

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 19

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

---

*PARTE PRIMA*

**Roma - Mercoledì, 16 maggio 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. 156. Sentenza 18 aprile - 8 maggio 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giudice a quo - Giurisdizione - Sussistenza non implausibilmente motivata - Difetto non rilevabile *ictu oculi* - Ammissibilità della questione.**

**Trasporto pubblico - Trasporto pubblico locale - Norme della Regione Campania - Determinazione da parte della Giunta regionale dei conguagli da operare sui contributi di esercizio versati in acconto a favore di aziende di trasporto locale (nella specie Azienda Napoletana Mobilità s.p.a.) per gli anni 1994, 1995, 1996 e 1997 - Riapertura, con efficacia retroattiva, del termine perentorio per provvedere al conguaglio - Questione sollevata in sede di esame della legittimità del provvedimento di determinazione dei conguagli a saldo negativo a carico di un'azienda municipalizzata di trasporto pubblico locale - Sussistenza della rilevanza.**

- Legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5, art. 17, comma 1; legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8, art. 1, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 123 e 127.

**Trasporto pubblico - Trasporto pubblico locale - Norme della Regione Campania - Conguagli da operare sui contributi di esercizio versati in acconto a favore di aziende di trasporto locale (nella specie Azienda Napoletana Mobilità s.p.a.) per gli anni 1994, 1995, 1996 e 1997 - Determinazione da parte della Giunta regionale - Riapertura, con efficacia retroattiva, del termine perentorio per provvedere al conguaglio (originariamente previsto entro il 31 maggio dell'anno successivo a quello cui il contributo si riferisce) con nuova decorrenza stabilita in novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale 5 agosto 1999, n. 5 - Violazione del principio di affidamento delle aziende beneficiarie dell'acconto nonché irragionevolezza della disposizione per impossibile utilizzo, in quanto tardivamente acquisiti, dei dati necessari per il conguaglio anche per finalità di recupero di efficienza del servizio di trasporto pubblico locale - **Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.****

- Legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5, art. 17, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 123 e 127.

**Trasporto pubblico - Trasporto pubblico locale - Norme della Regione Campania - Conguagli da operare sui contributi di esercizio versati in acconto a favore di aziende di trasporto locale (nella specie Azienda Napoletana Mobilità s.p.a.) per gli anni 1994, 1995, 1996 e 1997 - Determinazione da parte della Giunta regionale - Ulteriore differimento con efficacia retroattiva, del termine perentorio per provvedere al conguaglio (originariamente previsto entro il 31 maggio dell'anno successivo a quello cui il contributo si riferisce e già differito con legge regionale 5 agosto 1999, n. 5) con nuova decorrenza stabilita in novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale 12 novembre 2004, n. 8 - Violazione del principio di affidamento delle aziende beneficiarie dell'acconto nonché irragionevolezza della disposizione per impossibile utilizzo, in quanto tardivamente acquisiti, dei dati necessari per il conguaglio anche per finalità di recupero di efficienza del servizio di trasporto pubblico locale - **Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.****

- Legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8, art. 1, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 123 e 127 .....

Pag. 17

N. 157. Sentenza 18 aprile - 8 maggio 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge finanziaria 2006 - Ricorso della Regione Campania - Pluralità di questioni - Trattazione delle questioni concernenti i commi 54 e 55 dell'art. 1 - Riserva di ulteriori decisioni.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 54 e 55.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge finanziaria 2006 - Riduzione del trattamento economico dei sottosegretari di Stato - Disciplina dell'entrata in vigore e del periodo di efficacia - Ricorso della Regione Campania - Questione sollevata nei confronti di disposizione correlata ad altra non impugnata - Inammissibilità.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 55.

– Costituzione, artt. 114, 117, 118 e 119.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge finanziaria 2006 - Riduzioni delle indennità degli organi comunali e provinciali - Ricorso della Regione Campania - Questione priva di motivazione in ordine ai parametri costituzionali evocati - Inammissibilità.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 54.

– Costituzione, artt. 114 e 118.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge finanziaria 2006 - Indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali - Riduzione nella misura del dieci per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005 - Ricorso della Regione Campania - Introduzione di un precetto specifico e puntuale, con conseguente indebita compressione dell'autonomia finanziaria regionale e con esorbitanza dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 54.

– Costituzione, artt. 117 e 119 ..... Pag. 26

N. 158. Sentenza 18 aprile - 8 maggio 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Disabile - Coniuge convivente - Diritto al congedo straordinario per l'assistenza - Mancata previsione - Violazione di un diritto fondamentale della persona nonché dei principi di uguaglianza, di tutela della salute e di tutela della famiglia fondata sul matrimonio - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

– D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151, art. 42, comma 5.

– Costituzione, artt. 2, 3, 29 e 32 ..... » 30

N. 159. Sentenza 18 aprile - 8 maggio 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norma della legge finanziaria 2006 - Ricorso della Regione Siciliana - Impugnazione di numerose disposizioni - Trattazione delle questioni relative ai commi 43 e 44 dell'art. 1 - Decisione sulle altre questioni riservata a separate pronunce.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 43 e 44.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Contenimento della spesa pubblica - Soppressione dei trasferimenti dello Stato per l'esercizio delle funzioni già esercitate dagli uffici metrici provinciali e trasferite alle Camere di commercio - Obbligo per le Camere di commercio di provvedere all'esercizio delle funzioni con mezzi propri - Ricorso della Regione Siciliana - Lamentata modificazione di una norma di attuazione dello statuto senza l'osservanza del procedimento di approvazione delle stesse - Dedotta violazione del principio di copertura finanziaria - Censure riferite a norme di carattere generale non applicabili alla Regione Siciliana - Inammissibilità della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 43 e 44.
- Costituzione art. 81, comma quarto; statuto Regione Siciliana, art. 43; d.lgs. 16 marzo 2001, n. 143, art. 1, comma 4 .....

Pag. 34

N. 160. Ordinanza 18 aprile - 8 maggio 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza e assistenza sociale - Pensioni - Contributo di solidarietà sui trattamenti previdenziali obbligatori superiori ad un determinato importo - Ritenuta violazione dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza in relazione al principio della capacità contributiva - Sostanziale riproposizione di questione già decisa - Manifesta inammissibilità.**

- Legge 23 dicembre 1999, n. 488, art. 37.
- Costituzione, artt. 2, 36 e 38.....

» 38

N. 161. Ordinanza 18 aprile - 8 maggio 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Riscossione delle imposte - Fermo amministrativo dei veicoli - Giurisdizione sulle relative controversie - Attribuzione al giudice ordinario - Questione di legittimità costituzionale - *Ius superveniens* - Sopravvenuta previsione della ricorribilità del provvedimento di fermo davanti alle commissioni tributarie - Ininfluenza sulla rilevanza, alla stregua del principio di *perpetuatio iurisdictionis*.**

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 86.

**Riscossione delle imposte - Fermo amministrativo dei veicoli - Giurisdizione sulle relative controversie - Attribuzione, secondo la regola di riparto stabilita dalle Sezioni Unite della Cassazione, al giudice ordinario - Denunciata irragionevole deroga alla giurisdizione del giudice amministrativo sulle controversie relative agli interessi legittimi, incidenza sul diritto di difesa e sulla tutela giurisdizionale - Questione sostanziata nell'impropria richiesta di avallo dell'interpretazione preferita dal rimettente ed opposta alla regola formalmente assunta come «diritto vivente» - Uso distorto dell'incidente di costituzionalità - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 86.
- Costituzione, artt. 3, 24, 103 e 113 .....

» 41

N. 162. Sentenza 18 aprile - 8 maggio 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorsi delle Regioni e delle Province autonome avverso norme della legge finanziaria 2006 - Riunione dei giudizi ai fini della trattazione congiunta di questioni analoghe - Riserva di separate pronunce sulle altre.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 282, 283, 284 e 409.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Divieto di sospensione delle prenotazioni delle prestazioni sanitarie costituenti livelli essenziali di assistenza - Formulazione inequivocamente riferita a tutte le Regioni - Conseguente operatività anche per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome - Ininfluenza della generica clausola di applicabilità delle norme della legge finanziaria compatibilmente con quelle degli statuti speciali.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 282 e 610.

**Sanità pubblica - Competenze statutarie delle Province autonome in materia sanitaria - Riconduzione nella più estesa competenza legislativa concorrente riguardante la «tutela della salute» - Conseguente assoggettamento delle stesse Province autonome all'esercizio della competenza esclusiva spettante allo Stato in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 282.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 9, n. 10, 16, 31, 49, 54, nn. 1, 2 e 3, e 55, primo comma; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Prenotazioni delle prestazioni sanitarie costituenti livelli essenziali di assistenza - Divieto di sospensione salvo motivi tecnici - Ricorsi delle Province autonome di Trento e di Bolzano - Denunciata violazione di competenze provinciali previste dallo Statuto speciale e dalle norme di attuazione - Riconducibilità del censurato divieto, in base al criterio della «prevalenza» alla competenza legislativa dello Stato relativa alla determinazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria - Operatività di tale competenza esclusiva anche rispetto alle Province autonome - Diversità della fattispecie in esame rispetto ad altre già scrutinate - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 282.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera *m*); legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 9, n. 10, 16, 31, 49, 54, nn. 1, 2 e 3, e 55, primo comma; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, comma 1, e 4, comma 1.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Prenotazioni delle prestazioni sanitarie costituenti livelli essenziali di assistenza - Disciplina dei casi di sospensione per motivi tecnici - Obbligo delle Regioni e delle Province autonome di sentire le associazioni a difesa dei consumatori e degli utenti, operanti sul territorio e presenti nell'elenco previsto dall'art. 137 del codice del consumo - Disposizione procedurale di dettaglio non giustificata dalla competenza esclusiva dello Stato relativa alla determinazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria - Violazione del criterio di leale cooperazione in fattispecie connotata da concorso di competenze legislative - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 282, secondo periodo.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera *m*); legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 9, n. 10, 16, 31, 49, 54, nn. 1, 2 e 3, e 55, primo comma; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, comma 1, e 4, comma 1.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Sospensione per motivi tecnici delle prenotazioni delle prestazioni sanitarie - Obbligo delle Regioni e delle Province autonome di informare con cadenza semestrale il Ministero della salute - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione di competenze statutarie provinciali - Esclusione, trattandosi di meccanismo di leale collaborazione fra Stato e Regioni - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 282 (ultimo inciso).

- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 9, n. 10, 16, 31, 49, 54, nn. 1, 2 e 3, e 55, primo comma; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, comma 1, e 4, comma 1.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Compiti della «Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni» - Promozione di iniziative formative e di informazione per il personale medico e per i soggetti utenti del Servizio nazionale, predisposizione di linee-guida in ordine all'appropriatezza delle prestazioni e di forme di controllo dell'appropriatezza delle prescrizioni, promozione di analoghi organismi a livello regionale e aziendale - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione di competenze statutarie e provinciali - Esclusione, atteso il carattere meramente propulsivo e propositivo della disposizione impugnata - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 283.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 9, n. 10, 16, 31, 49, 54, nn. 1, 2 e 3, e 55, primo comma; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, comma 1, e 4, comma 1.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Sanzioni amministrative per violazione del divieto di sospensione delle prenotazioni delle prestazioni sanitarie - Fissazione dei criteri determinativi da parte della «Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni» ed obbligo delle Regioni e delle Province autonome di conformarsi ad essi nell'applicazione delle sanzioni - Ricorsi delle Province autonome di Trento e di Bolzano, della Regione Emilia-Romagna e della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione di competenze riservate alle medesime dalla Costituzione e dagli Statuti speciali - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 283 e 284.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, nn. 1 e 29, 9, n. 10, e 16; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 3 e 4, comma 1; statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), art. 5, n. 16; Costituzione, artt. 117, commi secondo, lettera m), terzo e sesto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Composizione e modalità di nomina della «Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni» - Ricorsi delle Province autonome di Trento e di Bolzano, della Regione Emilia-Romagna e della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata mancata previsione della previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, violazione di competenze regionali e provinciali nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 283.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, nn. 1 e 29, 9, n. 10, e 16; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 3 e 4, comma 1; statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), art. 5, n. 16; Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, e 118.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Disciplina relativa ai dispositivi medici (istituzione di un repertorio nazionale generale, adempimenti a carico delle Aziende sanitarie e delle Regioni, obbligo delle aziende produttrici di versare al bilancio dello Stato un contributo rapportato alle spese di promozione) - Impugnazione da parte della Provincia autonoma di Bolzano - *Ius superveniens* sostanzialmente modificativo della disciplina censurata, ma non soddisfacente delle doglianze della ricorrente - Impossibilità di trasferimento della questione sulla normativa sopravvenuta e dichiarazione di cessazione della materia del contendere - Necessità di scrutinio della disciplina nel testo originario.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 409.

- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 1, 9, n. 10, 16 e 75; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Istituzione di un repertorio nazionale generale dei dispositivi medici con obbligo per il Servizio sanitario nazionale di acquistare, utilizzare e dispensare solo quelli iscritti nel repertorio - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata lesione, con norme di dettaglio, della competenza statutaria provinciale in materia di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera» - Esclusione (rivestendo la disposizione censurata prevalente natura di principio di coordinamento della finanza pubblica e sussistendo idonei meccanismi di leale collaborazione istituzionale) - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 409, lettere *a*) e *b*) (in combinato disposto).
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), art. 9, n. 10; (Costituzione, art. 117, comma terzo).

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Adempimenti a carico delle Aziende sanitarie ed obblighi informativi delle Regioni connessi all'istituzione del repertorio nazionale generale dei dispositivi medici - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata lesione, con norme di dettaglio, della competenza statutaria provinciale in materia di ordinamento degli uffici provinciali - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 409, lettera *a*), numeri 1 e 2.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), art. 8, n. 1.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Obbligo delle aziende produttrici di dispositivi medici di dichiarare la spesa annualmente sostenuta per la promozione di tali prodotti e di versare un contributo pari al cinque per cento al bilancio dello Stato - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata mancata previsione della compartecipazione provinciale al gettito del contributo - Attinenza della disposizione censurata alla fase del prelievo e non a quella della successiva utilizzazione - Insussistenza di un interesse giuridicamente rilevante della ricorrente ad ottenerne la caducazione - Inammissibilità della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 409, lettera *d*) (testo originario).
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), art. 75, commi primo, lettera *g*), e secondo.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Tariffa a carico dei produttori e distributori di farmaci per l'inserimento delle informazioni nella banca dati necessaria all'istituzione e gestione del repertorio dei dispositivi medici - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciato contrasto con le competenze provinciali in materia di igiene e sanità, nonché con l'attribuzione statutaria alle Province di quote delle entrate tributarie statali - Natura non tributaria della tariffa - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 409, lettera *e*) (testo originario).
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 1, 9, n. 10, 16 e 75; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2.....

Pag. 45

N. 163. Ordinanza 18 aprile - 8 maggio 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Sequestro di persona a scopo di estorsione - Pena minima di venticinque anni di reclusione in difetto di circostanza attenuante speciale per i fatti di minore gravità - Denunciata irragionevolezza ed ingiustificata disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe, nonché violazione dei principi di personalità della responsabilità e della finalità rieducativa della pena - *Petitum* formulato in modo ambiguo, ancipite ed indeterminato - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Cod. pen., art. 630.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma .....

» 60

## N. 164. Ordinanza 18 aprile - 8 maggio 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Reati contravvenzionali - Inapplicabilità degli aumenti di pena previsti in caso di recidiva - Lamentata disparità di trattamento tra recidivi a seconda che commettano un delitto ovvero una contravvenzione - Richiesta di una pronuncia additiva *in malam partem* - Intervento precluso alla Corte costituzionale - Manifesta inammissibilità della questione.**

– Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 4.

– Costituzione, art. 3.....

Pag. 65

## N. 165. Sentenza 18 aprile - 11 maggio 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impresa e imprenditore - Norme della legge finanziaria 2006 - Ricorsi delle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Impugnazione di numerose disposizioni - Trattazione delle questioni concernenti i commi 366, 368 e 369 dell'art. 1 - Decisione sulle altre questioni riservata a separate pronunce.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 366, 368 e 369.

**Impresa e imprenditore - Norme della legge finanziaria 2006 - Individuazione dei distretti produttivi - Attività amministrative devolute ai distretti produttivi - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dell'art. 97 Cost. - Mancata deduzione della compressione delle competenze regionali - Inammissibilità della questione.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 368, lettera b), numero 1.

– Costituzione, art. 97.

**Impresa e imprenditore - Norme della legge finanziaria 2006 - Determinazione con decreto ministeriale delle caratteristiche e delle modalità di individuazione dei distretti produttivi - Estensione delle norme fiscali, amministrative e finanziarie previste per i distretti produttivi anche ai distretti rurali ed agro-alimentari, ai sistemi produttivi, ai sistemi produttivi locali, ai distretti industriali e consorzi di sviluppo industriale nonché ai consorzi per il commercio estero - Ricorso della Regione Toscana - Assenza di specifiche censure - Inammissibilità della questione.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 369.

– Costituzione, artt. 117 e 118.

**Impresa e imprenditore - Norme della legge finanziaria 2006 - Norme concernenti i distretti produttivi - Individuazione dell'ambito materiale cui ricondurre dette disposizioni - Riferimento alla *ratio* dell'intervento legislativo - Possibilità di ricondurre la relativa disciplina ad una pluralità di materie di competenza esclusiva statale, concorrente o residuale regionale - Impossibilità di individuazione sulla base del criterio della «prevalenza» - Legittimità dell'assunzione in sussidiarietà da parte dello Stato - Necessità di garantire il coinvolgimento delle Regioni.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 366 e 368, lettere b), numeri 1 e 2, e d), numero 4.

**Impresa e imprenditore - Norme della legge finanziaria 2006 - Determinazione con decreto ministeriale delle caratteristiche e delle modalità di individuazione dei distretti produttivi - Ricorsi delle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Interferenza della disciplina censurata con materie di competenza regionale concorrente o residuale - Mancata previsione della intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - Mancata previsione che le Regioni interessate dall'istituendo distretto produttivo siano sentite - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 366.

– Costituzione, artt. 117 e 118 (statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4, numeri 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11 e 13, e art. 5, numeri 7, 8 e 9, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

**Impresa e imprenditore - Norme della legge finanziaria 2006 - Individuazione dei distretti produttivi - Attività amministrative devolute ai distretti produttivi - Determinazione con decreto ministeriale di natura non regolamentare delle relative modalità applicative - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Interferenza della disciplina censurata con materie di competenza regionale concorrente o residuale - Mancata previsione, nell'adozione del decreto, della previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 368, lettera *b*), numero 1.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Impresa e imprenditore - Norme della legge finanziaria 2006 - Individuazione dei distretti produttivi - Attività devolute ai distretti produttivi in tema di accesso ai contributi per le singole imprese - Determinazione con decreto ministeriale di natura non regolamentare delle relative modalità applicative - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Interferenza della disciplina censurata con materie di competenza regionale concorrente o residuale - Mancata previsione, nell'adozione del decreto, della previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 368, lettera *b*), numero 2.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Impresa e imprenditore - Norme della legge finanziaria 2006 - Individuazione dei distretti produttivi - Costituzione ed organizzazione dell'«Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione» - Sottoposizione della predetta Agenzia alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri - Criteri e modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali dell'Agenzia da definire con decreto non regolamentare della Presidenza del Consiglio dei ministri - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Interferenza della disciplina censurata con materie di competenza regionale concorrente o residuale - Mancata previsione, nell'adozione del decreto, della previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 368, lettera *d*), numero 4.
- Costituzione, artt. 117 e 118 .....

Pag. 67

N. 166. Sentenza 18 aprile - 11 maggio 2007.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Procedimento penale a carico di un parlamentare per il reato di diffamazione a mezzo stampa - Ricorso proposto dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Trani nei confronti della Camera dei deputati - Intervento in giudizio del parlamentare imputato nel predetto procedimento - Inammissibilità.**

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un parlamentare per il reato di diffamazione a mezzo stampa - Dichiarazione di insindacabilità della Camera di appartenenza - Conflitto di attribuzione proposto dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Trani - Configurazione del conflitto come *vindicatio potestatis* e non come conflitto da menomazione - Esclusione.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 12 aprile 2005 (documento IV-ter, n. 13-A).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un parlamentare per il reato di diffamazione a mezzo stampa - Dichiarazione di insindacabilità della Camera di appartenenza - Conflitto di attribuzione proposto dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Trani - Mancanza di nesso funzionale fra le dichiarazioni rese al di fuori della sede istituzionale e l'esercizio della funzione parlamentare - Dichiarazioni non riconducibili ad atti tipici del parlamentare - Non spettanza alla Camera dei deputati della potestà contestata - Annullamento della delibera di insindacabilità.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 12 aprile 2005 (documento IV-ter, n. 13-A).
- Costituzione, art. 68, primo comma .....

Pag. 78

N. 167. Ordinanza 18 aprile - 11 maggio 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento del questore - Arresto obbligatorio - Lamentata irragionevolezza nonché violazione della libertà personale - Eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, per aver il rimettente manifestato dubbi in ordine alla convalida dell'arresto - Reiezione.**

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento del questore - Trattamento sanzionatorio - Reclusione da uno a quattro anni - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe; violazione dei principi di proporzionalità e della finalità rieducativa della pena nonché della libertà di circolazione - Questione identica ad altra già dichiarata inammissibile - Manifesta inammissibilità.**

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, primo periodo, come sostituito dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 3, 16 e 27.

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento del questore - Arresto obbligatorio - Lamentata irragionevolezza nonché violazione della libertà personale - Questione fondata su un quadro normativo ipotetico e quindi priva di rilevanza - Manifesta inammissibilità.**

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-quinquies, ultimo periodo, come sostituito dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 3 e 13 .....

» 84

N. 168. Ordinanza 18 aprile - 11 maggio 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Poste - Responsabilità del gestore per i danni causati agli utenti del servizio postale - Esclusione totale nel caso di danni derivati da mancata consegna di corrispondenza ordinaria non raccomandata o assicurata - Denunciato privilegio irragionevole a favore della Poste italiane s.p.a., disparità di trattamento fra contraenti in seno a negozi di carattere privatistico - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza (quanto all'intervenuta abrogazione ed alla perdurante applicabilità di una delle disposizioni censurate) - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 6; d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, art. 19.
- Costituzione, art. 3 .....

» 92

**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

- N. 21. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 aprile 2007 (della Regione Veneto).

**Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie - Pagamento, già previsto nella legge finanziaria 2007, di una quota fissa di 10 euro sulla ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale - Fissazione di un termine finale per il ticket e correlata introduzione di misure alternative di partecipazione equivalenti sotto il profilo del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata irragionevolezza e incongruità del termine, incidenza con norma di dettaglio nella materia di competenza concorrente della «tutela della salute» o, in denegata ipotesi, nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», lesione dell'autonomia finanziaria relativamente al reperimento di risorse, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, art. 6-*quater*, introdotto dalla legge 26 febbraio 2007, n. 17.
- Costituzione, artt. 117 e 119 .....

Pag. 95

- N. 22. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 maggio 2007 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Salute (tutela della) - Norme della Regione Toscana - Disciplina delle medicine complementari - Agopuntura, fitoterapia, omeopatia - Istituzione di appositi elenchi dei medici, odontoiatri, veterinari e farmacisti esercenti le medicine complementari - Istituzione di una Commissione per la definizione delle modalità di tenuta degli elenchi, dei criteri di iscrizione, dei criteri per l'accreditamento di strutture extrauniversitarie e per la collaborazione con le Università ai fini della formazione - Istituzione dell'elenco degli istituti di formazione accreditati dalla Regione - Ricorso del Governo - Lamentato contrasto con il principio fondamentale che riserva allo Stato l'individuazione delle figure professionali e del relativo ordinamento, lamentata attribuzione di nuovi compiti agli ordini professionali - Denunciata lesione della potestà legislativa statale nelle materie concorrenti delle «professioni» e della «tutela della salute», lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».**

- Legge della Regione Toscana 19 febbraio 2007, n. 9, artt. 3, 5 e 6.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. g), e terzo.

**Salute (tutela della) - Norme della Regione Toscana - Disciplina delle medicine complementari - Agopuntura, fitoterapia, omeopatia - Previsioni normative inscindibilmente connesse con quelle specificamente censurate - Ricorso del Governo - Ritenuta illegittimità costituzionale in via consequenziale.**

- Legge della Regione Toscana 19 febbraio 2007, n. 9, artt. 1, 2, 4 e 7.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27 .....

» 100

- N. 324. Ordinanza della Corte d'appello di Trieste del 5 aprile 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, se la nuova prova è decisiva) - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Lesione del principio di parità tra le parti - Irragionevole disparità di trattamento - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**

- 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 e 111 .....

» 103

N. 325. Ordinanza della Corte d'appello di Trieste del 5 aprile 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, se la nuova prova è decisiva) - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Lesione del principio di parità tra le parti - Irragionevole disparità di trattamento - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**

- 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 e 111 .....

Pag. 106

N. 326. Ordinanza della Corte d'appello di Trieste del 19 aprile 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, se la nuova prova è decisiva) - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Lesione del principio di parità tra le parti - Irragionevole disparità di trattamento - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**

- 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 e 111 .....

» 109

N. 327. Ordinanza della Corte d'appello di Trieste del 19 aprile 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, se la nuova prova è decisiva) - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Lesione del principio di parità tra le parti - Irragionevole disparità di trattamento - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**

- 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 e 111 .....

» 112

N. 328. Ordinanza della Corte d'appello di Trieste del 19 aprile 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, se la nuova prova è decisiva) - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Lesione del principio di parità tra le parti - Irragionevole disparità di trattamento - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**

- 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 e 111 .....

» 115

N. 329. Ordinanza della Corte d'appello di Trieste del 19 aprile 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, se la nuova prova è decisiva) - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Lesione del principio di parità tra le parti - Irragionevole disparità di trattamento - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**

- 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 e 111 .....

Pag. 118

N. 330. Ordinanza della Corte d'appello di Trieste dell'8 agosto 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, se la nuova prova è decisiva) - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Lesione del principio di parità tra le parti - Irragionevole disparità di trattamento - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**

- 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 e 111 .....

» 121

N. 331. Ordinanza del Tribunale di Trieste del 24 ottobre 2006.

**Previdenza - Dipendenti postali - Indennità di buonuscita maturata alla data del 28 febbraio 1998 e calcolata sulla base della retribuzione percepita alla stessa data - Rivalutazione annuale secondo i criteri di cui al quarto e quinto comma dell'art. 2120 c.c., in relazione all'art. 5, primo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297, dalla data del 1° marzo 1998 a quella di cessazione del rapporto di lavoro del singolo dipendente - Mancata previsione - Irrazionalità - Lesione del principio di retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata - Incidenza sulla garanzia previdenziale.**

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

» 124

N. 332. Ordinanza della Corte d'appello di Trieste del 31 ottobre 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, se la nuova prova è decisiva) - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Lesione del principio di parità tra le parti - Irragionevole disparità di trattamento - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**

- 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 e 111 .....

» 132

N. 333. Ordinanza della Corte d'appello di Trieste del 30 novembre 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, se la nuova prova è decisiva) - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Lesione del principio di parità tra le parti - Irragionevole disparità di trattamento - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**

- 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 e 111 .....

Pag. 135

N. 334. Ordinanza della Corte d'appello di Perugia del 28 novembre 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 - 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.....

» 138

N. 335. Ordinanza della Corte d'appello di Perugia del 1° dicembre 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 - 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.....

» 143

N. 336. Ordinanza della Corte d'appello di Perugia del 1° dicembre 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 - 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.....

» 147

N. 337. Ordinanza della Corte d'appello di Perugia del 1° dicembre 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 - 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.....

Pag. 152

N. 338. Ordinanza della Corte d'appello di Perugia del 5 dicembre 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 - 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.....

» 156

N. 339. Ordinanza del Tribunale di Velletri - Sezione distaccata di Albano Laziale del 19 ottobre 2006.

**Processo penale - Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace - Competenza per materia determinata dalla connessione - Ipotesi di persona imputata di più reati commessi con più azioni od omissioni esecutive di un medesimo disegno criminoso - Esclusione della connessione tra procedimenti di competenza del giudice di pace e procedimenti di competenza di altro giudice - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del principio di ragionevole durata del processo.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 111, comma secondo .....

» 160

N. 340. Ordinanza del G.i.p. del tribunale di Modena del 18 dicembre 2006.

**Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle circostanze inerenti alla persona del colpevole nel caso previsto dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. (recidiva reiterata) - Violazione del principio di legalità - Lesione del principio della funzione rieducativa della pena.**

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

» 162

# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 156

*Sentenza 18 aprile - 8 maggio 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giudice a quo - Giurisdizione - Sussistenza non implausibilmente motivata - Difetto non rilevabile *ictu oculi* - Ammissibilità della questione.**

**Trasporto pubblico - Trasporto pubblico locale - Norme della Regione Campania - Determinazione da parte della Giunta regionale dei conguagli da operare sui contributi di esercizio versati in acconto a favore di aziende di trasporto locale (nella specie Azienda Napoletana Mobilità s.p.a.) per gli anni 1994, 1995, 1996 e 1997 - Riapertura, con efficacia retroattiva, del termine perentorio per provvedere al conguaglio - Questione sollevata in sede di esame della legittimità del provvedimento di determinazione dei conguagli a saldo negativo a carico di un'azienda municipalizzata di trasporto pubblico locale - Sussistenza della rilevanza.**

- Legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5, art. 17, comma 1; legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8, art. 1, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 123 e 127.

**Trasporto pubblico - Trasporto pubblico locale - Norme della Regione Campania - Conguagli da operare sui contributi di esercizio versati in acconto a favore di aziende di trasporto locale (nella specie Azienda Napoletana Mobilità s.p.a.) per gli anni 1994, 1995, 1996 e 1997 - Determinazione da parte della Giunta regionale - Riapertura, con efficacia retroattiva, del termine perentorio per provvedere al conguaglio (originariamente previsto entro il 31 maggio dell'anno successivo a quello cui il contributo si riferisce) con nuova decorrenza stabilita in novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale 5 agosto 1999, n. 5 - Violazione del principio di affidamento delle aziende beneficiarie dell'acconto nonché irragionevolezza della disposizione per impossibile utilizzo, in quanto tardivamente acquisiti, dei dati necessari per il conguaglio anche per finalità di recupero di efficienza del servizio di trasporto pubblico locale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.**

- Legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5, art. 17, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 123 e 127.

**Trasporto pubblico - Trasporto pubblico locale - Norme della Regione Campania - Conguagli da operare sui contributi di esercizio versati in acconto a favore di aziende di trasporto locale (nella specie Azienda Napoletana Mobilità s.p.a.) per gli anni 1994, 1995, 1996 e 1997 - Determinazione da parte della Giunta regionale - Ulteriore differimento con efficacia retroattiva, del termine perentorio per provvedere al conguaglio (originariamente previsto entro il 31 maggio dell'anno successivo a quello cui il contributo si riferisce e già differito con legge regionale 5 agosto 1999, n. 5) con nuova decorrenza stabilita in novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale 12 novembre 2004, n. 8 - Violazione del principio di affidamento delle aziende beneficiarie dell'acconto nonché irragionevolezza della disposizione per impossibile utilizzo, in quanto tardivamente acquisiti, dei dati necessari per il conguaglio anche per finalità di recupero di efficienza del servizio di trasporto pubblico locale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.**

- Legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8, art. 1, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 123 e 127.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2004), e dell'art. 17, comma 1, della legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5 (Disposizioni di finanza regionale), promosso con ordinanza del 24 novembre 2005 dal Tribunale amministrativo regionale della Campania, sede di Napoli, sui ricorsi riuniti proposti dall'Azienda Napoletana Mobilità S.p.a. (A.N.M.) e dal comune di Napoli contro la Regione Campania, iscritta al n. 17 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2006;

Visti gli atti di costituzione dell'A.N.M. e del comune di Napoli;

Udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2007 il giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Uditi gli avvocati Orazio Abbamonte per l'A.N.M. e Giovanni Leone per il comune di Napoli.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza del 24 novembre 2005 il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sede di Napoli, nel corso di due giudizi riuniti pendenti tra l'Azienda Napoletana Mobilità S.p.a. (A.N.M.) e il comune di Napoli, da una parte, e la Regione Campania, dall'altra, ha sollevato, in relazione agli artt. 3, 97, 117, 123 e 127 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2004), e 17, comma 1, della legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5 (Disposizioni di finanza regionale).

Il t.a.r. premette che con distinti ricorsi di analogo tenore sia l'A.N.M. che il comune di Napoli — quest'ultimo in quanto unico azionista dell'A.N.M. — avevano impugnato il provvedimento con il quale l'Amministrazione regionale campana, avvalendosi della riapertura dei termini prevista dall'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 8 del 2004, aveva determinato l'ammontare dei conguagli dei contributi di esercizio erogati all'A.N.M. per gli anni 1994, 1995, 1996 e 1997, disponendo il recupero, con successivi provvedimenti, del saldo negativo a carico dell'A.N.M.

Riferendo i fatti di causa, il rimettente precisa che la Amministrazione regionale già nel marzo del 2000 aveva determinato l'ammontare dei conguagli in questione, avvalendosi, in quella circostanza, della riapertura dei termini stabilita con l'art. 17, comma 1, della legge regionale n. 5 del 1999.

Impugnati i relativi provvedimenti di fronte allo stesso t.a.r. della Campania, questo, con sentenza n. 6558 del 2002, rilevata l'adozione oltre il termine, ritenuto perentorio, previsto dall'art. 17 della legge regionale n. 5 del 1999, li aveva annullati.

Il rimettente prosegue facendo presente che è successivamente intervenuta la legge regionale n. 8 del 2004 che, all'art. 1, comma 3, ha differito di altri 90 giorni, a decorrere dalla sua entrata in vigore, il termine già prorogato col citato art. 17, comma 1, della legge regionale n. 5 del 1999.

Essendo stato nuovamente determinato, entro questo ulteriore termine, l'ammontare dei conguagli, il relativo provvedimento è stato impugnato sia dall'A.N.M. che dal comune di Napoli nei confronti della Regione Campania.

2. — Il rimettente, ritenuta la propria giurisdizione — pur nella consapevolezza della esistenza di diversi orientamenti sul punto, tra i quali quello espresso dal Consiglio di Stato, cui dichiaratamente aderisce, secondo il quale la disciplina dei finanziamenti alle aziende di trasporto pubblico locale afferisce alla materia dei pubblici servizi ed è in essa rinvenibile l'esercizio di un potere autoritativo pubblico — osserva che già nella legge quadro sui servizi di trasporto pubblici 10 aprile 1981, n. 151 (Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione e il potenziamento dei trasporti pubblici locali. Istituzione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore), era prevista la erogazione da parte delle Regioni di contributi per l'esercizio del servizio di trasporto locale. Fa altresì presente che, per quel che riguarda la Regione in questione, i principi e le procedure per la loro erogazione sono dettati, oltre che dalla citata legge n. 151 del 1981, dalla legge della Regione Campania 25 gennaio 1983, n. 16 (Interventi regionali in materia di servizi di trasporto pubblico locale per viaggiatori).

In particolare, la legge regionale n. 16 del 1983 prevedeva che, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di effettiva erogazione, fosse determinato, sulla base della differenza fra il costo previsto del servizio ed i presunti ricavi, l'ammontare dei contributi che la Regione avrebbe versato a ciascuna azienda di trasporto. I contributi erano versati con pagamenti rateali trimestrali anticipati soggetti ad un successivo conguaglio che doveva avvenire, ai sensi dell'art. 10 della medesima legge regionale, entro il 31 maggio dell'anno successivo a quello cui i contributi si riferivano.

In deroga a quest'ultima disposizione, tale termine era stato, una prima volta, differito, quanto ai conguagli relativi al quadriennio 1994/1997, dall'art. 17, comma 1, della legge regionale n. 5 del 1999 al compimento del terzo mese successivo alla data di entrata in vigore della suddetta legge.

Ma, secondo quanto riferito dal rimettente, avendo la Regione provveduto alla determinazione dei conguagli oltre la scadenza del nuovo termine, i relativi provvedimenti erano stati annullati con la ricordata sentenza del T.a.r. della Campania n. 6558 del 2002.

Successivamente, prosegue il rimettente, il termine era stato nuovamente differito, dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 8 del 2004, di novanta giorni dalla data di entrata in vigore di tale legge.

Avvalendosi di questa normativa, l'Amministrazione aveva disposto i conguagli per il predetto quadriennio, pervenendo alla determinazione di un saldo passivo a carico della A.N.M., da recuperare con successivi provvedimenti.

3. — Tanto premesso, il T.a.r. della Campania ha sollevato la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, della legge regionale n. 8 del 2004 e 17 della legge regionale n. 5 del 1999, ravvisandone il contrasto con gli artt. 3, 97, 117, 123 e 127 della Costituzione.

Secondo il Tribunale amministrativo, le due norme censurate violerebbero l'art. 97 della Costituzione, in relazione al principio di buon andamento dell'amministrazione.

Osserva, al riguardo, il t.a.r. che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, è riscontrabile la violazione del principio di buon andamento tutte le volte in cui la disciplina impugnata sia arbitraria e manifestamente irragionevole, e di ciò sarebbe indice la «carezza di ogni valutazione degli elementi in ordine alla situazione concreta sulla quale la legge è chiamata ad incidere o [...] l'evidente incoerenza del provvedimento legislativo in relazione all'interesse pubblico perseguito» (sentenze n. 134 del 1996 e n. 306 del 1995).

Nel caso in oggetto, ritiene il rimettente, la riapertura del termine andrebbe ad incidere su situazioni risalenti a circa dieci anni addietro, senza che il legislatore regionale abbia valutato l'impatto di tale disposizione retroattiva sugli interessi pubblici coinvolti.

Ad avviso del giudice *a quo*, infatti, la disciplina censurata potrebbe pregiudicare, attraverso la reviviscenza di debiti di considerevole entità, la solidità stessa del debitore che svolge una attività, cioè la gestione di un servizio pubblico di trasporto, la cui sostenibilità dipende dalla contribuzione pubblica.

Per effetto della applicazione delle norme censurate sarebbe lesa la stessa funzionalità del servizio pubblico, in violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Per il rimettente, la disciplina censurata, consentendo alla Regione di modificare situazioni sostanziali già definite da numerosi anni, violerebbe, altresì, il principio della ragionevolezza, nonché i principi di tutela dell'affidamento nella coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico.

La lesione dei valori costituzionali evocati, motivata solo dalla possibilità in tal modo concessa alla Regione di rimediare alla inosservanza da parte sua di termini ormai da lungo tempo scaduti, realizzerebbe una ipotesi di eccesso di potere legislativo, con conseguente violazione dei parametri costituzionali, di cui agli artt. 117, 123 e 127, che non possono essere disattesi né dal legislatore nazionale né da quello regionale.

Infine, il rimettente dubita della legittimità costituzionale delle norme denunciate per contrasto col principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione. Infatti, per effetto delle disposizioni censurate, il termine per la determinazione dei conguagli viene sì riaperto, ma non per l'intero periodo in cui ha trovato applicazione la legge regionale n. 16 del 1983, bensì limitatamente ai soli anni dal 1994 al 1997.

Ad avviso del rimettente, ciò creerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento fra aziende che hanno egualmente goduto delle contribuzioni regionali: in particolare, per i contributi erogati negli anni dal 1994 al 1997 e, quindi, per le aziende che in tali anni ne hanno beneficiato. Infatti, per il suddetto quadriennio il termine per la determinazione dei conguagli è il 15 febbraio 2005, mentre per tutti gli altri anni, sia precedenti che successivi a quelli prima indicati, il termine per i conguagli è il 31 maggio dell'anno successivo a quello di erogazione dei contributi.

Tale disparità di trattamento, fondata esclusivamente sull'anno di erogazione del contributo, pare al rimettente in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

4. — Si è costituita nel giudizio di fronte a questa Corte la A.N.M., concludendo per l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale.

Ricostruite la funzione dei contributi stabiliti dalla legge statale n. 151 del 1981 in favore delle aziende che esercitano il trasporto pubblico e le finalità delle relative normative regionali di dettaglio, la difesa dell'A.N.M., esaminando i profili di incostituzionalità dedotti dal t.a.r., rileva che, quanto alla violazione dell'art. 97 della Costituzione, il contrasto con il principio di buon andamento della funzione pubblica affidata all'Azienda si realizzerebbe attraverso la imputazione ai bilanci in corso di passività pregresse, per le quali non sono né previsti né prevedibili i mezzi per farvi fronte, a meno di non voler utilizzare quelli disponibili per l'esercizio corrente dell'Azienda, il che, però, ne determinerebbe la paralisi, in netta antitesi con gli scopi istituzionali.

Riguardo alla dedotta violazione del principio di affidamento, la parte privata ne ricorda la fondamentale funzione, consistente nel rendere possibile ai soggetti di confidare sulla «tenuta del sistema nella sua continuità».

Infine, riguardo alla dedotta disparità di trattamento, la parte privata la riscontra non solo nei termini ipotizzati dal rimettente, ma anche fra quanti, per effetto dei conguagli, non possono più, a causa del dissesto finanziario derivante dai conguagli stessi, autogestirsi e quanti, invece, esentati da quelli, conservano il potere di gestione.

Conclude la difesa dell'A.N.M. concordando col rimettente in ordine alla evocazione anche degli artt. 117, 123 e 127 della Costituzione, risultando violato, sul piano degli effetti, anche il limite cui deve attenersi l'esercizio della potestà legislativa regionale.

5. — Si è, altresì, costituito in giudizio il comune di Napoli, anch'esso concludendo per l'accoglimento della prospettata questione di costituzionalità.

Ribadita la rilevanza della questione e ripercorsi i tratti fondamentali della disciplina in materia di contributi in favore dei gestori di servizi di trasporto pubblico, il comune di Napoli si associa al rimettente con riferimento

sia al dedotto contrasto tra le norme censurate e il principio di buon andamento, di cui all'art. 97 della Costituzione, nel quale sono compresi la funzionalità, l'organizzazione e il coerente perseguimento delle finalità pubbliche, sia riguardo al difetto di ragionevolezza delle medesime norme.

Aggiunge il comune che la questione sollevata involge i limiti che l'ordinamento costituzionale fissa al legislatore quanto alla possibilità di incidere retroattivamente sulle posizioni giuridiche. Al riguardo, richiamata la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia, la difesa del comune di Napoli rileva che è certamente irragionevole una disposizione che riapre un termine dopo che lo stesso è scaduto da diversi anni. Una disposizione del genere, aggiunge la difesa del comune, in quanto applicabile per il passato, viene a frustrare «l'affidamento dei soggetti destinatari della norma originaria nella possibilità di operare sulla base delle condizioni normative presenti nell'ordinamento in un dato periodo storico», e ciò in assenza di altri, prevalenti, valori costituzionalmente rilevanti.

Conclude la difesa del comune concordando col rimettente quanto al dedotto contrasto fra le disposizioni censurate e l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di uguaglianza: infatti, modificando la disciplina dei termini per operare i conguagli con riferimento agli anni dal 1994 al 1997, sarebbe stata introdotta una inammissibile disparità di trattamento fra le aziende che hanno percepito i contributi per tali anni e quelle che li hanno percepiti per altri anni.

6. — In prossimità della udienza pubblica, hanno depositato memorie illustrative sia il comune di Napoli sia la A.N.M.

Quest'ultima, richiamate le precedenti difese, ribadisce che le norme censurate, riaprendo un termine già spirato, si caratterizzano per essere retroattive. Peraltro, aggiunge la Azienda, in questo caso vi è la peculiarità che il soggetto che beneficia della riapertura del termine è lo stesso che ha emanato le leggi denunciate.

Il comune di Napoli, a sua volta, conferma le già formulate conclusioni, insistendo sulla violazione del principio di buon andamento, derivante dalla irragionevolezza da cui sarebbero viziate le norme censurate.

Sarebbe, infatti, contrario a ragionevolezza rimettere in discussione, a distanza di anni, i criteri in base ai quali i contributi — la cui finalità è di garantire l'equilibrio economico finanziario del servizio di trasporto pubblico locale — sono stati erogati.

Inoltre, la circostanza che i contributi erogati all'A.N.M. non sono stati oggetto di contestazione ha fatto sorgere nell'Azienda l'affidamento nella loro stabilità.

Ricordato, poi, che le disposizioni censurate si pongono in contrasto con la regola di annualità del bilancio, la difesa del comune, richiamati, ancora, gli orientamenti della Corte costituzionale sui limiti di legittimità che incontrano le leggi retroattive, ribadisce che dette disposizioni incidono su una situazione giuridica ormai consolidata, violando per ciò l'affidamento sulla stabilità delle posizioni soggettive. Tale lesione non è sorretta da alcuna legittima giustificazione, essendo volta solo a rimediare alla inosservanza, da parte della struttura amministrativa regionale, di termini legislativamente stabiliti.

Confermata, infine, la adesione ai profili di censura relativi alla disparità di trattamento derivante dalle disposizioni impugnate, la difesa del comune insiste nell'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sede di Napoli, dubita, in relazione agli artt. 3, 97, 117, 123 e 127 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2004), e 17, comma 1, della legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5 (Disposizioni di finanza regionale), nella parte in cui prevedono, quanto alla disposizione contenuta nella legge regionale n. 5 del 1999, che, in deroga a quanto disposto dall'art. 10 della legge della Regione Campania 25 gennaio 1983, n. 16 (Interventi regionali in materia di servizi di trasporto pubblico locale per viaggiatori), il termine entro il quale la Giunta regionale determina l'ammontare dei conguagli da operare sui contri-

buti di esercizio versati in acconto a favore delle aziende di trasporto pubblico locale relativamente agli anni 1994, 1995, 1996 e 1997, originariamente fissato al 31 maggio dell'anno successivo a quello cui il contributo si riferisce, sia differito a tre mesi dalla entrata in vigore della legge medesima, e, quanto alla disposizione contenuta nella legge regionale n. 8 del 2004, che il termine di cui sopra sia ulteriormente differito di novanta giorni dalla data della entrata in vigore della stessa legge regionale n. 8 del 2004.

2.1. — In via preliminare, quanto alla giurisdizione del rimettente, osserva questa Corte che il giudice *a quo*, dato conto della esistenza di diversificati orientamenti giurisprudenziali in materia, motiva in maniera non implausibile, facendo proprio un orientamento espresso dal Consiglio di Stato, riguardo alla sua giurisdizione sulla pretesa di fronte a lui azionata.

Questa circostanza, tenuto conto della costante giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale «la inammissibilità delle questioni incidentali di legittimità costituzionale, sotto il profilo della carenza della giurisdizione del giudice *a quo* può verificarsi solo quando il difetto di giurisdizione emerga in modo macroscopico e manifesto, cioè *ictu oculi*» (*ex multis*, sentenze n. 144 del 2005, n. 179 del 1999 e n. 98 del 1997; nonché l'ordinanza n. 167 del 1997), vale di per sé ad escludere la inammissibilità, sotto tale profilo, della questione prospettata.

2.2 — Sempre in via preliminare, non v'è, infine, dubbio che la sollevata questione sia rilevante nel giudizio *a quo* dato che esso verte sulla legittimità o meno del provvedimento con cui, in applicazione delle due disposizioni censurate, è stato determinato, ben oltre la scadenza del termine indicato dall'art. 10 della legge regionale della Campania n. 16 del 1983, l'ammontare dei conguagli da operare sui contributi di esercizio versati a favore delle aziende di trasporto pubblico locale relativamente agli anni 1994, 1995, 1996 e 1997. Pertanto, il rimettente deve valutare, alla stregua delle disposizioni censurate, la tempestività del provvedimento amministrativo di fronte a lui impugnato.

3. — Il rimettente censura le due disposizioni denunciate in quanto, a suo avviso, le medesime determinano, in successione, la duplice riapertura di un termine procedimentale, ritenuto perentorio, senza che tale effetto trovi una sua giustificazione sia sotto il profilo della ragionevolezza sia sotto quello del rispetto del principio di buona amministrazione, essendo, invece, esse esclusivamente finalizzate a rimediare all'avvenuta inosservanza, da parte della struttura amministrativa regionale, dell'originario termine, inutilmente decorso senza che fosse stata operata la determinazione dell'ammontare dei conguagli di cui all'art. 2 della legge regionale n. 16 del 1983. Aggiunge il rimettente che, essendo stato riaperto il detto termine solo con riferimento a talune annualità, il legislatore regionale, dettando una duplice disciplina per situazioni diversificate solo in relazione all'anno di riferimento del conguaglio, avrebbe, altresì, realizzato una ingiustificata disparità di trattamento di posizioni che, per il resto, sono fra loro identiche.

4.1. — La questione è fondata.

4.2. — Deve concordarsi con il rimettente in ordine alla perentorietà del termine previsto dall'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1983. Depongono, in tal senso, argomenti sia logici sia funzionali. È lo stesso legislatore regionale che, con le due disposizioni oggetto di censura, detta una sostanziale interpretazione autentica della disposizione originaria. Infatti, ove l'art. 17, comma 1, della legge della Regione Campania n. 5 del 1999 e l'art. 1, comma 3, della successiva legge n. 8 del 2004 non avessero avuto come presupposto interpretativo la perentorietà del termine stabilito dal citato art. 10 della legge regionale n. 16 del 1983, priva di senso sarebbe stata la loro stessa adozione, dato che hanno come unico contenuto l'espressa previsione di una disciplina in deroga alla scadenza del termine in questione.

E', del resto, la stessa analisi letterale dei due testi normativi censurati che fa pervenire a questa conclusione. Nel comma 1 dell'art. 17 della legge regionale n. 5 del 1999 si prevede che «In deroga a quanto disposto all'articolo 10 della legge regionale 25 gennaio 1983, n. 16, la Giunta regionale determina, entro tre mesi dalla entrata in vigore della presente legge, i conguagli dei contributi di esercizio erogati in acconto per gli anni 1994, 1995, 1996 e 1997». Questa disposizione della legge regionale, nel prorogare il termine per i conguagli, reca, prevedendo che quanto essa sancisce avvenga «in deroga» rispetto alla precedente normativa, una interpretazione autentica, implicita ma dal significato univoco, del contenuto dell'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1983 e, quindi, del valore da attribuire al termine in esso previsto.

Analoga lettura deve darsi del comma 3 dell'art. 1 della legge regionale n. 8 del 2004, il quale dispone che «il termine previsto dalla legge regionale 5 agosto 1999, n. 5, articolo 17, è differito di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge». Anche esso, facendo riferimento a quanto prevedeva l'art. 17 della legge n. 5 del 1999, è derogatorio del termine stabilito nell'art. 10 della legge Regione Campania n. 16 del 1983 del quale riafferma, dopo che il locale Tribunale amministrativo regionale si era pronunciato in tal senso, la perentorietà.

L'argomento funzionale è legato al fatto che solo la individuazione di un termine perentorio consente di determinare con la necessaria precisione, alla scadenza del termine stesso, lo stato finanziario, da rappresentare nei documenti contabili, delle aziende di trasporto pubblico che beneficino dei contributi in questione.

4.3. — Riguardo a questa ultima affermazione risulta opportuno anche un attento esame di quanto ha disposto la legge quadro in materia e, soprattutto, delle interrelazioni che essa ha stabilito tra le varie fasi che contribuiscono a formare il disegno organico che la suddetta legge è venuta a comporre relativamente al trasporto pubblico locale.

La legge 10 aprile 1981, n. 151 (Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali. Istituzione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore), dopo aver precisato, all'art. 1, che in essa sono stabiliti «i principi fondamentali cui le regioni a statuto ordinario devono attenersi nell'esercizio delle potestà legislative e di programmazione, in materia di trasporti pubblici locali», ha previsto, alla lettera c) dell'art. 2, che le Regioni «nell'ambito delle loro competenze [...] adottano programmi poliennali o annuali di intervento, sia per gli investimenti sia per l'esercizio dei trasporti pubblici locali».

Dopo che nel primo comma dell'art. 5 viene previsto che «i contributi per l'esercizio e per gli investimenti di cui alla lettera c) dell'art. 2, relativi ai servizi di trasporto pubblico locale di cui al primo comma dell'art. 1, sono erogati dalla regione direttamente ovvero tramite gli enti» locali o i loro consorzi, nel successivo art. 6 si prevede che «i contributi di esercizio, di cui all'articolo 5, sono erogati dalla regione, sulla base di principi e procedure stabiliti con legge regionale, con l'obiettivo di conseguire l'equilibrio economico dei bilanci dei servizi di trasporto e sono determinati annualmente calcolando: a) il costo economico standardizzato del servizio con riferimento a criteri e parametri di rigorosa ed efficiente gestione, distinto per categorie e modi di trasporto e tenuto conto, attraverso analisi comparate, della qualità del servizio offerto e delle condizioni ambientali in cui esso viene svolto; b) i ricavi del traffico presunti derivanti dall'applicazione di tariffe minime stabilite dalla regione, con il concorso degli enti locali interessati [...]; c) l'ammontare dei contributi, entro i limiti dello stanziamento di cui all'articolo 5, da erogare alle imprese od esercizi di trasporto sulla base di parametri obiettivi per coprire la differenza tra costi e ricavi come sopra stabiliti».

Da questo complesso normativo, delineato dalla legge-quadro nazionale, cui, come indicato nel successivo punto 6.2, la Regione Campania si è adeguata con la legge regionale 25 gennaio 1983, n. 16, emerge che la previsione dei contributi di esercizio erogati dalla Regione aveva «l'obiettivo di conseguire l'equilibrio economico dei bilanci dei servizi di trasporto» (art. 6, primo comma, della legge n. 151 del 1981).

Ne deriva, quindi, che il termine stabilito per il conguaglio tra quanto corrisposto dalla Regione in via preventiva e quanto effettivamente dovuto non può che essere perentorio, posto che la sua determinazione viene ad essere presupposto necessario per il conseguimento di una finalità (il citato «equilibrio economico dei bilanci dei servizi di trasporto») che — considerato che l'A.N.M. è integralmente partecipata dal comune — costituisce una delle modalità di attuazione del principio del «buon andamento» della pubblica amministrazione.

4.4. — Alla considerazione che la perentorietà di un termine non può che riguardare tutte le parti interessate alla fattispecie cui quel termine si riferisce, e, quindi, nel caso della presente legge, anche l'A.N.M. e il comune di Napoli ed al consequenziale quesito relativo al *quid agitur* nel caso in cui il conguaglio avesse comportato una partita attiva per questi ultimi soggetti, fornisce adeguata risposta quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 355 del 2002. In essa, esaminando il caso in cui una Pubblica Amministrazione era rimasta silente di fronte ad una richiesta, avente carattere pretensivo, di un soggetto privato, si è precisato che «la mancata osservanza del termine a provvedere non comporta la decadenza dal potere, ma vale a connotare in termini di illegittimità il comportamento della pubblica amministrazione, nei confronti del quale i soggetti interessati alla conclusione del pro-

cedimento possono insorgere utilizzando, per la tutela della propria situazione soggettiva, tutti i rimedi che l'ordinamento appresta in via generale in simili ipotesi (dal risarcimento del danno all'esecuzione del giudicato che abbia accertato l'inadempienza della pubblica amministrazione)».

È opportuno sottolineare che a questa conclusione, nella citata sentenza, si è giunti facendo riferimento alla «chiara lettera della legge n. 241 del 1990» che fissa in via suppletiva in trenta giorni il termine in cui l'Amministrazione deve provvedere «a prescindere dall'efficacia ampliativa o restrittiva della sfera giuridica dei destinatari dell'atto (sentenza n. 262 del 1997)», mentre, nel caso di cui alla legge in oggetto, è lo stesso art. 10 della legge regionale n. 16 del 1983 che fissa il termine non derogabile.

5. — È indubbio che le due disposizioni impugnate, prevedendo ambedue la riapertura di un termine già spirato, si caratterizzano per essere dotate di efficacia retroattiva.

Più volte questa Corte è intervenuta per scrutinare la rispondenza ai principi della Carta costituzionale di disposizioni aventi forza di legge dotate di efficacia retroattiva. In tali occasioni la Corte ha precisato che, «al di fuori della materia penale (dove il divieto di retroattività della legge è stato elevato a dignità costituzionale dall'art. 25 Cost.), l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza n. 282 del 2005 e, nello stesso senso, fra le molte, le sentenze n. 525 del 2000 e n. 416 del 1999).

In particolare, con riferimento al rispetto del principio dell'affidamento quale limite alla possibilità per il legislatore di incidere, con norme dotate di efficacia retroattiva, su situazioni sostanziali poste in essere in vigenza di leggi precedenti, la Corte ha affermato che il criterio in base al quale deve svolgersi il giudizio di costituzionalità è dettato dalla rispondenza o meno a criteri di ragionevolezza del regolamento di interessi, innovativo rispetto a quello preesistente, che scaturisce dalla norma sopravvenuta (in questi termini, fra le altre, le sentenze n. 446 del 2002, n. 419 del 2000, n. 416 del 1999 e n. 822 del 1988).

6.1. — Esaminando la fattispecie normativa, ritiene questa Corte che l'assetto degli interessi in questione, che è stato realizzato tramite la insistita rimessione in termini degli uffici regionali, recuperando, quindi, una situazione soggettiva ormai consumatasi, non corrisponda al più volte richiamato criterio di ragionevolezza.

Attraverso le norme oggetto del giudizio di costituzionalità, infatti, il legislatore regionale, non solo ha perseguito esclusivamente lo scopo di porre rimedio alla prolungata inerzia della sua struttura amministrativa, sacrificando contemporaneamente, all'esito di una arbitraria ponderazione, la posizione di altri soggetti, ma ciò ha fatto non nella immediatezza dello spirare del termine entro il quale la azione amministrativa doveva trovare il suo ordinario compimento, bensì a distanza di un periodo di tempo che, per la sua considerevole ampiezza, non poteva che avere rafforzato nei soggetti coinvolti dalle dette disposizioni il giustificato affidamento nell'avvenuto consolidamento della situazione sostanziale che nel frattempo si era creata.

6.2. — Si deve altresì considerare che la disposizione — la quale originariamente prevedeva per il conguaglio il termine del «31 maggio dell'anno successivo a quello cui il contributo» si riferiva (cioè il primo comma dell'art. 10 della legge della Regione Campania n. 16 del 1983) — inseriva detta operazione nell'ambito di una articolata procedura avente molteplici finalità. Infatti il conguaglio tra l'importo dovuto e il contributo corrisposto dalla Regione anticipatamente era la risultante di una serie di elementi specificamente indicati nel citato art. 10.

Detto conguaglio doveva cioè avvenire sulla base: «a) delle percorrenze risultanti dai programmi di esercizio [...]; b) della revisione del costo economico standardizzato [...]; c) dei parametri di utilizzo dei veicoli e del personale risultanti a consuntivo per ciascuna azienda [...]; d) dei ricavi effettivamente conseguiti».

Si trattava, in sostanza, di una serie di elementi che, nell'immediato, servivano a determinare l'importo del conguaglio, ma che, nella sistematica della legge, avevano anche la funzione di fornire importanti dati in ordine alla possibilità di miglioramento del servizio svolto dalla concessionaria. Significativamente l'art. 2, primo comma, della stessa legge regionale n. 16 del 1983, nello stabilire che «i contributi di cui all'art. 1 [cioè quelli di esercizio, erano] determinati dalla Giunta regionale annualmente per ciascuna azienda entro il 31 dicembre del-

l'anno precedente a quello cui i contributi si riferi[vano]», prevedeva che il calcolo avvenisse tenendo conto, tra l'altro, del «costo economico standardizzato dei servizi» a sua volta riferito «a criteri e parametri di rigorosa ed efficiente gestione, distinto per categorie e modi di trasporto e tenuto conto, attraverso analisi comparate, della qualità del servizio offerto e delle condizioni ambientali in cui esso [veniva] svolto» nonché dei «ricavi del traffico presunti derivanti dall'applicazione di tariffe minime stabilite dalla Regione». Era altresì previsto che «la Giunta regionale, tenuto conto dei contributi per gli investimenti operati per l'attuazione dei programmi aziendali, determina[ss]e annualmente l'incremento del rapporto ricavi-costi che [doveva] essere assicurato a livello regionale attraverso le tariffe, nonché attraverso i provvedimenti di organizzazione e ristrutturazione aziendale e l'adozione di idonee misure di organizzazione del traffico».

Risulta, quindi, che la normativa dava vita ad un sistema circolare in cui i dati che erano previsti per l'effettuazione del conguaglio (cioè le percorrenze, la revisione del costo economico standardizzato, i parametri di utilizzo dei veicoli e del personale, i ricavi effettivamente conseguiti) avevano un fine ulteriore rispetto alla definizione del saldo contabile tra la Regione e il concessionario e alla determinazione degli importi in acconto per l'anno successivo. Essi servivano cioè per sottoporre alla Regione gli elementi necessari per valutare: la «rigorosa ed efficiente gestione», la «qualità del servizio offerto e delle condizioni ambientali in cui esso [veniva] svolto», «i provvedimenti di organizzazione e ristrutturazione aziendale» e l'opportunità della «adozione di idonee misure di organizzazione del traffico». È, quindi, evidente che i dati del conguaglio assolvono alla loro funzione se forniti nell'immediatezza, non certo se affastellati in una richiesta distanziata anche di una decina d'anni dal periodo cui i dati stessi si riferiscono.

L'extrapolazione del solo saldo contabile da una procedura finalizzata a rendere il servizio del trasporto pubblico locale più efficiente e più rispondente alle esigenze, evidenzia ancora di più l'irragionevolezza del contenuto delle censurate disposizioni.

7. — Rimangono assorbiti i residui profili di illegittimità dedotti dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2004), e 17, comma 1, della legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5 (Disposizioni di finanza regionale).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 18 aprile 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* NAPOLITANO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria l'8 maggio 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 157

*Sentenza 18 aprile - 8 maggio 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge finanziaria 2006 - Ricorso della Regione Campania - Pluralità di questioni - Trattazione delle questioni concernenti i commi 54 e 55 dell'art. 1 - Riserva di ulteriori decisioni.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 54 e 55.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge finanziaria 2006 - Riduzione del trattamento economico dei sottosegretari di Stato - Disciplina dell'entrata in vigore e del periodo di efficacia - Ricorso della Regione Campania - Questione sollevata nei confronti di disposizione correlata ad altra non impugnata - Inammissibilità.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 55.

– Costituzione, artt. 114, 117, 118 e 119.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge finanziaria 2006 - Riduzioni delle indennità degli organi comunali e provinciali - Ricorso della Regione Campania - Questione priva di motivazione in ordine ai parametri costituzionali evocati - Inammissibilità.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 54.

– Costituzione, artt. 114 e 118.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge finanziaria 2006 - Indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali - Riduzione nella misura del dieci per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005 - Ricorso della Regione Campania - Introduzione di un precetto specifico e puntuale, con conseguente indebita compressione dell'autonomia finanziaria regionale e con esorbitanza dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 54.

– Costituzione, artt. 117 e 119.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 54 e 55, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006), promosso con ricorso della Regione Campania, notificato il 27 febbraio 2006, depositato in cancelleria il 3 marzo 2006 ed iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2006;

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

Udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2007 il giudice relatore Sabino Cassese;

Uditi gli avvocati Vincenzo Coccozza per la Regione Campania e gli avvocati dello Stato Franco Favara e Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — La Regione Campania ha proposto ricorso avverso diverse disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006), tra cui l'art. 1, commi 54 e 55. La questione è stata sollevata in riferimento agli artt. 114, 117, 118 e 119 della Costituzione.

Il comma 54 prevede che, «Per esigenze di coordinamento della finanza pubblica», sono ridotti «nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005 i seguenti emolumenti: *a*) le indennità di funzione spettanti ai sindaci, ai presidenti delle province e delle regioni, delle comunità montane, ai presidenti dei consigli circoscrizionali, comunali, provinciali e regionali, ai componenti degli organi esecutivi e degli uffici di presidenza dei consigli dei citati enti; *b*) le indennità e i gettoni di presenza spettanti ai consiglieri circoscrizionali, comunali, provinciali, regionali e delle comunità montane; *c*) le utilità comunque denominate spettanti per la partecipazione ad organi collegiali dei soggetti di cui alle lettere *a*) e *b*) in ragione della carica rivestita».

Il comma 55 stabilisce che «A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e per un periodo di tre anni, gli emolumenti di cui al comma 53 non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 settembre 2005, come ridotti ai sensi del medesimo comma 53».

La Regione lamenta la lesione sia della propria autonomia finanziaria, sia di quella degli organi politici regionali e ritiene, alla luce della giurisprudenza costituzionale, inammissibile una previsione normativa statale recante limiti all'entità di una singola voce di spesa, ciò in quanto essa si risolverebbe «in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area [...] riservata alle autonomie regionali e agli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri [...] ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (sent. n. 390 del 2004)».

Secondo la Regione, la specificità della limitazione costituisce violazione dell'autonomia finanziaria che viene ad incidere addirittura sull'autonomia degli organi politici regionali, «ponendosi come strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli stessi».

2. — Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

Premette la difesa erariale che con i commi 52 e 53 della stessa legge n. 266 del 2005 sono state ridotte le indennità mensili spettanti ai parlamentari nazionali, europei ed ai sottosegretari di Stato e che riduzioni simili sono state disposte — dai commi 56 fino a 62 — per le indennità o altre utilità, comunque denominate, corrisposte per incarichi di consulenza, nonché per i compensi corrisposti ai componenti degli organi di autogoverno della magistratura, ai componenti del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana e ai componenti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Secondo l'Avvocatura generale, la censura riferita al comma 55 sarebbe inammissibile, atteso che esso disciplina l'entrata in vigore e il periodo di efficacia della riduzione del trattamento economico dei sottosegretari di Stato, disposta nel comma 53, non impugnato dalla Regione Campania.

Sarebbe inammissibile anche la censura relativa al comma 54, nella parte concernente le riduzioni delle indennità degli organi comunali e provinciali, non costituendo, queste, «voci di spesa a carico del bilancio regionale».

Comunque, nel merito, la questione di costituzionalità relativa al comma 54 sarebbe infondata, perché la disposizione è qualificata come norma «di coordinamento della finanza pubblica» e ha alla base imperiose esigenze di «risparmio». Inoltre, la Regione beneficerebbe di tali disposizioni, mentre sarebbero legittimate a dolersene soltanto le persone fisiche colpite dalla riduzione delle indennità.

3. — In prossimità della data fissata per l'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria nella quale, oltre a richiamare le difese già svolte, ha segnalato che le misure di contenimento del «costo della politica» sono state ribadite dall'art. 1, commi 721, 722 e 723 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), nei quali si prescrive che il contenimento della spesa pubblica deve garantire «un miglioramento dei saldi finanziari dei bilanci regionali pari al 10 per cento rispetto ai saldi dell'anno precedente» (ossia dell'anno 2006).

4. — Anche la Regione Campania ha depositato una memoria volta a riaffermare che l'intervento normativo censurato è invasivo dell'autonomia finanziaria regionale.

#### *Considerato in diritto*

1. — La Regione Campania censura, insieme ad altre disposizioni, i commi 54 e 55, dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006). Oggetto della questione di legittimità è se le predette norme statali, nel ridurre le indennità corrisposte ai titolari di organi politici regionali, abbiano posto un limite all'entità di una singola voce di spesa del bilancio regionale, in violazione degli artt. 114, 117, 118 e 119 della Costituzione. In particolare, la Regione lamenta la lesione sia della propria autonomia finanziaria, sia di quella degli organi politici regionali e ritiene, alla luce della giurisprudenza costituzionale, illegittima una previsione normativa statale recante limiti all'entità di una singola voce di spesa (sentenza n. 390 del 2004).

2. — L'impugnazione delle citate disposizioni viene trattata separatamente rispetto ad altre questioni promosse dalla Regione Campania con il medesimo ricorso, che formano oggetto di distinte pronunce.

3. — La questione relativa al comma 55 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 è inammissibile.

Come rilevato dall'Avvocatura generale dello Stato, il predetto comma disciplina l'entrata in vigore e il periodo di efficacia della riduzione del trattamento economico dei sottosegretari di Stato, disposta dal correlato comma 53; ma quest'ultima disposizione non è stata impugnata dalla Regione ricorrente.

4. — Parimenti inammissibile è l'impugnazione del comma 54 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, in riferimento alla pretesa violazione degli artt. 114 e 118 Cost., mancando del tutto la motivazione in ordine a tali parametri.

5. — Invece, è fondata la questione relativa allo stesso comma 54, in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost.

5.1. — Come emerge dal ricorso, la Regione chiede una pronuncia caducatoria della norma che riduce le indennità corrisposte ai soli titolari degli organi politici regionali, non assumendo rilievo la circostanza che nella successiva memoria essa accenni al proprio ruolo di «ente esponenziale» «degli enti locali».

La legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali) demanda la fissazione delle indennità spettanti ai titolari delle cariche politiche della Regione alle leggi regionali e ai rispettivi statuti.

Nel caso in esame, l'art. 20, numero 21), della legge 22 maggio 1971, n. 348 (Approvazione, ai sensi dell'art. 123, comma secondo, della Costituzione, dello Statuto della Regione Campania), dispone che spetta al Consiglio regionale determinare le indennità dei consiglieri, dei componenti della giunta e degli altri organi della Regione. In attuazione dello statuto, la legge regionale 4 luglio 1991, n. 10 (Integrazione e modifica della legge regionale 5 agosto 1972, n. 5 concernente: determinazione delle indennità spettanti ai consiglieri regionali della Campania, ai componenti della giunta e degli uffici consiliari in relazione alle funzioni esercitate, in attuazione dell'art. 20, n. 21, dello statuto regionale e successive modificazioni), determina l'ammontare delle indennità spettanti ai titolari delle cariche politiche regionali.

Invece, la disciplina delle indennità spettanti agli organi politici degli enti locali è contenuta nel Capo IV (Status degli amministratori locali), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che pone limiti alla fissazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza e ne demanda la determinazione ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali (art. 82 commi 1, 2 e 8).

5.2. — Il censurato comma 54, nel fissare la riduzione delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali «nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005», pone un precetto specifico e puntuale, comprimendo l'autonomia finanziaria regionale ed eccedendo dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 417 del 2005).

La legge statale può prescrivere criteri e obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), non imporre alle Regioni minutamente gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi. Ciò si risolve «in un'indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie regionali» (si vedano, tra le molte, le sentenze n. 88 del 2006 e n. 449 del 2005).

Ne discende l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 54, della legge n. 266 del 2005, nella parte in cui prevede la riduzione percentuale delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni sollevate con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)», nella parte in cui si riferisce ai titolari degli organi politici regionali;*

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 55, della predetta legge n. 266 del 2005, promossa, in riferimento agli artt. 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 54, della stessa legge n. 266 del 2005, promossa, in riferimento agli artt. 114 e 118 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* CASSESE

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria l'8 maggio 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 158

*Sentenza 18 aprile - 8 maggio 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Disabile - Coniuge convivente - Diritto al congedo straordinario per l'assistenza - Mancata previsione - Violazione di un diritto fondamentale della persona nonché dei principi di uguaglianza, di tutela della salute e di tutela della famiglia fondata sul matrimonio - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151, art. 42, comma 5.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29 e 32.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), promosso con ordinanza del 10 luglio 2006 dal Tribunale di Cuneo sul ricorso proposto da I.C. contro il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, iscritta al n. 544 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2006.

Udito nella camera di consiglio del 21 marzo 2007 il giudice relatore Maria Rita Saulle.

*Ritenuto in fatto*

1. — Il Tribunale di Cuneo, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 10 luglio 2006, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 29 e 32 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), «nella parte in cui non prevede il diritto del coniuge di soggetto con handicap in situazione di gravità a fruire del congedo ivi indicato».

1.1. — Il giudice rimettente premette, in punto di fatto, che oggetto del giudizio *a quo* è una controversia di lavoro promossa da un dipendente di un istituto di istruzione superiore, con contratto a tempo determinato, nei confronti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per ottenere il riconoscimento del diritto al congedo straordinario retribuito previsto dall'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, motivato dalla necessità di assistere la moglie in situazione di disabilità grave ai sensi dell'art. 3, commi 1 e 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate).

Riferisce, in particolare, il rimettente che la domanda di congedo in questione è stata respinta dall'amministrazione dell'istituto ove il ricorrente presta servizio, sulla considerazione che il citato art. 42, comma 5, non include il coniuge del disabile nel novero degli aventi diritto a tale tipo di beneficio. E ciò, nonostante che, nel caso di specie, il ricorrente risulti essere l'unico soggetto in grado di assistere la moglie posto che del nucleo familiare

fanno parte due figlie minori e che la famiglia di origine della donna non risulta in grado di prestarle alcun tipo di assistenza, essendo il padre deceduto, la madre invalida al 74 per cento, e l'unica sorella non convivente impegnata ad attendere alle incombenze della propria famiglia.

2. — In punto di diritto, il giudice *a quo* osserva che la *ratio legis* del congedo straordinario retribuito e coperto da contribuzione figurativa non risiederebbe nella sola tutela della maternità e della paternità perseguita dal d.lgs. n. 151 del 2001 — ove è contemplata, oggi, la relativa disposizione (art. 42, comma 5) —, ma si inscriverebbe nel più ampio disegno di tutela della salute psico-fisica del disabile prefigurato dalla legge 8 marzo del 2000, n. 53 (Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città), ove detta previsione era, in origine, collocata (art. 4, comma 4-*bis*), accanto a quella relativa al congedo non retribuito (art. 4, comma 2), quest'ultimo spettante anche al coniuge del disabile.

Tale previsione si collocherebbe, anzi, secondo il rimettente, nel contesto della normativa a tutela dei disabili e, più specificatamente, della legge n. 104 del 1992, la quale avrebbe «come finalità la garanzia del pieno rispetto della dignità umana e dei diritti di libertà e autonomia della persona handicappata, la promozione della piena integrazione del disabile nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società», predisponendo in suo favore servizi e prestazioni diretti alla prevenzione, alla cura e alla riabilitazione delle minorazioni, nonché alla sua tutela giuridica ed economica.

2.1. — A sostegno della correttezza dell'inquadramento giuridico dell'istituto suddetto, il giudice *a quo* richiama quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 233 del 2005, con la quale l'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, è stato definito norma diretta «a favorire l'assistenza al soggetto con handicap grave mediante la previsione del diritto ad un congedo straordinario — remunerato in misura corrispondente all'ultima retribuzione e coperto da contribuzione figurativa — che, all'evidente fine di assicurare continuità nelle cure e nell'assistenza ed evitare vuoti pregiudizievole alla salute psico-fisica del soggetto diversamente abile, è riconosciuto non solo in capo alla lavoratrice madre o in alternativa al lavoratore padre ma anche, dopo la scomparsa, a favore di uno dei fratelli o delle sorelle conviventi».

Sotto altro profilo, sottolinea ancora il rimettente, la medesima pronuncia avrebbe evidenziato che i fattori di recupero e di superamento dell'emarginazione dei «soggetti deboli» sarebbero rappresentati non solo dalle pratiche di cura e di riabilitazione, ma anche dal pieno ed effettivo loro inserimento nella famiglia, considerato il fondamentale ruolo da questa svolto nella cura e nell'assistenza dei disabili, rispetto al quale l'istituto del congedo straordinario retribuito si porrebbe quale specifico intervento economico integrativo di sostegno.

2.2. — Alla luce di tali considerazioni, ad avviso del rimettente, risulterebbe costituzionalmente illegittima l'esclusione del coniuge del disabile in situazione di gravità dal novero dei soggetti beneficiari del congedo in questione (genitori, o, in caso di loro scomparsa o totale inabilità, fratelli o sorelle conviventi del disabile), per contrasto con gli artt. 2, 3, 29 e 32 della Costituzione.

2.3. — In primo luogo, con specifico riferimento alla dedotta lesione dell'art. 29 Cost., il giudice rimettente osserva che il mancato riconoscimento del diritto al congedo straordinario retribuito al coniuge del disabile in condizione di gravità determinerebbe un'ingiustificata minore tutela del nucleo familiare proprio nei casi in cui sarebbe più forte l'esigenza di garantire che il lavoratore conservasse la medesima retribuzione nel periodo destinato all'assistenza del consorte. È, infatti, verosimile che in tali casi — come nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo* — il coniuge abile sia l'unico in grado di garantire il mantenimento economico, oltre che del consorte che necessita di assistenza continuativa, anche degli altri membri della famiglia.

2.4. — In secondo luogo, l'attuale disciplina riserverebbe irragionevolmente un trattamento peggiore al coniuge del disabile che versi in situazione di gravità rispetto a quello assicurato al genitore, o, in caso di sua impossibilità, ai fratelli e alle sorelle del disabile, in relazione alla possibilità di adempiere ai doveri di assistenza e di cura del proprio consorte (di cui all'art. 2 della Costituzione), in quanto detto coniuge sarebbe posto di fronte all'alternativa fra prestare assistenza a quest'ultimo, fruendo del congedo senza alcuna retribuzione — previsto dall'art. 4, comma 2, della legge n. 53 del 2000 —, ovvero continuare a lavorare per assicurare allo stesso, nei limiti delle proprie capacità, i mezzi economici di sostentamento e le cure adeguate, mentre gli sarebbe negata ogni possibilità di intervento ai fini dell'assistenza morale.

2.5. — In terzo luogo, l'esclusione del coniuge del disabile dalla fruizione del congedo straordinario retribuito determinerebbe anche una tutela del disabile nell'esercizio del diritto alla cura e alla salute minore rispetto a quella assicurata al disabile assistito dai genitori o, in loro mancanza, dai fratelli conviventi.

3. — In punto di rilevanza, il rimettente afferma che nel giudizio *a quo* il rifiuto dell'amministrazione dell'istituto scolastico di riconoscere il congedo straordinario retribuito al ricorrente si fonda unicamente sulla «attuale portata della norma» e sulla «limitata sfera applicativa della stessa», cosicché l'eventuale accoglimento della questione sollevata «consentirebbe al ricorrente di beneficiare del congedo da lui richiesto».

*Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale di Cuneo, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), «nella parte in cui non prevede il diritto del coniuge di soggetto con handicap in situazione di gravità a fruire del congedo ivi indicato», per contrasto con gli artt. 2, 3, 29 e 32 della Costituzione.

Ad avviso del giudice rimettente, infatti, la norma censurata, riconoscendo il diritto al congedo straordinario retribuito esclusivamente ai genitori della persona in situazione di disabilità grave o, in alternativa, in caso di loro scomparsa o impossibilità — dopo la sentenza n. 233 del 2005 di questa Corte — ai fratelli e alle sorelle con essa conviventi, determinerebbe un ingiustificato trattamento peggiore di un soggetto, il coniuge, tenuto ai medesimi obblighi di assistenza morale e materiale nei confronti del consorte disabile. La disposizione denunciata, al contempo, riserverebbe irragionevolmente una minor tutela sia al nucleo familiare del disabile, rispetto a quella riservata alla sua famiglia di origine, sia al diritto alla salute dello stesso, la cui realizzazione è assicurata anche attraverso il sostegno economico della famiglia che lo assiste.

2. — La questione è fondata.

2.1. — Ai fini del corretto inquadramento del dubbio di legittimità sollevato, occorre, preliminarmente, evidenziare la *ratio legis* dell'istituto del congedo straordinario retribuito, alla luce dei suoi presupposti e delle vicende normative che lo hanno caratterizzato.

2.2. — L'istituto in esame era stato originariamente contemplato dall'art. 4, comma 4-*bis*, della legge 8 marzo 2000, n. 53 (Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città), finalizzato alla disciplina dei «congedi per eventi e cause particolari». Lo stesso istituto è stato successivamente regolato dall'art. 80, comma 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, contenente «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», che ne ha ampliato i contenuti, accrescendo significativamente il numero e la qualità delle forme di tutela esistenti. In effetti, sulla base del combinato disposto delle due norme sopra citate, si è attribuita la possibilità di fruire di un congedo di durata analoga a quello previsto per gravi motivi familiari — assistito dal diritto di percepire un'indennità corrispondente all'ultima retribuzione, nonché coperto da contribuzione figurativa — ai lavoratori dipendenti pubblici e privati, i cui figli si trovassero in situazione di disabilità grave da almeno cinque anni; disabilità accertata con le forme previste dagli artt. 3 e 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate).

Detto beneficio spettava, alle medesime condizioni ed in via alternativa, anche ai fratelli o alle sorelle conviventi con il disabile in caso di «scomparsa» dei genitori.

Sin dal momento della sua introduzione, dunque, l'istituto in questione mirava a garantire l'assistenza della persona con handicap grave già in atto, pur limitando l'ambito di operatività del beneficio ai componenti (genitori e, in caso di loro scomparsa, fratelli o sorelle) della sola famiglia di origine del disabile.

A seguito dell'emanazione del d.lgs. n. 151 del 2001, l'istituto del congedo straordinario fu collocato al comma 5 dell'art. 42 con la rubrica «Riposi e permessi per i figli con handicap grave» e, con modifica operata dall'art. 3, comma 106, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)», riconosciuto a prescindere dal presupposto della permanenza da almeno cinque anni della situazione di disabilità grave.

2.3. — Questa Corte ha già operato un primo vaglio dell'istituto del congedo straordinario, come delineato a seguito delle richiamate vicende normative, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, nella parte in cui non prevedeva «il diritto di uno dei fratelli o delle sorelle conviventi con soggetto con handicap in situazione di gravità a fruire del congedo ivi indicato, nell'ipotesi in cui i genitori siano impossibilitati a provvedere all'assistenza del figlio handicappato perché totalmente inabili» (sentenza n. 233 del 2005).

In tale occasione, si è sottolineato che il congedo straordinario retribuito si iscrive negli interventi economici integrativi di sostegno alle famiglie che si fanno carico dell'assistenza della persona diversamente abile, evidenziando il rapporto di stretta e diretta correlazione di detto istituto con le finalità perseguite dalla legge n. 104 del 1992, ed in particolare con quelle di tutela della salute psico-fisica della persona handicappata e di promozione della sua integrazione nella famiglia.

Risulta, pertanto, evidente che l'interesse primario cui è preposta la norma in questione — ancorché sistematicamente collocata nell'ambito di un corpo normativo in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità — è quello di assicurare in via prioritaria la continuità nelle cure e nell'assistenza del disabile che si realizzino in ambito familiare, indipendentemente dall'età e dalla condizione di figlio dell'assistito.

2.4. — Sotto altro profilo, questa Corte ha più volte evidenziato la centralità del ruolo della famiglia nella assistenza del disabile e, in particolare, nel soddisfacimento dell'esigenza di socializzazione quale fondamentale fattore di sviluppo della personalità e idoneo strumento di tutela della salute del disabile intesa nella sua accezione più ampia (si veda, fra le altre, la sentenza n. 350 del 2003).

2.5. — Alla luce delle premesse sopra svolte, la norma censurata concernente il trattamento riservato al lavoratore, coniugato con un disabile in situazione di gravità e con questo convivente, omette di considerare, in violazione degli artt. 2, 3, 29 e 32 della Costituzione, le situazioni di compromissione delle capacità fisiche, psichiche e sensoriali tali da «rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione» — secondo quanto previsto dall'art. 3 della legge n. 104 del 1992 — che si siano realizzate in dipendenza di eventi successivi alla nascita, ovvero in esito a malattie di natura progressiva, così realizzando un inammissibile impedimento all'effettività della assistenza e della integrazione del disabile nell'ambito di un nucleo familiare in cui ricorrono le medesime esigenze che l'istituto in questione è deputato a soddisfare.

La norma censurata, infatti, esclude attualmente dal novero dei beneficiari del congedo straordinario retribuito il coniuge, pur essendo questi, sulla base del vincolo matrimoniale ed in conformità dell'ordinamento giuridico vigente, tenuto al primo posto (art. 433 cod. civ.) all'adempimento degli obblighi di assistenza morale e materiale del proprio consorte; obblighi che l'ordinamento fa derivare dal matrimonio.

Ciò implica, come risultato, un trattamento deteriore del coniuge del disabile, rispetto ai componenti della famiglia di origine.

2.6. — Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo n. 151 del 2001, nella parte in cui non prevede al primo posto il coniuge del disabile «in situazione di gravità», con questo convivente, trattandosi di una situazione che esige la medesima protezione ed il medesimo trattamento rispetto a quelli contemplati dalla norma.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella parte in cui non prevede, in via prioritaria rispetto agli altri congiunti indicati dalla norma, anche per il coniuge convivente con «soggetto con handicap in situazione di gravità», il diritto a fruire del congedo ivi indicato.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* SAULLE

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria l'8 maggio 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 159

*Sentenza 18 aprile - 8 maggio 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norma della legge finanziaria 2006 - Ricorso della Regione Siciliana - Impugnazione di numerose disposizioni - Trattazione delle questioni relative ai commi 43 e 44 dell'art. 1 - Decisione sulle altre questioni riservata a separate pronunce.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 43 e 44.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Contenimento della spesa pubblica - Soppressione dei trasferimenti dello Stato per l'esercizio delle funzioni già esercitate dagli uffici metrici provinciali e trasferite alle Camere di commercio - Obbligo per le Camere di commercio di provvedere all'esercizio delle funzioni con mezzi propri - Ricorso della Regione Siciliana - Lamentata modificazione di una norma di attuazione dello statuto senza l'osservanza del procedimento di approvazione delle stesse - Dedotta violazione del principio di copertura finanziaria - Censure riferite a norme di carattere generale non applicabili alla Regione Siciliana - Inammissibilità della questione.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 43 e 44.

– Costituzione art. 81, comma quarto; statuto Regione Siciliana, art. 43; d.lgs. 16 marzo 2001, n. 143, art. 1, comma 4.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 43 e 44, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006), promosso con ricorso della Regione Siciliana, notificato il 24 febbraio 2006, depositato in cancelleria il 1° marzo 2006 ed iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2006;

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

Udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2007 il giudice relatore Sabino Cassese;

Uditi gli avvocati Giovanni Carapezza Figlia per la Regione Siciliana e gli avvocati dello Stato Franco Favara e Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — La Regione Siciliana ha impugnato diverse disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006), tra cui l'art. 1, commi 43 e 44. La questione è stata promossa in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, all'art. 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e all'art. 1, comma 4, del decreto legislativo 16 marzo 2001, n. 143 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana concernenti il trasferimento alle camere di commercio delle funzioni e dei compiti degli Uffici metrici provinciali).

Nella parte censurata, il comma 43 sopprime i trasferimenti dello Stato per l'esercizio delle funzioni già esercitate dagli uffici metrici provinciali (UMP) e trasferite alle Camere di commercio, industria e artigianato e agricoltura (CCIAA), ai sensi dell'art. 20 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). Lo stesso comma sopprime le tariffe relative alla verifica degli strumenti di misura, fissate in base all'art. 16 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 (Trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali).

Il comma 44 stabilisce che «Al finanziamento delle funzioni di cui al comma 43 si provvede ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera c), della legge 29 dicembre 1993, n. 580», (quindi, con «i proventi derivanti dalla gestione di attività e dalla prestazione di servizi e quelli di natura patrimoniale»), «sulla base dei criteri stabiliti con decreto del Ministro delle attività produttive di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze».

1.1. — In generale, la Regione rileva che, nonostante la legge finanziaria contenga una clausola di salvaguardia (art. 1, comma 610) che ne impone un'applicazione compatibile con le norme sovraordinate degli statuti speciali, vi sono disposizioni — come quelle impugunate — che contrastano con tali prerogative costituzionali. Aggiunge che lo statuto attribuisce alla Regione Siciliana (art. 14) la potestà esclusiva in materia di ordinamento contabile proprio, degli enti locali e di tutte le realtà istituzionali ricomprese nel settore pubblico regionale e che, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, lo Stato può determinare solo i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, ma non dettare norme incidenti sull'esercizio delle funzioni già esercitate dagli uffici metrici provinciali in contrasto con le norme di attuazione dello statuto.

In particolare, sottolinea che i commi 43 e 44 impugnati — con il sopprimere i trasferimenti dello Stato per l'esercizio delle funzioni trasferite alle CCIAA, e con lo stabilire che al finanziamento delle stesse funzioni si provvede con i proventi derivanti dalla gestione di attività e dalla prestazione di servizi — modificano una norma di attuazione dello statuto, di rango superiore, in base alla quale ai nuovi oneri delle CCIAA «si provvede mediante somme da prelevarsi dagli stanziamenti di spesa del bilancio statale» (art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 143 del 2001). Da ciò la violazione della particolare procedura prevista nello statuto per l'emanazione (e la modifica) delle norme di attuazione (art. 43 dello statuto).

Premessa la propria legittimazione ad impugnare disposizioni concernenti le CCIAA, poiché la stretta connessione in termini finanziari tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie funzionali consente di ritenere che la lesione delle «competenze» delle CCIAA sia idonea a determinare la lesione delle «competenze» regionali, la Regione prospetta, inoltre, la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. Secondo la ricorrente, le norme impugunate sarebbero illegittime perché gravano le Camere di commercio di un onere in precedenza sostenuto dallo Stato, senza individuare, violando l'art. 81, quarto comma, Cost., un'apposita copertura finanziaria, così obbligandole ad imputare ai propri bilanci, mediante corrispondente utilizzo di risorse proprie, la spesa occorrente, con conseguente alterazione dell'equilibrio tra mezzi finanziari ed insieme delle funzioni e competenze.

2. — Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

Secondo la difesa erariale, la questione sarebbe inammissibile perché le disposizioni impugunate concernono le Camere di commercio e non direttamente la Regione Siciliana.

Nel merito, non sarebbe violata la normativa di attuazione, che non troverebbe corrispondenza a livello statutario, mentre alle norme di attuazione può riconoscersi una posizione sovraordinata nella gerarchia delle fonti solo a condizione che siano effettivamente attuative degli statuti.

Inconsistente, poi, sarebbe l'evocazione dell'art. 81 Cost., posto che il comma 44 impugnato prevede il «finanziamento delle funzioni» trasferite.

2.1. — In prossimità della data fissata per l'udienza pubblica, la difesa erariale ha depositato due memorie insistendo, con ulteriori argomentazioni, nelle conclusioni già presentate.

In particolare, si sofferma sul carattere ordinario della norma di attuazione invocata dalla Regione, in mancanza di una disposizione statutaria da attuare. Tale conclusione sarebbe fondata sull'art. 76 Cost., che delimita entro precisi confini l'esercizio della funzione legislativa del Governo. Solo distinguendo — all'interno delle disposizioni formalmente adottate con la speciale procedura di attuazione — quelle di «vera» attuazione, emanate per una effettiva e specifica esigenza di attuare gli statuti, dalle altre, e riconoscendo solo alle prime la forza sovraordinata, sarebbe rispettato l'art. 76 Cost. Nel caso di specie, secondo l'Avvocatura, l'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 143 del 2001, si sarebbe limitato a riprodurre una disposizione secondaria (art. 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 luglio 1999), che ha disciplinato il passaggio di risorse finanziarie dallo Stato alle Camere di commercio. Conseguentemente, trattandosi non di una norma di «vera» attuazione ma di una norma ordinaria, sarebbe costituzionalmente legittima «la sopravvenuta abrogazione della stessa ad opera del comma 43» impugnato.

#### *Considerato in diritto*

1. — Oggetto del giudizio di costituzionalità all'esame della Corte (promosso con ricorso concernente anche altri commi della stessa legge) è se le disposizioni contenute nell'art. 1, commi 43 e 44, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006), con il sopprimere i trasferimenti dello Stato per l'esercizio delle funzioni prima trasferite alle CCIAA, e con il prevedere che al finanziamento delle stesse funzioni si provvede con i proventi derivanti dalla gestione di attività e dalla prestazione di servizi, violino l'art. 1, comma 4, del decreto legislativo 16 marzo 2001, n. 143 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana concernenti il trasferimento alle Camere di commercio delle funzioni e dei compiti degli Uffici metrici provinciali), l'art. 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, l'art. 81, quarto comma, della Costituzione. In particolare, se le norme impuginate: *a)* abbiano modificato una norma di attuazione statutaria senza la particolare procedura prevista nello statuto per l'emanazione (e la modifica) delle norme di attuazione; *b)* facciano gravare sulle Camere di commercio un onere in precedenza sostenuto dallo Stato, senza individuare un'apposita copertura finanziaria, così obbligandole ad imputare ai propri bilanci, mediante corrispondente utilizzo di risorse proprie, la spesa occorrente, con conseguente alterazione dell'equilibrio tra mezzi finanziari ed insieme delle funzioni e competenze.

L'impugnazione delle citate disposizioni viene trattata separatamente rispetto alle altre questioni proposte con lo stesso ricorso, che formano oggetto di distinte pronunce.

2. — La questione è inammissibile per difetto di interesse all'impugnazione da parte della Regione.

Nell'ambito del processo di decentramento, a Costituzione invariata, posto in essere dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) e dal conseguente 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), l'art. 20 di tale decreto delegato ha attribuito alle CCIAA le funzioni esercitate dagli uffici metrici provinciali; il successivo art. 50 ha soppresso i suddetti uffici, disponendo il trasferimento alle stesse CCIAA delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative. In attuazione di quest'ultima norma, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 luglio 1999 che — con decorrenza dal 1° gennaio 2000 — ha individuato i beni, le risorse finanziarie, umane, strumentali

ed organizzative degli UMP da trasferire alle CCIAA. L'art. 4 di tale decreto, dopo aver provveduto alla quantificazione delle risorse finanziarie (sulla base delle somme destinate al funzionamento negli anni precedenti e dell'importo dei versamenti degli utenti all'erario per l'anno 1997), ne ha disposto l'iscrizione in un apposito fondo del Ministero del tesoro, da ripartire tra le CCIAA secondo la tabella B allegata.

Le disposizioni impugnate sono intervenute su tale assetto normativo, sopprimendo il trasferimento delle risorse finanziarie dallo Stato alle Camere di commercio (comma 43), e disponendo che al finanziamento delle funzioni esercitate da queste ultime si provvede con i proventi derivanti dalla gestione di attività e dalla prestazione di servizi e con i proventi di natura patrimoniale, fissati sulla base dei criteri stabiliti con decreto del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (comma 44).

Accanto a tali disposizioni generali, contenute nella legge finanziaria per l'anno 2006, esiste nell'ordinamento una disposizione specifica per la Regione Siciliana. La disciplina statale di attuazione del decentramento, sopra citata, stabiliva che per «le regioni a statuto speciale e le province autonome si provvede nei limiti e nel rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione» (art. 5, comma 1, del d.P.C.m. 6 luglio 1999). Nel 2001 sono state emanate le norme di attuazione relative alla Regione Siciliana, dove (art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 143 del 2001) è stabilito che agli oneri derivanti alle Camere di commercio si provvede mediante somme da prelevarsi dagli stanziamenti di spesa del bilancio statale (art. 4 del d.P.C.m. del 6 luglio 1999).

Dunque, le norme impugnate sono generali, ma non si applicano alla Regione Siciliana, per cui vige una apposita disciplina. Ne consegue che questa non ha interesse ad impugnare le norme generali.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni sollevate con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 43 e 44, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006), promossa, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, all'art. 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e all'art. 1, comma 4, del decreto legislativo 16 marzo 2001, n. 143 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana concernenti il trasferimento alle camere di commercio delle funzioni e dei compiti degli Uffici metrici provinciali), dalla Regione Siciliana con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* CASSESE

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria l'8 maggio 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 160

Ordinanza 18 aprile - 8 maggio 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza e assistenza sociale - Pensioni - Contributo di solidarietà sui trattamenti previdenziali obbligatori superiori ad un determinato importo - Ritenuta violazione dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza in relazione al principio della capacità contributiva - Sostanziale riproposizione di questione già decisa - Manifesta inammissibilità.**

- Legge 23 dicembre 1999, n. 488, art. 37.
- Costituzione, artt. 2, 36 e 38.

## 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. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2000), promosso con ordinanza del 12 gennaio 2004 dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, sui ricorsi riuniti proposti da Saraceno Divo e altri contro l'I.N.P.D.A.P., iscritta al n. 3 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2005;

Visti gli atti di costituzione di Falcolini Enrico, Corazzini Mario, Chiaula Giuseppe e Zocca Adalberto, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

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

Uditi gli avvocati Adalberto Zocca per sé medesimo, Enrico Falcolini per sé medesimo e per Corazzini Mario e Chiaula Giuseppe e l'avvocato dello Stato Giuseppe Nucaro per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto che, con ordinanza del 12 gennaio 2004 (pervenuta a questa Corte il 5 gennaio 2005), il giudice unico delle pensioni presso la Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 36 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2000), nella parte in cui dispone che: «da gennaio 2000, e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, complessivamente superiori al massimale annuo previsto dall'art. 2, comma 18, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), è dovuto, nella parte eccedente, un contributo di solidarietà, nella misura del 2%»;

che il giudice *a quo* riferisce che l'incidente di costituzionalità è sorto nel corso dei giudizi, successivamente riuniti, promossi da taluni magistrati in quiescenza della Corte dei conti, i quali hanno lamentato che sull'importo della pensione loro corrisposta nell'anno 2000 sia stata effettuata la trattenuta per contributo di solidarietà di cui al denunciato art. 37, chiedendo, di conseguenza, la restituzione di quanto trattenuto dall'ente previdenziale ed eccependo, in subordine, in riferimento agli artt. 3, 53, 36, e 38 Cost., l'incostituzionalità della predetta norma;

che il rimettente rammenta, altresì, di aver già sollevato, con ordinanza emessa il 10 gennaio 2002 nel corso dei giudizi, successivamente riuniti, proposti da due soltanto dei magistrati attualmente ricorrenti, questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 37 della legge n. 488 del 1999, per preteso contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost.;

che, espone ancora il giudice *a quo*, questa Corte, con ordinanza n. 22 del 2003, «ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità sollevata, assumendo che “il contributo di solidarietà, non potendo essere configurato come un contributo previdenziale, in senso stretto (sentenza n. 421 del 1995), va inquadrato nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, ... avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del regime patrimoniale dei lavoratori con la conseguenza che l’invocato parametro di cui all’art. 53 Cost. deve ritenersi inconferente siccome riguardante la materia dell’imposizione tributaria in senso stretto”»;

che, con la stessa ordinanza n. 22 del 2003, è stata poi ritenuta «irrilevante la censura di irragionevolezza», affermandosi che la «scelta del legislatore è stata operata in attuazione dei principi solidaristici sanciti dall’art. 2 della Costituzione attraverso l’imposizione di una ulteriore prestazione patrimoniale gravante solo su alcuni trattamenti previdenziali che superino un certo importo stabilito dalla legge»;

che il rimettente evidenzia inoltre che, a séguito della citata decisione di questa Corte, taluni ricorrenti hanno «insistito affinché fosse sollevata questione di legittimità costituzionale dell’art. 37 della legge 23 dicembre 1999 n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2000) anche con riferimento agli artt. 2, 36 e 38 della Costituzione»;

che, tanto premesso, il giudice *a quo*, in punto di rilevanza della sollevata questione, asserisce che «la disposizione contenuta nell’art. 37 della legge 23 dicembre 1999 n. 488 incide sicuramente sulla sorte dei ricorsi *de quibus*, destinati, in presenza di essa, così formulata e limitativa, al sicuro rigetto»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente assume che il contrasto del denunciato art. 37 con gli artt. 2 e 38 Cost. sussista, «in quanto, considerata la natura patrimoniale del contributo di solidarietà, esso si risolve in una imposizione in contrasto con il principio di ragionevolezza e di solidarietà equitativa (artt. 2 e 38 secondo comma Cost.)»;

che, a tal riguardo — si argomenta nell’ordinanza di rimessione — il contributo di solidarietà costituirebbe «una contropartita necessaria dell’esclusione delle contribuzioni a fondi di previdenza complementare dalla base imponibile per la determinazione dei contributi di previdenza e di assistenza sociale (sent. Corte costituzionale n. 421/1995)», sicché «l’omessa correlazione ad una qualsiasi controprestazione, inficia la disposizione *de quo* di illegittimità costituzionale per contrarietà agli artt. 2 e 38 Cost. sia perché la norma denunciata, utilizza l’istituto del contributo di solidarietà in luogo del prelievo fiscale, con irragionevole pregiudizio proprio di quell’esiguo numero di lavoratori che hanno già finanziato il sistema previdenziale sia in quanto essendo la contribuzione previdenziale a carico dello Stato si imporrebbe un irragionevole aggravio alla posizione dei ricorrenti, non solo sacrificando l’affidamento da essi riposto nella non onerosità dell’esodo pensionistico, ma anche imponendo loro una prestazione patrimoniale sostanzialmente forzosa»;

che, ad avviso del rimettente, la disposizione censurata violerebbe anche «i principi di proporzionalità della pensione e di adeguatezza della stessa alle esigenze vitali dei lavoratori di cui all’art. 36 della Costituzione, poiché discrimina ingiustificatamente i trattamenti previdenziali obbligatori, lasciando indenni gli emolumenti di pari importo derivanti da fonti diverse»;

che si sono costituite talune delle parti ricorrenti nel giudizio *a quo*, le quali, rinviando alle argomentazioni svolte nei rispettivi atti del procedimento principale, hanno espresso «perfetta condivisione con le considerazioni di stretta natura giuridica formulate dal giudice rimettente»;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata manifestamente infondata, anche alla luce di quanto già affermato da questa Corte con l’ordinanza n. 22 del 2003;

che, in prossimità dell’udienza, una delle parti costituite ha depositato memoria, con la quale insiste per l’incostituzionalità della denunciata disposizione;

che anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, con cui ribadisce le ragioni della manifesta infondatezza della questione.

Considerato che il Giudice unico delle pensioni presso la Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 36 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell’art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2000), nella parte in cui, al comma 1, dispone che: «A decorrere dal 1° gennaio 2000 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di

forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori al massimale annuo previsto dall'art. 2, comma 18, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è dovuto, sulla parte eccedente, un contributo di solidarietà nella misura del 2 per cento [...]»;

che il medesimo rimettente aveva già sollevato, nel corso dello stesso grado di giudizio, questione di costituzionalità dello stesso art. 37, denunciandone il contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. ed assumendo, in particolare, che la norma censurata «pone a carico dei pensionati, per giunta solo a carico di una parte degli stessi, il contributo di solidarietà, lasciando indenni gli emolumenti di pari importo o addirittura di importi superiori derivanti da altre diverse fonti (capitali, imprese, lavoro subordinato, trattamenti pensionistici maturati con previdenze facoltative)»;

che, pertanto, argomentava ancora il rimettente, «siffatta discriminatoria limitazione sembra porsi in aperto contrasto col principio di ragionevolezza ed eguaglianza in relazione alla capacità contributiva sancito dagli artt. 3 e 53 della Costituzione atteso che si verifica in concreto che la prestazione patrimoniale imposta autoritativamente viene ad incidere, come si è detto, solo su alcuni trattamenti previdenziali obbligatori che superino un dato limite, senza tener conto che l'imposizione fiscale è generale e progressiva»;

che la questione allora proposta è stata dichiarata manifestamente infondata da questa Corte con ordinanza n. 22 del 2003;

che con l'attuale ordinanza di rimessione il giudice *a quo* denuncia la stessa norma dell'art. 37 della legge n. 488 del 1999;

che, inoltre, pur richiamando parametri diversi da quelli in precedenza evocati, il rimettente prospetta censure sostanzialmente coincidenti con quelle che erano a fondamento della questione decisa con l'ordinanza n. 22 del 2003;

che, difatti, in entrambe le ordinanze di rimessione il nucleo delle censure si concentra, ed esaurisce, nel dedurre l'ingiustificata previsione di un prelievo forzoso sul trattamento pensionistico di soltanto taluni assicurati obbligatoriamente, per ciò stesso asseritamente discriminati rispetto alla generalità dei consociati;

che, dunque, il dubbio di costituzionalità attualmente oggetto di scrutinio si configura, nella sostanza, come la riproposizione della medesima questione in precedenza decisa da questa Corte (si veda, in tal senso, ordinanza n. 48 del 2001 e sentenza n. 12 del 1998);

che, pertanto, la sollevata questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile, giacché, in presenza di una decisione fondata su motivi non rimuovibili dal rimettente, è precluso a quest'ultimo proporre una seconda volta la medesima questione nel corso dello stesso grado di giudizio, là dove essa, come nella fattispecie, non venga riformulata in termini nuovi, «con riferimento cioè ad un quadro normativo e argomentativo sostanzialmente diverso [...] e ciò per evitare un *bis in idem* che si risolverebbe nella impugnazione della precedente decisione della Corte» (sentenza n. 12 del 1998 cit; si vedano, inoltre, *ex plurimis*, le ordinanze n. 371 del 2004 e n. 63 del 2003).

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2000), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 36 e 38 della Costituzione, dal giudice unico delle pensioni presso la Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* MADDALENA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria l'8 maggio 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

## N. 161

Ordinanza 18 aprile - 8 maggio 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Riscossione delle imposte - Fermo amministrativo dei veicoli - Giurisdizione sulle relative controversie - Attribuzione al giudice ordinario - Questione di legittimità costituzionale - *Ius superveniens* - Sopravvenuta previsione della ricorribilità del provvedimento di fermo davanti alle commissioni tributarie - Ininfluenza sulla rilevanza, alla stregua del principio di *perpetuatio iurisdictionis*.**

– D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 86.

**Riscossione delle imposte - Fermo amministrativo dei veicoli - Giurisdizione sulle relative controversie - Attribuzione, secondo la regola di riparto stabilita dalle Sezioni Unite della Cassazione, al giudice ordinario - Denunciata irragionevole deroga alla giurisdizione del giudice amministrativo sulle controversie relative agli interessi legittimi, incidenza sul diritto di difesa e sulla tutela giurisdizionale - Questione sostanziatesi nell'impropria richiesta di avallo dell'interpretazione preferita dal rimettente ed opposta alla regola formalmente assunta come «diritto vivente» - Uso distorto dell'incidente di costituzionalità - Manifesta inammissibilità della questione.**

– D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 86.

– Costituzione, artt. 3, 24, 103 e 113.

## 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. 86 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), promosso con ordinanza del 24 maggio 2006 dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sul ricorso proposto da Puccio Diego contro la S.p.a. Montepaschi Se.Ri.T. - Servizio riscossione tributi ed altri, iscritta al n. 535 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2006;

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

Udito nella Camera di consiglio del 21 marzo 2007 il giudice relatore Paolo Maddalena;

Ritenuto che, con ordinanza in data 24 maggio 2006, il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 86 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), «nella parte in cui risulta interpretato, secondo il diritto vivente, nel senso di attribuire al giudice ordinario la giurisdizione sulle controversie in materia di fermo tributario dei veicoli da esso previsto, sul presupposto della natura non autoritativa del potere esercitato»;

che — premesso che il giudizio *a quo* ha ad oggetto l'impugnazione della nota emessa dalla concessionaria del servizio riscossione tributi S.p.a. Montepaschi Se.Ri.T. di Palermo, avente ad oggetto il preavviso di fermo di beni mobili registrati ai sensi dell'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, con cui è stato ingiunto al ricorrente il pagamento di un credito erariale entro un breve termine, «pena l'applicazione della procedura di fermo amministrativo di un bene mobile registrato di proprietà del predetto ricorrente» — il T.A.R. rimettente rileva che nessuna disposizione individua il giudice giurisdizionalmente competente a conoscere le liti relative all'applicazione dell'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, ma ricorda che le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con la ordinanza 31 gennaio 2006, n. 2053, hanno statuito che il giudice amministrativo è privo di giurisdizione in ordine all'esame di domande concernenti la legittimità delle procedure di fermo amministrativo (e, conseguentemente, delle connesse domande cautelari), essendo queste devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, in considerazione del fatto che il fermo amministrativo è atto funzionale all'espropriazione forzata (quindi, mezzo di realizzazione del credito) e che il concessionario non esercita alcun potere di supremazia in materia di pubblici servizi;

che, ad avviso del rimettente, la dialettica interpretativa circa l'attribuzione della cognizione delle liti sul fermo amministrativo al giudice ordinario o al giudice amministrativo si è doverosamente arrestata a seguito della recente presa di posizione del giudice del riparto della giurisdizione: l'esegesi della disposizione censurata, nel senso che le liti concernenti l'applicazione dell'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, in quanto relative alla tutela di diritti soggettivi, devono essere conosciute dal giudice ordinario, ha prodotto una norma che non si presta ad una interpretazione (adeguatrice) difforme, provenendo essa non da qualsiasi, ma appunto dal giudice del riparto;

che ciò premesso, per lo stesso rimettente, il fermo amministrativo è uno strumento di autotutela della pubblica amministrazione, posto in essere mediante atti aventi natura provvedimentoale, non essendo possibile rinvenire, né nel diritto processuale civile, né nel diritto privato (comune o speciale), istituti che, nell'ambito dei rapporti *iure privatorum*, consentano ad una delle parti di aggredire il patrimonio della controparte senza l'intervento di un giudice, con le caratteristiche di disciplina proprie del fermo di beni mobili registrati;

che il giudice *a quo* osserva inoltre che, con il fermo amministrativo, l'amministrazione creditrice aggredisce un bene mobile del debitore che non ha nulla a che vedere con le ragioni della pretesa creditoria, solo perché ritiene di indurre in tal modo il medesimo debitore, mediante le incisive limitazioni arrecate al diritto di proprietà e alla libertà di circolazione di quest'ultimo, a preferire l'adempimento del debito: un simile privilegio si giustificerebbe, ad avviso del rimettente, solo in ragione della natura pubblica del soggetto creditore e della connessa posizione di supremazia, e confermerebbe la natura autoritativa del relativo potere, il cui esercizio è idoneo a sottrarre al proprietario di un bene i più significativi contenuti del diritto dominicale, con effetti limitativi anche sulla libertà di circolazione (trattandosi di autoveicoli e motoveicoli), senza una connessione qualificata con il credito azionato;

che secondo il giudice *a quo*, diversamente opinando, ritenendo cioè — con le Sezioni Unite della Corte di cassazione — che l'istituto del fermo amministrativo sia un ordinario mezzo di realizzazione del credito, si legittimerebbe sul piano teorico e su quello costituzionale la possibilità di introdurre, anche nella disciplina dei rapporti tra privati, mezzi di autotutela conservativa ed esecutiva del credito non limitati ai beni oggetto dello specifico rapporto, senza necessità di intervento del giudice: il che — si sostiene — priverebbe della sua funzione, e della sua stessa ragion d'essere, il processo esecutivo, o quanto meno lo relegherebbe in una prospettiva del tutto residuale;

che, ciò premesso sulla natura dell'atto impugnato, il giudice *a quo* ritiene che la sollevata questione si incentri sui poteri di cognizione del giudice, funzionali ad assicurare un pieno ed efficace diritto di difesa al debitore sottoposto alla procedura di fermo amministrativo, tenuto conto che il giudice amministrativo esercita un controllo di legittimità molto più penetrante di quello esercitato dai giudici ordinari;

che, secondo il giudice *a quo*, là dove il legislatore, derogando allo schema — non costituzionalizzato, ma rispondente ad una precisa *ratio legis* collegata alla diversità del sindacato giurisdizionale — introdotto dalla legge abolitrice del contenzioso amministrativo, intenda devolvere al giudice ordinario la cognizione sulla legittimità dell'esercizio del potere autoritativo, deve espressamente stabilirlo con una disposizione che comunque garantisca una efficace tutela dell'interesse legittimo che fronteggia tale potere (altrimenti la tutela, per Costituzione, non può che essere data dal giudice che invece è dotato dei necessari poteri di cognizione e di decisione): infatti, là dove

il legislatore (come nel caso previsto dall'art. 214 del codice della strada) ha inteso attribuire al giudice ordinario la cognizione di liti sull'applicazione del fermo amministrativo, derogando al criterio di riparto fondato sulla natura della situazione giuridica soggettiva, lo ha fatto espressamente;

che la scelta del legislatore, esplicitata dal suddetto diritto vivente, sarebbe, ad avviso del rimettente, irragionevole, perché, di fronte all'attribuzione normativa di un potere autoritativo, assegnerebbe il sindacato sull'esercizio di tale potere al giudice dei diritti, come se gli effetti riguardassero un rapporto paritario;

che, sotto un diverso profilo, l'interpretazione dell'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, che attribuisce al giudice ordinario la cognizione delle controversie concernenti la legittimità del fermo amministrativo e la tutela delle situazioni soggettive del debitore esecutato, sarebbe in contrasto con gli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, giacché la devoluzione al giudice ordinario della giurisdizione sugli atti di esercizio del potere amministrativo in materia di fermo amministrativo, realizzata non attraverso una espressa disposizione di legge, ma in via surrettizia, mediante la qualificazione di un mezzo di tutela amministrativa come strumento di diritto comune, sarebbe viziata *ab origine* dal condizionamento che la detta qualificazione opera sulla *causa petendi*;

che, ad avviso del rimettente, il segnalato *deficit* di tutela non concerne solo il tipo di azioni proponibili davanti al giudice ordinario e i limiti dei poteri decisori di quest'ultimo, ma anche il tipo di sindacato sull'atto che dispone il fermo;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per l'inammissibilità o l'infondatezza della questione;

che, secondo la difesa erariale, l'insegnamento della Corte di cassazione non sarebbe vincolante quando il T.A.R. ritenga di poter affrontare l'argomento da un angolo visuale diverso da quello seguito dalla Corte medesima;

che nella specie ricorrerebbe proprio quest'ultima situazione, in quanto il T.A.R. afferma che, a fronte del potere di fermo, vi sarebbe un interesse legittimo;

che, ad avviso dell'Avvocatura, il giudizio incidentale di costituzionalità non potrebbe essere strumentalizzato e ridotto ad una sorta di «appello» avverso le decisioni della Corte di cassazione;

che sarebbe appunto questo il *petitum* sostanziale rivolto dal giudice *a quo* alla Corte costituzionale: affermarsi la natura di interesse legittimo della posizione del soggetto destinatario del fermo, e dunque superarsi la pronuncia delle Sezioni Unite ovvero sollecitarne il riesame;

che nel merito, secondo la difesa erariale, la questione sarebbe manifestamente infondata, giacché nel fermo amministrativo di cui all'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973 sarebbero indubitabilmente coinvolti diritti soggettivi perfetti: la proprietà e il credito sono diritti e la misura del debito tributario non ha nulla a che vedere con la discrezionalità amministrativa; il fermo è momento prodromico dell'esecuzione forzata, la quale si svolge dinanzi al giudice ordinario; il ricorso contro il fermo ha natura di accertamento negativo della legittimità dell'iniziativa per difetto nell'*an* o nel *quantum* del credito azionato;

che il giudice ordinario disporrebbe di tutti gli strumenti processuali, anche d'urgenza, per garantire la piena realizzazione del diritto di difesa e la disapplicazione del fermo, cioè l'accertamento della sua invalidità, sarebbe misura idonea alla soddisfazione dell'interesse della parte privata;

che, ad avviso dell'Avvocatura, i riferimenti del rimettente alla insufficienza dei poteri del giudice ordinario sarebbero «un fuor d'opera» per manifesto difetto di rilevanza.

Considerato che la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia in riferimento agli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione, investe l'art. 86 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), «nella parte in cui risulta interpretato, secondo il diritto vivente, nel senso di attribuire al giudice ordinario la giurisdizione sulle controversie in materia di fermo tributario dei veicoli da esso previsto, sul presupposto della natura non autoritativa del potere esercitato»;

che — a norma dell'art. 5 del codice di procedura civile, ai cui sensi la giurisdizione si determina con riguardo alla legge vigente al momento della proposizione della domanda — non incide sulla rilevanza della que-

stione la circostanza che, dopo la sua proposizione con l'ordinanza del 24 maggio 2006, l'art. 35, comma 26-*quinquies*, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), inserito dalla relativa legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248, abbia integrato il disposto dell'art. 19, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), prevedendo la ricorribilità davanti alle commissioni tributarie anche del provvedimento di «fermo di beni mobili registrati di cui all'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni» (lettera *e-ter*);

che, pur formalmente premettendo di volersi uniformare al diritto vivente, ossia alla regola di riparto della giurisdizione, stabilita dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, che ha affermato la giurisdizione del giudice ordinario a conoscere le controversie in tema di fermo amministrativo dei veicoli, di cui al citato art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, in realtà l'ordinanza di rimessione critica alla radice la scelta interpretativa delle Sezioni Unite, sostenendo — diversamente da queste ultime — che il fermo amministrativo non è atto funzionale all'espropriazione forzata (e quindi mezzo di realizzazione del credito), ma provvedimento amministrativo di natura autoritativa, senza una connessione qualificata con il credito azionato;

che proprio in questa prospettiva, che sviluppa attraverso una diversa ricostruzione della natura sostanziale dell'istituto, il rimettente perviene a censurare il diritto vivente che, a suo giudizio, attribuirebbe in via surrettizia, in assenza di una previsione di legge, la giurisdizione al giudice ordinario, qualificando un mezzo di tutela amministrativa come uno strumento di diritto comune;

che siffatta incongruenza tra la detta formale premessa e il concreto svolgimento del dubbio di costituzionalità fa trasparire che la questione configura un improprio tentativo di ottenere da questa Corte l'avallo della (diversa) interpretazione e ricostruzione della natura giuridica dell'istituto che il giudice *a quo* dimostra di condividere, così rendendo chiaro un uso distorto dell'incidente di costituzionalità (*cfr.* ordinanza n. 114 del 2006);

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 86 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* MADDALENA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria l'8 maggio 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

## N. 162

*Sentenza 18 aprile - 8 maggio 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorsi delle Regioni e delle Province autonome avverso norme della legge finanziaria 2006 - Riunione dei giudizi ai fini della trattazione congiunta di questioni analoghe - Riserva di separate pronunce sulle altre.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 282, 283, 284 e 409.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Divieto di sospensione delle prenotazioni delle prestazioni sanitarie costituenti livelli essenziali di assistenza - Formulazione inequivocamente riferita a tutte le Regioni - Conseguente operatività anche per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome - Ininfluenza della generica clausola di applicabilità delle norme della legge finanziaria compatibilmente con quelle degli statuti speciali.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 282 e 610.

**Sanità pubblica - Competenze statutarie delle Province autonome in materia sanitaria - Riconduzione nella più estesa competenza legislativa concorrente riguardante la «tutela della salute» - Conseguente assoggettamento delle stesse Province autonome all'esercizio della competenza esclusiva spettante allo Stato in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 282.

– Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 9, n. 10, 16, 31, 49, 54, nn. 1, 2 e 3, e 55, primo comma; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Prenotazioni delle prestazioni sanitarie costituenti livelli essenziali di assistenza - Divieto di sospensione salvo motivi tecnici - Ricorsi delle Province autonome di Trento e di Bolzano - Denunciata violazione di competenze provinciali previste dallo Statuto speciale e dalle norme di attuazione - Riconducibilità del censurato divieto, in base al criterio della «previdenza», alla competenza legislativa dello Stato relativa alla determinazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria - Operatività di tale competenza esclusiva anche rispetto alle Province autonome - Diversità della fattispecie in esame rispetto ad altre già scrutinate - Non fondatezza della questione**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 282.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera *m*); legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 9, n. 10, 16, 31, 49, 54, nn. 1, 2 e 3, e 55, primo comma; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, comma 1, e 4, comma 1.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Prenotazioni delle prestazioni sanitarie costituenti livelli essenziali di assistenza - Disciplina dei casi di sospensione per motivi tecnici - Obbligo delle Regioni e delle Province autonome di sentire le associazioni a difesa dei consumatori e degli utenti, operanti sul territorio e presenti nell'elenco previsto dall'art. 137 del codice del consumo - Disposizione procedurale di dettaglio non giustificata dalla competenza esclusiva dello Stato relativa alla determinazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria - Violazione del criterio di leale cooperazione in fattispecie connotata da concorso di competenze legislative - Illegittimità costituzionale parziale.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 282, secondo periodo.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera *m*); legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 9, n. 10, 16, 31, 49, 54, nn. 1, 2 e 3, e 55, primo comma; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, comma 1, e 4, comma 1.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Sospensione per motivi tecnici delle prenotazioni delle prestazioni sanitarie - Obbligo delle Regioni e delle Province autonome di informare con cadenza semestrale il Ministero della salute - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione di competenze statutarie provinciali - Esclusione, trattandosi di meccanismo di leale collaborazione fra Stato e Regioni - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 282 (ultimo inciso).
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 9, n. 10, 16, 31, 49, 54, nn. 1, 2 e 3, e 55, primo comma; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, comma 1, e 4, comma 1.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Compiti della «Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni» - Promozione di iniziative formative e di informazione per il personale medico e per i soggetti utenti del Servizio nazionale, predisposizione di linee-guida in ordine all'appropriatezza delle prestazioni e di forme di controllo dell'appropriatezza delle prescrizioni, promozione di analoghi organismi a livello regionale e aziendale - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione di competenze statutarie e provinciali - Esclusione, atteso il carattere meramente propulsivo e propositivo della disposizione impugnata - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 283.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 9, n. 10, 16, 31, 49, 54, nn. 1, 2 e 3, e 55, primo comma; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, comma 1, e 4, comma 1.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Sanzioni amministrative per violazione del divieto di sospensione delle prenotazioni delle prestazioni sanitarie - Fissazione dei criteri determinativi da parte della «Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni» ed obbligo delle Regioni e delle Province autonome di conformarsi ad essi nell'applicazione delle sanzioni - Ricorsi delle Province autonome di Trento e di Bolzano, della Regione Emilia-Romagna e della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione di competenze riservate alle medesime dalla Costituzione e dagli Statuti speciali - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 283 e 284.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, nn. 1 e 29, 9, n. 10, e 16; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 3 e 4, comma 1; statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), art. 5, n. 16; Costituzione, artt. 117, commi secondo, lettera *m*), terzo e sesto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Composizione e modalità di nomina della «Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni» - Ricorsi delle Province autonome di Trento e di Bolzano, della Regione Emilia-Romagna e della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata mancata previsione della previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, violazione di competenze regionali e provinciali nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 283.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, nn. 1 e 29, 9, n. 10, e 16; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 3 e 4, comma 1; statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), art. 5, n. 16; Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, e 118.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Disciplina relativa ai dispositivi medici (istituzione di un repertorio nazionale generale, adempimenti a carico delle Aziende sanitarie e delle Regioni, obbligo delle aziende produttrici di versare al bilancio dello Stato un contributo rapportato alle spese di promozione) - Impugnazione da parte della Provincia autonoma di Bolzano - *Ius superveniens* sostanzialmente modificativo della disciplina censurata, ma non soddisfacente delle doglianze della ricorrente - Impossibilità di trasferimento della questione sulla normativa sopravvenuta e dichiarazione di cessazione della materia del contendere - Necessità di scrutinio della disciplina nel testo originario.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 409.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 1, 9, n. 10, 16 e 75; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Istituzione di un repertorio nazionale generale dei dispositivi medici con obbligo per il Servizio sanitario nazionale di acquistare, utilizzare e dispensare solo quelli iscritti nel repertorio - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata lesione, con norme di dettaglio, della competenza statutaria provinciale in materia di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera» - Esclusione (rivestendo la disposizione censurata prevalente natura di principio di coordinamento della finanza pubblica e sussistendo idonei meccanismi di leale collaborazione istituzionale) - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 409, lettere *a*) e *b*) (in combinato disposto).
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), art. 9, n. 10; (Costituzione, art. 117, comma terzo).

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Adempimenti a carico delle Aziende sanitarie ed obblighi informativi delle Regioni connessi all'istituzione del repertorio nazionale generale dei dispositivi medici - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata lesione, con norme di dettaglio, della competenza statutaria provinciale in materia di ordinamento degli uffici provinciali - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 409, lettera *a*), numeri 1 e 2.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), art. 8, n. 1.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Obbligo delle aziende produttrici di dispositivi medici di dichiarare la spesa annualmente sostenuta per la promozione di tali prodotti e di versare un contributo pari al cinque per cento al bilancio dello Stato - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata mancata previsione della compartecipazione provinciale al gettito del contributo - Attinenza della disposizione censurata alla fase del prelievo e non a quella della successiva utilizzazione - Insussistenza di un interesse giuridicamente rilevante della ricorrente ad ottenerne la caducazione - Inammissibilità della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 409, lettera *d*) (testo originario).
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), art. 75, commi primo, lettera *g*), e secondo.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Tariffa a carico dei produttori e distributori di farmaci per l'inserimento delle informazioni nella banca dati necessaria all'istituzione e gestione del repertorio dei dispositivi medici - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciato contrasto con le competenze provinciali in materia di igiene e sanità, nonché con l'attribuzione statutaria alle Province di quote delle entrate tributarie statali - Natura non tributaria della tariffa - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 409, lettera *e*) (testo originario).
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 1, 9, n. 10, 16 e 75; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 282, 283, 284 e 409 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006), promossi

con ricorsi della Provincia autonoma di Bolzano, della Regione Emilia-Romagna, della Provincia autonoma di Trento e della Regione Friuli-Venezia Giulia, notificati il 24 e il 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 2, il 3 e il 4 marzo 2006 ed iscritti ai numeri 33, 39, 40 e 41 del registro ricorsi 2006;

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

Udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2007 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna e per la Provincia autonoma di Trento, Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia e gli avvocati dello Stato Franco Favara e Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. — La Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso notificato il 24 febbraio 2006 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo 2 marzo (iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2006), la Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato il 27 febbraio 2006 e depositato il successivo 3 marzo (iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2006), la Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 27 febbraio 2006 e depositato il successivo 3 marzo (iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2006), la Regione Friuli-Venezia Giulia, con ricorso notificato il 27 febbraio 2006 e depositato il successivo 4 marzo (iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2006), nel promuovere questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006), hanno impugnato, tra l'altro, l'art. 1, commi 282, 283, 284 e 409 della suddetta legge.

In particolare le Province autonome hanno impugnato entrambe l'art. 1, commi 282, 283 e 284; la sola Provincia di Bolzano ha ritenuto costituzionalmente illegittimo anche il comma 409; le Regioni ricorrenti sospettano di illegittimità costituzionale i soli commi 283 e 284 del suddetto art. 1.

2. — Un primo gruppo di censure, prospettate da entrambe le Province autonome, riguarda l'art. 1, comma 282, nella parte in cui stabilisce il divieto della sospensione delle attività di prenotazione delle prestazioni, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza) e prevede che, nel disciplinare i casi in cui la suddetta sospensione sia legata a motivi tecnici, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano devono sentire le associazioni a difesa dei consumatori e degli utenti.

Tali disposizioni, in quanto norme di dettaglio, violerebbero gli artt. 9, numero 10; 16; 31; 49; 54, numeri 1, 2 e 3; 55, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché sia l'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), sia l'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

La sola Provincia autonoma di Bolzano ha, inoltre, impugnato la disposizione contenuta nel medesimo comma 282, relativamente alla previsione dell'obbligo di informazione semestrale da rendere al Ministero della salute, ritenuto lesivo dell'art. 4, comma 1, del citato d.lgs. n. 266 del 1992.

2.2. — Le norme sospettate di illegittimità costituzionale, secondo le ricorrenti, non potrebbero trovare fondamento nella potestà legislativa dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, in quanto quest'ultimo non sarebbe applicabile alle Province autonome, né le norme stesse esprimerebbero principi fondamentali della legislazione statale o disposizioni fondamentali delle riforme economico-sociali.

3. — Un secondo gruppo di censure, comuni a tutti i ricorsi, sia pure prospettate in riferimento a distinti parametri, attiene al sistema sanzionatorio delineato dall'art. 1, commi 283 e 284, in relazione alla violazione del divieto di sospendere le attività di prenotazione, nonché ai compiti affidati alla Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni.

Le disposizioni ora richiamate stabiliscono, in particolare, che la predetta Commissione è incaricata di fissare i criteri per la determinazione delle sanzioni amministrative, previste dal successivo comma 284 e che devono essere applicate dalle Regioni e dalle Province autonome. Alla medesima Commissione sono affidati compiti di promozione di iniziative formative e di informazione per il personale medico e per i soggetti utenti del Servizio

sanitario, di monitoraggio, studio e predisposizione di linee-guida per la fissazione di criteri concernente la priorità di appropriatezza delle prestazioni, di forme idonee di controllo dell'appropriatezza delle prescrizioni mediche, nonché di promozione di analoghi organismi a livello regionale e aziendale.

In ordine a tali disposizioni le Province ricorrenti prospettano la violazione delle loro competenze in materia di personale degli enti sanitari e di assistenza sanitaria e ospedaliera (artt. 8, numero 1; 9, numero 10; 16 dello statuto di autonomia; art. 2 del d.P.R. n. 474 del 1975), rispetto alle quali la disciplina delle suddette sanzioni amministrative sarebbe accessoria, nonché la violazione degli artt. 3 e 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992, del principio di legalità delle sanzioni amministrative e dell'art. 117, sesto comma, Cost. — invocato anche ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che reca «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione» —, non potendosi, inoltre, ravvisare i presupposti per l'applicazione del principio di sussidiarietà ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.

4. — La Provincia autonoma di Bolzano prospetta, in particolare, due distinti profili di illegittimità costituzionale del censurato comma 283, da un lato per la parte in cui si demandano alla suddetta Commissione competenze in materia di formazione e addestramento professionale, in quanto riservate alle prerogative provinciali dall'art. 8, numero 29, dello statuto di autonomia, e, dall'altro, in quanto il compito di predisporre le linee-guida in ordine all'appropriatezza delle prestazioni e ai controlli sull'appropriatezza delle prescrizioni sarebbe lesivo delle attribuzioni provinciali in tema di assistenza sanitaria ed ospedaliera, tanto più che le relative disposizioni dovrebbero essere adottate, nella specie, con atto non avente natura legislativa.

5. — In via subordinata, la sola Provincia autonoma di Trento chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 1, comma 283, nella parte in cui non prevede che detta Commissione sia istituita, e i suoi componenti siano nominati, con decreto del Ministro della salute, previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

6. — Sempre in riferimento al sistema sanzionatorio delineato nei commi 283 e 284, la Regione Emilia-Romagna, con il suo ricorso, prospetta la lesione degli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

La Regione Friuli-Venezia Giulia, a sua volta, denuncia la lesione dell'art. 5, numero 15 (*recte*: numero 16), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), degli artt. 117, sesto comma e 118, primo comma, Cost. — anche ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 —, nonché del medesimo principio di leale collaborazione.

7. — Un terzo gruppo di censure investe l'art. 1, comma 409, il quale è impugnato dalla sola Provincia autonoma di Bolzano in quanto esso integrerebbe una disciplina di dettaglio lesiva delle proprie competenze in merito all'ordinamento degli uffici provinciali ed alla materia igiene e sanità, assistenza sanitaria e ospedaliera, nonché dell'attribuzione alla Provincia di quote delle entrate tributarie statali (artt. 8, numero 1; 9, numero 10; 16 e 75 dello statuto di autonomia e art. 2 del d.P.R. n. 474 del 1975).

7.1. — Il citato comma 409, innanzitutto, prevede che sia istituito un repertorio generale dei dispositivi medici, approvato con decreto del Ministro della salute, previo accordo con le Regioni e le Province autonome sancito dalla Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni. In base al combinato disposto di cui alle lettere a) e b) del comma 409, l'iscrizione nel suddetto repertorio costituisce *conditio sine qua non* affinché il dispositivo medico possa essere acquistato, utilizzato o dispensato nell'ambito del Servizio sanitario nazionale e, dunque, anche nelle due province ricorrenti.

La Provincia autonoma di Bolzano ritiene che tale normativa, proprio perché di dettaglio, violerebbe l'art. 9, numero 10, dello statuto di autonomia, in quanto il legislatore statale, nella materia «igiene e sanità», può intervenire solo mediante norme fondamentali delle riforme economico-sociali o principi fondamentali della materia stessa e non anche con disposizioni legislative di dettaglio.

7.2. — Il medesimo comma 409, inoltre, fa obbligo alle Regioni, qualora le Aziende sanitarie omettano di trasmettere al Ministero della salute le previste informazioni sui dispositivi medici, secondo le modalità stabilite con la stessa procedura fissata per la loro classificazione, di adottare i medesimi provvedimenti stabiliti per i direttori generali in caso di inadempimento degli obblighi informativi sul monitoraggio della spesa sanitaria.

La ricorrente sospetta di illegittimità costituzionale anche tale disposizione, in quanto questa introduce norme di dettaglio nelle materie dell'ordinamento degli uffici provinciali, dell'igiene e sanità e dell'assistenza sanitaria e ospedaliera, di competenza provinciale.

7.3. — Ancora, il comma 409 stabilisce che le aziende che producono o immettono in commercio dispositivi medici dichiarino la spesa annualmente sostenuta per la promozione di tali prodotti presso medici ed operatori sanitari e versino un contributo pari al cinque per cento di detta spesa in conto entrate del bilancio dello Stato.

È, altresì, previsto che i proventi derivanti da tali versamenti siano riassegnati, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sulle corrispondenti unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero della salute. È poi stabilito che per l'inserimento delle informazioni nella banca dati necessaria alla istituzione e alla gestione del repertorio dei dispositivi medici, i produttori ed i distributori siano tenuti al pagamento di una tariffa di cento euro per ogni dispositivo. Secondo la Provincia ricorrente, anche tali previsioni contrasterebbero con le competenze provinciali in materia di igiene e sanità, nonché con quanto previsto dall'art. 75 dello statuto di autonomia.

8. — In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per l'inammissibilità o l'infondatezza dei ricorsi.

8.1. — Il resistente, nell'esaminare le censure formulate in ordine ai commi 282, 283 e 284, dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, ha osservato che gli stessi contengono, in sintesi, tre nuclei precettivi: il divieto di sospensione delle attività di prenotazione delle prestazioni sanitarie; la istituzione di una complessa organizzazione volta alla predisposizione di linee-guida di fissazione di criteri di priorità e di appropriatezza delle prestazioni, in cui un ruolo centrale è svolto dalla Conferenza Stato-Regioni; la previsione di sanzioni per la violazione del suddetto divieto.

La funzione delle norme impugnate, quindi, è quella di garantire su tutto il territorio nazionale l'adeguatezza delle prestazioni sanitarie e la certezza della loro erogazione nel tempo.

Pertanto, le norme stesse sono espressione di un principio fondamentale della riforma sanitaria di sicura competenza statale.

È pur vero, secondo la difesa dello Stato, che a tali affermazioni di principio si accompagnano alcune previsioni di dettaglio, ma queste ultime sarebbero legittimate dal medesimo principio fondamentale, rispetto al quale appaiono strumentali, e dalla previsione delle intese Stato-Regioni.

Infine, l'Avvocatura dello Stato deduce che, qualora dovesse essere riscontrata una qualche interferenza con le competenze dei ricorrenti enti ad autonomia speciale, soccorrerebbe la norma di chiusura di cui al comma 610 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005.

8.1. — In ordine all'impugnazione dell'art. 1, comma 409, della suddetta legge, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che la disposizione non è estranea alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, in quanto tende a contenere i costi del Servizio sanitario.

Non si tratterebbe, inoltre, di una normativa di dettaglio, in quanto sarebbe stata emanata nell'esercizio della potestà legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost., attenendo non all'organizzazione sanitaria, quanto al coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione, che ha come presupposto essenziale la omogeneità dei criteri di raccolta.

Infine, la difesa dello Stato rileva come la esigenza di unitarietà investe tutte le attività strumentalmente collegate, postulando l'accordo Stato-Regioni come valida soluzione collaborativa.

9. — In prossimità dell'udienza tutte le ricorrenti hanno depositato memorie con le quali hanno ribadito le difese svolte nei ricorsi.

9.1. — In particolare, la Provincia autonoma di Bolzano pone in evidenza che l'art. 1, commi 282, 283 e 284, della legge n. 266 del 2005 contiene norme di dettaglio che ledono le competenze provinciali, come del resto sembra riconosciuto dallo stesso Presidente del Consiglio dei ministri nell'atto di costituzione. La suddetta ricorrente richiama altresì la legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del Servizio sanitario provinciale), che all'art. 16 detta una disciplina per i controlli sulle attività delle Aziende sanitarie locali della Provincia. Ricorda, infine, che la legge provinciale 4 gennaio 2000, n. 1 (Riordinamento della struttura dirigenziale amministrativa, tecnica e professionale delle Aziende speciali Unità sanitarie locali), ha istituito, presso il direttore generale, un nucleo di valutazione.

In ordine all'impugnazione del comma 409 del citato art. 1 della legge finanziaria per il 2006, la Provincia autonoma di Bolzano assume, in particolare, che lo stesso non esprime norme fondamentali delle riforme economico-sociali o principi fondamentali, ma una disciplina di estremo dettaglio estranea ad esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

9.2. — La Regione Friuli-Venezia Giulia e la Regione Emilia-Romagna sottolineano di aver mosso specifiche censure alle norme impugnate, non limitandosi a dedurre il carattere di disciplina di dettaglio.

10. — Anche il Presidente del Consiglio dei ministri, in prossimità dell'udienza, ha depositato memorie con le quali pone in luce lo stretto collegamento tra la disposizione che reca il divieto di sospendere le prenotazioni delle prestazioni oggetto di livelli essenziali di assistenza e le cosiddette liste di attesa, richiamando in proposito gli Accordi Stato-Regioni del 14 febbraio 2002 e dell'11 luglio 2002.

L'Avvocatura dello Stato invoca, altresì, l'art. 52 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2003) e l'art. 1, comma 172, della legge finanziaria 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2005), contenenti disposizioni per il contenimento delle suddette liste di attesa.

La difesa statale, altresì, pone in luce il compito di ausilio scientifico a favore delle Regioni e delle Province autonome svolto dalla Commissione sull'appropriatezza delle prescrizioni, ferme restando le competenze amministrativa e legislativa di queste ultime.

In ordine al comma 409, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito il carattere di norma di coordinamento della finanza pubblica, in quanto volta al contenimento della spesa generica e diretta al coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione.

### *Considerato in diritto*

1. — Vengono all'esame della Corte quattro ricorsi, rispettivamente proposti dalla Provincia autonoma di Bolzano (ric. n. 33 del 2006), dalla Regione Emilia-Romagna (ric. n. 39 del 2006), dalla Provincia autonoma di Trento (ric. n. 40 del 2006) e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia (ric. n. 41 del 2006), con i quali sono state impugnate, tra le altre, le disposizioni contenute nell'art. 1, commi 282, 283, 284 e 409, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006).

2. — Preliminarmente, riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale promosse con gli stessi ricorsi in riferimento a distinte norme contenute in altri commi del medesimo art. 1 della citata legge finanziaria, si deve disporre la riunione, ai fini di un'unica trattazione, dei quattro ricorsi sopra indicati, in ragione della analogia di gran parte delle questioni prospettate.

3. — Un primo gruppo di censure, proposte dalle Province autonome, riguarda l'art. 1, comma 282, della legge finanziaria per il 2006.

La norma stabilisce che «alle aziende sanitarie ed ospedaliere è vietato sospendere le attività di prenotazione delle prestazioni di cui al (...) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2001. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano adottano, sentite le associazioni a difesa dei consumatori e degli utenti, operanti sul proprio territorio e presenti nell'elenco previsto dall'articolo 137 del codice del consumo (...), disposizioni per regolare i casi in cui la sospensione dell'erogazione delle prestazioni è legata a motivi tecnici, informando successivamente, con cadenza semestrale, il Ministero della salute».

3.1. — Tali disposizioni, secondo le Province ricorrenti, avrebbero carattere di disciplina di dettaglio, pur intervenendo in materia oggetto di legislazione ripartita.

3.1.1. — Ad avviso, in particolare, della Provincia autonoma di Bolzano le stesse sarebbero lesive delle proprie attribuzioni legislative ed amministrative in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera, di cui agli artt. 9, numero 10, e 16, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità). La previsione dell'obbligo di informazione semestrale da rendere al Ministero della salute, è poi ritenuta lesiva dell'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

3.1.2. — La Provincia autonoma di Trento, a sua volta, sospetta di illegittimità costituzionale le sole disposizioni contenute nel suddetto art. 1, comma 282, relative al richiamato divieto di sospensione delle prenotazioni e alla previsione di un vincolo procedimentale posto alle attività regolative della ricorrente medesima.

Essa prospetta, segnatamente, la lesione dell'art. 9, numero 10, dello statuto di autonomia, dell'art. 2, comma 1, del citato d.lgs. n. 266 del 1992, in ordine al rapporto tra legislazione nazionale e legislazione provinciale, nonché «delle competenze sul procedimento legislativo, regolamentare e amministrativo» (disciplinate, in particolare, dalle norme statutarie di cui all'art. 54, numeri 1, 2 e 3; all'art. 55, primo comma, e all'art. 31, a sua volta richiamato dall'art. 49).

3.2. — Le norme sospettate di illegittimità costituzionale, secondo le ricorrenti, non potrebbero trovare fondamento nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, in quanto quest'ultimo non sarebbe applicabile alle Province autonome, né le norme stesse esprimerebbero principi fondamentali della legislazione statale o costituirebbero norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

4. — Specifiche censure, proposte dalla sola Provincia autonoma di Bolzano, riguardano alcuni compiti attribuiti dall'art. 1, comma 283, alla istituenda Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni.

Ed infatti, detto comma prevede, al primo periodo, che «è istituita la Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni, cui sono affidati compiti di promozione di iniziative formative e di informazione per il personale medico e per i soggetti utenti del Servizio sanitario, di monitoraggio, studio e predisposizione di linee-guida per la fissazione di criteri di priorità di appropriatezza delle prestazioni, di forme idonee di controllo dell'appropriatezza delle prescrizioni delle medesime prestazioni, nonché di promozione di analoghi organismi a livello regionale e aziendale».

4.1. — La Provincia di Bolzano sospetta di illegittimità costituzionale la suddetta disposizione, da un lato, per la parte in cui si demandano alla Commissione competenze in materia di formazione e addestramento professionale, in quanto riservate alle prerogative provinciali dall'art. 8, numero 29, dello statuto di autonomia, e, dall'altro, per il fatto che il compito di predisporre le linee-guida in ordine all'appropriatezza delle prestazioni e ai controlli sull'appropriatezza delle prescrizioni sarebbe lesivo delle attribuzioni provinciali in tema di assistenza sanitaria e ospedaliera, tanto più che le relative disposizioni dovrebbero essere adottate, nella specie, con atto non avente natura legislativa.

5. — Un ulteriore gruppo di censure, comuni a tutti i ricorsi, anche se proposte in riferimento a distinti parametri, attiene sia al sistema sanzionatorio stabilito dall'art. 1, commi 283 e 284, per la violazione del divieto di sospendere le attività di prenotazione, sia ai compiti affidati alla Commissione sull'appropriatezza delle prescrizioni.

5.1. — Il comma 283, al quarto periodo, stabilisce, in particolare, che alla predetta Commissione, istituita con decreto del Ministro della salute, «è (...) affidato il compito di fissare i criteri per la determinazione delle sanzioni amministrative previste dal comma 284».

Il richiamato comma 284 prevede, a sua volta, che «ai soggetti responsabili delle violazioni al divieto di cui al comma 282 è applicata la sanzione amministrativa da un minimo di 1.000 euro ad un massimo di 6.000 euro. Ai soggetti responsabili delle violazioni all'obbligo di cui all'articolo 3, comma 8, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, è applicata la sanzione amministrativa da un minimo di 5.000 euro ad un massimo di 20.000 euro. Spetta alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione delle sanzioni di cui al presente comma, secondo i criteri fissati dalla Commissione prevista dal comma 283».

5.2. — La Provincia autonoma di Bolzano prospetta la lesione degli artt. 8, numero 1; 9, numero 10 e 16 dello statuto di autonomia — in quanto le sanzioni amministrative attengono a materie riservate alla propria potestà legislativa, relative al personale degli enti sanitari della Provincia e all'assistenza sanitaria e ospedaliera —, nonché dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992, parametro quest'ultimo richiamato con specifico riguardo alla prevista sottoposizione della Provincia, in sede di applicazione delle sanzioni amministrative, ai criteri fissati dalla Commissione.

5.3. — La Provincia autonoma di Trento, a sua volta, deduce che non sussiste alcun titolo di legittimazione che consenta allo Stato di imporsi, mediante l'indicato strumento, sull'attività amministrativa della Provincia.

Ed infatti, il limite dei principi fondamentali esclude la possibilità di avvalersi di atti diversi da quelli legislativi, e l'art. 117, sesto comma, Cost., richiamato ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), vieta allo Stato, nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente o residuale, di esercitare la potestà regolamentare. La fissazione dei predetti criteri contrasterebbe, altresì, con l'art. 3 del d.lgs. n. 266 del 1992.

Deduce infine che, in ogni caso, l'intreccio degli interessi imporrebbe che la Commissione fosse istituita e nominata previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

5.4. — Sempre in riferimento al compito attribuito alla Commissione di fissare i criteri per l'applicazione delle sanzioni amministrative, la Regione Emilia-Romagna prospetta la lesione degli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118, primo comma, Cost., nonché, in ordine alle modalità di nomina della Commissione, del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

5.5. — La Regione Friuli-Venezia Giulia, infine, sempre per quanto attiene ai suddetti criteri, denuncia la lesione dell'art. 5, numero 15 (*recte*: numero 16), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), degli artt. 117, sesto comma, e 118, primo comma, Cost., dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

6. — Un ultimo gruppo di censure investe l'art. 1, comma 409, il quale è impugnato dalla sola Provincia autonoma di Bolzano, in quanto esso integrerebbe una disciplina di dettaglio lesiva delle competenze provinciali in merito all'ordinamento degli uffici provinciali ed alla materia igiene e sanità, assistenza sanitaria e ospedaliera, nonché della attribuzione alla Provincia di quote delle entrate tributarie statali (artt. 8, numero 1; 9, numero 10; 16 e 75 dello statuto di autonomia; art. 2 del d.P.R. n. 474 del 1975).

6.1. — Il citato comma 409, innanzitutto, prevede che sia istituito un repertorio generale dei dispositivi medici, approvato con decreto del Ministro della salute, previo accordo con le Regioni e le Province autonome sancito dalla Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni (lettere *a* e *b*). In base al combinato disposto di cui alle citate lettere *a*) e *b*) del comma 409, l'iscrizione nel suddetto repertorio costituisce condizione affinché il dispositivo medico possa essere acquistato, utilizzato o dispensato nell'ambito del Servizio sanitario nazionale e, dunque, anche nelle due Province autonome.

La Provincia ricorrente ritiene che tale normativa, proprio perché di dettaglio, violi l'art. 9, numero 10, dello statuto speciale, in quanto il legislatore statale nella materia «igiene e sanità» può intervenire solo mediante norme fondamentali delle riforme economico-sociali o principi fondamentali della materia stessa e non anche con disposizioni legislative di dettaglio.

6.2. — Il medesimo comma 409, inoltre, prevede alcuni adempimenti a carico delle Aziende sanitarie e fa obbligo alle Regioni, qualora queste ultime omettano di trasmettere al Ministero della salute le previste informazioni sui dispositivi medici, secondo le modalità stabilite con la stessa procedura fissata per la loro classificazione, di adottare le medesime sanzioni stabilite per i direttori generali in caso di inadempimento degli obblighi informativi sul monitoraggio della spesa sanitaria (lettera *a*, numero 2).

La ricorrente sospetta di illegittimità costituzionale anche tale disposizione, in quanto essa introduce norme di dettaglio nelle materie dell'ordinamento degli uffici provinciali, dell'igiene e sanità e dell'assistenza sanitaria e ospedaliera, di competenza provinciale.

6.3. — Il comma 409 stabilisce, inoltre, che le aziende che producono e immettono in commercio dispositivi medici dichiarino la spesa annualmente sostenuta per la promozione di tali prodotti presso medici e operatori sanitari e versino un contributo pari al cinque per cento di detta spesa in conto entrate del bilancio dello Stato. È, altresì, previsto che i proventi derivanti da tali versamenti siano «riassegnati, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sulle corrispondenti unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero della salute» (lettera *d*). È poi stabilito che, per l'inserimento delle informazioni nella banca dati necessaria alla istituzione e alla gestione del repertorio dei dispositivi medici, i produttori ed i distributori siano tenuti al pagamento di una tariffa di cento euro per ogni dispositivo (lettera *e*).

Secondo la Provincia ricorrente, anche tali previsioni contrasterebbero con le competenze provinciali in materia di igiene e sanità, nonché con quanto previsto dall'art. 75 dello statuto di autonomia.

7. — Tanto premesso, viene, innanzitutto, in esame la questione di legittimità costituzionale promossa dalle due Province autonome in ordine al comma 282 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005.

Come si è accennato, le doglianze delle ricorrenti si incentrano sul divieto di sospendere le attività di prenotazione delle prestazioni oggetto dei livelli essenziali di assistenza sanitaria; sulla previsione di una disciplina per stabilire i casi in cui detta sospensione è consentita, in quanto dovuta a motivi tecnici, da adottare sentite le associazioni a difesa dei consumatori e degli utenti; sulla informazione semestrale da rendere al Ministero della salute in merito.

Le ricorrenti, nel dedurre la illegittimità costituzionale delle citate disposizioni, invocano le proprie prerogative come delineate dallo statuto di autonomia e dalle relative norme di attuazione.

8. — In via preliminare, deve essere disattesa l'eccezione proposta dall'Avvocatura dello Stato in ordine alla non applicabilità delle disposizioni in esame alle Province autonome ricorrenti, che si basa sull'art. 1, comma 610, della medesima legge finanziaria per il 2006, secondo cui «le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti».

Come già ritenuto in analoghe fattispecie, detta previsione deve ritenersi generica rispetto a norme del medesimo testo di legge che risultano formulate in termini inequivoci come riferite a tutte le Regioni (sentenze numeri 105 del 2007, 134 e 88 del 2006).

9. — La questione di costituzionalità del comma 282, nella parte in cui prescrive il divieto della sospensione delle attività di prenotazione delle prestazioni aventi ad oggetto i livelli essenziali di assistenza (L.E.A.) sanitari, non è fondata.

9.1. — Il divieto in questione, in quanto volto ad impedire il «blocco» delle cosiddette liste di attesa, è preordinato a consentire la fruizione, in modo continuativo, da parte degli utenti del Servizio sanitario, delle prestazioni costituenti livelli essenziali di assistenza sanitaria, salvo che motivi di ordine tecnico impongano tale blocco. La disposizione impugnata, pur intersecando la sfera di competenza legislativa concorrente assegnata dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione alle due Province autonome ricorrenti nelle materie «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera», nonché in quella relativa al funzionamento e alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari, rinviene, tuttavia, il suo prevalente titolo di legittimazione nella competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione. Competenza, questa, che, come di seguito sarà specificato, deve ritenersi operante anche in relazione alle suddette Province autonome, in ragione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

9.2. — Né è conferente, in merito, quanto argomentato dalle ricorrenti con riguardo alla sentenza di questa Corte n. 145 del 2005.

In tale sentenza la Corte, dopo aver richiamato l'art. 2, commi 1 e 4, del decreto legislativo n. 266 del 1992, quale normativa che esclude in via generale l'immediata applicabilità alle Province autonome della legislazione statale, sancendo solo un obbligo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale alle condizioni e nei limiti specificati in tale normativa, ha esaminato la problematica dell'applicabilità dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., rispetto ad un ambito di disciplina diverso da quello in esame, vale a dire al settore dell'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici. Da ciò consegue che la pronuncia stessa non può essere utilmente invocata nel caso qui in contestazione, che attiene specificamente alla tematica, del tutto diversa, dei livelli essenziali di assistenza nella sanità.

9.3. — Occorre, invece, ribadire quanto questa Corte ha già avuto modo di affermare, e cioè che la competenza legislativa concorrente concernente la «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, della Costituzione) è «assai più ampia» rispetto a quella precedente dell'«assistenza ospedaliera» (sentenze numeri 134 del 2006 e 270 del 2005), ed esprime «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282 del 2002).

Ciò comporta che, anche in riferimento alle attribuzioni proprie delle Province autonome, l'applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 trovi fondamento nella maggiore estensione della «tutela della salute» rispetto alle corrispondenti competenze statutarie in materia sanitaria (sentenza n. 134 del 2006).

La riconduzione delle attribuzioni in materia sanitaria delle Province ricorrenti all'art. 117, terzo comma, Cost. implica l'assoggettamento delle stesse ai limiti, espressi od impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V, e, in particolare, all'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, alla quale, come si è affermato, va ricondotta la previsione del divieto in esame.

9.4. — Va, infine, rilevato, come la sentenza n. 80 del 2007, richiamata nel corso dell'udienza dalla difesa della Provincia autonoma di Bolzano — avente ad oggetto, ancora in materia di L.E.A. sanitari, un conflitto di attribuzione tra la medesima ricorrente e lo Stato — abbia ritenuto sussistente «la competenza delle Province autonome quanto all'attività di verifica delle liste di attesa, data la stretta inerenza di queste ultime con la «garanzia» della erogazione delle prestazioni sanitarie, secondo standard non inferiori a quelli previsti a livello nazionale o comunitario, che esse sono tenute ad assicurare».

È, quindi, da rimarcare che detta pronuncia è intervenuta in ordine ad atti incidenti sul potere delle Province di verifica dell'attività svolta dalle Aziende sanitarie locali e dalle Aziende ospedaliere, con specifico riguardo al settore concernente i tempi di attesa relativi all'attività di erogazione delle prestazioni di assistenza sanitaria.

Ben diverso è l'ambito della disposizione qui in esame, la quale attiene alla continuità ed effettività della prestazione dei L.E.A., giacché individua appunto nella continuità della erogazione delle prestazioni sanitarie un livello essenziale di fruizione degli stessi.

10. — Fondata, invece, deve ritenersi la questione di legittimità costituzionale relativa al vincolo procedurale imposto dall'art. 1, comma 282, secondo periodo, nella adozione delle disposizioni finalizzate a regolare i casi in cui la sospensione dell'erogazione delle prestazioni sia legata a motivi tecnici, limite costituito dalla necessità di sentire «le associazioni a difesa dei consumatori e degli utenti, operanti sul proprio territorio e presenti nell'elenco previsto dall'articolo 137 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206».

Come si è già affermato, nel caso in esame viene in rilievo un concorso di competenze legislative che rende necessario fare applicazione del principio di prevalenza, nonché, in particolare, in ragione dell'intreccio delle discipline, del criterio di leale cooperazione (si vedano, *ex multis*, le sentenze numeri 133 del 2006 e 231 del 2005).

La competenza statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., non può, pertanto, giustificare, nella fattispecie in questione, una disciplina, marcatamente dettagliata, quale è quella che impone il rispetto di determinate modalità procedurali nell'emanazione di disposizioni per regolare i casi in cui la sospensione dell'erogazione delle prestazioni sanitarie è consentita per la sussistenza di motivi di natura tecnica.

La disposizione impugnata, pertanto, deve ritenersi illegittima nella parte in cui prevede che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute, al fine di disporre la sospensione delle liste di attesa per motivi tecnici, a sentire le associazioni a difesa dei consumatori e degli utenti, operanti sul proprio territorio e presenti nell'elenco previsto dall'articolo 137 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

11. — Non fondata deve, invece, ritenersi la questione di legittimità costituzionale del medesimo comma 282 nella parte in cui stabilisce che anche le Province autonome informano «successivamente, con cadenza semestrale, il Ministero della salute secondo quanto disposto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 2002», in merito alla sospensione delle prenotazioni dovuta a motivi tecnici.

Si tratta, infatti, di una previsione che introduce un meccanismo di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, in linea con quanto previsto dall'allegato 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2001 — come modificato dal suddetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 aprile 2002 — recante «Linee guida sui criteri di priorità per l'accesso alle prestazioni diagnostiche e terapeutiche e sui tempi massimi di attesa», e che al punto 6 prevede che «le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad attivare sistemi di monitoraggio dei tempi e dei procedimenti trasmettendo i relativi dati al Ministero della salute».

12. — Tutte le ricorrenti impugnano, sia pure per diversi profili, i commi 283 e 284 dell'art. 1 della legge contestata.

12.1. — Una prima questione, proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano, riguarda l'attribuzione, alla Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni, di compiti di promozione di iniziative formative e di informazione per il personale medico e per gli utenti del Servizio sanitario, studio e predisposizione di linee-guida per la fissazione di criteri di priorità relativi alla appropriatezza delle prescrizioni, di forme di controllo di tale appropriatezza, nonché di promozione di analoghi meccanismi a livello regionale e aziendale.

12.2. — Una ulteriore questione, sostanzialmente comune sia alle Province autonome che alle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, riguarda il sistema sanzionatorio previsto dai citati commi, in forza del quale è attribuito alla suddetta Commissione il compito di fissare i criteri per la determinazione e l'applicazione, da parte delle Regioni e delle Province autonome, delle sanzioni stabilite per la violazione del divieto di sospendere le prenotazioni nelle liste di attesa.

12.2.1. — Tuttavia, mentre la Provincia autonoma di Bolzano censura sia la previsione delle sanzioni amministrative di cui al comma 284, sia l'attribuzione alla Commissione della determinazione dei criteri per l'applicazione delle stesse, le altre ricorrenti sospettano di illegittimità costituzionale solo la richiamata fissazione dei suddetti criteri.

12.2.2. — Infine, altro profilo di censura attiene alle modalità di nomina della Commissione stessa, in quanto la Provincia autonoma di Trento e le Regioni ricorrenti si dolgono della mancata previsione di meccanismi che consentano l'applicazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

13. — La questione relativa ai compiti attribuiti alla predetta Commissione, sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano, non è fondata.

La norma impugnata ha carattere meramente propulsivo e propositivo, tendendo unicamente a sollecitare — nell'ottica del principio di leale collaborazione — lo svolgimento delle iniziative ivi indicate, sicché essa non invade le competenze provinciali, né si sovrappone alle stesse. Esula, pertanto, dai compiti della Commissione l'adozione diretta di misure amministrative attuative, le quali restano di spettanza delle autorità che ne sono titolari.

Va, altresì, rilevato, con riguardo al compito di mero studio e predisposizione di linee-guida in ordine al settore dell'appropriatezza delle prestazioni e delle relative prescrizioni, che le stesse devono essere approvate con decreto del Ministro della salute, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, e quindi mediante un procedimento fondato su un meccanismo di garanzia dell'attuazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

Non è dato ravvisare, pertanto, alcun *vulnus* a competenze provinciali, costituzionalmente garantite, per effetto delle disposizioni oggetto di censura.

14. — Come si è dianzi rilevato, è sospettato di illegittimità costituzionale il combinato disposto dei commi 283 e 284, in ragione del complessivo sistema sanzionatorio ivi previsto, oltre che del ruolo svolto in merito dalla suddetta Commissione.

14.1 — La questione non è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato che la regolamentazione delle sanzioni amministrative spetta al soggetto nella cui sfera di autonomia rientra la disciplina della materia, la inosservanza della quale determina l'atto sanzionabile (sentenze numeri 384 del 2005 e 12 del 2004).

La pertinenza del divieto di sospendere le prenotazioni delle prestazioni costituenti livelli essenziali di assistenza sanitaria, secondo quanto si è prima affermato, alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., radica la potestà legislativa statale in ordine anche alle relative sanzioni amministrative.

Conseguentemente, deve ritenersi immune da censure anche la parte del comma in esame che affida alla Commissione sull'appropriatezza delle prescrizioni sanitarie il compito di elaborare i criteri per la determinazione e l'applicazione delle sanzioni amministrative previste per l'ipotesi di violazione del divieto di sospendere l'operatività delle liste di attesa; compito che non dà luogo all'esercizio di potestà regolamentare da parte della Commissione stessa, ma al quale può essere attribuito rilievo meramente endoprocedimentale in una materia di competenza dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Analogamente, deve ritenersi destituita di fondamento la censura relativa sia alla composizione della Commissione, sia alla modalità di nomina dei suoi componenti.

Proprio perché si tratta dell'esercizio di una competenza statale, trova giustificazione, anche sotto l'indicato aspetto, la norma censurata.

D'altronde, la previsione della partecipazione alla Commissione anche di rappresentanti designati dalla Conferenza permanente Stato-Regioni può ritenersi, nella specie, adeguato strumento di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

Le considerazioni innanzi svolte valgono, oltre che per la Regione Emilia-Romagna e dunque per le Regioni a statuto ordinario, più in generale, anche per la Regione Friuli-Venezia Giulia, nei cui confronti trova applicazione il novellato art. 117 Cost., ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, pur in presenza di una sua potestà legislativa statutaria in materia di «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera» (art. 5, numero 16, dello statuto di autonomia).

15. — Da ultimo, quanto al gruppo di censure concernenti la questione di costituzionalità del comma 409 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, proposte dalla sola Provincia autonoma di Bolzano, deve essere valutato, in via preliminare, l'effetto, nel presente giudizio, della disposizione sopravvenuta in corso di causa, con la quale è stata operata la integrale sostituzione del comma stesso.

15.1. — La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2007), con l'art. 1, comma 825, ha novellato l'impugnato comma 409, lasciando sostanzialmente inalterate le lettere *a*) e *b*), modificando, in modo significativo, la lettera *c*), e sostituendo integralmente le lettere *d*) ed *e*).

Nello specifico, la lettera *c*) è stata modificata disponendosi che le aziende, le quali commercializzano i «dispositivi medico-diagnostici in vitro e i dispositivi su misura», vengono ricomprese tra quelle tenute all'autocertificazione, che è funzionale al versamento del contributo del cinque per cento posto a loro carico. La lettera *d*), a sua volta, prevede, da un lato, una maggiorazione del suddetto importo in caso di ritardo nel pagamento e una sanzione amministrativa nel caso di mancato pagamento del contributo, e stabilisce, dall'altro, che detti proventi devono essere «utilizzati dalla Direzione generale dei farmaci e dispositivi medici per il miglioramento e il potenziamento della attività del settore dei dispositivi medici, con particolare riguardo alle attività di sorveglianza del mercato, anche attraverso l'aggiornamento e la manutenzione della classificazione nazionale dei dispositivi e la manutenzione del repertorio generale (...), alla attività di vigilanza sugli incidenti, alla formazione del personale ispettivo, all'attività di informazione nei riguardi degli operatori professionali e del pubblico, alla effettuazione di studi in materia di valutazione tecnologica, alla istituzione di registri di patologie che implicino l'utilizzazione di dispositivi medici, nonché per la stipula di convenzioni con università e istituti di ricerca o con esperti del settore». Infine, è stata modificata la lettera *e*), prevedendosi, in particolare, che i proventi derivanti dal versamento della tariffa debbano essere «utilizzati dalla Direzione generale dei farmaci e dispositivi medici per la manutenzione del repertorio generale (...)».

15.2. — Orbene, questa Corte ha affermato, con giurisprudenza costante, che, in forza del principio di effettività della tutela delle parti nei giudizi in via di azione, s'impone il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive immutata nel suo contenuto precettivo (sentenze numeri 449 del 2006, 424 del 2004 e 533 del 2002). Tuttavia, nella specie, il nuovo testo del comma 409 modifica sostanzialmente, ancorché in modo non soddisfacente, il contenuto del testo originario, ragione per cui il trasferimento della questione, lungi dal garantire il richiamato principio di effettività, supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione gravante sulle parti (ordinanza n. 137 del 2004).

Né, sotto altro aspetto, come si può desumere dal rilevato carattere non soddisfacente del *ius superveniens*, si può procedere ad una declaratoria di cessazione della materia del contendere.

Pertanto, lo scrutinio di costituzionalità deve essere effettuato sul testo originario dell'art. 1, comma 409, della legge n. 266 del 2005.

15.3. — Ciò precisato, va chiarito che la ricorrente, come si è già accennato, si duole dell'introduzione, ai sensi del comma 409 in questione, di un sistema normativo che, nel condizionare l'acquisto, l'utilizzazione o la dispensa dei dispositivi medici all'iscrizione degli stessi in un repertorio nazionale, formato a livello centrale, sia pure con la previsione di un meccanismo di coinvolgimento delle Regioni, quale l'accordo tra lo Stato e le Regioni medesime, limiterebbe eccessivamente le scelte gestionali e di spesa delle Aziende sanitarie locali, incidendo anche sulla competenza della ricorrente relativa all'ordinamento degli uffici provinciali, nonché in materia di igiene e sanità e assistenza sanitaria e ospedaliera.

La ricorrente lamenta, altresì, che il contributo calcolato sulle spese promozionali e la tariffa per l'inserimento dei dispositivi nell'albo nazionale, posti a carico dei produttori e dei distributori operanti in ambito provinciale, ridurrebbero le entrate della Provincia medesima, dal momento che la norma impugnata non richiama l'art. 75, primo comma, lettera g), e secondo comma, dello statuto di autonomia, secondo il quale sono attribuiti alle due Province i nove decimi del gettito delle entrate tributarie dello Stato, comunque denominate, percepite nei rispettivi territori.

16. — La previsione di un repertorio nazionale generale dei dispositivi medici, realizzato previo accordo Stato-Regioni, idoneo a costituire una sorta di albo degli stessi, ai fini dell'approvvigionamento delle Aziende sanitarie locali e delle necessarie attività di monitoraggio e acquisizione dei dati per tenerlo aggiornato, rappresenta un dato di novità, volto a creare una sinergia tra esigenze di verifica a livello centrale dell'idoneità e adeguatezza dei dispositivi medici, a fini di tutela della salute, ed esigenze di contenimento della spesa sanitaria, allo scopo di garantire, tendenzialmente, il prodotto migliore al prezzo più conveniente.

Come questa Corte ha già avuto modo di affermare con la sentenza n. 111 del 2005, non appare dubbio che nel sistema di assistenza sanitaria — delineato dal legislatore nazionale fin dalla emanazione della legge di riforma sanitaria 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale) — l'esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si è scontrata, e si scontra ancora attualmente, con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario. Di qui la necessità di individuare strumenti che, pur nel rispetto di esigenze minime, di carattere primario e fondamentale, del settore sanitario, coinvolgenti il «nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana» (sentenza n. 509 del 2000), operino come limite oggettivo alla pienezza della tutela sanitaria degli utenti del servizio.

16.1. — Per cogliere, in particolare, la rilevanza, anche quanto ai profili inerenti alla complessiva spesa sanitaria, dei dispositivi medici, occorre ricordarne la definizione fissata dal decreto legislativo 24 febbraio 1997, n. 46 (Attuazione della direttiva 93/42/CEE, concernente i dispositivi medici).

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera a), del suddetto d.lgs. è «dispositivo medico: qualsiasi strumento, apparecchio, impianto, sostanza o altro prodotto, utilizzato da solo o in combinazione, compreso il software informatico impiegato per il corretto funzionamento, e destinato dal fabbricante ad essere impiegato nell'uomo a scopo di diagnosi, prevenzione, controllo, terapia o attenuazione di una malattia; di diagnosi, controllo, terapia, attenuazione o compensazione di una ferita o di un handicap; di studio, sostituzione o modifica dell'anatomia o di un processo fisiologico; di intervento sul concepimento, il quale prodotto non eserciti l'azione principale, nel o sul corpo umano, cui è destinato, con mezzi farmacologici o immunologici né mediante processo metabolico ma la cui funzione possa essere coadiuvata da tali mezzi».

È, dunque, evidente, in rapporto alla ampiezza della definizione normativa dei dispositivi medici, quale forte incidenza abbia la spesa per la loro acquisizione ad opera delle strutture di sanità pubblica per i bilanci delle stesse. Di qui l'esigenza di un intervento normativo teso, da un lato, al contenimento della spesa sanitaria e, dall'altro, alla sua intrinseca razionalizzazione.

16.2. — Tanto premesso, si può passare all'esame delle singole censure formulate dalla Provincia autonoma di Bolzano.

16.3. — La Provincia ricorrente assume, innanzitutto, che il combinato disposto delle lettere *a)* e *b)* del comma in esame violerebbe l'art. 9, numero 10, dello statuto di autonomia che, come si è precisato, riserva alla potestà legislativa provinciale la materia «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera».

Il precetto in questione, che condiziona l'acquisto, l'utilizzazione o la dispensa dei dispositivi medici, nell'ambito del Servizio sanitario, all'inserimento degli stessi nel repertorio nazionale, sarebbe lesivo, in quanto di dettaglio, delle prerogative statutarie, mentre lo Stato potrebbe intervenire in materia solo adottando norme fondamentali di riforme economico-sociali o principi fondamentali.

16.4. — La questione non è fondata.

Va rilevato che, proprio in ragione del tenore della norma impugnata, che è stata prevista per il perseguimento delle indicate finalità di razionalizzazione degli acquisti e di contenimento della spesa sanitaria, la disposizione qui censurata investe due diversi ambiti materiali. Da un lato, essa costituisce espressione della funzione di coordinamento della finanza pubblica; dall'altro, afferisce alla tutela della salute, materie entrambe oggetto di potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Da ciò consegue che, vertendosi in materie di legislazione concorrente, lo Stato è legittimato a porre principi fondamentali, come tali vincolanti per le Regioni e per le Province autonome.

16.6. — Alla luce delle considerazioni che precedono, la normativa qui oggetto di impugnazione, in ragione delle finalità del previsto vincolo, riveste in via prevalente natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica che, attraverso una razionalizzazione del sistema, tende ad un contenimento della spesa sanitaria. D'altronde, questa Corte ha già avuto modo di affermare, con riguardo a fattispecie per certi versi analoghe, che «non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 36 del 2004; si veda, altresì, la sentenza n. 417 del 2005). Né è senza significato che, ai sensi delle stesse lettere *a)* e *b)*, del medesimo comma 409, la classificazione dei dispositivi è approvata, e il repertorio generale è istituito, previo accordo, sancito dalla Conferenza Stato-Regioni, e dunque con un meccanismo idoneo a garantire il pieno coinvolgimento, sotto l'aspetto della leale collaborazione istituzionale, delle Regioni e delle Province autonome.

Pertanto, la norma impugnata, non solo perché è espressione di potestà legislativa statale, ma anche perché risulta comunque inserita in un ambito che valorizza meccanismi di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, si sottrae alle censure di illegittimità costituzionale prospettate dalla ricorrente.

16.7. — Queste stesse considerazioni valgono a fugare il dubbio di costituzionalità, riferito specificamente ai numeri 1 e 2 della censurata lettera *a)*, avanzato in relazione anche alla dedotta violazione della competenza provinciale in materia di ordinamento degli uffici.

17. — Le lettere *d)* ed *e)* del comma 409 sono, inoltre, sospettate di illegittimità costituzionale in quanto, in asserito contrasto con l'art. 75, primo comma, lettera *g)*, e secondo comma, dello statuto di autonomia, non prevedono, in relazione ai prelievi disposti a carico delle aziende che producono o immettono in commercio dispositivi medici, la compartecipazione della Provincia al gettito nei limiti fissati dallo statuto stesso.

17.1. — La questione relativa alla lettera *d)* del suddetto comma 409 è inammissibile.

17.2. — La disposizione impugnata, a differenza di quanto previsto nel suo nuovo testo (quello risultante dalla legge finanziaria per il 2007 ed estraneo, per le ragioni già precisate, all'ambito del presente giudizio), lungi dallo stabilire vincoli di destinazione del gettito derivante dal contributo previsto a carico di coloro che producono o immettono in commercio dispositivi medici, disciplina soltanto la fase della entrata tributaria, ma non incide sulle modalità del successivo riparto del gettito, per cui la stessa non può ritenersi idonea a violare il parametro di cui all'art. 75, primo comma, lettera *g)*, e secondo comma, dello statuto di autonomia. E risulta attinente ancora alla fase del prelievo, e non a quella della successiva utilizzazione, che — sulla base della originaria previsione — rimane sostanzialmente impregiudicata, anche la norma secondo la quale «i proventi derivanti da tali versamenti sono riassegnati, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sulle corrispondenti unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero della salute», senza alcuna indicazione circa la loro utilizzazione.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, deve concludersi che non sussiste un interesse giuridicamente rilevante della ricorrente ad ottenere la caducazione delle impuginate disposizioni contenute nella lettera *d)* del comma 409, nel suo testo originario.

17.3. — Infine, non è fondata la questione di costituzionalità proposta in ordine al comma 409, lettera e).

La prevista tariffa costituisce, infatti, semplice corrispettivo per l'erogazione di un servizio; corrispettivo che è privo, quindi, di carattere tributario data la sua natura di prezzo. Di conseguenza, non può trovare applicazione, nella specie, la citata disposizione dell'art. 75 dello statuto di autonomia.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

*Riuniti i giudizi, relativamente all'art. 1, commi 282, 283, 284 e 409 della legge n. 266 del 2005,*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 282, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006), limitatamente alle parole «sentite le associazioni a difesa dei consumatori e degli utenti, operanti sul proprio territorio e presenti nell'elenco previsto dall'articolo 137 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206»;*

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 409, lettera d), della predetta legge n. 266 del 2005, promossa dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli artt. 8, numero 1; 9, numero 10; 16 e 75 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondate le ulteriori questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 282, della legge n. 266 del 2005, promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 9, numero 10; 16; 31; 49; 54, numeri 1, 2 e 3; 55, primo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.P.R. n. 474 del 1975, e agli artt. 2, comma 1, e 4, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), con i ricorsi indicati in epigrafe;*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 283 e 284, della legge n. 266 del 2005, promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Regione Emilia-Romagna, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 8, numeri 1 e 29; 9, numero 10; 16 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.P.R. n. 474 del 1975, agli artt. 3 e 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992, all'art. 5, numero 16, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), agli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, con i ricorsi indicati in epigrafe;*

*Dichiara non fondate le ulteriori questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 409, della legge n. 266 del 2005, promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli artt. 8, numero 1; 9, numero 10; 16 e 75 del d.P.R. n. 670 del 1972 e all'art. 2 del d.P.R. n. 474 del 1975, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* QUARANTA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria l'8 maggio 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 163

*Ordinanza 18 aprile - 8 maggio 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Sequestro di persona a scopo di estorsione - Pena minima di venticinque anni di reclusione in difetto di circostanza attenuante speciale per i fatti di minore gravità - Denunciata irragionevolezza ed ingiustificata disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe, nonché violazione dei principi di personalità della responsabilità e della finalità rieducativa della pena - *Petitum* formulato in modo ambiguo, ancipite ed indeterminato - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Cod. pen., art. 630.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 630 del codice penale promosso con ordinanza del 19 maggio 2006 dal Tribunale di Padova nel procedimento penale a carico di D.S. ed altri, iscritta al n. 428 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2006;

Visto l'atto di costituzione di D.G. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 17 aprile 2007 il giudice relatore Giovanni Maria Flick;

Ritenuto che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Padova ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 630 del codice penale, nella parte in cui stabilisce, per il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, la pena minima di «anni venticinque di reclusione in difetto di circostanza attenuante speciale per i fatti di minore entità o gravità»;

che il giudice *a quo* premette di essere investito del processo penale nei confronti di tre cittadini albanesi, imputati del reato previsto dalla norma denunciata, per aver privato della libertà personale altro cittadino extracomunitario allo scopo di ottenere, come prezzo della sua liberazione, il pagamento del corrispettivo di una cessione di sostanza stupefacente, precedentemente effettuata a favore del sequestrato;

che il rimettente riferisce, in particolare, che quest'ultimo era stato condotto a forza da quattro persone, armate di coltello (successivamente identificate nei tre imputati ed in un minorenni), presso un casolare abban-

nato, ove era stato costretto a contattare, tramite telefono cellulare, propri connazionali al fine di reperire la somma di cui era debitore, richiesta come condizione per la sua liberazione e con minaccia di morte ove il versamento non fosse avvenuto;

che il sequestrato era rimasto quindi segregato nel casolare — legato ed imbavagliato — fino alla mattina del giorno successivo, allorché, a seguito della «segnalazione di un cittadino», i Carabinieri avevano provveduto alla sua liberazione;

che, ad avviso del giudice *a quo*, nel fatto ascritto agli imputati sarebbe ravvisabile il contestato delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione — punito, nella «forma base», con la reclusione da venticinque a trenta anni — e non già il concorso fra i reati di cui agli artt. 605 e 629 cod. pen.;

che, al riguardo, si dovrebbe ritenere, infatti, «sostanzialmente vincolante», e comunque condivisibile, l'interpretazione accolta dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, in forza della quale — ai fini della configurabilità del delitto in questione — l'ingiustizia del profitto perseguito dall'agente va apprezzata non in base alla personale valutazione di costui, ma con riferimento a canoni legali: con la conseguenza che il reato di sequestro di persona a scopo di estorsione resterebbe integrato anche quando l'agente miri ad ottenere il pagamento di un debito derivante da un rapporto illecito precedentemente intercorso con la vittima (quale, nella specie, la cessione di sostanza stupefacente), trattandosi di pretesa priva di tutela legale;

che, ciò premesso, il rimettente dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale dell'art. 630 cod. pen., avuto riguardo alla rigidità della risposta sanzionatoria da esso prefigurata;

che — rimarcato come la discrezionalità del legislatore nella determinazione della pena per i singoli reati incontri il limite della ragionevolezza — il giudice *a quo* assume segnatamente che il minimo edittale di venticinque anni di reclusione, «per la sua estrema severità e soprattutto per l'assenza di una fattispecie attenuata speciale per i casi di minore entità», violerebbe i principi di personalità della responsabilità penale e della finalità rieducativa della pena, sanciti dall'art. 27, primo e terzo comma, Cost.;

che l'irragionevolezza di detto minimo emergerebbe in modo evidente ove si consideri che per il delitto di omicidio volontario — il quale comporta il sacrificio irreparabile del «bene giuridico più protetto ed elevato», ossia la vita umana — è prevista una pena minima inferiore, pari ad anni ventuno di reclusione (art. 575 cod. pen.); mentre per la riduzione in schiavitù — che implica la privazione globale degli attributi della personalità, con totale asservimento e mercificazione della persona — la pena è della reclusione da otto a venti anni (art. 600 cod. pen.);

che con riguardo, poi, a fattispecie criminose che presenterebbero elementi tipici più prossimi ed in parte sovrapponibili a quelli del delitto di cui all'art. 630 cod. pen. — trattandosi, in tutti i casi, di delitti contro il patrimonio — il rimettente evidenzia come la rapina aggravata dalla violenza, consistita nel porre taluno in stato di incapacità di agire (la quale potrebbe, di fatto, equivalere alla transitoria privazione della libertà personale) risulti punita con la pena minima di quattro anni e sei mesi di reclusione (art. 628, terzo comma, numero 2, cod. pen.); mentre per l'estorsione aggravata da analoga circostanza è comminata la pena detentiva minima di sei anni (art. 629, secondo comma, cod. pen.);

che l'eccezionale inasprimento del trattamento sanzionatorio del delitto in questione, attuato, da ultimo, con la legge 30 dicembre 1980, n. 894 (Modifiche all'articolo 630 del codice penale) — prosegue il giudice *a quo* — risponderebbe, in effetti, a fini di prevenzione generale, in rapporto allo straordinario incremento, verificatosi negli anni 1970-1980, dei sequestri di persona a scopo di estorsione posti in essere da organizzazioni criminali: sequestri protrattisi, in taluni casi, per anni, con episodi di efferata crudeltà ed in vista del conseguimento di profitti ingentissimi;

che a fronte di tale *ratio* storica, correlata ad un fenomeno transeunte, la norma incriminatrice verrebbe peraltro a punire con pena di inusitata severità e fortemente compressa «verso l'alto» — essendo il minimo di venticinque anni di reclusione assai prossimo al massimo di trenta — comportamenti che possono risultare significativamente differenziati per durata della condotta, modalità della stessa ed entità della sofferenza arrecata alla vit-

tima: e ciò tenuto conto anche del fatto che — secondo la costante giurisprudenza di legittimità — il delitto in questione si configura anche se la privazione della libertà personale del sequestrato si protrae per un tempo assai limitato (persino poche ore);

che, in tal modo, verrebbero quindi frustrate sia la finalità rieducativa della pena, «finalità che una pena sproporzionata *in re ipsa* non raggiunge»; sia la natura personale della responsabilità penale, la quale presupporrebbe «equità, e non esacerbata reazione punitiva», tramite l'adeguamento del trattamento sanzionatorio alle peculiarità del caso concreto;

che la sproporzione per eccesso del minimo edittale risulterebbe puntualmente dimostrata dalla fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, la quale si connoterebbe come di «minore gravità», per le caratteristiche del fatto e soprattutto per la circoscritta durata della privazione della libertà del sequestrato (protrattasi per circa sedici ore);

che la norma censurata si porrebbe, per altro verso, in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento rispetto alla figura criminosa — da ritenere «del tutto affine» — prevista dall'art. 3 della legge 26 novembre 1985, n. 718 (Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale contro la cattura degli ostaggi, aperta alla firma a New York il 18 dicembre 1979): disposizione, quest'ultima, che punisce «chiunque, fuori dei casi indicati dagli articoli 289-*bis* e 630 del codice penale, sequestra una persona o la tiene in suo potere minacciando di ucciderla, di ferirla o di continuare a tenerla sequestrata al fine di costringere un terzo, sia questi uno Stato, una organizzazione internazionale tra più governi, una persona fisica o giuridica od una collettività di persone fisiche, a compiere un qualsiasi atto o ad astenersene, subordinando la liberazione della persona sequestrata a tale azione od omissione»;

che la figura criminosa in parola — introdotta in sede di ratifica della Convenzione internazionale contro la cattura degli ostaggi, aperta alla firma a New York il 18 dicembre 1979 — presenterebbe connotati peculiari tali da renderla più grave di quella contemplata dall'art. 630 cod. pen.: e ciò sia per quanto attiene ai beni protetti; sia in ragione della previsione, ancorché in forma alternativa, della minaccia di uccidere il sequestrato; sia, infine, a fronte della mancata predeterminazione della prestazione richiesta come prezzo della liberazione, la quale potrebbe consistere nel compimento di «atti politici o governativi anche molto più significativi [...] rispetto al pagamento di un riscatto»;

che, ciò nondimeno, il citato art. 3 della legge n. 718 del 1985 non solo prevede la medesima pena edittale comminata dal primo comma dell'art. 630 cod. pen.; ma contempla, altresì, al terzo comma, una circostanza attenuante ad effetto speciale per i casi di «lieve entità», la quale comporta l'applicazione della pena prevista dall'art. 605 cod. pen., aumentata dalla metà a due terzi (ossia la pena della reclusione da nove mesi a tredici anni e quattro mesi);

che tale attenuante non potrebbe essere estesa, peraltro, al caso oggetto del giudizio *a quo*, stante il carattere «residuale», e non speciale, del reato previsto dall'art. 3 della legge n. 718 del 1985 rispetto al delitto di cui all'art. 630 cod. pen. (carattere desumibile dall'espressa clausola di salvezza di tale ultimo delitto che figura nella formula descrittiva del primo): risultandone, di conseguenza, un *vulnus* al principio di eguaglianza, per il diverso trattamento riservato a situazioni pienamente comparabili;

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

che, ad avviso della difesa erariale, la questione sarebbe manifestamente inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza, avendo il giudice *a quo* qualificato apoditticamente il fatto concreto sottoposto al suo esame come di minore entità, senza una adeguata analisi di tutte le sue componenti oggettive e soggettive: analisi da ritenere tanto più necessaria a fronte della descrizione dell'episodio criminoso contenuta nella stessa ordinanza di rimessione, la quale militerebbe, *primo visu*, in senso contrario a quello indicato dal rimettente;

che, per altro verso, il giudice *a quo* avrebbe censurato l'eccessiva rigidità del sistema sanzionatorio, senza verificare preventivamente se le attenuanti comuni applicabili al delitto di sequestro di persona a scopo di estor-

sione — e, in particolare, quelle previste dagli artt. 62, numeri 4), 5) e 6), 62-*bis* e 114, primo comma, cod. pen. — non consentano già di tener conto in modo adeguato, nella determinazione della pena, della «lieve» o «minore entità» del fatto;

che, nel merito, dovrebbe comunque escludersi l'asserita compromissione dei principi enunciati dall'art. 27 Cost., rientrando nella discrezionalità del legislatore adottare schemi sanzionatori più o meno rigidi sulla base di un bilanciamento delle diverse esigenze di politica criminale, tra le quali rientra anche la difesa sociale; né, d'altra parte, sarebbe significativo il paragone con i minimi edittali previsti per reati quali l'omicidio, la riduzione in schiavitù o la rapina aggravata, trattandosi di figure criminose del tutto eterogenee per oggettività giuridica e allarme sociale;

che parimenti infondata risulterebbe, infine, la censura di violazione del principio di eguaglianza, formulata in rapporto al regime sanzionatorio del delitto di cui all'art. 3 della legge n. 718 del 1985: tale norma incriminatrice descriverebbe, infatti, una ipotesi «atipica» di sequestro di persona, idonea a qualificare penalmente anche sequestri effettuati a scopo «dimostrativo» o per finalità etico-politiche di segno addirittura positivo; il che giustificerebbe il diverso trattamento ad essa riservato, quanto alla previsione di una attenuante speciale per i fatti di «lieve entità»;

che si è costituito, altresì, G. D., imputato nel giudizio *a quo*, il quale ha chiesto, in via preliminare, che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza, in quanto il rimettente — nel ritenere che il fatto per cui si procede sia riconducibile al paradigma punitivo di cui all'art. 630 cod. pen., anziché a quello del concorso dei reati di cui agli artt. 605 e 629 cod. pen. — avrebbe offerto una lettura non condivisibile della norma incriminatrice censurata, anche nell'ottica di una interpretazione «costituzionalmente orientata»;

che, in via subordinata, la parte privata ha chiesto che l'art. 630 cod. pen. venga dichiarato costituzionalmente illegittimo «nei sensi di cui all'ordinanza di rimessione», svolgendo argomentazioni a sostegno della incompatibilità del trattamento sanzionatorio del sequestro di persona a scopo di estorsione con i parametri costituzionali evocati.

Considerato che il Tribunale di Padova dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, dell'art. 630 del codice penale, nella parte in cui prevede, per il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, la pena minima di «anni venticinque di reclusione in difetto di circostanza attenuante speciale per i fatti di minore entità o gravità»;

che, nel censurare l'eccessiva rigidità dell'assetto sanzionatorio della fattispecie criminosa, il giudice *a quo* non formula, peraltro, un *petitum* connotato dai necessari caratteri di univocità e chiarezza;

che dal tenore del dispositivo dell'ordinanza di rimessione — dianzi riprodotto, *in parte qua* — non è dato infatti comprendere quale tipo di intervento venga concretamente richiesto a questa Corte: se, cioè, un intervento «manipolativo», consistente nella riduzione della pena edittale minima (giudicata dal rimettente troppo elevata); o un intervento «additivo», rappresentato dalla introduzione di una circostanza attenuante speciale per i fatti «di minore entità o gravità» (così da rendere, per altra via, più «elastica» la risposta sanzionatoria); ovvero, ancora, tanto l'uno che l'altro intervento, in via alternativa fra loro: nel quale ultimo caso, peraltro — non essendo rilevabile alcuna subordinazione, espressa o logica, tra le due richieste — il quesito di costituzionalità risulterebbe prospettato in forma ancipite;

che, inoltre, entrambi gli interventi ipotizzati restano indeterminati nei contenuti: giacché il giudice *a quo* non precisa né il diverso minimo edittale che dovrebbe, a suo avviso, sostituire quello attuale; né la concreta configurazione dell'attenuante auspicata, quanto a presupposti ed effetti;

che l'ambiguità del dispositivo riflette, d'altra parte, quella della motivazione dell'ordinanza di rimessione, nella quale il Tribunale rimettente formula due distinte censure — riferite, rispettivamente, all'art. 27, primo e terzo comma, Cost. e all'art. 3, primo comma, Cost. — che investono altrettanti differenti profili del regime sanzionatorio della figura criminosa: la prima mira infatti a dimostrare, tramite confronto con varie altre ipotesi delittuose, la sproporzione per eccesso del minimo edittale; mentre la seconda denuncia come lesiva del principio di eguaglianza la mancata previsione di una attenuante per i fatti meno gravi, evocando come *tertium comparationis*

il delitto di cui all'art. 3 della legge 26 novembre 1985, n. 718; d'altronde non è neppure possibile ritenere — valorizzando il passaggio finale della motivazione dell'ordinanza, nel quale il rimettente si duole di non poter applicare al caso sottoposto al suo vaglio l'attenuante ad effetto speciale prevista dal terzo comma del citato art. 3 della legge n. 718 del 1985 — che l'unico, specifico obiettivo perseguito dal rimettente sia, in realtà, quello di veder estesa al delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione la predetta attenuante;

che una simile *voluntas* non emerge, difatti, in modo univoco, posto che il dispositivo dell'ordinanza — che segue immediatamente il ricordato passaggio motivazionale — non soltanto non richiama in termini espressi, a mezzo di riferimento normativo, l'attenuante ad effetto speciale in questione; ma fa uso, altresì — per descrivere l'attenuante auspicata dal rimettente — di una formula («attenuante speciale per i fatti di minore entità o gravità») che diverge, anche sul piano lessicale, da quella impiegata nell'art. 3, terzo comma, della legge n. 718 del 1985 («fatto [...] di lieve entità») ed evoca, *primo visu*, un ventaglio di possibili alternative;

che, pertanto — a prescindere dagli ulteriori profili di inammissibilità eccepiti dall'Avvocatura dello Stato e dalla parte privata; e a prescindere, altresì, da ogni rilievo in ordine al merito delle singole censure (la prima delle quali si risolve in una mera critica a scelte legislative discrezionali di politica criminale, stante anche la palese eterogeneità dei *tertia comparationis* evocati; mentre la seconda si fonda su un presupposto inesatto, quale l'asserita maggiore gravità obiettiva della fattispecie di cui all'art. 3 della legge n. 718 del 1985, viceversa più ampia e generica rispetto al delitto di cui all'art. 630 cod. pen., come rimarcato anche dalla difesa erariale) — il carattere oscuro, ancipite e indeterminato del *petitum* rende la questione manifestamente inammissibile, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze n. 187 del 2004 e n. 210 del 2002; con riguardo alle questioni prospettate in forma ancipite, ordinanze n. 363 del 2005 e n. 382 del 2004).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 630 del codice penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Padova con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* FLICK

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria l'8 maggio 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

## N. 164

Ordinanza 18 aprile - 8 maggio 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Reati contravvenzionali - Inapplicabilità degli aumenti di pena previsti in caso di recidiva - Lamentata disparità di trattamento tra recidivi a seconda che commettano un delitto ovvero una contravvenzione - Richiesta di una pronuncia additiva *in malam partem* - Intervento precluso alla Corte costituzionale - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 4.
- Costituzione, art. 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), promosso con ordinanza del 17 febbraio 2006 dal Tribunale di Aosta nel procedimento penale a carico di L.D., iscritta al n. 382 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2006;

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

Udito nella camera di consiglio del 18 aprile 2007 il giudice relatore Giovanni Maria Flick;

Ritenuto che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Aosta ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui — sostituendo l'art. 99 del codice penale — ha escluso che gli aumenti di pena previsti da tale articolo per la recidiva possano applicarsi a chi ha commesso una contravvenzione;

che il rimettente — chiamato a giudicare una persona imputata della contravvenzione di guida in stato di ebbrezza, di cui all'art. 186 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) — riferisce che all'imputato è stata contestata la recidiva specifica reiterata infraquinquennale, avendo riportato tre precedenti condanne per il medesimo reato;

che il corrispondente aumento di pena non sarebbe, peraltro, più irrogabile alla luce dell'art. 4 della legge n. 251 del 2005, il quale, nel sostituire l'art. 99 cod. pen., ha limitato — con disposizione applicabile anche nel giudizio *a quo*, in forza dell'art. 2 cod. pen. — la rilevanza penale della recidiva ai soli delitti non colposi;

che, ad avviso del giudice *a quo*, tale nuova disciplina si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., facendo sì che i recidivi e i non recidivi vengano trattati in modo giustamente differenziato se commettono un delitto (non colposo); e vengano invece trattati irrazionalmente allo stesso modo se commettono una contravvenzione;

che la previsione di un aggravamento di pena per la recidiva risponderebbe, infatti, ad una precisa «logica sanzionatoria»: la quale verrebbe, peraltro, «inopinatamente abbandonata» per il solo fatto che la legge etichetti come «contravvenzione» il reato commesso dal recidivo, il quale verrebbe così sottratto — al di là della possibile incidenza negativa dei precedenti penali in sede di commisurazione in concreto della pena entro i limiti edittali, ai sensi dell'art. 133 cod. pen. — all'applicazione di un'aggravante atta a determinare un incremento di pena anche superiore a quello previsto per le aggravanti comuni, di cui all'art. 61 cod. pen.;

che l'unica motivazione, che potrebbe essere scorta alla base di una simile scelta legislativa, sarebbe la minore gravità delle contravvenzioni rispetto ai delitti;

che si tratterebbe, tuttavia, di giustificazione priva di fondamento razionale: giacché l'ordinamento penale annovera numerose contravvenzioni — ad esempio, quelle in materia di alimenti, di rifiuti, di inquinamento o di edilizia, nonché, con riguardo al giudizio *a quo*, quella di guida in stato di ebbrezza — che appaiono ben più gravi di delitti quali, ad esempio, l'ingiuria, le percosse o i furti «minori» di cui all'art. 626, numeri 2) e 3), cod. pen;

che la soluzione normativa censurata finirebbe, dunque, per favorire irragionevolmente gli autori di determinate categorie di reati: in conseguenza di essa, la recidiva non opererebbe nei confronti di chi conduca un'autovettura in stato di completa ebbrezza, ponendo in grave pericolo l'incolumità pubblica, dopo essere stato condannato ripetutamente per lo stesso reato; mentre la pena verrebbe aggravata, ai sensi dell'art. 99 cod. pen., nei confronti di chi — essendo stato condannato per aver rivolto un epiteto offensivo ad un vicino di casa — lo ingiuri nuovamente;

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

Considerato che il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui — sostituendo l'art. 99 del codice penale — ha limitato la recidiva ai soli delitti non colposi, escludendo così che gli aumenti di pena per essa previsti possano applicarsi a chi commetta una contravvenzione;

che, in tal modo, il giudice *a quo* invoca, peraltro, una pronuncia additiva *in malam partem* in materia penale, chiedendo a questa Corte di estendere l'ambito applicativo di un istituto, quale la recidiva, che implica una serie di effetti negativi per il reo — anzitutto, ma non soltanto, sul piano dell'aggravamento della pena — a casi che attualmente non vi rientrano (i reati contravvenzionali);

che, per costante giurisprudenza di questa Corte, un simile intervento è precluso dal principio della riserva di legge, sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., in base al quale «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso»: principio che, demandando in via esclusiva al legislatore la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, impedisce alla Corte — oltre che di creare nuove fattispecie criminose o di estendere quelle esistenti a casi non previsti — anche di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità (*ex plurimis*, tra le ultime, sentenze n. 161 del 2004, n. 49 del 2002 e n. 508 del 2000; ordinanze n. 187 del 2005, n. 580 del 2000 e n. 392 del 1998); e ciò fatta eccezione per l'ipotesi — che palesemente non ricorre nella specie — delle cosiddette «norme penali di favore» (sentenza n. 394 del 2006);

che, pertanto, a prescindere da ogni rilievo in ordine al merito delle censure — essendosi, in effetti, al cospetto di una scelta di politica criminale, operata dal legislatore quale misura di temperamento del maggior rigore assunto dalla disciplina della recidiva a seguito della stessa legge n. 251 del 2005, e che non introduce, di per sé, alcun elemento di incoerenza nel sistema penale, caratterizzato da un trattamento differenziato dei delitti e delle contravvenzioni sotto plurimi profili, in correlazione al maggior disvalore tradizionalmente assegnato ai primi (sentenze n. 243 del 1994 e n. 482 del 1987) — la questione va dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Aosta con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* FLICK

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria l'8 maggio 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

## N. 165

*Sentenza 18 aprile - 11 maggio 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impresa e imprenditore - Norme della legge finanziaria 2006 - Ricorsi delle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Impugnazione di numerose disposizioni - Trattazione delle questioni concernenti i commi 366, 368 e 369 dell'art. 1 - Decisione sulle altre questioni riservata a separate pronunce.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 366, 368 e 369.

**Impresa e imprenditore - Norme della legge finanziaria 2006 - Individuazione dei distretti produttivi - Attività amministrative devolute ai distretti produttivi - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dell'art. 97 Cost. - Mancata deduzione della compressione delle competenze regionali - Inammissibilità della questione.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 368, lettera *b*), numero 1.

– Costituzione, art. 97.

**Impresa e imprenditore - Norme della legge finanziaria 2006 - Determinazione con decreto ministeriale delle caratteristiche e delle modalità di individuazione dei distretti produttivi - Estensione delle norme fiscali, amministrative e finanziarie previste per i distretti produttivi anche ai distretti rurali ed agro-alimentari, ai sistemi produttivi, ai sistemi produttivi locali, ai distretti industriali e consorzi di sviluppo industriale nonché ai consorzi per il commercio estero - Ricorso della Regione Toscana - Assenza di specifiche censure - Inammissibilità della questione.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 369.

– Costituzione, artt. 117 e 118.

**Impresa e imprenditore - Norme della legge finanziaria 2006 - Norme concernenti i distretti produttivi - Individuazione dell'ambito materiale cui ricondurre dette disposizioni - Riferimento alla *ratio* dell'intervento legislativo - Possibilità di ricondurre la relativa disciplina ad una pluralità di materie di competenza esclusiva statale, concorrente o residuale regionale - Impossibilità di individuazione sulla base del criterio della «prevalenza» - Legittimità dell'assunzione in sussidiarietà da parte dello Stato - Necessità di garantire il coinvolgimento delle Regioni.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 366 e 368, lettere *b*), numeri 1 e 2, e *d*), numero 4.

**Impresa e imprenditore - Norme della legge finanziaria 2006 - Determinazione con decreto ministeriale delle caratteristiche e delle modalità di individuazione dei distretti produttivi - Ricorsi delle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Interferenza della disciplina censurata con materie di competenza regionale concorrente o residuale - Mancata previsione della intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - Mancata previsione che le Regioni interessate dall'istituendo distretto produttivo siano sentite - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 366.

– Costituzione, artt. 117 e 118 (statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4, numeri 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11 e 13, e art. 5, numeri 7, 8 e 9, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

**Impresa e imprenditore - Norme della legge finanziaria 2006 - Individuazione dei distretti produttivi - Attività amministrative devolute ai distretti produttivi - Determinazione con decreto ministeriale di natura non regolamentare delle relative modalità applicative - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Interferenza della disciplina censurata con materie di competenza regionale concorrente o residuale - Mancata previsione, nell'adozione del decreto, della previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 368, lettera *b*), numero 1.

– Costituzione, artt. 117 e 118.

**Impresa e imprenditore - Norme della legge finanziaria 2006 - Individuazione dei distretti produttivi - Attività devolute ai distretti produttivi in tema di accesso ai contributi per le singole imprese - Determinazione con decreto ministeriale di natura non regolamentare delle relative modalità applicative - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Interferenza della disciplina censurata con materie di competenza regionale concorrente o residuale - Mancata previsione, nell'adozione del decreto, della previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 368, lettera *b*), numero 2.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Impresa e imprenditore - Norme della legge finanziaria 2006 - Individuazione dei distretti produttivi - Costituzione ed organizzazione dell'«Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione» - Sottoposizione della predetta Agenzia alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri - Criteri e modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali dell'Agenzia da definire con decreto non regolamentare della Presidenza del Consiglio dei ministri - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Interferenza della disciplina censurata con materie di competenza regionale concorrente o residuale - Mancata previsione, nell'adozione del decreto, della previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 368, lettera *d*), numero 4.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

#### 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'articolo 1, commi 366, 368 e 369, 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, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, notificati il 22 e il 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 28 febbraio e il 3 e il 4 marzo 2006 ed iscritti ai numeri 28, 39 e 41 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 Giuseppe Tesauero;

Uditi gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Le Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Toscana, con separati ricorsi notificati il 27 febbraio ed il 22 febbraio, depositati il 3 e 4 marzo 2006 ed il 28 febbraio 2006, hanno promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 366, 368 (*rectius*: comma 368, lettera *b*, numeri 1 e 2, e lettera *d*, numero 4, censurato soltanto dalle prime due Regioni) e 369 (comma quest'ultimo impugnato soltanto dalla terza ricorrente) della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006), in riferimento agli artt. 97, 117, quarto e sesto comma, e 118 della Costituzione (la prima ricorrente), nonché agli artt. 117, quarto e sesto comma, e 118 della Costituzione, all'art. 4, numeri 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11 e 13, all'art. 5, numeri 7, 8 e 9, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) (la seconda ricorrente), infine, agli artt. 117 e 118 della Costituzione (la terza ricorrente).

1.1. — Il citato art. 1, al comma 366, disciplina i «distretti produttivi», che definisce quali «libere aggregazioni di imprese articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale, con l'obiettivo di accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori di riferimento, di migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione, secondo principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, anche individuando modalità di collaborazione con le associazioni imprenditoriali». Detto articolo 1, al comma 368, lettera *b*), numeri 1 e 2, stabilisce la disciplina applicabile ai distretti produttivi in materia amministrativa; al comma 368, lettera *d*), disciplina la costituzione e l'organizzazione dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione; al comma 369 prevede che le disposizioni concernenti i distretti produttivi si applicano anche ai distretti rurali e agro-alimentari di cui all'art. 13 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 (Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57), ai sistemi produttivi, ai sistemi produttivi locali, distretti industriali e della pesca e consorzi di sviluppo industriale definiti ai sensi dell'art. 36 della legge 5 ottobre 1991, n. 317 (Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese), nonché ai consorzi per il commercio estero di cui alla legge 21 febbraio 1989, n. 83 (Interventi di sostegno per i consorzi tra piccole e medie imprese industriali, commerciali ed artigiane).

2. — Le Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, nei ricorsi e nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza pubblica, di contenuto in larga misura coincidente, premettono che la disciplina recata dalle norme impuginate attiene alle «materie dello sviluppo economico», riconducibili, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, alla competenza legislativa cosiddetta residuale delle regioni e, comunque, presenta profili di interferenza con la competenza legislativa regionale in materia di politica economica e di interventi nell'economia, benché sia connessa anche con materie spettanti alla competenza legislativa dello Stato quale, ad esempio, quella fiscale. A loro avviso, detta connessione avrebbe reso possibile una regolamentazione di carattere generale e non, come sarebbe accaduto, l'emanazione di norme di dettaglio che, conseguentemente, sarebbero costituzionalmente illegittime.

Inoltre, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., che limita il potere regolamentare dello Stato alle materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva del medesimo, la disciplina dei distretti produttivi è stata demandata a decreti interministeriali, senza neppure stabilire criteri e parametri legislativi, quindi anche in contrasto con il principio di legalità sostanziale.

In linea gradata, ad avviso delle ricorrenti, qualora si ritenesse legittima la fissazione delle caratteristiche dei distretti e dei relativi criteri di individuazione con decreto interministeriale, l'art. 1, comma 366, della legge n. 266 del 2005 sarebbe comunque costituzionalmente illegittimo, in quanto non è prevista nessuna forma di collaborazione con le regioni, in particolare, nella forma della acquisizione dell'intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (di seguito: Conferenza Stato-regioni), ed in quanto ad esse non è riconosciuto alcun ruolo in occasione della «concreta individuazione» di ciascun distretto.

Le regioni censurano il citato art. 1, comma 368, lettera *b*), numeri 1 e 2, poiché stabilisce la disciplina «dell'azione amministrativa in relazione alle imprese», che spetta alla competenza regionale, salvo che per gli eventuali interventi di carattere macroeconomico. Inoltre, la disposizione esproprierebbe le regioni dall'attività

amministrativa di propria competenza in favore di corpi espressivi degli interessi parziali delle imprese, dei quali non sono definite con legge le caratteristiche, prevedendo che, a seguito della dichiarazione dei distretti in ordine alla titolarità da parte delle imprese dei requisiti necessari per l'avvio del procedimento amministrativo e per la partecipazione allo stesso, nonché per la sua conclusione con atto formale ovvero con effetto finale favorevole alle imprese aderenti, le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici provvedono senza altro accertamento nei riguardi delle imprese aderenti.

Pertanto, la norma illegittimamente sottrae la disciplina della materia in esame e del procedimento amministrativo alle regioni, alle quali essa spetta, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, anche in virtù dell'art. 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), nel testo sostituito dall'art. 19 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa), prevedendo poteri normativi del Ministro, preclusi in relazione all'attività amministrativa regionale, vieppiù in quanto gli atti previsti dalla norma possono essere adottati senza alcuna partecipazione delle regioni.

Secondo la Regione Emilia-Romagna, la evidente «parzialità» del soggetto al quale sono attribuite le funzioni amministrative e la sua inidoneità a valutare gli interessi pubblici comportano anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 368, lettera *b*), numero 1, della legge n. 266 del 2005, in riferimento all'art. 97 della Costituzione.

Infine, il citato art. 1, comma 368, lettera *d*), numero 4, violerebbe anch'esso le competenze legislative ed amministrative delle Regioni, nella parte in cui disciplina la costituzione e l'organizzazione dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, senza prevedere la partecipazione delle regioni, neppure in occasione dell'approvazione dello statuto dell'Agenzia da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, che esercita un potere di vigilanza sulla medesima e, con propri decreti (di natura non regolamentare), sentiti i ministeri indicati nella norma, definisce «criteri e modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali».

La Regione Friuli-Venezia Giulia deduce, inoltre, che i distretti produttivi costituiscono un istituto che presenta connessioni «con la potestà legislativa regionale in materia di politica economica e di interventi nell'economia, attribuite dall'art. 4 dello statuto regionale alla propria competenza legislativa di tipo primario, come specificato dai numeri 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11, 13». Inoltre, lo statuto regionale attribuisce alla competenza legislativa concorrente della regione la materia dei servizi pubblici (art. 5, n. 7), tra l'altro in relazione all'ordinamento «degli enti aventi carattere locale o regionale per i finanziamenti delle attività economiche nella regione» (art. 5, n. 8), nonché quella della «istituzione e ordinamento di enti aventi carattere locale o regionale per lo studio di programmi di sviluppo economico» (n. 9) e, in ogni caso, le materie dello sviluppo economico sono attribuite alla competenza residuale di essa istante, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione e dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

2.1. — La Regione Toscana, nel ricorso e nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, deduce che la disciplina recata dalle norme impugnate è riconducibile alle materie del commercio, dello sviluppo economico e dell'industria, attribuite alla competenza legislativa residuale delle regioni, alle quali spetta quindi stabilire le caratteristiche e le modalità di individuazione dei distretti produttivi, come appunto ha fatto essa ricorrente con la deliberazione consiliare del 21 febbraio 2000, n. 69.

Pertanto, il citato art. 1, comma 366 — applicabile anche ai distretti rurali e agro-alimentari, ai sistemi produttivi locali, ai distretti industriali e ai consorzi industriali — viola gli artt. 117 e 118 della Costituzione, in quanto non sussistono — comunque non sono indicate — le ragioni che potrebbero giustificare l'attrazione allo Stato delle funzioni amministrative in esame e neppure è prevista l'intesa con le regioni, che sarebbe invece necessaria.

Infine, il citato comma 366 si pone in contrasto con l'art. 117, sesto comma, della Costituzione, dato che attribuisce ad una fonte regolamentare statale la definizione delle caratteristiche e delle modalità di individuazione dei distretti «(industriali, produttivi, rurali, agro-alimentari, dei sistemi produttivi, dei sistemi produttivi locali, dei consorzi di sviluppo industriale)» in una materia non riconducibile a quelle spettanti alla competenza dello Stato.

3. — In tutti e tre i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto dei ricorsi.

La difesa erariale, con argomentazioni sostanzialmente identiche nei tre atti di costituzione, deduce che l'art. 1, comma 366, della legge n. 266 del 2005, disponendo che con decreto interministeriale sono stabilite le caratteristiche necessarie, affinché le «libere aggregazioni di imprese articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale» siano riconosciute come distretti produttivi, concerne la materia «ordinamento civile», in quanto fissa i caratteri che devono connotare le associazioni degli imprenditori per dare luogo a detta nuova figura associativa, conosciuta sul piano economico, ma non disciplinata normativamente. A suo avviso, si tratta di una regolamentazione parallela a quella dei consorzi (artt. 2602 e seguenti del codice civile), destinata ad operare per scopi diversi.

Il comma 368, lettera *b*), numeri 1 e 2, della norma impugnata chiarisce i limiti della capacità giuridica dei distretti; la lettera *d*) concerne una Agenzia la cui costituzione non vulnera l'autonomia regionale, con conseguente infondatezza delle censure concernenti dette norme, che hanno ad oggetto materie nelle quali le regioni non hanno competenza legislativa.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la censura del comma 369 del citato art. 1, proposta dalla regione Toscana, è infondata per le ragioni sopra svolte, limitandosi la norma a rendere applicabile il comma 366 ai distretti rurali ed agro-alimentari. Peraltro, nel caso in cui il decreto interministeriale previsto dalla disposizione dovesse eccedere i limiti da questa fissati, le regioni potrebbero proporre conflitto di attribuzione in relazione a detto atto, eventualità questa che non può affatto comportare il contrasto della norma con i parametri costituzionali evocati.

4. — All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte.

#### *Considerato in diritto*

1. — Le Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Toscana, con tre distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose norme della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006).

1.1. — Le impugnazioni aventi ad oggetto l'art. 1, commi 366, 368 (*rectius*: comma 368, lettera *b*), numeri 1 e 2, e lettera *d*, censurato esclusivamente dalle prime due regioni) e 369 (comma impugnato soltanto dalla terza ricorrente) della legge n. 266 del 2005 sono qui trattate separatamente rispetto alle altre questioni promosse nei suddetti ricorsi e, in quanto formulate in riferimento a profili e sulla scorta di argomentazioni sostanzialmente coincidenti, possono essere decise con la medesima sentenza.

2. — Le ricorrenti censurano l'art. 1, comma 366, della legge n. 266 del 2005, in riferimento agli artt. 97 (Regione Emilia-Romagna), 117, quarto e sesto comma, e 118 della Costituzione (Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia), nonché all'art. 4, numeri 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11 e 13, e all'art. 5, numeri 7, 8 e 9, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) (regione Friuli-Venezia Giulia), ed agli artt. 117 e 118 Cost. (Regione Toscana).

La norma disciplina i «distretti produttivi», definiti quali «libere aggregazioni di imprese articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale, con l'obiettivo di accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori di riferimento, di migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione, secondo principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, anche individuando modalità di collaborazione con le associazioni imprenditoriali».

Secondo le ricorrenti, la disposizione impugnata violerebbe i suindicati parametri costituzionali, in quanto i distretti produttivi attengono alle «materie dello sviluppo economico» (comunque a quelle del commercio e dell'industria) che, *ex* art. 117, quarto comma, della Costituzione, spettano alla competenza legislativa residuale delle regioni e, ad avviso della regione Friuli-Venezia Giulia, sono riconducibili alla propria competenza legislativa primaria o concorrente, e comunque a quella residuale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione e dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Inoltre, la disciplina in esame interferirebbe con la competenza legislativa regionale in materia di politica economica e di interventi nell'economia e, anche tenendo conto dell'esistenza di una connessione con ambiti riservati alla competenza dello Stato (ad esempio, in materia fiscale), illegittimamente prevederebbe l'individuazione dei

distretti produttivi con decreto interministeriale. Peraltro, secondo le ricorrenti, anche qualora siffatta modalità fosse ritenuta legittima, la disposizione sarebbe comunque viziata, poiché neppure è prevista la partecipazione delle regioni in detta fase, in particolare, nella forma dell'acquisizione dell'intesa con la Conferenza Stato-regioni.

Infine, in contrasto con l'art. 117, sesto comma, della Costituzione, la regolamentazione dei distretti produttivi è demandata a decreti interministeriali e, in ogni caso, in violazione del principio di legalità sostanziale, non sono stati stabiliti criteri e parametri legislativi; inoltre, in contrasto con l'art. 118 Cost., non sussistono — comunque non sono state indicate — le ragioni che giustificerebbero l'attrazione in sussidiarietà allo Stato della disciplina in esame.

2.1. — L'art. 1, comma 368, lettera *b*), numeri 1 e 2, della legge n. 266 del 2005, dispone che i distretti produttivi: svolgono attività riferibili direttamente alle imprese, secondo modalità applicative stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica; possono inoltrare istanze per l'accesso ai contributi previsti da leggi regionali, nazionali o da disposizioni comunitarie, mediante un procedimento amministrativo collettivo, stipulando apposite convenzioni, anche di tipo collettivo, aventi ad oggetto la prestazione di garanzie, secondo modalità applicative fissate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Ad avviso delle regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, la norma violerebbe i parametri costituzionali sopra indicati (n. 2), in quanto disciplina la «azione amministrativa in relazione alle imprese», spettante alla competenza regionale, salvo che per gli eventuali interventi di carattere macroeconomico, prevedendo altresì poteri normativi ministeriali, preclusi in relazione all'attività amministrativa regionale, vieppiù in difetto della partecipazione delle Regioni alla adozione dei decreti previsti dalla disposizione. Inoltre, la norma illegittimamente sottrarrebbe alle amministrazioni la regolamentazione dell'attività amministrativa di propria competenza in favore di corpi espressivi degli interessi parziali delle imprese, dei quali non sono definite con legge le caratteristiche.

Infine, secondo la Regione Emilia-Romagna, il citato art. 1, comma 368, lettera *b*), numero 1, recherebbe *vulnus* anche all'art. 97 della Costituzione, in considerazione della evidente «parzialità» del soggetto al quale sono attribuite le funzioni amministrative oggetto della medesima e della inidoneità del medesimo a valutare gli interessi pubblici.

Entrambe le ricorrenti impugnano l'indicato art. 1, comma 368, lettera *d*), numero 4, nella parte in cui regola la costituzione e l'organizzazione dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, senza prevedere la partecipazione delle regioni, neppure in occasione dell'approvazione dello statuto dell'Agenzia, riservata alla Presidenza del Consiglio dei ministri, che esercita un potere di vigilanza sulla medesima e, con propri decreti (di natura non regolamentare), sentiti i ministeri indicati nella norma, definisce «criteri e modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali».

2.2. — La Regione Toscana censura, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, anche l'art. 1, comma 369, della legge n. 266 del 2005, il quale stabilisce che le disposizioni recate dal comma 366, concernenti i distretti produttivi, si applicano altresì ai distretti rurali e agro-alimentari di cui all'art. 13 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 (Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57), ai sistemi produttivi, ai sistemi produttivi locali, distretti industriali e della pesca e consorzi di sviluppo industriale definiti ai sensi dell'art. 36 della legge 5 ottobre 1991, n. 317 (Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese), nonché ai consorzi per il commercio estero di cui alla legge 21 febbraio 1989, n. 83 (Interventi di sostegno per i consorzi tra piccole e medie imprese industriali, commerciali ed artigiane).

3. — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 368, lettera *b*), numero 1, della legge n. 266 del 2005, promossa dalla regione Emilia-Romagna in riferimento all'art. 97 della Costituzione, è inammissibile.

Va infatti ribadito che le regioni possono far valere il contrasto delle disposizioni censurate con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa soltanto se tale contrasto si risolve in una esclusione o limitazione dei poteri regionali (tra le molte, sentenze n. 116 del 2006, n. 383 e n. 285 del 2005). Pertanto, il mancato riferimento nella prospettazione della censura ad una compressione delle competenze della ricorrente, come conseguenza della pretesa violazione dell'art. 97 della Costituzione, non consente di affrontare il merito della questione.

3.1. — Del pari inammissibile è la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 369, della legge n. 266 del 2005, promossa dalla regione Toscana, in relazione agli artt. 117 e 118 della Costituzione, non essendo individuabili, in riferimento a questa norma, censure sorrette da specifiche argomentazioni.

Nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, l'esigenza di una adeguata motivazione a sostegno dell'impugnativa si pone infatti in termini perfino più pregnanti che in quelli in via incidentale (*ex plurimis*, sentenze n. 139 del 2006; n. 450 del 2005).

4. — Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 366, 368, lettera *b*), numeri 1 e 2, e lettera *d*), della legge n. 266 del 2005, promosse in riferimento ai parametri sopra indicati, da esaminare congiuntamente in considerazione dei profili di connessione della disciplina e della sostanziale identità delle argomentazioni con le quali le disposizioni sono censurate, sono fondate nei limiti e nei termini di seguito precisati.

4.1. — Occorre anzitutto identificare la materia nella quale si collocano le disposizioni impugnate. A questo scopo, come questa Corte ha già affermato, occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina stabilita dalle norme scrutinate, per ciò che esse dispongono (sentenze n. 450 e n. 411 del 2006), alla luce della *ratio* dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi punti fondamentali, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi delle norme medesime (sentenze n. 319 e n. 30 del 2005), così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 285 del 2005; n. 449 del 2006).

4.1.1. — La disciplina dei distretti produttivi, come risulta anche dai lavori preparatori, è parte di un complesso di misure approntate per favorire la crescita economica del Paese; in particolare, è stata intesa come un rimedio ad alcuni profili negativi correlati alle ridotte dimensioni che caratterizzano in grandissima parte le imprese italiane. Il conseguimento di questo obiettivo è stato affidato ad un intervento mirato a «valorizzare la specificità del nostro sistema produttivo», rendendo i «distretti la piattaforma di sviluppo e «tenuta» delle nostra economia» (così, la Relazione al disegno di legge), in quanto ritenuti idonei a permettere l'integrazione dell'offerta di beni e servizi da parte di imprese che svolgono attività complementari e comunque connesse, in definitiva a favorire condizioni di maggiore competitività.

Le conferenti disposizioni della legge 266 del 2005 hanno anzitutto definito, in linea generale, i distretti produttivi quali «libere aggregazioni di imprese articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale, con l'obiettivo di accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori di riferimento, di migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione, secondo principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, anche individuando modalità di collaborazione con le associazioni imprenditoriali» (comma 366).

Per conseguire tali obiettivi, si sono disciplinati gli effetti di questa peculiare forma di aggregazione, in primo luogo, sotto il profilo fiscale e finanziario (comma 368, lettere *a* e *c*, non censurate dalle ricorrenti). In secondo luogo, allo scopo di permettere uno snellimento degli adempimenti burocratici dei quali sono onerate le imprese, è stato a queste concesso di «intrattenere rapporti con le pubbliche amministrazioni e con gli enti pubblici» «per il tramite del distretto», legittimato a svolgere detti adempimenti per conto delle medesime (comma 368, lettera *b*, numero 1), anche per «facilitare l'accesso ai contributi erogati a qualunque titolo», avvalendosi appunto della «attività di consulenza ed assistenza» che i distretti produttivi potranno loro fornire (comma 368, lettera *b*, numero 2). Peraltro, il contenuto delle norme dimostra che queste riguardano la facoltà dei distretti produttivi di agire in rappresentanza delle imprese nei rapporti con le pubbliche amministrazioni, piuttosto che — come sostenuto dalle ricorrenti — la disciplina del procedimento amministrativo, perseguendo dunque una finalità resa ancor più chiara dalla previsione della ulteriore facoltà dei distretti produttivi «di stipulare, per conto delle imprese, negozi di diritto privato secondo le norme in materia di mandato di cui agli articoli 1703 e seguenti del codice civile» (comma 368, lettera *b*, numero 3, non censurato dalle ricorrenti).

L'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, oggetto del comma 368, lettera *d*), benché non strettamente connessa con la figura dei «distretti produttivi», per espresso dettato della norma, è infine strumentale ad «accelerare il processo di circolazione della conoscenza ed accrescere la capacità competitiva delle piccole e medie imprese e delle piattaforme industriali», nonché ad «assistere le piattaforme industriali in ogni fase del percorso di ricerca, applicazione ed ingegnerizzazione di una nuova tecnologia».

4.2. — La disciplina e la *ratio* dell'intervento normativo rivelano con evidenza la finalità di realizzare una manovra di politica economica per favorire la crescita del sistema produttivo italiano. Nell'ordinamento, peraltro, già esistono discipline dirette a garantire anche siffatte esigenze di riordino e di intervento, pure conformate sulla peculiarità del sistema produttivo italiano e recanti misure dirette a favorirne lo sviluppo. Tra queste, va ricordata

quella concernente i sistemi produttivi locali, definiti come «contesti produttivi omogenei, caratterizzati da una elevata concentrazione di imprese, prevalentemente di piccole e medie dimensioni, e da una peculiare organizzazione interna», nel cui ambito costituiscono un particolare sottoinsieme i «distretti industriali», «caratterizzati da una elevata concentrazione di imprese industriali nonché dalla specializzazione produttiva di sistemi di imprese» (art. 36 della legge n. 317 del 1991, nel testo sostituito dall'art. 6 della legge 11 maggio 1999, n. 140). Si tratta di una disciplina che ha riconosciuto dal punto di vista giuridico una realtà industriale, assegnando alle Regioni il compito di individuare i citati distretti, attribuendo alle medesime compiti rilevanti, con la conseguenza che è questa tipologia e non quella oggetto delle norme impugnate, che è stata anche puntualmente disciplinata da alcune di esse (così dalla Regione Toscana, con la delibera del Consiglio Regionale 21 febbraio 2000, n. 69, nonché dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, con la legge regionale 11 novembre 1999, n. 27, recante «Per lo sviluppo dei distretti industriali» e con la delibera della Giunta regionale del 21 luglio 2006, n. 1695).

Tuttavia, nonostante l'omologia tra i distretti industriali appena ricordati e quelli contemplati dalle norme impugnate, risulta comunque diverso l'oggetto delle discipline. Invero, la menzionata Relazione al disegno di legge in questione, dopo avere premesso che «il modello dei distretti industriali è la base su cui viene costruita la nozione più ampia di piattaforma industriale», la quale «può assumere la forma del distretto territoriale o del distretto funzionale», significativamente indica che il «distretto funzionale è una libera aggregazione di imprese che cooperano in modo intersettoriale» e, «rispetto ai tradizionali distretti territoriali», «prescinde da uno specifico territorio e si sviluppa come integrazione dell'offerta di beni e servizi da parte di imprese che svolgono attività complementari o comunque connesse».

Le norme censurate hanno realizzato precisamente questo obiettivo e, quindi, la peculiarità dei distretti produttivi va colta nella circostanza che la loro istituzione non è collegata solo ad un determinato ambito territoriale, ma può richiedere un'articolazione in più di una Regione, ognuna delle quali resta libera di disciplinare all'interno del suo ambito le figure omologhe, e tuttavia diverse, dei distretti industriali.

Lo scopo di realizzare una incisiva azione a sostegno dello sviluppo del sistema produttivo, nel quadro di una manovra di politica economica nazionale, è stato conseguito mediante un intervento articolato su molteplici piani. In particolare, la normativa in questione, da un canto, privilegia una valorizzazione di profili ulteriori rispetto a quello della collocazione territoriale delle imprese e che, nella fissazione delle modalità di individuazione delle caratteristiche dei distretti produttivi (comma 366), richiede l'apprezzamento anche di profili di carattere tecnico ed una attività di ricognizione e valutazione che non può essere adeguatamente soddisfatta a livello regionale; dall'altro, mira a realizzare una unificazione idonea a porre rimedio agli effetti negativi della ridotta dimensione delle imprese, senza tuttavia farne venire meno l'individualità.

La disciplina recata dalle norme impugnate non è stata sostanzialmente innovata dall'art. 1, commi 889, 890 e 891 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato legge finanziaria 2007), che, tuttavia, ha apportato elementi per la sua corretta interpretazione. Il comma 890 ha introdotto nell'art. 1 della legge 266 del 2005 due nuovi commi, in virtù dei quali: «In attesa dell'adozione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui al comma 366 può essere riconosciuto un contributo statale a progetti in favore dei distretti produttivi adottati dalle regioni per un ammontare massimo del cinquanta per cento delle risorse pubbliche complessivamente impiegate in ciascun progetto» (comma 371-bis); «Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono individuati i progetti regionali ammessi al beneficio di cui al comma 371-bis ed i relativi oneri per il bilancio dello Stato ed eventuali ulteriori progetti di carattere nazionale, fermo restando il limite massimo di cui al comma 372» (comma 371-ter).

Si tratta di norme evidentemente giustificate dalla considerazione sia della complessità dell'attività necessaria per dare attuazione alla nuova disciplina, sia della possibilità per le Regioni di realizzare, nel loro ambito territoriale, progetti che permettano di conseguire scopi analoghi a quelli perseguiti con le disposizioni impugnate.

4.3. — L'oggetto e la finalità delle norme impugnate non permettono di ritenere che la relativa disciplina sia riconducibile ad una materia, lo «sviluppo economico», che sarebbe riservata alla competenza residuale delle Regioni. La locuzione costituisce una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie. In tal senso, è significativo che già il 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), nel delegare numerose funzioni alle Regioni, contemplava in un apposito Titolo (il

II) le funzioni inerenti allo «sviluppo economico e attività produttive», precisando tuttavia che allo stesso erano riconducibili una pluralità di materie: agricoltura e foreste, artigianato, industria, energia, miniere e risorse geotermiche, ordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, fiere e mercati e commercio, turismo ed industria alberghiera (art. 11, comma 2).

L'art. 117 Cost. contempla molteplici materie caratterizzate da una palese connessione con lo sviluppo dell'economia, le quali sono attribuite sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, Cost.), sia a quella concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), o residuale (art. 117, quarto comma, Cost.) delle Regioni.

La finalità avuta di mira dal legislatore statale ha dunque comportato che la disciplina recata dalle norme impugnate attiene a più materie, alcune senz'altro riservate alla competenza esclusiva dello Stato (la materia fiscale, nonché quella dell'ordinamento civile, in quanto si è regolata una peculiare figura associativa, intervenendo sulla disciplina delle modalità di contrarre e della rappresentanza). Tuttavia, proprio in quanto le disposizioni sono dirette a realizzare una complessa manovra concernente lo sviluppo dell'economia e del sistema produttivo italiano, esse incidono anche su materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni, sia concorrente (quale la «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi»: *ex plurimis*, sentenze n. 31 del 2005 e n. 423 del 2004), sia residuale (quali il commercio: sentenza n. 1 del 2004; l'industria, l'artigianato: sentenza n. 162 del 2005). Analogamente, l'attività della Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione — pur se non imprescindibilmente connessa ai distretti produttivi — è riconducibile a materie spettanti alla competenza legislativa concorrente delle Regioni (in particolare, alla ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi) ed a quella residuale (industria). Il comma 368, lettera *d*), attribuisce infatti a detta Agenzia, tra gli altri, i compiti di provvedere alla «diffusione di nuove tecnologie e delle relative applicazioni industriali», nonché di promuovere «l'integrazione fra il sistema della ricerca ed il sistema produttivo attraverso l'individuazione, valorizzazione e diffusione di nuove conoscenze, tecnologie, brevetti ed applicazioni industriali prodotti su scala nazionale ed internazionale», anche stipulando «convenzioni e contratti con soggetti pubblici e privati che ne condividono le finalità».

Relativamente alla Regione Friuli-Venezia Giulia, va appena rilevato che alcune delle materie sulle quali incidono le norme impugnate (in particolare, commercio, industria e artigianato) sono riconducibili alla competenza legislativa regionale residuale (art. 117, quarto comma, Cost.), rispetto alla quale, come questa Corte ha già affermato, gli artt. 117 e l'art. 118 Cost. delineano forme più ampie di autonomia rispetto a quelle già attribuite dallo statuto regionale, in quanto detta competenza è soggetta ai limiti generali stabiliti dal primo comma dell'art. 117 della Costituzione, fra i quali non vi è, ad esempio, quello delle norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenza n. 274 del 2003), né quello dell'interesse nazionale, indicati dallo statuto speciale (sentenza n. 328 del 2006). Pertanto, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la particolare «forma di autonomia» espressa dalle norme del titolo V della parte seconda della Costituzione in favore delle Regioni ad autonomia ordinaria si applica anche alla Regione Friuli-Venezia Giulia, in quanto «più ampia» rispetto a quella prevista dallo statuto, con conseguente corretta evocazione degli artt. 117 e 118 Cost.

4.4. — Le norme qui in esame si caratterizzano dunque in quanto, perseguendo un obiettivo complesso, interferiscono in una molteplicità di materie.

Nella specie, non è possibile comporre siffatta interferenza facendo ricorso al criterio della prevalenza, applicabile soltanto quando risulti evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina ad una materia piuttosto che ad un'altra (per tutte, sentenze n. 422 e n. 181 del 2006; n. 135 e n. 50 del 2005), circostanza che risulta chiaramente esclusa dal contenuto e dalla *ratio* della disciplina sopra indicati.

Tuttavia, la finalità dell'intervento e l'individuazione dell'oggetto delle norme permettono di ritenere che ci si trovi di fronte a scelte di rilevanza nazionale, in relazione alle quali, come questa Corte ha affermato, il legislatore costituzionale del 2001 ha inteso unificare in capo allo Stato strumenti che attengono allo sviluppo dell'intero Paese, anche al di là della specifica utilizzabilità di quelli elencati nel secondo comma dell'art. 117 Cost. (sentenze n. 242 del 2005 e n. 69 del 2004).

In riferimento alle materie interessate dalle disposizioni impugnate, spettanti alla competenza regionale — sia concorrente, sia residuale —, le considerazioni sopra svolte dimostrano che sussistono quelle «esigenze di carattere unitario» che legittimano l'avocazione in sussidiarietà sia delle funzioni amministrative che non possono essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori (tra le molte, sentenze n. 214 del 2006;

n. 383, n. 270, n. 242 del 2005; n. 6 del 2004), sia della relativa potestà normativa per l'organizzazione e la disciplina di tali funzioni (sentenza n. 285 del 2005), che è stata realizzata con modalità tali da escluderne l'irragionevolezza, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità. Ciò vale anche in relazione alla norma concernente l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, in primo luogo, in quanto l'attrazione appare giustificata dalla considerazione che lo svolgimento dell'attività di promozione dell'integrazione fra il sistema di ricerca ed il sistema produttivo, attraverso la valorizzazione e la diffusione di nuove conoscenze, tecnologie, brevetti ed applicazioni industriali prodotti su scala nazionale ed internazionale presuppone, all'evidenza, un'attività unitaria. In secondo luogo, la disciplina risulta proporzionata, dato che i compiti affidati all'Agenzia, come disciplinati dall'art. 1, comma 368, lettera *d*), della legge n. 266 del 2005, sono appunto quelli connessi all'esigenza di unitarietà e da questa giustificati, mentre l'approvazione dello statuto da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri evoca un controllo di mera legittimità.

L'attrazione al centro delle funzioni amministrative, mediante la «chiamata in sussidiarietà», benché sia giustificata, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, richiede tuttavia che l'intervento legislativo preveda forme di leale collaborazione con le Regioni (soprattutto sentenza n. 214 del 2006; ma anche sentenze n. 425, n. 406, n. 213 del 2006). Quest'ultima condizione non risulta osservata dalle norme impugnate, mentre la circostanza che esse «trovano applicazione in via sperimentale» (art. 1, comma 371, della legge n. 266 del 2005) neppure ne esclude l'idoneità a recare *vulnus* alle competenze regionali.

La disciplina interferisce, infatti, con materie attribuite alla competenza legislativa sia concorrente, sia residuale delle Regioni, senza che, in contrasto con i principi sopra enunciati, sia stata prevista alcuna forma di collaborazione con queste ultime nella fase di definizione delle caratteristiche e delle modalità di individuazione dei distretti (comma 366), in quella di fissazione delle modalità applicative delle disposizioni di cui al comma 368, lettera *b*), numeri 1 e 2, nonché in occasione della definizione dei criteri e delle modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione (comma 368, lettera *d*, numero 4).

Per porre rimedio al vizio delle norme, occorre recuperare il ruolo delle Regioni in termini di coinvolgimento delle medesime. L'incidenza della disciplina stabilita dalle norme impugnate anche in materie riconducibili alla competenza legislativa residuale di queste ultime rende indispensabile, per la loro riconduzione nell'ambito della «chiamata in sussidiarietà» da parte dello Stato, l'applicazione del modulo della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza Stato-Regioni dei poteri di tipo normativo o programmatico riservati dalle disposizioni impugnate esclusivamente ad organi statali.

È ineludibile, pertanto, che i decreti ministeriali previsti dall'art. 1, commi 366 e 368, lettera *b*), numeri 1 e 2, della legge n. 266 del 2005, siano adottati di intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in modo da permettere alle Regioni (in materie che sarebbero di loro competenza) di partecipare alle scelte normative o programmatiche; e che il decreto interministeriale del citato comma 366 sia altresì adottato sentite le Regioni interessate dall'istituendo distretto produttivo. Per le stesse ragioni, è imprescindibile che il decreto della presidenza del Consiglio recante la definizione dei criteri e delle modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali della Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione (dall'art. 1, comma, 368, lettera *d*, numero 4, della legge n. 266 del 2005) sia adottato di intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme ora richiamate, nella parte in cui non prevedono che gli atti indicati siano adottati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, e quello del citato art. 1, comma 366, anche sentite le Regioni interessate.

Infine, l'illegittimità costituzionale di dette norme, per la Regione Friuli-Venezia Giulia, non è esclusa dalla cosiddetta «clausola di salvaguardia» prevista dall'art. 1, comma 610, della legge n. 266 del 2005. Infatti, va qui ribadito che detta clausola non è idonea ad escludere il vizio di legittimità della norma, qualora, come nel caso in esame, sia caratterizzata da estrema genericità e sia contenuta nel contesto di una legge recante numerose disposizioni, concernenti materie ed oggetti diversi, senza alcuna precisazione in ordine a quelle che dovrebbero ritenersi non applicabili alla ricorrente, per incompatibilità con lo statuto speciale (sentenze n. 134 e n. 118 del 2006).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riservate a separate decisioni le restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sollevate dalle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;*

*Riuniti i giudizi;*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 366, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato legge finanziaria 2006), nella parte in cui non prevede che le caratteristiche e le modalità di individuazione dei distretti produttivi siano definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle attività produttive, con il Ministro delle politiche agricole e forestali, con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e sentite le Regioni interessate;*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 368, lettera b), numero 1, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, nella parte in cui non prevede che le modalità applicative della norma siano stabilite con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 368, lettera b), numero 2, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, nella parte in cui non prevede che le modalità applicative della norma siano stabilite con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 368, lettera d), numero 4, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, nella parte in cui non prevede che criteri e modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali della Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione siano definiti con decreti di natura non regolamentare della Presidenza del Consiglio dei ministri, sentiti il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle attività produttive, nonché il Ministro per lo sviluppo e la coesione territoriale ed il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;*

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 368, lettera b), numero 1, della legge n. 266 del 2005, promossa, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 369, della legge n. 266 del 2005, promossa, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* TESAURO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria l'11 maggio 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

## N. 166

*Sentenza 18 aprile - 11 maggio 2007*

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Procedimento penale a carico di un parlamentare per il reato di diffamazione a mezzo stampa - Ricorso proposto dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Trani nei confronti della Camera dei deputati - Intervento in giudizio del parlamentare imputato nel predetto procedimento - Inammissibilità.**

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un parlamentare per il reato di diffamazione a mezzo stampa - Dichiarazione di insindacabilità della Camera di appartenenza - Conflitto di attribuzione proposto dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Trani - Configurazione del conflitto come *vindicatio potestatis* e non come conflitto da menomazione - Esclusione.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 12 aprile 2005 (documento IV-ter, n. 13-A).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un parlamentare per il reato di diffamazione a mezzo stampa - Dichiarazione di insindacabilità della Camera di appartenenza - Conflitto di attribuzione proposto dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Trani - Mancanza di nesso funzionale fra le dichiarazioni rese al di fuori della sede istituzionale e l'esercizio della funzione parlamentare - Dichiarazioni non riconducibili ad atti tipici del parlamentare - Non spettanza alla Camera dei deputati della potestà contestata - Annullamento della delibera di insindacabilità.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 12 aprile 2005 (documento IV-ter, n. 13-A).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 12 aprile 2005, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal deputato Nicola Vendola nei confronti di Michele e Caio Scianatico, promosso con ricorso del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Trani, notificato il 2 febbraio 2006, depositato in cancelleria il 20 febbraio 2006 ed iscritto al n. 20 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2005, fase di merito.

Visti l'atto di costituzione della Camera dei deputati, nonché l'atto di intervento di Vendola Nicola;

Udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2007 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

Udito l'avvocato Massimo Luciani per la Camera dei deputati.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso del 16 maggio 2005, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Trani, nel corso di un procedimento nei confronti del deputato Nicola Vendola, indagato in ordine al delitto di diffamazione aggravata in danno di Michele Scianatico, presidente del consiglio di amministrazione del Laterificio Pugliese S.p.A., e di Caio Scianatico, consigliere della stessa società, ha sollevato conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alla delibera adottata dall'Assemblea, su conforme proposta della Giunta per le autorizzazioni, il 12 aprile 2005 (Doc. IV-ter, n. 13-A), che ha dichiarato che i fatti per i quali è in corso il predetto procedimento penale riguardano opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e sono, in quanto tali, insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Ha premesso il ricorrente che il procedimento in questione aveva tratto origine dall'atto di querela presentato presso la Procura della Repubblica di Trani, in data 10 aprile 2001, dai predetti Michele e Caio Scianatico in relazione alle seguenti espressioni, pronunciate dal predetto deputato nel corso di un'assemblea tenuta presso la sede del partito «Rifondazione comunista» di Terlizzi, in data 17 febbraio 2001, alla presenza di più persone: «Per informazioni che sono a mia disposizione ci sono delle carte dell'ufficio giudiziario e delle ispezioni poi occultate, insabbiate dal magistrato, ma io ho potuto leggere cos'erano quell'entità di quelle ispezioni... c'è un intero paese che non ne può più del fatto che questo signore comprando i politici, comprando i magistrati, dico cose precise che finiranno in un processo perché un onorevole di Alleanza Nazionale verrà a dire che lui prendeva i soldi da Scianatico, che lui organizzava le cene, perché il giudice con Scianatico si mettesse d'accordo su come insabbiare quelle indagini... il processo lo faremo perché per me, questa volta, è difficile sfuggire dal punto in cui veramente i tecnici, quelli veri, non quelli falsi, non quelli di comodo, non quelli che fingono di vedere le cose a macchina spenta... non quelli che fingono di mettere i sensori sulle stufe degli operai che non stanno lavorando... non le false indagini, le false inchieste che sono state sempre fatte d'accordo».

Ha rilevato ancora il ricorrente che, nel corso dell'interrogatorio reso al pubblico ministero, in data 12 aprile 2002, il deputato aveva affermato che l'episodio in questione doveva inserirsi nel contesto di una «battaglia» da lui condotta dapprima quale consigliere comunale, spinto dalla esigenza di salvaguardare la salute dei cittadini, a suo dire in qualche misura pregiudicata dalla esistenza della fabbrica degli Scianatico, e di spezzare i legami asseritamente esistenti tra gli stessi Scianatico e le istituzioni locali che favorivano gli imprenditori, quindi, quale parlamentare, attraverso lo strumento del sindacato ispettivo. Lo stesso parlamentare aveva ancora dichiarato di avere appreso, nel corso di una conversazione con il collega Ermanno Iacobellis, nella bouvette presso la sede della Camera dei deputati, che il dott. De Simone, pubblico ministero in un procedimento nei confronti degli Scianatico, ed amico personale dello Iacobellis, aveva partecipato a pranzi e cene insieme a quest'ultimo e ai predetti Scianatico, durante uno dei quali, in particolare, si sarebbe discusso in ordine alle possibilità di «pilotare» il procedimento, consentendo, attraverso una modifica dei capi di imputazione, agli imputati di uscire sostanzialmente indenni dalla vicenda processuale. In relazione ai fatti appresi nel corso della predetta conversazione, il deputato Vendola aveva presentato un esposto, poi archiviato, in relazione all'ipotizzato reato di cui all'art. 323 del codice penale nei confronti del dott. De Simone per non avere le circostanze denunciate con l'esposto trovato riscontro nelle dichiarazioni del deputato Iacobellis e di Maria Tedeschi, già moglie del dott. De Simone, persone indicate dallo stesso denunciante come quelle che avrebbero potuto suffragare le tesi esposte, dal momento che in particolare le dichiarazioni del primo non facevano riferimento a fatti di corruzione di magistrati, esaltando, al contrario, la intransigenza del dott. De Simone, pur nell'ammissione di riunioni conviviali cui avevano partecipato sia lo stesso De Simone, sia Caio Scianatico.

Ha osservato, quindi, il ricorrente che, secondo la Camera dei deputati, le espressioni del deputato Vendola, per il quale procede il GIP di Trani, sarebbero collegate all'esercizio delle funzioni parlamentari, per la pretesa sussistenza del nesso funzionale tra quelle dichiarazioni e la presentazione da parte dello stesso deputato, in data 5 marzo 1997, di una interrogazione al Ministro dell'ambiente finalizzata a conoscere — a fronte delle preoccupazioni degli abitanti di Terlizzi per il moltiplicarsi sul territorio di neoplasie, patologie respiratorie e polmonari,

malformazioni neonatali, allergie ed altre affezioni presumibilmente dipendenti dall'inquinamento pesante di alcune fabbriche (e in particolare del Laterificio pugliese dell'imprenditore Scianatico) — quali interventi urgenti si ritenesse di adottare per monitorare la situazione al fine di rimuovere le cause delle patologie.

La Camera dei deputati aveva inferito la sussistenza di detto nesso funzionale altresì dalla riferita conversazione intercorsa tra lo stesso Vendola e il deputato Iacobellis, il quale avrebbe «quasi completamente confermato» le circostanze oggetto dell'intervento pubblico del collega Vendola.

Secondo il GIP ricorrente, sarebbe da escludere, nel caso di specie, alla stregua della giurisprudenza costituzionale, ogni nesso tra le opinioni espresse dal predetto deputato per le quali si procede e la funzione parlamentare, dal momento che tali opinioni non sarebbero atti di funzione né sotto il profilo soggettivo, non essendo possibile, attraverso l'esame delle dichiarazioni di cui si tratta, collegarle in alcun modo alla qualità di parlamentare, né sotto il profilo oggettivo, in quanto il contenuto della interrogazione presentata dal deputato — che sarebbe stato riprodotto nell'intervento dello stesso all'assemblea del partito «Rifondazione comunista» — aveva ad oggetto la salute, l'ambiente, l'urbanistica, dal punto di vista della collocazione delle fabbriche degli Scianatico, e non già presunti fatti di corruzione oggetto di detto intervento.

Le opinioni stesse non sarebbero riconducibili ad unità contenutistica, come adombrato dalla delibera impugnata, con la richiamata interrogazione ed il colloquio informale — che avrebbe dato luogo alla denuncia presentata da Vendola, questa sì di tenore analogo all'intervento del 17 febbraio 2001 — tra i deputati Vendola e Iacobellis.

Il ricorrente ha censurato altresì la delibera in questione sotto il profilo del travisamento dei fatti nella parte in cui ritiene confermate «quasi completamente» da Iacobellis le circostanze riferite dal Vendola, al contrario completamente smentite quanto ad ipotesi di corruzione. Il GIP ha, pertanto, chiesto alla Corte di dichiarare che non spetta alla Camera dei deputati deliberare che i fatti per i quali è pendente procedimento penale a carico del deputato per il delitto di diffamazione concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ma al Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Trani, e, conseguentemente, annullare, per incompetenza, la deliberazione impugnata.

2. — Il conflitto così proposto è stato dichiarato ammissibile con ordinanza n. 6 del 2006, depositata il 13 gennaio 2006, e notificata, a cura del ricorrente, unitamente all'atto introduttivo del giudizio, alla Camera dei deputati in data 2 febbraio 2006. Il successivo 20 febbraio lo stesso ricorrente ha provveduto ad effettuare il deposito presso la cancelleria di questa Corte.

3. — Si è costituita nel giudizio la Camera dei deputati, la quale, riservandosi di identificare compiutamente le ragioni di irricevibilità, inammissibilità e improcedibilità del conflitto, ha concluso, nel merito, per la sua infondatezza.

Si rileva, al riguardo, nell'atto di costituzione, che non si tratta di conflitto da menomazione, ma di *vindicatio potestatis*, non lamentando il ricorrente una lesione delle proprie prerogative determinata dall'esercizio delle attribuzioni riservate ad un potere diverso, ma l'esercizio da parte di un altro potere di un'attribuzione che il ricorrente rivendica a sé. Sotto tale profilo, evidente sarebbe la infondatezza della pretesa, attribuendo l'art. 68, primo comma, della Costituzione alla Camera di appartenenza del parlamentare il potere di valutare la condotta addebitata ad un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità, sempre che il relativo potere sia stato correttamente esercitato.

Né vi sarebbe, nella motivazione del ricorso, alcun elemento che autorizzi a ritenere che il ricorrente abbia inteso sollevare un conflitto da menomazione.

Comunque, per la ipotesi in cui il *petitum* e la *causa petendi* siano ricostruiti in modo diverso da come prospettato nell'atto di costituzione, la difesa della Camera osserva che il nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* dal parlamentare e la sua specifica attività, necessario perché possa operare la garanzia di cui all'art. 68,

primo comma, Cost., non va confuso con un nesso materiale, ma definisce una particolare relazione tra dette dichiarazioni e il *proprium* del mandato parlamentare, da ricostruire in base ai dati costituzionali ed alla effettiva evoluzione delle modalità storiche del «fare politica parlamentare». Nella società dell'informazione, infatti, i tempi, i mezzi e le modalità della politica e della stessa attività parlamentare sono profondamente mutati, e la imposizione di una stretta connessione tra singoli atti parlamentari ed opinioni manifestate all'esterno determinerebbe una eccessiva formalizzazione, non più corrispondente ai tempi ed alle modalità di esercizio del mandato parlamentare. La identità sostanziale di contenuti tra opinioni tipiche e dichiarazioni esterne sarebbe, pertanto, desumibile anche dal complesso della politica parlamentare, e non solo dal raffronto con singoli atti tipici.

Nella specie, la Camera dei deputati sottolinea di avere ampiamente e congruamente motivato sulla esistenza del nesso funzionale, essendo le dichiarazioni di cui si tratta non solo totalmente comprese nell'ambito della politica parlamentare, ma anche connesse da uno stretto collegamento con atti tipici, quali l'interrogazione del parlamentare del 5 marzo 1997 e la sua interlocuzione in Parlamento con un deputato di altro gruppo parlamentare, sulla quale il deputato in oggetto aveva assunto una specifica iniziativa di sindacato ispettivo, e che, quindi, aveva perso ogni connotazione di privatezza.

4. — Ha spiegato intervento nel giudizio l'onorevole Vendola, che ha anzitutto sottolineato l'ammissibilità dello stesso, dovendo consentirsi, nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, la partecipazione dei soggetti nella cui sfera giuridica potrebbe incidere il giudicato della Corte costituzionale. Né avrebbe alcun rilievo, in contrario, il precedente costituito dalla sentenza n. 225 del 2001, nella quale la Corte ha escluso che il singolo parlamentare possa far valere, sia pure in via di intervento *ad adiuvandum*, l'esercizio delle sue prerogative, riferendosi quella sentenza ad un mero aspetto organizzativo e procedurale dell'indipendenza parlamentare, e non a quello sostanziale. La difesa dell'interveniente conclude per il rigetto del ricorso.

5. — Nella imminenza della data fissata per la udienza pubblica, la difesa della Camera dei deputati ha depositato una memoria, con la quale insiste nelle conclusioni già rassegnate, ribadendo anzitutto il proprio convincimento in ordine alla natura di *vindicatio potestatis* del *petitum* del conflitto sollevato dal Tribunale di Trani.

Quanto alla questione della sussistenza o meno del nesso funzionale tra atti tipici nei quali si estrinseca l'attività parlamentare ed opinioni manifestate *extra moenia* dal deputato, la difesa della Camera ricorda la già richiamata interrogazione n. 4-08125, presentata dal deputato in data 5 marzo 1997, nel cui contenuto si radicavano le opinioni poi manifestate dallo stesso ed in relazione alle quali pende procedimento penale a suo carico innanzi al Tribunale di Trani; nonché i colloqui svolti nel 1998 tra il medesimo deputato e l'on. Iacobellis alla Camera — che non potrebbero essere considerati privati, avendo avuto ad oggetto la stessa vicenda di cui alla citata interrogazione — ed, infine, la denuncia dal primo presentata sulla vicenda in data 14 aprile 2000. Con riferimento a tale ultimo atto, si precisa nella memoria che, se è pur vero che una denuncia non può considerarsi atto funzionale del parlamentare (sent. n. 286 del 2006), la semplice esistenza della stessa assevera e conferma il rapporto di consequenzialità tra l'originario atto di funzione e le opinioni esterne, tutte inserite in un filone unitario.

Né si potrebbe obiettare, secondo la difesa della Camera dei deputati, che tra la interrogazione del 5 marzo 1997 e l'intervento *extra moenia* del 17 febbraio 2001, di cui si tratta, sia trascorso uno spazio temporale eccessivamente lungo, in quanto la giurisprudenza costituzionale sarebbe orientata nel senso di ritenere decisivo il nesso di continuità che lega gli uni agli altri.

Infine, si sottolinea nella memoria, la interrogazione sopra richiamata era rimasta senza risposta: sicché, sino alla fine della legislatura nel corso della quale essa era stata presentata, doveva ritenersi ancora in corso il procedimento aperto dalla presentazione dell'atto di sindacato ispettivo. Troverebbe applicazione, nella delineata ipotesi, il medesimo principio alla stregua del quale la Corte, nella sentenza n. 13 del 2007, ha affermato che le opinioni manifestate da un parlamentare nel corso o in occasione di un procedimento di autorizzazione all'arresto o di utilizzazione di tabulati telefonici sono coperte dalla garanzia della insindacabilità.

*Considerato in diritto*

1. — Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Trani, nel corso di un procedimento penale nei confronti del deputato Nicola Vendola, ha sollevato conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato in relazione alla deliberazione della Camera dei deputati, adottata nella seduta del 12 aprile 2005 (Doc. IV-ter, n. 13-A), con la quale è stato dichiarato che i fatti per i quali è in corso il predetto procedimento penale per il reato di diffamazione aggravata in danno di Michele Scianatico, presidente del consiglio di amministrazione del Laterificio Pugliese S.p.A., e di Caio Scianatico, consigliere della stessa società, concernono opinioni espresse dal parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

2. — Preliminarmente, deve essere confermata l'ammissibilità del conflitto, sussistendone i presupposti soggettivi ed oggettivi, come già ritenuto da questa Corte con l'ordinanza n. 6 del 2006.

3. — Va, invece, dichiarata l'inammissibilità dell'intervento del deputato Vendola nel giudizio innanzi a questa Corte, in considerazione della distinzione esistente fra il giudizio per conflitto e il giudizio penale in cui il parlamentare è imputato, dovendosi escludere che l'esito di tale giudizio possa definitivamente pregiudicare le posizioni del parlamentare (sentenza n. 451 del 2005).

Infatti, i diritti inerenti alla qualità di imputato, che possono sempre essere fatti valere con gli ordinari strumenti processuali, non sono direttamente coinvolti, né sono suscettibili di essere pregiudicati nell'attuale giudizio per conflitto, nel quale la Corte è chiamata esclusivamente a decidere in ordine alla denunciata lesione delle attribuzioni costituzionali della Camera dei deputati (sentenza n. 225 del 2001).

4. — Non è, poi, condivisibile la prospettazione della Camera dei deputati circa la configurabilità del conflitto come *vindicatio potestatis*, e non come conflitto da menomazione, da cui scaturirebbe la infondatezza dello stesso, per essere la Camera, senza alcun dubbio, titolare del potere di dichiarare la insindacabilità, ex art. 68, primo comma, Cost., delle opinioni espresse da un membro del Parlamento.

Al riguardo, se è pur vero che il giudice ricorrente ha chiesto alla Corte di dichiarare che «non spetta alla Camera dei deputati deliberare che i fatti per i quali è pendente procedimento penale nei confronti del deputato per il delitto di diffamazione concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ma al giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Trani, e, conseguentemente, annullare, per incompetenza, la deliberazione adottata» — ciò che effettivamente farebbe pensare ad una vera e propria *vindicatio potestatis* —, va, però, osservato che la sussistenza del requisito oggettivo del conflitto di attribuzione è ravvisabile ogni qualvolta si controverta in ordine alla delimitazione della sfera delle attribuzioni di cui sono titolari i poteri dello Stato. Nella specie, che il conflitto si configuri come contestazione del potere della Camera dei deputati in concreto esercitato, per l'erronea valutazione dei presupposti richiesti per il suo valido esercizio, emerge in modo incontrovertibile dal passo del ricorso nel quale, dopo aver esaminato le dichiarazioni rese *extra moenia* dal deputato in questione, il g.i.p. del Tribunale di Trani osserva che lo stesso non ha in esse riprodotto il contenuto storico e sostanziale né dell'atto parlamentare tipico (interrogazione del 3 marzo 1997), invocato dalla Camera per inferirne la esistenza del nesso funzionale tra dette dichiarazioni e la funzione parlamentare, né del colloquio avuto con il deputato Iacobellis nel 1998, e che, per tali ragioni, quelle dichiarazioni vanno sindacate dall'autorità giudiziaria, alla quale «va rimessa la valutazione in ordine alla sussistenza del delitto di diffamazione».

Nessuna erronea rivendicazione, quindi, da parte del ricorrente, del potere di dichiarare la insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare è ravvisabile nella specie, ma solo la richiesta di un giudizio di erronea valutazione della sussistenza dei requisiti di operatività della garanzia di cui all'art. 68, primo comma, Cost.

5. — Superato, in tal modo, il primo rilievo di infondatezza sollevato dalla Camera dei deputati, deve, poi, essere esclusa la sussistenza di un nesso funzionale tra il contenuto delle dichiarazioni rese dal deputato e le funzioni parlamentari esercitate dallo stesso.

Va, al riguardo, richiamata la giurisprudenza costituzionale che ha, anche di recente, ribadito che, per la esistenza di detto nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni, è necessario che tali dichiarazioni siano identificabili come espressione dell'esercizio di

attività parlamentari. Peraltro, il «contesto politico» o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento, entro cui le dichiarazioni del parlamentare si possano collocare, non vale in sé a connotarle come espressive della funzione, ove esse, non costituendo la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano non già il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall'insindacabilità), ma una ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 della Costituzione (si vedano, tra le più recenti, le sentenze n. 59, n. 53 e n. 13 del 2007; n. 373, n. 329 e n. 317 del 2006).

Nella specie, risulta completamente carente il requisito della sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari e atti esterni. La richiamata interrogazione del 5 marzo 1997 aveva ad oggetto, come evidenziato nel ricorso, la salute, l'ambiente, l'urbanistica, dal punto di vista della collocazione delle fabbriche degli S., e non già presunti fatti di corruzione oggetto dell'intervento per il quale il parlamentare è imputato. Quanto al colloquio avvenuto nel 1998 con altro deputato nella sede della Camera dei deputati, esso non può essere qualificato come atto tipico della funzione parlamentare, alla stregua di quanto ritenuto dalla Corte con la sentenza n. 509 del 2002.

In definitiva, non spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese dal deputato, oggetto del procedimento pendente innanzi al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Trani, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., e, di conseguenza, la deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati il 12 aprile 2005 (Doc. IV-ter, n. 13-A) deve essere annullata.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile l'intervento del deputato Nicola Vendola;*

*Dichiara che non spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese dal deputato Nicola Vendola, oggetto del procedimento penale pendente davanti al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Trani, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;*

*Annulla, di conseguenza, la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 12 aprile 2005 (Doc. IV-ter, n. 13-A).*

Così deciso, in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* FINOCCHIARO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria l'11 maggio 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 167

Ordinanza 18 aprile - 11 maggio 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento del questore - Arresto obbligatorio - Lamentata irragionevolezza nonché violazione della libertà personale - Eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, per aver il rimettente manifestato dubbi in ordine alla convalida dell'arresto - Reiezione.**

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento del questore - Trattamento sanzionatorio - Reclusione da uno a quattro anni - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe; violazione dei principi di proporzionalità e della finalità rieducativa della pena nonché della libertà di circolazione - Questione identica ad altra già dichiarata inammissibile - Manifesta inammissibilità.**

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, primo periodo, come sostituito dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 3, 16 e 27.

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento del questore - Arresto obbligatorio - Lamentata irragionevolezza nonché violazione della libertà personale - Questione fondata su un quadro normativo ipotetico e quindi priva di rilevanza - Manifesta inammissibilità.**

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-quinquies, ultimo periodo, come sostituito dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271.
- 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, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO;

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 5-ter e 5-quinquies, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituiti dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione), promossi con ordinanze del 20 gennaio, del 29 marzo e del 18 marzo 2005 dal Tribunale di Genova; del 24 febbraio (n. 4 ordinanze), del 17 marzo, del 13 aprile (n. 2 ordinanze), del 19 maggio, del 16 luglio (n. 3 ordinanze) e del 21 luglio 2005 dal Tribunale di Torino; del 25 maggio 2005 (n. 2 ordinanze) dal Tribunale di Milano; del 6 dicembre (n. 3 ordinanze) e del 27 ottobre 2005 (n. 6 ordinanze) dal Tribunale di Torino, rispettivamente iscritte ai nn. 268, 306, 307, da 333 a 337, 352, 353, 457, da 496 a 499, 519 e 520 del registro ordinanze 2005 ed ai nn. da 57 a 59, da 90 a 94 e 407 del registro ordinanze 2006, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, nn. 21, 24, 27, 29, 39, 41 e 43 - 1<sup>a</sup> serie speciale - dell'anno 2005 e nn. 10, 14 e 42 - 1<sup>a</sup> serie speciale - dell'anno 2006.

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

Udito nella Camera di consiglio del 21 marzo 2007 il giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che il Tribunale di Genova in composizione monocratica, con ordinanza del 20 gennaio 2005 (r.o. n. 268 del 2005), ha sollevato — in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione), 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 di allontanarsene, impartitogli dal questore a norma del precedente comma 5-bis;

che il Tribunale, all'esito del giudizio abbreviato nei confronti di persona trattenutasi in Italia nonostante la rituale notifica dell'ordine di lasciare il Paese, deve procedere alla deliberazione della sentenza, e ritiene che i valori edittali della sanzione da infliggere per il caso di condanna siano irragionevolmente alti, comportando una violazione del principio di uguaglianza e di necessaria finalizzazione rieducativa della pena;

che, secondo il rimettente, l'inasprimento sanzionatorio attuato con la legge n. 271 del 2004 per il reato di indebito trattenimento nel territorio dello Stato non risponderebbe a mutate esigenze di politica criminale, ma alla sola finalità di «surrettiziamente ripristinare l'arresto obbligatorio», come dovrebbe desumersi dalla successione riscontrabile tra la sentenza n. 223 del 2004 di questa Corte (che aveva dichiarato l'illegittimità della previsione concernente l'arresto per il reato *de quo*), il decreto-legge n. 241 del 2004 (il cui tenore, ferma restando la natura contravvenzionale della fattispecie, mirava a sopprimere formalmente la previsione processuale dichiarata illegittima) e la citata legge di conversione (segnata invece dalla trasformazione dell'indebito trattenimento in fattispecie delittuosa, e di fatto mirata — come risulterebbe da vari passaggi dei lavori parlamentari — a fissare la pena in guisa da consentire, a norma dell'art. 280 del codice di procedura penale, l'adozione della misura cautelare della custodia in carcere, e da legittimare, conseguentemente, la rinnovata previsione dell'arresto obbligatorio);

che il giudice *a quo* ravvisa, nella specie, una violazione dell'art. 3 Cost., in ragione dell'assenza di una giustificazione dell'inasprimento sanzionatorio realmente connessa ad un mutamento sostanziale del fenomeno regolato;

che comunque la previsione edittale della pena contrasterebbe, specie in riferimento al limite minimo, con il principio di proporzionalità, essendo tra l'altro riferibile ad un reato di mero pericolo;

che sarebbe incongrua, in particolare, la parificazione oggi esistente della pena fissata per l'indebito trattenimento a quella comminata nella prima parte dell'art. 13, comma 13-bis, dello stesso d.lgs. n. 286 del 1998, che punisce lo straniero già colpito da un provvedimento giudiziale di espulsione e rientrato indebitamente nel territorio dello Stato;

che infatti, a parere del rimettente, la condotta di indebito reingresso sarebbe ben più grave di quella in esame, perché realizzata — con un comportamento attivo e non semplicemente omissivo — da un soggetto già responsabile di altro reato e già destinatario di un provvedimento che presuppone la sua concreta pericolosità, tanto che, nell'impianto sanzionatorio originario, il trattamento delle figure poste a confronto era ben differenziato;

che un'ulteriore violazione del principio di uguaglianza (per l'analogo trattamento di fattispecie tra loro eterogenee) si riscontrerebbe raffrontando la norma censurata con la previsione della seconda parte del citato comma 13-bis dell'art. 13, a sua volta riformata nel 2004, visto che il minimo edittale ancor oggi previsto per la condotta dello straniero rientrato in Italia dopo l'esecuzione di due precedenti provvedimenti di espulsione coincide esattamente con il minimo fissato, nella norma *de qua*, per il comportamento assai meno significativo dell'inottemperanza al primo ordine del questore;

che l'asserita sproporzione per eccesso delle sanzioni comminate dall'art. 14, comma 5-ter, emergerebbe anche dal raffronto di tale disposizione con previsioni incriminatrici non comprese nel citato d.lgs. n. 286 del 1998, ed in particolare con quella dell'art. 650 del codice penale, assimilabile alla norma censurata perché relativa anch'essa a fenomeni di disobbedienza verso provvedimenti assunti per ragioni di ordine pubblico, e per altro sanzionata assai meno gravemente;

che la violazione del principio di proporzionalità, secondo il rimettente, priverebbe la pena della necessaria funzione rieducativa, posto che l'autore del reato non potrebbe viverla se non come punizione immeritata, con conseguente induzione ad ulteriori comportamenti trasgressivi;

che lo stesso Tribunale di Genova in composizione monocratica, con ordinanze del 18 e del 29 marzo 2005 (r.o. nn. 307 e 306 del 2005), ha nuovamente sollevato — in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. — questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 271 del 2004, nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che, senza giustificato motivo, si trattienga nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanarsene, impartitogli dal questore a norma del precedente comma 5-bis;

che le predette ordinanze, deliberate nell'ambito di due giudizi celebrati con rito direttissimo per il reato di indebito trattenimento, sono analoghe, nel percorso argomentativo e nel *petitum*, al provvedimento adottato dal medesimo rimettente il 20 gennaio 2005 (r.o. n. 268 del 2005), già sopra descritto;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nei tre giudizi indicati con atti di identico tenore, rispettivamente depositati il 14 giugno 2005 (r.o. n. 268 del 2005) ed il 5 luglio 2005 (r.o. nn. 306 e 307), chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate infondate;

che, ad avviso della difesa erariale, l'evoluzione del quadro sanzionatorio per effetto della legge n. 271 del 2004 non sarebbe affatto irragionevole, posto che il reato di indebito trattenimento era già in precedenza considerato grave (tanto da prevedersi per esso l'obbligatorietà dell'arresto), e che residuano pur dopo la riforma — riguardo a fattispecie di rilevanza effettivamente minore — forme di responsabilità per mera contravvenzione (come nel caso dell'omessa richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno già ottenuto);

che sarebbe ingiustificato, in particolare, l'assunto di una sensibile differenza di gravità tra la fattispecie dell'indebito trattenimento e le ipotesi previste al comma 13-bis dell'art. 13 dello stesso d.lgs. n. 286 del 1998, il cui trattamento sanzionatorio è stato in sostanza parificato, e sarebbe per altro verso arbitrario il raffronto istituito tra la norma censurata e la contravvenzione delineata all'art. 650 cod. pen., posta la rilevanza e la particolarità degli interessi pubblici sottesi alle disposizioni penali in materia di immigrazione;

che il Tribunale di Torino in composizione monocratica, con ordinanza del 24 febbraio 2005 (r.o. n. 333 del 2005), ha sollevato — in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. — questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 271 del 2004, nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che, senza giustificato motivo, si trattienga nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanarsene, impartitogli dal questore a norma del precedente comma 5-bis;

che il rimettente deve valutare una richiesta congiunta di applicazione della pena, ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., per il reato di indebito trattenimento, ma dubita della legittimità della norma che fissa i valori edittali della sanzione, assumendo che tale previsione sarebbe irragionevole, e comunque discriminatoria, per il trattamento più severo previsto rispetto a quello concernente altre condotte, del tutto assimilabili eppure sanzionate in misura assai minore, o addirittura immuni da conseguenze penali;

che il giudice *a quo*, a tale proposito, si riferisce a norme contenute nello stesso d.lgs. n. 286 del 1998, che riguardano ulteriori condotte di inottemperanza all'ordine di lasciare il territorio dello Stato, punite solo con la pena dell'arresto da sei mesi ad un anno (in caso di espulsione conseguente alla mancata richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno) o addirittura penalmente irrilevanti (come nel caso dell'espulsione disposta dal Ministro dell'interno a norma del comma 1 dell'art. 13 del citato d.lgs. n. 286 del 1998);

che, secondo il rimettente, il Legislatore non avrebbe dovuto differenziare il trattamento penale delle varie condotte di inottemperanza in ragione della causa del provvedimento di espulsione rimasto ineseguito, posto che la lesione del bene giuridico sarebbe per tutte identica, e per tutte si realizzerebbe con l'inutile scadenza del termine per l'abbandono del territorio nazionale;

che il Legislatore piuttosto, in osservanza del criterio di proporzionalità, avrebbe dovuto assimilare il trattamento della condotta in esame a quello di comportamenti previsti da altre norme di tutela dell'ordine pubblico, come il già citato art. 650 cod. pen. e l'art. 2 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza), che punisce la contravvenzione al foglio di via obbligatorio;

che in particolare, a parere del rimettente, la piena comunanza di struttura e di oggetto giuridico tra le previsioni appena citate e quella censurata comproverebbe che il più severo trattamento dipende, nella specie, dalla cittadinanza straniera dell'autore della violazione, e quindi introduce una discriminazione inammissibile, se riferita ad un diritto fondamentale qual è la libertà della persona;

che l'incongruenza del trattamento sanzionatorio rispetto alle caratteristiche offensive della condotta sarebbe documentata, secondo il giudice *a quo*, anche dall'evidente finalismo dell'opzione compiuta con la legge n. 271 del 2004, volta a fissare una pena che consentisse, a mente dell'art. 280 cod. proc. pen., l'applicazione di una misura cautelare carceraria e dunque, pur dopo la sentenza n. 223 del 2004 di questa Corte, la previsione dell'arresto obbligatorio;

che la sproporzione per eccesso della previsione sanzionatoria determinerebbe anche la violazione del terzo comma dell'art. 27 Cost., atteso che la finalità rieducativa della pena deve essere assicurata non solo con riguardo alla fase esecutiva, ma anche in sede di astratta comminazione, e che detta finalità sarebbe vanificata da una punizione manifestamente eccessiva dell'interessato (è richiamata la sentenza n. 343 del 1993 di questa Corte);

che anche in tale giudizio, con atto depositato il 26 luglio 2005, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata;

che, secondo la difesa erariale, il quadro sanzionatorio scaturito dalla legge n. 271 del 2004 non sarebbe affetto dalle incongruenze denunciate, posto che l'indebito trattenimento conseguente all'ingresso illegale od a condotte similari sarebbe reato assimilabile alle altre ipotesi punite in misura equivalente, mentre la comparazione con l'art. 650 cod. pen. e con l'art. 2 della legge n. 1423 del 1956 sarebbe arbitraria, non assumendo rilievo, per tali fattispecie, interessi come l'osservanza di vincoli internazionali ed il governo dei flussi migratori;

che del resto, a conferma della corretta dosimetria della pena da parte del Legislatore, nel testo unico delle leggi in materia di immigrazione permangono reati di natura contravvenzionale, con pene assimilabili a quelle previste dalle norme incriminatrici assunte a *tertia comparationis*, come l'indebito trattenimento dello straniero espulso per non aver sollecitato il rinnovo del permesso di soggiorno;

che il Tribunale di Torino in composizione monocratica ha sollevato — in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. — numerose ed ulteriori questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 271 del 2004;

che in particolare il rimettente ha deliberato, nell'ambito di giudizi celebrati con rito abbreviato o direttissimo, ciascuno nei confronti di un cittadino straniero imputato del reato di indebito trattenimento, i seguenti provvedimenti: ordinanza del 24 febbraio 2005 (r.o. n. 334 del 2005), ordinanza del 24 febbraio 2005 (r.o. n. 335 del 2005), ordinanza del 24 febbraio 2005 (r.o. n. 336 del 2005), ordinanza del 17 marzo 2005 (r.o. n. 337 del 2005), ordinanza del 19 maggio 2005 (r.o. n. 457 del 2005), ordinanza del 16 luglio 2005 (r.o. n. 496 del 2005), ordinanza del 16 luglio 2005 (r.o. n. 497 del 2005), ordinanza del 16 luglio 2005 (r.o. n. 498 del 2005), ordinanza del 21 luglio 2005 (r.o. n. 499 del 2005), ordinanza del 6 dicembre 2005 (r.o. n. 57 del 2006), ordinanza del 6 dicembre 2005 (r.o. n. 58 del 2006), ordinanza del 6 dicembre 2005 (r.o. n. 59 del 2006), ordinanza del 27 ottobre 2005 (r.o. n. 90 del 2006), ordinanza del 27 ottobre 2005 (r.o. n. 91 del 2006), ordinanza del 27 ottobre 2005 (r.o. n. 92 del 2006), ordinanza del 27 ottobre 2005 (r.o. n. 93 del 2006), ordinanza del 27 ottobre 2005 (r.o. n. 94 del 2006), ordinanza del 27 ottobre 2005 (r.o. n. 407 del 2006);

che dette ordinanze sono analoghe, nel percorso argomentativo e nel *petitum*, al provvedimento adottato dal medesimo rimettente il 24 febbraio 2005 (r.o. n. 333 del 2005), già sopra descritto;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in tutti i giudizi, con atti depositati rispettivamente il 26 luglio 2005 (r.o. nn. 334, 335, 336, 337 del 2005), il 18 ottobre 2005 (r.o. n. 457 del 2005), il 2 novembre 2005 (r.o. nn. 496, 497, 498, 499 del 2005), il 28 marzo 2006 (r.o. nn. 57, 58, 59 del 2006), il 26 aprile 2006 (r.o. nn. 90, 91, 92, 93, 94 del 2006), il 7 novembre 2006 (r.o. n. 407 del 2006);

che gli atti di intervento citati si caratterizzano per l'identico percorso argomentativo, analogo a quello già illustrato per il giudizio concernente l'ordinanza n. 333 del 2005, e per la richiesta che la questione sia dichiarata infondata;

che il Tribunale di Torino in composizione monocratica, con due ordinanze di identico tenore, deliberate il 13 aprile 2005 (r.o. nn. 352 e 353 del 2005), ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità

costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, prima parte, del d.lgs. n. 286 del 1998, come modificato dall'art. 1 della legge n. 271 del 2004, nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che, senza giustificato motivo, si trattenga nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanarsene, impartitogli dal questore ai sensi del precedente comma 5-bis;

che in entrambi i casi è inoltre sollevata — in riferimento agli artt. 3 e 13 Cost. — questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, ultimo periodo, dello stesso d.lgs. n. 286 del 1998, come modificato dall'art. 1 della legge n. 271 del 2004, nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio dello straniero che, senza giustificato motivo, si trattenga nel territorio dello Stato in violazione del precedente comma 5-ter;

che, in ciascuno dei due procedimenti indicati, una persona di cittadinanza straniera, accusata del reato di indebito trattenimento, è stata presentata al giudice rimettente per la convalida dell'arresto e per il successivo giudizio direttissimo, e che lo stesso giudice, nel sollevare le questioni sopra indicate, ha disposto la sospensione del procedimento di convalida, ordinando nel contempo la liberazione dell'arrestata;

che, a parere del Tribunale, il comma 5-ter dell'art. 14 del testo unico in materia di immigrazione delinea una previsione di mera disobbedienza all'ordine di allontanarsi, la quale non dovrebbe assumere, neppure indirettamente, il senso d'una sanzione per il fatto antecedente dell'ingresso clandestino nel territorio dello Stato, che l'ordinamento considera fatto penalmente irrilevante;

che il rimettente reputa di conseguenza irragionevole la previsione di un diverso trattamento sanzionatorio, nell'ambito della stessa norma censurata, per identiche condotte di disobbedienza, le quali si distinguerebbero tra loro solo in base alle circostanze culminate con il provvedimento di espulsione rimasto privo di esito;

che una tale sperequazione non potrebbe essere giustificata, in particolare, con riguardo al carattere legale o non dell'ingresso o della precedente permanenza nel territorio nazionale, perché sarebbe altrimenti contraddetta la scelta legislativa di non sanzionare, per se sola, la condizione di clandestinità;

che, sempre secondo il rimettente, sarebbero ingiustificate anche le differenze di trattamento sanzionatorio tra la norma censurata e l'art. 650 cod. pen., o l'art. 2 della legge 1423 del 1956, ove pure viene incriminata la violazione dell'ordine di lasciare un luogo determinato, con la differenza, semmai, che tale ultima ipotesi si riferirebbe per definizione ad un soggetto comprovatamente pericoloso;

che la violazione del principio di ragionevolezza sarebbe palese una volta considerato come il Legislatore del 2004, a parere del Tribunale, si sia astenuto da ogni valutazione sostanziale circa l'intrinseca gravità del reato in questione, ed abbia semplicemente voluto «reagire» alla sentenza di questa Corte n. 223 del 2004, creando le premesse per una nuova previsione di arresto obbligatorio;

che secondo il giudice *a quo*, una volta stabilita l'illegittimità della norma incriminatrice nella parte in cui fissa il massimo della pena in quattro anni di reclusione, risulterebbe illegittima anche la previsione di cui all'art. 14, comma 5-quinquies, del d.lgs. n. 286 del 1998, proprio per le ragioni già indicate nella citata sentenza n. 223 del 2004: la previsione dell'arresto sarebbe contraria al disposto degli artt. 3 e 13 Cost., se (nuovamente) riferita ad un reato che non consentisse, in seguito, l'applicazione di «alcuna misura cautelare»;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nei due giudizi con atti di identico tenore, depositati il 9 agosto 2005, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate;

che sarebbe inammissibile, in particolare, la questione concernente l'arresto prescritto per lo straniero inottemperante all'ordine di allontanamento, posto che lo stesso rimettente avrebbe manifestato «dubbi» in merito alla richiesta convalida, così da porre in evidenza l'irrelevanza della questione medesima;

che sarebbero comunque infondate le censure espresse riguardo al quadro sanzionatorio scaturito dalla legge n. 271 del 2004, posto che l'inottemperanza all'ordine di espulsione conseguente ad un ingresso illegale nel territorio dello Stato (o a condotte equivalenti) era già prima trattata severamente (specie con la previsione dell'arresto obbligatorio), e che residuano pene più miti per le condotte meno gravi (come l'indebito trattenimento di chi non abbia chiesto il rinnovo del permesso di soggiorno);

che gli specifici interessi sottesi alle norme penali in materia di immigrazione non consentirebbero comparazioni con ulteriori e diverse fattispecie di inottemperanza (come l'art. 650 cod. pen. o l'art. 2 della legge n. 1423 del 1956), i cui livelli sanzionatori, d'altronde, sarebbero non casualmente assimilabili a quelli della meno grave figura di indebito trattenimento dello straniero;

che il Tribunale di Milano in composizione monocratica, con due ordinanze di identico tenore, deliberate il 25 maggio 2005 (r.o. nn. 519 e 520 del 2005), ha sollevato — in riferimento agli artt. 3, 16 e 27, terzo comma, Cost. — questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*ter*, prima parte, del d.lgs. n. 286 del 1998, come modificato dall'art. 1 della legge n. 271 del 2004, nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che, senza giustificato motivo, si trattienga nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanarsene, impartitogli dal questore ai sensi del precedente comma 5-*bis*;

che secondo il rimettente, il quale procede in due distinti giudizi con rito abbreviato per fatti di indebito trattenimento, la previsione di pena contenuta nella norma censurata è palesemente sproporzionata rispetto all'offesa che la condotta tipica reca agli interessi tutelati dall'incriminazione (è citata la sentenza di questa Corte n. 341 del 1994), ed anche rispetto ai vantaggi che il sacrificio di libertà del condannato comporta per quegli stessi interessi (sentenza n. 409 del 1989);

che detta sproporzione contrasterebbe con il principio di uguaglianza e vanificherebbe il fine rieducativo della pena (è richiamata la sentenza n. 343 del 1993), comportando inoltre una indebita restrizione della libertà di circolazione, che neppure per gli stranieri potrebbe essere limitata da prescrizioni manifestamente irragionevoli (vengono richiamate le sentenze n. 62 del 1994, n. 144 del 1970 e n. 104 del 1969);

che secondo il Tribunale sarebbe eccessiva, anzitutto, la misura minima della pena prevista dalla norma censurata, poiché rispetto a tale sanzione risultano uniformate situazioni soggettivamente ed oggettivamente diverse, che spaziano da fattispecie di minimo allarme sociale ad altre di significato lesivo più marcato;

che anche la previsione concernente il massimo edittale della pena, a parere del giudice *a quo*, sarebbe manifestamente irragionevole, posto che la quadruplicazione della misura originaria non troverebbe giustificazione in un incremento del significato lesivo del fatto, ma solo nella volontà legislativa di ripristinare l'arresto obbligatorio in flagranza, dopo la sentenza n. 223 del 2004, senza una formale violazione dei principi nell'occasione enunciati da questa Corte;

che l'attuale livello della sanzione sarebbe ingiustificatamente analogo a quello previsto per fatti di rilevanza assai maggiore, come il reato di cui all'art. 14, comma 5-*quater*, dello stesso d.lgs. n. 286 del 1998, che consiste nell'indebito reingresso di persona già espulsa dal territorio nazionale, e dunque in una condotta ben più grave della mera inottemperanza all'ordine di allontanamento;

che d'altra parte i valori di pena della norma censurata sono molto più elevati di quelli che caratterizzano fattispecie riguardanti, a parere del Tribunale, comportamenti essenzialmente analoghi a quello in considerazione, in quanto pertinenti a fatti di inottemperanza ad un divieto o ad un obbligo: l'inosservanza di un provvedimento dell'autorità, di cui all'art. 650 cod. pen; la contravvenzione al foglio di via obbligatorio, di cui all'art. 2 della legge n. 1423 del 1956; la contravvenzione ai divieti od agli obblighi imposti a fini di prevenzione della violenza nelle manifestazioni sportive, di cui all'art. 6, comma 6, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive), sanzionata in via alternativa con la pena pecuniaria e con quella detentiva, e tra l'altro concernente soggetti già denunciati o condannati per gravi reati, o comunque già coinvolti in episodi di violenza;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nei due giudizi con atti di identico tenore, depositati il 15 novembre 2005, chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate;

che gli atti di intervento citati si caratterizzano per l'identico percorso argomentativo, analogo a quello già illustrato per il giudizio concernente l'ordinanza n. 333 del 2005, e per la comune richiesta che la questione sollevata sia ritenuta infondata.

Considerato che tutte le ordinanze fin qui descritte sollevano questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*ter*, primo periodo, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione), nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che, senza giustificato motivo, si trattienga nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanarsene, impartitogli dal questore a norma del precedente comma 5-*bis*;

che la norma viene censurata per i valori asseritamente troppo elevati della pena edittale, con riferimento generalizzato all'art. 3 della Costituzione e con riguardo anche, per alcuni dei rimettenti, agli artt. 16 e 27, terzo comma, Cost.;

che i giudici *a quibus* — dopo aver ricordato che la pena originariamente prevista per il reato di indebito trattenimento consisteva nell'arresto da sei mesi ad un anno, e che, a séguito delle modifiche recate dalla legge n. 271 del 2004, la medesima condotta è oggi punita con la reclusione da uno a quattro anni — rilevano nel complesso che l'inasprimento sarebbe stato attuato senza alcuna sostanziale modifica del fenomeno criminoso sottostante, e per ciò stesso in violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità della pena;

che le pene comminate dalla norma censurata sarebbero palesemente sproporzionate per eccesso rispetto alla gravità effettiva del fatto incriminato — che consisterebbe in un reato di pericolo, non sintomatico per sé di pericolosità sociale — e non assicurerebbero un adeguato bilanciamento tra il sacrificio della libertà personale del condannato ed i vantaggi che ne derivano in termini di tutela degli interessi protetti dalla previsione incriminatrice;

che, inoltre, la pena minima attualmente prevista dalla norma censurata, data la sua entità, non consentirebbe di modulare il trattamento sanzionatorio per le varie ed eterogenee fattispecie riconducibili alla previsione astratta, così determinando una violazione del principio di uguaglianza (in particolare, r.o. nn. 519 e 520 del 2005);

che, nel complesso, i rimettenti pongono in comparazione il trattamento sanzionatorio dell'indebito trattenimento e quello, assai più mite, previsto da disposizioni ritenute assimilabili, perché concernenti a loro volta condotte di inottemperanza a provvedimenti adottati dall'autorità amministrativa per ragioni di sicurezza e di ordine pubblico, evocando in particolare: l'art. 650 del codice penale (recante la rubrica «Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità»), che prevede l'arresto fino a tre mesi o l'ammenda fino ad euro 206; l'art. 2 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza), relativo alla contravvenzione al foglio di via obbligatorio, punita con l'arresto da uno a sei mesi; l'art. 14, comma 5-ter, seconda parte, del d.lgs. n. 286 del 1998, relativo allo straniero espulso per non aver chiesto il rinnovo del permesso di soggiorno in precedenza ottenuto, punito con l'arresto da sei mesi ad un anno; l'art. 6, comma 6, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive), relativo alla contravvenzione ai provvedimenti di divieto ed obbligo finalizzati a prevenire atti di violenza nel corso di manifestazioni sportive, punita con la multa o con la reclusione da tre a diciotto mesi (in particolare, per l'ultima fattispecie, r.o. nn. 519 e 520 del 2005);

che i giudici *a quibus* istituiscono anche una comparazione tra la norma censurata e talune previsioni incriminatrici caratterizzate da analoghi livelli sanzionatori, asseritamente riguardanti condotte assai più gravi, evocando in particolare varie figure di indebito reingresso dello straniero nel territorio dello Stato (art. 13, comma 13-bis, primo e secondo periodo, e art. 14, comma 5-quater, del d.lgs. n. 286 del 1998);

che tutte le ordinanze di rimessione, tranne due (r.o. nn. 352 e 353 del 2005), prospettano il contrasto tra la norma censurata ed il terzo comma dell'art. 27 Cost., in quanto la relativa previsione sanzionatoria, essendo priva di proporzionalità rispetto al fatto incriminato, non potrebbe assolvere alla necessaria funzione rieducativa della pena;

che il Tribunale di Milano prospetta anche la violazione dell'art. 16 Cost., in quanto la previsione di pene irragionevoli per il reato di indebito trattenimento comporterebbe una illecita compressione del diritto di libera circolazione delle persone (r.o. nn. 519 e 520 del 2005);

che il Tribunale di Torino, con alcune delle ordinanze in epigrafe, solleva anche questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, ultimo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 271 del 2004, nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio dello straniero che si trattenga nel territorio dello Stato in violazione del precedente comma 5-ter, primo periodo (r.o. nn. 352 e 353 del 2005);

che, ad avviso del rimettente, la disposizione censurata violerebbe gli artt. 3 e 13 Cost., poiché la previsione dell'arresto, una volta stabilita l'illegittimità della pena edittale pari nel massimo a quattro anni di reclusione, contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e inviolabilità della libertà personale, secondo quanto già stabilito da questa Corte con la sentenza n. 223 del 2004;

che, data la pertinenza di tutte le questioni sollevate al trattamento sanzionatorio e processuale del reato previsto dall'art. 14, comma 5-ter, primo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, può essere disposta la riunione dei relativi giudizi;

che, preliminarmente, va disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato riguardo alle questioni concernenti l'arresto dello straniero accusato del reato di indebito trattenimento (ordinanze nn. 352 e 353 del 2005), in quanto i «dubbi» manifestati dal rimettente in ordine alla convalida del provvedimento non riguardano la ricorrenza dei relativi presupposti, ma soltanto, e propriamente, la legittimità della norma applicata per operare l'arresto;

che le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 14, comma 5-ter, primo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998 — come sostituito dall'art. 1 della legge n. 271 del 2004 — sono sostanzialmente le medesime che questa Corte ha già dichiarato inammissibili con la sentenza n. 22 del 2007;

che dunque, non essendovi ragione per discostarsi dalle valutazioni recentemente compiute, deve dichiararsi la inammissibilità manifesta delle questioni in esame nella presente sede;

che anche la questione di legittimità costituzionale concernente la rinnovata previsione dell'arresto obbligatorio per il reato di indebito trattenimento (art. 14, comma 5-quinquies, ultimo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 271 del 2004) è manifestamente inammissibile;

che infatti detta questione, costruita sulla pretesa illegittimità costituzionale della norma che fissa in quattro anni il massimo edittale della pena per il delitto in considerazione, è interamente fondata — come già rilevato con la citata sentenza n. 22 del 2007 per una fattispecie analoga — su un quadro normativo ipotetico, cioè quello che avrebbe dovuto scaturire da un intervento manipolativo sul trattamento sanzionatorio, e dunque è priva di rilevanza.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

*dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, primo periodo, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione), 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 di allontanarsene, impartitogli dal questore a norma del precedente comma 5-bis, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 16 e 27 della Costituzione, dai Tribunali di Genova, Torino e Milano, con le ordinanze indicate in epigrafe;*

*Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 271 del 2004, nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio dello straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in violazione del precedente comma 5-ter, primo periodo, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 13 Cost., dal Tribunale di Torino, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* SILVESTRI

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria l'11 maggio 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 168

*Ordinanza del 18 aprile - 11 maggio 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Poste - Responsabilità del gestore per i danni causati agli utenti del servizio postale - Esclusione totale nel caso di danni derivati da mancata consegna di corrispondenza ordinaria non raccomandata o assicurata - Denunciato privilegio irragionevole a favore della Poste italiane s.p.a., disparità di trattamento fra contraenti in seno a negozi di carattere privatistico - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza (quanto all'intervenuta abrogazione ed alla perdurante applicabilità di una delle disposizioni censurate) - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 6; d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, art. 19.
- Costituzione, art. 3.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), e dell'art. 19 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 (Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio), promosso con ordinanza del 27 aprile 2006 dal Tribunale di Trani, sezione distaccata di Molfetta, nel procedimento civile vertente tra Fornari Ignazio e Poste Italiane s.p.a., iscritta al n. 613 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3 - 1<sup>a</sup> serie speciale - dell'anno 2007.

Visto l'atto di costituzione di Poste Italiane s.p.a.;

Udito nella Camera di consiglio del 18 aprile 2007 il giudice relatore Giuseppe Tesauero;

Ritenuto che il Tribunale di Trani, sezione distaccata di Molfetta, con ordinanza del 27 aprile 2006, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), e dell'art. 19 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 (Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio), in riferimento all'art. 3 della Costituzione;

che il giudice *a quo* riferisce di essere investito della causa promossa da un utente del servizio postale nei confronti della società Poste italiane s.p.a., al fine di ottenere il risarcimento dei danni asseritamente patiti per il mancato recapito al suo domicilio di alcune missive inviate dall'INPS;

che l'art. 6 del d.P.R. n. 156 del 1973, cui l'art. 19 del d.lgs. n. 261 del 1999 fa rinvio per la disciplina della responsabilità per la fornitura del servizio postale universale, dispone che l'Amministrazione non incontra alcuna responsabilità per i servizi postali, di bancoposta e delle telecomunicazioni «fuori dei casi e dei limiti espressamente stabiliti dalla legge»;

che, secondo il Tribunale, nel caso del mancato recapito di corrispondenza ordinaria non raccomandata o assicurata, «in assenza di una specifica disciplina diretta a sancire limitazioni di responsabilità», è esclusa ogni responsabilità del gestore nei confronti degli utenti del servizio postale;

che, conseguentemente, il rimettente censura le due citate norme, in quanto, in violazione dell'art. 3 della Costituzione, avrebbero attribuito un irragionevole privilegio in capo al fornitore del servizio, nonostante il rapporto con l'utente, a seguito della trasformazione dell'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni in Poste italiane s.p.a., si sviluppi «non più con connotazioni autoritative, [...] ma in termini puramente contrattuali», determinando, per tale via, «una disparità di trattamento tra contraenti in seno a negozi di carattere privatistico»;

che si è costituita in giudizio Poste italiane s.p.a., chiedendo di dichiarare la questione inammissibile, per aver omesso il rimettente di valutare gli effetti dell'abrogazione dell'art. 6 del d.P.R. n. 156 del 1973, ad opera dell'art. 218 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), ovvero infondata.

Considerato che il Tribunale di Trani, sezione distaccata di Molfetta, dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), e dell'art. 19 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 (Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio), nella parte in cui stabiliscono che il gestore del servizio postale non incontra alcuna responsabilità per il mancato recapito di corrispondenza ordinaria non raccomandata o assicurata;

che la questione così posta è manifestamente inammissibile per difetto di motivazione in ordine alla rilevanza, in quanto l'art. 6 del d.P.R. n. 156 del 1973 — cui l'art. 19 del d.lgs. n. 261 del 1999 fa rinvio per la disciplina della responsabilità per la fornitura del servizio postale universale — è stato abrogato anteriormente alla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione, ad opera dell'art. 218 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), ed il rimettente ha omesso ogni argomentazione in ordine alla perdurante applicabilità delle norme impugnate ai fini della definizione del giudizio principale (v. ordinanza n. 300 del 2006).

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

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), e dell'art. 19 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 (Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Trani, sezione distaccata di Molfetta, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* TESAURO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria l'11 maggio 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA



---

# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

---

N. 21

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 aprile 2007  
(della Regione Veneto)*

**Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie - Pagamento, già previsto nella legge finanziaria 2007, di una quota fissa di 10 euro sulla ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale - Fissazione di un termine finale per il ticket e correlata introduzione di misure alternative di partecipazione equivalenti sotto il profilo del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata irragionevolezza e incongruità del termine, incidenza con norma di dettaglio nella materia di competenza concorrente della «tutela della salute» o, in denegata ipotesi, nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», lesione dell'autonomia finanziaria relativamente al reperimento di risorse, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, art. 6-*quater*, introdotto dalla legge 26 febbraio 2007, n. 17.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

Ricorso per la Regione Veneto, in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, autorizzato mediante deliberazione della giunta stessa n. 765 del 28 marzo 2007, rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto, dagli avv. prof. Mario Berolissi del Foro di Padova, Franca Caprioglio dell'Avvocatura regionale e Andrea Manzi del Foro di Roma, presso quest'ultimo domiciliata in Roma, via F. Confalonieri n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege*, in Roma, via dei Portoghesi n. 12, per la declaratoria di illegittimità costituzionale — per violazione degli artt. 117 e 119 Cost. — dell'art. 6-*quater* della legge 26 febbraio 2007, n. 17 recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, recante proroga dei termini previsti da disposizioni legislative. Disposizioni di delegazione legislativa», pubblicata nel supplemento, ordinario alla *Gazzetta Ufficiale*, n. 47 del 26 febbraio 2007.

## FATTO E DIRITTO

1. — Con legge 26 febbraio 2007, n. 17, il Parlamento ha convertito in legge con modificazioni il decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 recante proroga dei termini previsti da disposizioni legislative (meglio conosciuto come decreto «Mille-proroghe»).

Tra le modificazioni all'originario testo del predetto decreto, vi è quella di cui all'art. 6-*quater*.

Rubricato «Partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie», esso prevede, al primo comma, che: «Le disposizioni relative alla quota fissa di cui all'art. 1, comma 796, lettera p), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, si applicano fino al 31 marzo 2007 e comunque fino all'entrata in vigore delle misure o alla stipulazione dell'accordo di cui al comma 2 del presente articolo».

Il secondo comma recita, poi, «All'articolo 1, comma 796, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dopo la lettera p), è inserita la seguente: “p-bis) per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, di cui al primo periodo della lettera p), fermo restando l'importo di manovra pari a 811 milioni di euro per l'anno 2007, 834 milioni di euro per l'anno 2008 e 834 milioni di euro per l'anno 2009, le regioni, sulla base della stima degli effetti della complessiva manovra nelle singole regioni, definita dal Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, anziché applicare la quota fissa sulla ricetta pari a 10 euro, possono alternativamente:

1) adottare altre misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, la cui entrata in vigore nella regione interessata è subordinata alla certificazione del loro effetto di equivalenza per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario e per il controllo dell'appropriatezza, da parte del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all'art. 12 dell'Intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005;

2) stipulare con il Ministero della salute e il Ministero dell'economia e delle finanze un accordo per la definizione di altre misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, equivalenti sotto il profilo del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario e del controllo dell'appropriatezza. Le misure individuate dall'accordo si applicano, nella regione interessata, a decorrere dal giorno successivo alla data di sottoscrizione dell'accordo medesimo».

Nella sostanza l'art. 6-*quater* della legge 26 febbraio 2007, n. 17 ha inciso sulla previsione della lettera p) del comma 796 dell'unico articolo di cui è composta la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), disposizione di cui la Regione Veneto ha chiesto sia dichiarata l'illegittimità costituzionale, limitatamente all'imposizione di una quota fissa sulla ricetta pari a 10 euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, mediante ricorso in via principale inserito al ruolo con il n. 10/2007, notificato il 23 febbraio 2007 e depositato in data 1° marzo 2007.

Poiché in relazione alla previsione legislativa già oggetto di impugnazione così come modificata ed integrata dall'art. 6-*quater* della legge n. 17 del 2007 permangono i medesimi profili di illegittimità costituzionale ed, anzi, la violazione del dettato costituzionale appare perfino aggravata dalla recente novella legislativa, — come anticipato nello stesso ricorso n. 10/2007 al punto 6.1.2. — la Regione Veneto si vede costretta a chiedere un ulteriore intervento di codesta ecc.ma Corte sul punto.

2. — È necessario, innanzitutto, ancora una volta rilevare che la disciplina che impone, agli assistiti non esentati dalla quota di partecipazione, il pagamento di un ticket fisso di 10 euro sulla ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale rappresenta una palese violazione del riparto delle competenze legislative disegnato dall'art. 117 Cost.

Infatti, non v'è dubbio che la materia di riferimento è quella della «tutela della salute», relativamente alla quale, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., «spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

Ora, la disciplina dettata dallo Stato, imponendo un ticket a quota fissa e predeterminata sulle prestazioni ambulatoriali specialistiche, si segnala *ictu oculi* per il suo carattere dettagliato, autoapplicativo e direttamente operativo nei confronti dei privati interessati (gli assistiti non esentati). Lo dimostra, da ultimo, proprio l'introduzione della norma transitoria qui censurata, estranea alla nozione più ampia e finanche lassista di «disciplina di principio».

Si è detto come la novella legislativa debba essere inquadrata nella materia «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Si deve chiarire, tuttavia, che, anche nella denegata e non creduta ipotesi in cui la si volesse ritenere afferente alla materia «coordinamento della finanza pubblica», ciò non basterebbe a salvarla dalla censura di violazione del riparto delle competenze legislative di cui all'art. 117 Cost.

A questo proposito giova chiarire quali possano essere gli elementi a supporto di una tale qualificazione della disciplina di cui alla lettera p) del comma 796 dell'unico articolo di cui si compone la legge n. 296/2006, così come modificata e integrata dall'art. 6-*quater* della legge n. 17/2007. Il primo è rappresentato dall'*incipit* del citato comma 796 nel quale si richiamano i presupposti cardine delle misure successivamente elencate, tra le quali quella di cui alla lettera p), ossia la garanzia degli obblighi comunitari e — ciò che qui maggiormente interessa — la «realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica». Il secondo elemento eventualmente utilizzabile a sostegno

della riconduzione della disciplina impugnata alla materia «coordinamento della finanza pubblica» è dato dalla funzione stessa della misura «ticket». Come questa ecc.ma Corte ha già autorevolmente rilevato (*cf.* Corte cost., sent., 23 aprile 1993, n. 184), il ticket, oltre ad una funzione di dissuasione dalla richiesta eccessiva ed inutile di prestazioni sanitarie, risponde ad un'esigenza di finanziamento della spesa sanitaria.

La difesa della regione ricorrente ritiene, tuttavia, che l'imposizione di una quota fissa sulle prestazioni ambulatoriali specialistiche resti prevalentemente ed essenzialmente una misura incidente (e, dunque, afferente al)l'ambito di materia «tutela della salute».

Ciononostante, ammesso e non concesso che la disciplina vada, invece, sussunta nell'ambito della materia «coordinamento della finanza pubblica», sempre di competenza legislativa concorrente, essa non potrebbe comunque superare la censura relativa alla violazione dell'art. 117 della Costituzione.

Questo, nell'ultimo periodo del suo terzo comma, infatti, riserva allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali nelle materie elencate nel medesimo comma, attribuendo per il resto potestà legislativa piena alle regioni. La *ratio* sottostante la previsione di cui al nuovo art. 117 Cost., in particolare per la materia «coordinamento della finanza pubblica», è chiara e con essa il Legislatore statale deve imparare a fare i conti: in un ordinamento decentrato — quale quello disegnato, almeno sulla carta, per l'Italia, dalla riforma del Titolo V della Costituzione — il coordinamento centrale della finanza pubblica, per quanto irrinunciabile, deve tradursi nel solo potere di indicare ai diversi livelli di governo obiettivi generali di stabilità finanziaria, affinché questi li perseguano mediante scelte autonome, non solo sul versante della spesa — aspetto di cui codesta Corte si è più volte dovuta occupare — ma anche su quello del reperimento delle risorse.

Così certo non è avvenuto nel caso di specie, dal momento che qui il Legislatore è intervenuto con una disciplina di dettaglio autoapplicativa — come dimostra la stessa necessità di una normativa transitoria quale quella di cui all'art. 6-*quater* oggetto di impugnazione — che in nessun caso sembra potersi definire «principio fondamentale».

Né una tale normativa di dettaglio potrebbe ritenersi legittima in virtù di una sua ipotetica «cedevolezza», in quanto l'ecc.ma Corte adita ha già statuito l'inammissibilità di norme statali di dettaglio cedevoli, facendo esclusivamente salvo il caso in cui esse siano necessarie per «assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività» (*cf.* Corte cost., sent., 1° ottobre 2003, n. 303 e Corte cost., sent., 26 giugno 2002, n. 282).

Infine, per prevenire eventuali capziose censure, si rileva un dato assolutamente scontato: a salvare il ticket di 10 euro sulle prestazioni ambulatoriali specialistiche dalle censure di cui sopra, non basta certamente il rinvio che il comma 796 dell'unico articolo della legge finanziaria per il 2007, che per primo ne ha disposto l'imposizione a tutti i cittadini assistiti non esenti, fa agli obblighi assunti dall'Italia in sede di Unione europea. Non basta, infatti, l'invocazione di astratte finalità di rispetto degli obblighi comunitari ad esimere il Legislatore dal rispettare il riparto di competenze disegnato dall'art. 117 Cost., dal momento che l'attuazione degli impegni comunitari è riservata alle regioni, nelle materie di loro competenza, salvo il potere sostitutivo (non preventivo) dello Stato.

3. — Come codesto ecc.mo Collegio ha autorevolmente rilevato, è necessario limitare il potere statale di coordinamento affinché questo non si trasformi in un'«attività di direzione o in indebito condizionamento dell'attività degli enti autonomi», escludendo la possibilità di «incidere sulle scelte autonome degli enti quanto alla provvista o all'impiego delle loro risorse» (*cf.* Corte cost., sent., 30 dicembre 2003, n. 376) ed ha correttamente riconosciuto che, più in generale, la violazione del sistema di riparto delle competenze legislative disegnato dall'art. 117 Cost. è suscettibile di riverberarsi in modo significativo ed estremamente negativo sull'autonomia riconosciuta alle regioni dall'art. 119, Cost.

Così, purtroppo, è avvenuto e avviene anche nel caso di specie, dal momento che con la disciplina statale di imposizione di un ticket fisso sulle prestazioni ambulatoriali, le regioni hanno visto compressa significativamente (e per di più in modo assolutamente irragionevole, giacché l'imposizione di un ticket fisso di dieci euro su tutte le prestazioni ambulatoriali specialistiche non consente alle regioni di graduare la partecipazione alla spesa pubblica sanitaria con i costi effettivamente sostenuti per ciascuna delle suddette prestazioni a detrimento anche, di conseguenza, del diritto fondamentale di cui all'art. 32 Cost.) la loro autonomia finanziaria relativamente al reperimento di risorse da destinare alla gestione di un settore, quello della tutela della salute, nel quale amplissime sono le competenze legislative e amministrative dell'ente regione.

La lesione dell'autonomia finanziaria riconosciuta e tutelata all'art. 119 della Costituzione, già lamentata dalla regione ricorrente in sede di ricorso contro la legge finanziaria 2007, non può dirsi attenuata dalla novella di cui all'art. 6-*quater* della legge 26 febbraio 2007, n. 17.

È vero, infatti, che il Legislatore statale, in sede di conversione del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, ha inteso limitare l'efficacia temporale dell'imposizione del ticket fisso sulle prestazioni ambulatoriali, ma è altresì vero che i termini finali previsti sono viziati sotto numerosi profili da violazioni del dettato costituzionale e sono, comunque, congegnati in modo tale da perpetuare per un tempo attualmente indeterminabile, ma piuttosto consistente, gli effetti dannosi dell'imposizione di cui sopra.

Prima di procedere con l'esposizione delle violazioni appena lamentate, sembra opportuno richiamare schematicamente la previsione dell'art. 6-*quater*. In esso si stabilisce che le disposizioni relative alla quota fissa di cui all'art. 1, comma 796, lettera *p*) della legge 27 dicembre 2007, n. 296 si applichino:

1) fino al 31 marzo 2007 (art. 6-*quater*, primo comma);

2) o comunque, fermo restando l'importo di manovra pari a 811 milioni di euro per l'anno in corso e di 834 milioni di euro per l'anno 2008 e, poi, per il 2009, fino all'entrata in vigore delle misure di cui all'art. 6-*quater*, secondo comma, ossia:

2-*a*) adozione di misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, la cui equivalenza per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario deve essere certificata e la cui appropriatezza è soggetta a controllo di uno specifico Tavolo tecnico;

2-*b*) stipulazione di un accordo per la definizione di altre misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie.

Quanto al termine del 31 marzo 2007, esso appare manifestamente incongruo: è irragionevole, infatti, chiedere ad un ente articolato e complesso come quello regionale che, nello stretto termine di tre mesi, adotti misure alternative per la partecipazione alla spesa sanitaria (e per queste ottenga, entro gli stessi termini, una valutazione positiva ai due controlli previsti al numero 1 della nuova lettera *p-bis*) del comma 796 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007) o stipuli un accordo con il Ministero, in grado di garantire un importo complessivo inderogabilmente imposto di manovra di oltre 800 milioni di euro.

Quanto, poi, più specificamente, alle previsioni di cui al nuovo comma *p-bis*) dell'art. 1, comma 796, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, esse rappresentano in se stesse una macroscopica violazione dell'art. 119 Cost. Il Legislatore statale, infatti, anziché limitarsi, finalmente, a stabilire l'obiettivo finanziario, fissando l'importo di manovra, per lasciare poi all'autonomia regionale il compito di attuare il fine prefissato, continua ad imporre alla regione i mezzi con i quali realizzarlo.

Sembra evidente, infatti, che le previsioni di cui ai nn. 1 e 2 del nuovo punto *p-bis*) del comma 796 della legge finanziaria per il 2007 altro non fanno che ribadire, certo con una formulazione più articolata e per questo potenzialmente ingannevole, che le regioni devono realizzare l'importo di manovra per il triennio 2007-2009 mediante «misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie».

Ora, chiarito che l'espressione «misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie» non può che riferirsi alla macrocategoria di cui fa certamente parte la misura denominata «ticket», quale strumento di partecipazione alla spesa sanitaria più diffuso, è evidente che lo Stato continua ad obbligare le regioni a realizzare gli obiettivi di finanza con strumenti della stessa natura di quelli — per non dire con i medesimi strumenti — già imposti con la legge finanziaria per il 2007.

Non è dato capire, poi, per quale motivo il punto n. 2 stabilisca la necessità di un accordo Ministero-regione per la definizione di altre misure di partecipazione al costo della sanità quando l'autonomia finanziaria, anche di reperimento delle risorse, riconosciuta alle regioni dal nuovo art. 119 Cost., coordinata con il dettato relativo alla competenza legislativa regionale in materia di «tutela della salute», è tale da consentire alla regione di scegliere liberamente quali strumenti prevedere per realizzare l'obiettivo di bilancio, unico punto sul quale lo Stato conserva integra la sua competenza.

Infine, per completezza, si rileva come le previsioni di cui al secondo comma dell'art. 6-*quater* della legge n. 17/2007, che modificano il portato del comma 796 della legge finanziaria per il 2007, violino palesemente il principio di leale collaborazione quanto meno sotto due differenti profili.

*In primis*, in quanto esse dovrebbero — ai sensi dell'*incipit* del suddetto comma 796, la cui disciplina vanno a modificare — costituire «attuazione del protocollo di intesa tra il Governo, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale per la salute sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, nella riunione del 28 settembre 2006, ha espresso la propria condivisione», mentre ciò assolutamente non è. In particolare, mentre il richiamato protocollo riconosce la necessità di «combinare la politica di promozione e coordinamento (!) propria del Governo con il rafforzamento dell'autonomia organizzativa e della responsabilità finanziaria delle regioni» e, ancora, proclama che il Nuovo Patto dovrà puntare a «rafforzare la capacità programmatica e organizzativa delle regioni», la sua presunta attuazione si risolve in una disciplina gravemente lesiva delle competenze e delle autonomie riconosciute alle regioni dalla Costituzione.

*In secundis*, la disciplina impugnata con questo ricorso viola il principio di leale collaborazione ove prevede una forma di accordo con le regioni solo successiva all'imposizione del ticket fisso sulle prestazioni ambulatoriali.

Da quanto si è detto, quindi, appare evidente che una norma di transizione della disciplina del ticket così congegnata non può che risolversi in un aggravamento della lesione dell'autonomia, in particolar modo finanziaria, delle regioni.

4. — Ferme restando le considerazioni delineate, che identificano censure puntuali nei confronti del dettato normativo impugnato, la difesa regionale osserva che, a ben vedere, qui lo Stato non fa altro che riproporre metodi di intervento già visti e stigmatizzati da codesto ecc.mo Collegio in modo per così dire definitivo: nel senso che le massime formulate non lasciano sopravvivere dubbi e perplessità di sorta.

Lo Stato, sul quale ricade la responsabilità finanziaria della tutela della salute in nome dell'eguaglianza, sottostima le spese e, con ciò, altro non fa che riversarle sulla regione, cui finisce per attribuire la responsabilità politico-istituzionale delle decisioni finali, in particolare quando impone l'assunzione di misure puntuali, oggi escluse, salvo l'obiettivo finale, dalle disposizioni costituzionali regolatrici della materia.

Senonché — come si è a suo tempo osservato nella sentenza n. 245/1984 (punto 11 del considerato in diritto, in fine) — «non servono allo scopo le leggi finanziarie, né gli altri provvedimenti di carattere urgente o comunque contingente: là dove sono in gioco funzioni e diritti costituzionalmente previsti e garantiti, è infatti indispensabile superare la prospettiva del puro contenimento della spesa pubblica, per assicurare la certezza del diritto ed il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, mediante discipline coerenti e destinate a durare nel tempo».

*P. Q. M.*

*Si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6-*quater* della legge 26 febbraio 2007 n. 17 recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, recante proroga dei termini previsti da disposizioni legislative. Disposizioni di delegazione legislativa» per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione.*

Padova-Roma, addì 20 aprile 2007.

AVV. PROF. Mario BERTOLISSI - AVV. Franca CAPRIOGLIO - AVV. Andrea MANZI

07C0601

## N. 22

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 maggio 2007*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Salute (tutela della) - Norme della Regione Toscana - Disciplina delle medicine complementari - Agopuntura, fitoterapia, omeopatia - Istituzione di appositi elenchi dei medici, odontoiatri, veterinari e farmacisti esercenti le medicine complementari - Istituzione di una Commissione per la definizione delle modalità di tenuta degli elenchi, dei criteri di iscrizione, dei criteri per l'accreditamento di strutture extrauniversitarie e per la collaborazione con le Università ai fini della formazione - Istituzione dell'elenco degli istituti di formazione accreditati dalla Regione - Ricorso del Governo - Lamentato contrasto con il principio fondamentale che riserva allo Stato l'individuazione delle figure professionali e del relativo ordinamento, lamentata attribuzione di nuovi compiti agli ordini professionali - Denunciata lesione della potestà legislativa statale nelle materie concorrenti delle «professioni» e della «tutela della salute», lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».**

- Legge della Regione Toscana 19 febbraio 2007, n. 9, artt. 3, 5 e 6.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. g), e terzo.

**Salute (tutela della) - Norme della Regione Toscana - Disciplina delle medicine complementari - Agopuntura, fitoterapia, omeopatia - Previsioni normative inscindibilmente connesse con quelle specificamente censurate - Ricorso del Governo - Ritenuta illegittimità costituzionale in via consequenziale.**

- Legge della Regione Toscana 19 febbraio 2007, n. 9, artt. 1, 2, 4 e 7.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici ha legale domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Toscana, in persona del presidente della giunta regionale in carica, con sede in Firenze, per la declaratoria di incostituzionalità e conseguente annullamento della legge della Regione Toscana del 19 febbraio 2007, n. 9, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 3 del 22 febbraio 2007, recante «modalità di esercizio delle medicine complementari da parte dei medici e odontoiatri, dei medici veterinari e dei farmacisti», con specifico riguardo agli articoli n. 3, 5 e 6, nonché in via consequenziale agli articoli 1, 2, 4 e 7, per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, della Costituzione e a ciò a seguito della determinazione del Consiglio dei ministri di impugnativa della predetta legge regionale, assunta nella seduta del 30 marzo 2007.

1. — Nel Bollettino ufficiale della Regione Toscana n. 3 del 2 luglio 2007, risulta pubblicata la legge regionale 19 febbraio 2007, n. 9, recante norme in materia di «modalità di esercizio delle medicine complementari da parte dei medici e odontoiatrici; dei medici veterinari e dei farmacisti».

La legge regionale, dopo aver fissato i principi fondamentali in tema di libertà di scelta terapeutica e di cura, nonché di tutela dell'esercizio delle medicine complementari (art. 1) ed aver stabilito che esse sono l'agopuntura, la fitoterapia e l'omeopatia (art. 2), contiene una serie di disposizioni che, per migliore comprensione e completezza espositiva, vengono qui riportate.

## Art. 3.

Elenchi dei medici esercenti medicine complementari.

1. — Gli ordini dei medici chirurghi ed odontoiatri, dei medici veterinari e dei farmacisti istituiscono elenchi di professionisti esercenti le medicine complementari di cui all'art. 2 della presente legge, e rilasciano specifica certificazione circa il possesso dei requisiti di cui all'art. 5, comma 1, lettera c).

2. — Possono iscriversi agli elenchi di cui al presente articolo, i medici chirurghi, gli odontoiatri, i medici veterinari e i farmacisti in possesso dei titoli previsti dall'art. 5, comma 1, lettera c).

3. — Ai fini dell'iscrizione nei suddetti elenchi, gli ordini rilasciano la certificazione di cui al comma 1 nell'ambito di un protocollo di intese redatto con la Giunta regionale.

## Art. 4.

*Commissione per la formazione*

1. — La giunta regionale, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, istituisce, presso la direzione generale Diritto alla salute e politiche di solidarietà, la commissione per la formazione nelle medicine complementari esercitate dai medici chirurgici, odontoiatri, medici veterinari e farmacisti.

(*Omissis*)

## Art. 5.

*Compiti della Commissione*

1. — La commissione di cui all'art. 4 svolge i seguenti compiti:

*a)* definisce, fatta salva la normativa regionale in materia, i criteri di accreditamento e verifica degli istituti di formazione extrauniversitaria, nelle singole discipline di medicine complementari previste dall'art. 2, fermo restando la validità dei titoli, diplomi, attestanti o ad essi equipollenti rilasciati dalle università ai sensi dell'art. 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo);

*b)* determina le modalità di istituzione e di tenuta dell'elenco aggiornato dagli istituti di formazione abilitati a rilasciare attestati riconosciuti ai fini della presente legge e ne cura il relativo monitoraggio;

*c)* definisce i criteri sufficienti per l'ammissione all'elenco dei medici chirurgici, odontoiatri, medici veterinari e farmacisti che praticano le medicine complementari, di cui all'articolo 2;

*d)* determina le modalità di istituzione e di tenuta dell'elenco toscano dei docenti nelle medicine complementari di cui all'art. 2, nonché criteri necessari per l'iscrizione agli stessi;

*e)* provvede alla verifica dei criteri su cui definire i programmi di studio dei corsi accreditati;

*f)* definisce le norme transitorie per il riconoscimento dei titoli conseguiti precedentemente e nei tre anni successivi all'entrata in vigore della presente legge;

*g)* fornisce indicazioni alla regione in merito alle forme di collaborazione della regione con le università toscane per l'eventuale istituzione di corsi formativi.

## Art. 6.

*Formazione*

1. — Gli istituti pubblici e privati di formazione, singolarmente o in associazione, che operano nel settore delle medicine complementari e che possono attestare, attraverso idonea documentazione, di ottemperare ai criteri indicati nell'art. 5, comma 1 lettera *a)*, e che adottano programmi di studio conformi ai criteri definiti ai sensi dell'art. 5, comma 1 lettera *e)* possono ottenere l'iscrizione all'elenco degli istituti di formazione accreditati dalla regione, di cui all'art. 5, comma 1, lettera *b)*; il venire meno dei requisiti richiesti determina la revoca del riconoscimento.

2. — Le disposizioni di cui agli articoli 3, 5 e 6, peraltro, non sembrano conformi ai principi costituzionali. Infatti, la legge regionale n. 9/2007 tratta dalle materie «professioni» e «tutela della salute» che rientrano, entrambe, nell'elenco di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. e, quindi, fra quelle di potestà legislativa concorrente. In tali materie, invece, è lo Stato ad avere competenza esclusiva in merito all'individuazione dei principi fondamentali spettando alle regioni la disciplina di dettaglio. Nel caso di specie, peraltro, la Regione Toscana istituisce, all'art. 3, appositi elenchi cui possono iscriversi medici chirurgici, odontoiatri, veterinari e farmacisti per l'esercizio dell'agopuntura, della fitoterapia e dell'omeopatia, demandando nell'art. 5 ad un'apposita Commissione l'individuazione dei criteri per l'accertamento di struttura «extrauniversitarie» per la formazione nelle predette discipline, le modalità di tenuta dei citati elenchi, la definizione e la verifica dei criteri per l'iscrizione agli stessi. Inoltre, all'art. 6 la regione prevede che taluni istituti, certificando la sussistenza di determinati requisiti, possano svolgere attività formativa dei professionisti di cui sopra.

Queste disposizioni sembrano contrastare con l'art. 117, terzo comma Cost. anche in virtù dell'ormai consolidata giurisprudenza in materia di codesta Corte costituzionale che, in particolare con la sentenza n. 57/2007, ha avuto modo di precisare, che l'istituzione di un registro, l'individuazione dei requisiti professionali per l'iscrizione in esso e la previsione di corsi a tali fini rientrano nella materia «professioni», cioè in una materia di competenza

legislativa concorrente, rispetto alla quale debbono ritenersi riservate allo Stato sia l'individuazione delle figure professionali (con i relativi profili ed ordinamenti didattici), la disciplina dei titoli necessari all'esercizio delle professioni, sia l'istituzione di nuovi albi. A tal proposito può essere richiamata anche la sentenza n. 355/2005 di codesta Corte costituzionale con la quale è stato evidenziato che l'istituzione da parte delle regioni di nuovi e diversi albi o registri (rispetto a quelli istituiti con legge statale) per l'esercizio di attività professionali, creando di fatto nuove professionalità, eccede i limiti della potestà legislativa concorrente delle stesse regioni.

Gli indicati articoli della legge regionale si pongono anche in contrasto con quanto stabilito dal d.l. 2 febbraio 2006, n. 30: in particolare, con il suo art. 1, terzo comma, il quale prevede che la potestà legislativa regionale va esercitata nell'ambito di professioni già individuate e definite dalla normativa statale, e con il suo art. 4, secondo comma, che assegna alla legge statale il compito di fissare i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali necessari all'esercizio di attività richiedenti una specifica preparazione a tutela di interessi pubblici generali, tra i quali rientra anche la tutela della salute.

Pertanto, come già rilevato nella relazione allegata alla delibera del Consiglio dei ministri di impugnazione della citata legge della Regione Toscana n. 9/2007, gli articoli 3, 5 e 6 della legge regionale in esame, anche alla luce di quanto affermato da codesta Corte costituzionale (oltre che con le citate sentenze n. 57/2007 e n. 355/2005, anche con le sentenze nn. 353/2003, 319/2005, 405/2005, 425/2005, 40/2006, 153/2006 e 424/2006), si pongono in contrasto con il principio fondamentale, già vigente nella legislazione statale di riferimento, secondo cui tanto l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili, ordinamenti didattici e titoli abilitanti, quanto l'istituzione di nuovi e diversi (rispetto a quelli statuiti dalle leggi statali) albi, ordini o registri, sono attività riservate allo Stato, residuando alle regioni la disciplina di quelli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà territoriale. Più specificamente la legge regionale in esame si pone in contrasto con il principio, recentemente sottolineato da codesta Corte costituzionale nella sentenza n. 57/2007, secondo il quale «l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per l'iscrizione ad esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale».

Codesta Corte inoltre, ha recentemente esteso a tutte le professioni il suddetto principio fondamentale affermato inizialmente con riferimento alle sole professioni sanitarie (art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 502/1992, poi confermato dall'art. 124, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 112/1998, nonché dall'art. 1, comma 2, della legge n. 42/1999) — rilevando come tale limite si ponga quale vincolo «di ordine generale» allo svolgimento della legislazione regionale in materia di «professioni», stante il principio sancito nelle sentenze nn. 355 e 424 del 2005, secondo il quale «l'individuazione di una specifica tipologia o natura della “professione” oggetto di regolamentazione legislativa non ha alcuna influenza» ai fini della ripartizione delle competenze statali e regionali afferenti alla materia in esame.

3. — Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale riguarda l'art. 3 della citata legge regionale, il quale, imponendo agli ordini professionali dei medici l'istituzione degli elenchi dei professionisti esercenti le medicine complementari, attribuisce nuovi compiti ad enti pubblici statali, incidendo in tal modo nella competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», stabilita dall'art. 117, secondo comma, lett. g) della Costituzione.

4. — Considerato, infine, che le restanti disposizioni della legge regionale in esame (art. 1, che tutela le medicine complementari, affidandone l'esercizio ai medici chirurghi ed odontoiatri, veterinari e farmacisti; art. 2, che individua le medicine complementari; art. 4, che istituisce la commissione per la formazione nelle medicine stabilendone la composizione; art. 7, che detta le previsioni transitorie finalizzate all'applicazione iniziale della legge) si pongono in indicibile connessione con quelle specificamente censurate perché palesemente funzionali al raggiungimento dello scopo della legge stessa, si ritiene che l'illegittimità costituzionale si estenda di conseguenza, anche a tali disposizioni, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953.

*P. Q. M.*

*Chiede che codesta Corte costituzionale voglia dichiarare illegittimi e quindi annullare gli articoli 3, 5 e 6, nonché in via consequenziale gli articoli 1, 2, 4, e 7 della legge della Regione Toscana n. 9 del 19 febbraio 2007.*

*Si depositeranno, con l'originale notificato del presente ricorso:*

1) *estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 30 marzo 2007 e della relazione allegata al verbale;*

2) *copia della legge regionale impugnata.*

Roma, addì 19 aprile 2007

L'AVVOCATO DELLO STATO: ENRICO ARENA

07C0654

N. 324

*Ordinanza del 5 aprile 2006 emessa dalla Corte d'appello di Trieste  
nel procedimento penale a carico di Rustja Goran*

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione (salvo nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, se la nuova prova è decisiva) - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Lesione del principio di parità tra le parti - Irragionevole disparità di trattamento - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**

- 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 e 111.

## LA CORTE DI APPELLO

Nel procedimento penale in grado di appello n. 1154/01 R.G. App. nei confronti di Rustja Goran, giudicato con sentenza dd. 20 settembre 2001 del Tribunale di Gorizia con la quale il medesimo imputato è stato assolto dal reato di cui all'art. 365 c.p. perché il fatto non costituisce reato, sentenza emessa *ex art.* 129 c.p.p. a seguito di istanza delle parti di applicazione pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p. e gravata da rituale appello da parte del pubblico ministero con richiesta di riformare la sentenza adottando i provvedimenti conseguenti in ordine alla richiesta di applicazione pena.

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Nel corso dell'udienza dibattimentale del 15 marzo 2006 il p.g. ha formulato eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 10 legge 20 febbraio 2006, n. 46, in riferimento all'art. 593 c.p.p., come modificato dall'art. 1 della medesima legge, per violazione del principio della parità delle parti nel processo e della ragionevole durata del processo sanciti dall'art. 111 Cost. nonché per violazione del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale sancito dall'art. 112 Cost. chiedendo che la Corte, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione dedotta, sollevasse questione di legittimità costituzionale delle norme summenzionate con conseguente sospensione del giudizio in corso e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ritiene la Corte che la dedotta questione di legittimità costituzionale è rilevante e non manifestamente infondata, nei termini appresso indicati.

Sotto il profilo della rilevanza è, infatti, evidente che la Corte, in applicazione della sopravvenuta normativa di cui all'art. 10 cit. legge n. 46 del 2006 in rif. all'art. 593 c.p.p., dovrebbe definire il grado di giudizio mediante pronuncia di ordinanza non impugnabile di inammissibilità, di talché verrebbe ad essere precluso l'esame delle questioni di merito proposte con l'interposto gravame, siccome non deducibili nell'eventuale ricorso per cassazione che il procuratore generale intendesse proporre, ai sensi del comma 3 del cit. art. 10, legge n. 46 del 2006, contro la sentenza di primo grado.

Sotto il diverso profilo della non manifesta infondatezza, non par dubbio alla Corte che la menzionata normativa si ponga in contrasto con i parametri degli artt. 3 e 111 Cost.

A tale riguardo conviene ricordare che nella giurisprudenza della Corte costituzionale è stato più volte «ribadito che il principio della parità tra accusa e difesa non comporta necessariamente l'identità tra i poteri processuali del pubblico ministero e quelli dell'imputato e del suo difensore» ed è stato, altresì, «sottolineato come una diversità di trattamento rispetto a tali poteri possa risultare giustificata sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia: ma, in ogni caso, il diverso trattamento riservato al

pubblico ministero, per essere conforme a Costituzione, dovrà trovare una ragionevole motivazione proprio in quella peculiare posizione o in quella funzione o in quelle esigenze appena richiamate» (Corte cost. sent. n. 363 del 1991).

In base a tale orientamento, la Corte ha, in particolare, costantemente ritenuto che l'art. 443, comma 3, c.p.p., nella parte in cui non prevede la possibilità per il pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di condanna emesse a seguito di giudizio abbreviato, salvo che si tratti di sentenza che modifica il titolo del reato, non contrasta con l'art. 111, comma 2, Cost., come inserito dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, che ha conferito veste autonoma ad un principio, quale quello di parità delle parti, pacificamente già insito nel pregresso sistema dei valori costituzionali, trovando tale preclusione giustificazione «nell'obiettivo primario di una rapida e completa definizione dei processi svoltisi in primo grado secondo il rito alternativo di cui si tratta: rito che — sia pure, oggi, per scelta esclusiva dell'imputato — implica una decisione fondata, *in primis*, sul materiale raccolto dalla parte che subisce la limitazione censurata, fuori delle garanzie del contraddittorio» (ord. n. 21 del 2001; nello stesso senso, ord. n. 363 del 1991, n. 373 del 1991, n. 305 del 1992 e n. 165 del 2003).

Orbene, l'esame della relazione di accompagnamento alla proposta di legge d'iniziativa del deputato Pecorella (Camera dei deputati n. 4604) rende evidente che la limitazione dei poteri processuali del pubblico ministero, lungi dal venire giustificata in ragione della sua peculiare posizione istituzionale, o della funzione ad esso affidata ovvero delle esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia, è stata ricondotta esclusivamente alla necessità di adeguamento dell'ordinamento interno al principio sancito dal Protocollo addizionale n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, reso esecutivo dalla legge 9 aprile 1990, n. 98, che «all'art. 2 statuisce il diritto al doppio grado di giurisdizione in materia penale per chiunque venga dichiarato colpevole di una infrazione penale da un tribunale», e ciò sul rilievo che tale principio «allo stato è reso vano dal vigente codice di procedura penale nella parte in cui, prevedendo che possa essere impugnata la sentenza di primo grado di proscioglimento dell'imputato da parte del pubblico ministero, in caso di sentenza di condanna in sede di gravame, non concede la possibilità di ottenere un secondo grado di giudizio nel merito in favore del condannato, che ne avrebbe diritto in forza del principio esposto».

Le ragioni addotte a fondamento della disciplina normativa in esame appaiono alla Corte non solo estranee a quelle che legittimano una limitazione dei poteri processuali del pubblico ministero ma anche del tutto prive di fondamento.

Ed, infatti, la Corte costituzionale, mentre ha ripetutamente affermato che «il doppio grado di giurisdizione di merito non forma oggetto di garanzia costituzionale» (sent. n. 117 del 1973; sent. n. 62 del 1981; sent. n. 301 del 1986; n. 543 del 1989, n. 438 del 1994; ord. n. 421 del 2001) ha ritenuto che «il tenore dell'art. 2, comma 1, del Protocollo addizionale n. 7, anche attraverso il confronto con quanto già disposto in tema di impugnazioni dall'art. 14, comma 1, del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 19 dicembre 1966, ratificato dall'Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881, non legittima una interpretazione per cui il riesame ad opera di un tribunale superiore debba coincidere con un giudizio di merito. La formulazione dell'art. 2, nel demandare al Legislatore interno ampi spazi per la disciplina dell'esercizio del diritto all'impugnazione, non esclude, infatti, che il principio si sostanzi nella previsione del ricorso in Cassazione, già previsto dalla Costituzione italiana».

Né, secondo la Corte, varrebbe sostenere che, essendo la ricorribilità in Cassazione già prevista dalla Costituzione, l'art. 2, comma 1, della Convenzione avrebbe introdotto il diritto ad un secondo giudizio di merito, poiché in tal modo si incorrerebbe in un palese vizio logico «in quanto la norma convenzionale verrebbe interpretata alla luce del diritto interno, come se la disposizione pattizia avesse il ruolo di riempire i vuoti dell'ordinamento nazionale. Vuoto che, tra l'altro, non si porrebbe in contraddizione con l'ordinamento costituzionale italiano, alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Corte in tema di non rilevanza costituzionale della garanzia del doppio grado di giurisdizione» (sent. n. 288 del 1997).

Ciò posto, appare evidente che la nuova disciplina crea un'irragionevole disparità di trattamento, rilevante ai sensi degli artt. 3 e 111 Cost., a sfavore del pubblico ministero, disparità che non può trovare giustificazione nel

fatto che la proposizione dell'appello sia formalmente preclusa ad entrambe le parti, ben diverso essendo il rispettivo interesse sostanziale a proporre impugnazione avverso sentenza di proscioglimento, né appare legittimata da alcun'altra apprezzabile esigenza.

La questione di legittimità costituzionale del cit. art. 10, legge n. 46 del 2006 in riferimento al novellato art. 593 cod. proc. pen. appare, inoltre, non manifestamente infondata anche sotto il diverso profilo della violazione del parametro della ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111, secondo comma, seconda ipotesi, Cost.

Va, invero, rilevato che, nell'ipotesi di ingiusta sentenza di proscioglimento e di conseguente impugnazione accolta, il percorso processuale ordinario imposto dalla nuova normativa si snoda attraverso non meno di cinque gradi di giudizio (assoluzione in primo grado, annullamento della Cassazione, condanna in primo grado, conferma in appello, rigetto del ricorso in cassazione), laddove nel precedente sistema esso si completava in soli tre gradi (assoluzione in primo grado, riforma in appello, rigetto del ricorso in cassazione).

L'allungamento dei tempi processuali che ne deriva — e dunque la compressione del principio, a rilevanza costituzionale, di efficienza del processo — risulta ancora più sensibile e privo di giustificazione se si considera che con la recente legge n. 251/2005 sono stati ridotti i termini di prescrizione per numerosi reati, in ordine ai quali dunque l'iter processuale innescato da un'ingiusta sentenza di proscioglimento pare destinato a concludersi con una sentenza dichiarativa della prescrizione, piuttosto che con una sentenza definitiva che accerti nel merito la penale responsabilità.

La violazione del principio di ragionevole durata del processo appare ancora più evidente qualora, come appunto nella fattispecie, debba farsi applicazione della disciplina transitoria contenuta nel cit. art. 10, legge n. 46 del 2006.

Detta disposizione, la quale tratteggia la sorte dei processi pendenti in sede di gravame in forza di un appello legittimamente presentato dal pubblico ministero, destinandoli ad un'indiscriminata declaratoria d'inammissibilità e ad un successivo ricorso per cassazione da parte del pubblico ministero avverso l'assoluzione di primo grado, aggiunge ulteriori motivi di violazione del principio, già intaccato dal nuovo disegno normativo, di ragionevole durata del processo.

Ed, infatti, il nuovo sistema normativo, derogando al principio *tempus regit actum* che governa la materia processuale, non solo sacrifica ineludibilmente un atto di gravame tempestivamente proposto, costringendo la parte interessata a presentarne un altro, ma comporta l'inevitabile differimento della presentazione di esso all'eseguita notifica del provvedimento di inammissibilità e, pertanto, ad un termine futuro ed incerto, considerati i tempi di fissazione dei processi di appello normalmente scanditi in base ai termini prescrizionali misurati sui tre gradi del giudizio, sinora fisiologici.

*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 cod. proc. pen., come modificato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, e dell'art. 10 della medesima legge in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost.;*

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

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

Così deciso in Trieste, il 5 aprile 2006.

*Il Presidente: TRAMPUS*

N. 325

*Ordinanza del 5 aprile 2006 emessa dalla Corte d'appello di Trieste  
nel procedimento penale a carico di Brandolin Giorgio ed altri*

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione (salvo nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, se la nuova prova è decisiva) - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Lesione del principio di parità tra le parti - Irragionevole disparità di trattamento - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**

- 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 e 111.

## LA CORTE DI APPELLO

Nel procedimento penale in grado di appello n. 87/03 R.G. App. nei confronti di Brandolin Giorgio, Minin Edi e Calligaris Giovanni, giudicati con sentenza dd. 17 luglio 2002 del Tribunale di Gorizia, con la quale i medesimi imputati sono stati assolti dai reati di concorso in tentata violenza privata aggravata e di concorso in minacce aggravate in danno di Esposito Giuseppe perché il fatto non sussiste, sentenza gravata da rituale appello da parte del Procuratore della Repubblica di Gorizia, con richiesta di affermazione di colpevolezza degli imputati e loro condanna a pena di giustizia;

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Nel corso dell'udienza dibattimentale del 5 aprile 2006 il procuratore generale ha formulato eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, legge 20 febbraio 2006, n. 46, in riferimento all'art. 593 c.p.p., come modificato dall'art. 1 della medesima legge, per violazione del principio della parità delle parti nel processo e della ragionevole durata del processo sanciti dall'art. 111 Cost. nonché per violazione del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale sancito dall'art. 112 Cost. chiedendo che la Corte, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione dedotta, sollevasse questione di legittimità costituzionale delle norme summenzionate con conseguente sospensione del giudizio in corso e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ritiene la Corte che la dedotta questione di legittimità costituzionale è rilevante e non manifestamente infondata, nei termini appresso indicati.

Sotto il profilo della rilevanza è, infatti, evidente che la Corte, in applicazione della sopravvenuta normativa di cui all'art. 10 cit., legge n. 46 del 2006 in rif. all'art. 593 c.p.p., dovrebbe definire il grado di giudizio mediante pronuncia di ordinanza non impugnabile di inammissibilità, di talché verrebbe ad essere precluso l'esame delle questioni di merito proposte con l'interposto gravame, siccome non deducibili nell'eventuale ricorso per cassazione che il procuratore della Repubblica di Gorizia intendesse proporre, ai sensi del comma 3 del cit. art. 10, legge n. 46 del 2006, contro la sentenza di primo grado.

Sotto il diverso profilo della non manifesta infondatezza, non par dubbio alla Corte che la menzionata normativa si ponga in contrasto con i parametri degli artt. 3 e 111 Cost.

A tale riguardo conviene ricordare che nella giurisprudenza della Corte costituzionale è stato più volte «ribadito che il principio della parità tra accusa e difesa non comporta necessariamente l'identità tra i poteri processuali del pubblico ministero e quelli dell'imputato e del suo difensore» ed è stato, altresì, sottolineato «come una diversità di trattamento rispetto a tali poteri possa risultare giustificata sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministra-

zione della giustizia: ma, in ogni caso, il diverso trattamento riservato al pubblico ministero, per essere conforme a Costituzione, dovrà trovare una ragionevole motivazione proprio in quella peculiare posizione o in quella funzione o in quelle esigenze appena richiamate» (Corte cost. sent. n. 363 del 1991).

In base a tale orientamento, la Corte ha, in particolare, costantemente ritenuto che l'art. 443, comma 3, c.p.p., nella parte in cui non prevede la possibilità per il pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di condanna emesse a seguito di giudizio abbreviato, salvo che si tratti di sentenza che modifica il titolo del reato, non contrasta con l'art. 111, secondo comma, Cost., come inserito dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, che ha conferito veste autonoma ad un principio, quale quello di parità delle parti, pacificamente già insito nel pregresso sistema dei valori costituzionali, trovando tale preclusione giustificazione «nell'obiettivo primario di una rapida e completa definizione dei processi svoltisi in primo grado secondo il rito alternativo di cui si tratta: rito che — sia pure, oggi, per scelta esclusiva dell'imputato — implica una decisione fondata, *in primis*, sul materiale raccolto dalla parte che subisce la limitazione censurata, fuori delle garanzie del contraddittorio» (ord. n. 21 del 2001; nello stesso senso, ord. n. 363 del 1991, n. 373 del 1991, n. 305 del 1992 e n. 165 del 2003).

Orbene, l'esame della relazione di accompagnamento alla proposta di legge d'iniziativa del deputato Pecorella (Camera dei deputati n. 4604) rende evidente che la limitazione dei poteri processuali del pubblico ministero, lungi dal venire giustificata in ragione della sua peculiare posizione istituzionale, o della funzione ad esso affidata ovvero delle esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia, è stata ricondotta esclusivamente alla necessità di adeguamento dell'ordinamento interno al principio sancito dal Protocollo addizionale n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, reso esecutivo dalla legge 9 aprile 1990, n. 98, che all'art. 2 statuisce il «diritto al doppio grado di giurisdizione in materia penale per chiunque venga dichiarato colpevole di una infrazione penale da un tribunale», e ciò sul rilievo che tale principio «allo stato è reso vano dal vigente codice di procedura penale nella parte in cui, prevedendo che possa essere impugnata la sentenza di primo grado di proscioglimento dell'imputato da parte del pubblico ministero, in caso di sentenza di condanna in sede di gravame, non concede la possibilità di ottenere un secondo grado di giudizio nel merito in favore del condannato, che ne avrebbe diritto in forza del principio esposto».

Le ragioni addotte a fondamento della disciplina normativa in esame appaiono alla Corte non solo estranee a quelle che legittimano una limitazione dei poteri processuali del pubblico ministero, ma anche del tutto prive di fondamento.

Ed, infatti, la Corte costituzionale, mentre ha ripetutamente affermato che «il doppio grado di giurisdizione di merito non forma oggetto di garanzia costituzionale» (sent. n. 117 del 1973; sent. n. 62 del 1981; sent. n. 301 del 1986; n. 543 del 1989, n. 438 del 1994; ord. n. 421 del 2001) ha ritenuto che «il tenore dell'art. 2, comma 1, del Protocollo addizionale n. 7, anche attraverso il confronto con quanto già disposto in tema di impugnazioni dall'art. 14, comma 1, del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 19 dicembre 1966, ratificato dall'Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881, non legittima una interpretazione per cui il riesame ad opera di un tribunale superiore debba coincidere con un giudizio di merito. La formulazione dell'art. 2, nel demandare al Legislatore interno ampi spazi per la disciplina dell'esercizio del diritto all'impugnazione, non esclude, infatti, che il principio si sostanzi nella previsione del ricorso in cassazione, già previsto dalla Costituzione italiana».

Né, secondo la Corte, varrebbe sostenere che, essendo la ricorribilità in cassazione già prevista dalla Costituzione, l'art. 2, comma 1, della Convenzione avrebbe introdotto il diritto ad un secondo giudizio di merito, poiché in tal modo si incorrerebbe in un palese vizio logico «in quanto la norma convenzionale verrebbe interpretata alla luce del diritto interno, come se la disposizione pattizia avesse il ruolo di riempire i vuoti dell'ordinamento nazionale. Vuoto che, tra l'altro, non si porrebbe in contraddizione con l'ordinamento costituzionale italiano, alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Corte in tema di non rilevanza costituzionale della garanzia del doppio grado di giurisdizione» (sent. n. 288 del 1997).

Ciò posto, appare evidente che la nuova disciplina crea un'irragionevole disparità di trattamento, rilevante ai sensi degli artt. 3 e 111 Cost., a sfavore del pubblico ministero, disparità che non può trovare giustificazione nel fatto che la proposizione dell'appello sia formalmente preclusa ad entrambe le parti, ben diverso essendo il rispettivo interesse sostanziale a proporre impugnazione avverso sentenza di proscioglimento, né appare legittimata da alcun'altra apprezzabile esigenza.

La questione di legittimità costituzionale del cit. art. 10, legge n. 46 del 2006 in riferimento al novellato art. 593 cod. proc. pen. appare, inoltre, non manifestamente infondata anche sotto il diverso profilo della violazione del parametro della ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111, secondo comma, seconda ipotesi, Cost.

Va, invero, rilevato che, nell'ipotesi di ingiusta sentenza di proscioglimento e di conseguente impugnazione accolta, il percorso processuale ordinario imposto dalla nuova normativa si snoda attraverso non meno di cinque gradi di giudizio (assoluzione in primo grado, annullamento della Cassazione, condanna in primo grado, conferma in appello, rigetto del ricorso in cassazione), laddove nel precedente sistema esso si completava in soli tre gradi (assoluzione in primo grado, riforma in appello, rigetto del ricorso in cassazione).

L'allungamento dei tempi processuali che ne deriva — e dunque la compressione del principio, a rilevanza costituzionale, di efficienza del processo — risulta ancora più sensibile e privo di giustificazione se si considera che con la recente legge n. 251/2005 sono stati ridotti i termini di prescrizione per numerosi reati, in ordine ai quali dunque l'iter processuale innescato da un'ingiusta sentenza di proscioglimento pare destinato a concludersi con una sentenza dichiarativa della prescrizione, piuttosto che con una sentenza definitiva che accerti nel merito la penale responsabilità.

La violazione del principio di ragionevole durata del processo appare ancora più evidente qualora, come appunto nella fattispecie, debba farsi applicazione della disciplina transitoria contenuta nel cit. art. 10, legge n. 46 del 2006.

Detta disposizione, la quale tratteggia la sorte dei processi pendenti in sede di gravame in forza di un appello legittimamente presentato dal pubblico ministero, destinandoli ad un'indiscriminata declaratoria d'inammissibilità e ad un successivo ricorso per cassazione da parte del pubblico ministero avverso l'assoluzione di primo grado, aggiunge ulteriori motivi di violazione del principio, già intaccato dal nuovo disegno normativo, di ragionevole durata del processo.

Ed, infatti, il nuovo sistema normativo, derogando al principio *tempus regit actum* che governa la materia processuale, non solo sacrifica ineludibilmente un atto di gravame tempestivamente proposto, costringendo la parte interessata a presentarne un altro, ma comporta l'inevitabile differimento della presentazione di esso all'eseguita notifica del provvedimento di inammissibilità e, pertanto, ad un termine futuro ed incerto, considerati i tempi di fissazione dei processi di appello normalmente scanditi in base ai termini prescrizionali misurati sui tre gradi del giudizio, sinora fisiologici.

*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 cod. proc. pen., come modificato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, e dell'art. 10 della medesima legge in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost.;*

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

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

Così deciso in Trieste, il 5 aprile 2006.

*Il Presidente: PATRIARCHI*

N. 326

*Ordinanza del 19 aprile 2006 emessa dalla Corte d'appello di Trieste  
nel procedimento penale a carico di Giller Borsi Luciana*

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione (salvo nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, se la nuova prova è decisiva) - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Lesione del principio di parità tra le parti - Irragionevole disparità di trattamento - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**

- 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 e 111.

## LA CORTE DI APPELLO

Nel procedimento penale in grado di appello n. 726/02 R.G. App. nei confronti di Giller Borsi Luciana, giudicata con sentenza dd. 10 gennaio 2001 del Tribunale di Trieste, con la quale è stata assolta dal reato di diffamazione in danno di Preda Lorenzo perché il fatto non costituisce reato, sentenza gravata da ricorso per cassazione sia del procuratore generale che della parte civile Preda Lorenzo — i cui ricorsi sono stati entrambi convertiti in atti d'appello con sentenza dd. 12 giugno 2002 della Corte di cassazione.

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Nel corso dell'udienza dibattimentale del 19 aprile 2006 il procuratore generale ha formulato eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, legge 20 febbraio 2006, n. 46, in riferimento all'art. 593 c.p.p., come modificato dall'art. 1 della medesima legge, per violazione del principio della parità delle parti nel processo e della ragionevole durata del processo sanciti dall'art. 111 Cost. nonché per violazione del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale sancito dall'art. 112 Cost. chiedendo che la Corte, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione dedotta, sollevasse questione di legittimità costituzionale delle norme summenzionate con conseguente sospensione del giudizio in corso e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ritiene la Corte che la dedotta questione di legittimità costituzionale è rilevante e non manifestamente infondata, nei termini appresso indicati.

Sotto il profilo della rilevanza è, infatti, evidente che la Corte, in applicazione della sopravvenuta normativa di cui all'art. 10 cit., legge n. 46 del 2006 in rif. all'art. 593 c.p.p., dovrebbe definire il grado di giudizio mediante pronuncia di ordinanza non impugnabile di inammissibilità, di talché verrebbe ad essere precluso l'esame delle questioni di merito proposte con l'interposto gravame, siccome non deducibili nell'eventuale ricorso per cassazione che il procuratore generale, ed eventualmente la parte civile, intendessero proporre, ai sensi del comma 3 del cit. art. 10, legge n. 46 del 2006, contro la sentenza di primo grado.

Sotto il diverso profilo della non manifesta infondatezza, non par dubbio alla Corte che la menzionata normativa si ponga in contrasto con i parametri degli artt. 3 e 111 Cost.

A tale riguardo conviene ricordare che nella giurisprudenza della Corte costituzionale è stato più volte «ribadito che il principio della parità tra accusa e difesa non comporta necessariamente l'identità tra i poteri processuali del pubblico ministero e quelli dell'imputato e del suo difensore» ed è stato, altresì, sottolineato «come una diversità di trattamento rispetto a tali poteri possa risultare giustificata sia dalla peculiare posizione istituzionale

del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia: ma, in ogni caso, il diverso trattamento riservato al pubblico ministero, per essere conforme a Costituzione, dovrà trovare una ragionevole motivazione proprio in quella peculiare posizione o in quella funzione o in quelle esigenze appena richiamate» (Corte cost. sent. n. 363 del 1991).

In base a tale orientamento, la Corte ha, in particolare, costantemente ritenuto che l'art. 443, comma 3, c.p.p., nella parte in cui non prevede la possibilità per il pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di condanna emesse a seguito di giudizio abbreviato, salvo che si tratti di sentenza che modifica il titolo del reato, non contrasta con l'art. 111, secondo comma, Cost., come inserito dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, che ha conferito veste autonoma ad un principio, quale quello di parità delle parti, pacificamente già insito nel pregresso sistema dei valori costituzionali, trovando tale preclusione giustificazione «nell'obiettivo primario di una rapida e completa definizione dei processi svoltisi in primo grado secondo il rito alternativo di cui si tratta: rito che — sia pure, oggi, per scelta esclusiva dell'imputato — implica una decisione fondata, *in primis*, sul materiale raccolto dalla parte che subisce la limitazione censurata, fuori delle garanzie del contraddittorio» (ord. n. 21 del 2001; nello stesso senso, ord. n. 363 del 1991, n. 373 del 1991, n. 305 del 1992 e n. 165 del 2003).

Orbene, l'esame della relazione di accompagnamento alla proposta di legge d'iniziativa del deputato Pecorella (Camera dei deputati n. 4604) rende evidente che la limitazione dei poteri processuali del pubblico ministero, lungi dal venire giustificata in ragione della sua peculiare posizione istituzionale, o della funzione ad esso affidata ovvero delle esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia, è stata ricondotta esclusivamente alla necessità di adeguamento dell'ordinamento interno al principio sancito dal Protocollo addizionale n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, reso esecutivo dalla legge 9 aprile 1990, n. 98, che all'art. 2 statuisce il «diritto al doppio grado di giurisdizione in materia penale per chiunque venga dichiarato colpevole di una infrazione penale da un tribunale», e ciò sul rilievo che tale principio «allo stato è reso vano dal vigente codice di procedura penale nella parte in cui, prevedendo che possa essere impugnata la sentenza di primo grado di proscioglimento dell'imputato da parte del pubblico ministero, in caso di sentenza di condanna in sede di gravame, non concede la possibilità di ottenere un secondo grado di giudizio nel merito in favore del condannato, che ne avrebbe diritto in forza del principio esposto».

Le ragioni addotte a fondamento della disciplina normativa in esame appaiono alla Corte non solo estranee a quelle che legittimano una limitazione dei poteri processuali del pubblico ministero, ma anche del tutto prive di fondamento.

Ed, infatti, la Corte costituzionale, mentre ha ripetutamente affermato che «il doppio grado di giurisdizione di merito non forma oggetto di garanzia costituzionale» (sent. n. 117 del 1973; sent. n. 62 del 1981; sent. n. 301 del 1986; n. 543 del 1989, n. 438 del 1994; ord. n. 421 del 2001) ha ritenuto che «il tenore dell'art. 2, comma 1, del Protocollo addizionale n. 7, anche attraverso il confronto con quanto già disposto in tema di impugnazioni dall'art. 14, comma 1, del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 19 dicembre 1966, ratificato dall'Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881, non legittima una interpretazione per cui il riesame ad opera di un tribunale superiore debba coincidere con un giudizio di merito. La formulazione dell'art. 2, nel demandare al Legislatore interno ampi spazi per la disciplina dell'esercizio del diritto all'impugnazione, non esclude, infatti, che il principio si sostanzi nella previsione del ricorso in cassazione, già previsto dalla Costituzione italiana».

Né, secondo la Corte, varrebbe sostenere che, essendo la ricorribilità in cassazione già prevista dalla Costituzione, l'art. 2, comma 1, della Convenzione avrebbe introdotto il diritto ad un secondo giudizio di merito, poiché in tal modo si incorrerebbe in un palese vizio logico «in quanto la norma convenzionale verrebbe interpretata alla luce del diritto interno, come se la disposizione pattizia avesse il ruolo di riempire i vuoti dell'ordinamento nazionale. Vuoto che, tra l'altro, non si porrebbe in contraddizione con l'ordinamento costituzionale italiano, alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Corte in tema di non rilevanza costituzionale della garanzia del doppio grado di giurisdizione» (sent. n. 288 del 1997).

Ciò posto, appare evidente che la nuova disciplina crea un'irragionevole disparità di trattamento, rilevante ai sensi degli artt. 3 e 111 Cost., a sfavore del pubblico ministero, disparità che non può trovare giustificazione nel

fatto che la proposizione dell'appello sia formalmente preclusa ad entrambe le parti, ben diverso essendo il rispettivo interesse sostanziale a proporre impugnazione avverso sentenza di proscioglimento, né appare legittimata da alcun'altra apprezzabile esigenza.

La questione di legittimità costituzionale del cit. art. 10, legge n. 46 del 2006 in riferimento al novellato art. 593 cod. proc. pen. appare, inoltre, non manifestamente infondata anche sotto il diverso profilo della violazione del parametro della ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111, secondo comma, seconda ipotesi, Cost.

Va, invero, rilevato che, nell'ipotesi di ingiusta sentenza di proscioglimento e di conseguente impugnazione accolta, il percorso processuale ordinario imposto dalla nuova normativa si snoda attraverso non meno di cinque gradi di giudizio (assoluzione in primo grado, annullamento della Cassazione, condanna in primo grado, conferma in appello, rigetto del ricorso in cassazione), laddove nel precedente sistema esso si completava in soli tre gradi (assoluzione in primo grado, riforma in appello, rigetto del ricorso in cassazione).

L'allungamento dei tempi processuali che ne deriva — e dunque la compressione del principio, a rilevanza costituzionale, di efficienza del processo — risulta ancora più sensibile e privo di giustificazione se si considera che con la recente legge n. 251/2005 sono stati ridotti i termini di prescrizione per numerosi reati, in ordine ai quali dunque l'iter processuale innescato da un'ingiusta sentenza di proscioglimento pare destinato a concludersi con una sentenza dichiarativa della prescrizione, piuttosto che con una sentenza definitiva che accerti nel merito la penale responsabilità.

La violazione del principio di ragionevole durata del processo appare ancora più evidente qualora, come appunto nella fattispecie, debba farsi applicazione della disciplina transitoria contenuta nel cit. art. 10, legge n. 46 del 2006.

Detta disposizione, la quale tratteggia la sorte dei processi pendenti in sede di gravame in forza di un appello legittimamente presentato dal pubblico ministero, destinandoli ad un'indiscriminata declaratoria d'inammissibilità e ad un successivo ricorso per cassazione da parte del pubblico ministero avverso l'assoluzione di primo grado, aggiunge ulteriori motivi di violazione del principio, già intaccato dal nuovo disegno normativo, di ragionevole durata del processo.

Ed, infatti, il nuovo sistema normativo, derogando al principio *tempus regit actum* che governa la materia processuale, non solo sacrifica ineludibilmente un atto di gravame tempestivamente proposto, costringendo la parte interessata a presentarne un altro, ma comporta l'inevitabile differimento della presentazione di esso all'eseguita notifica del provvedimento di inammissibilità e, pertanto, ad un termine futuro ed incerto, considerati i tempi di fissazione dei processi di appello normalmente scanditi in base ai termini prescrizionali misurati sui tre gradi del giudizio, sinora fisiologici.

*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 cod. proc. pen., come modificato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, e dell'art. 10 della medesima legge in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost.;*

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

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

Così deciso in Trieste, il 19 aprile 2006.

*Il Presidente: TRAMPUS*

N. 327

*Ordinanza del 19 aprile 2006 emessa dalla Corte d'appello di Trieste  
nel procedimento penale a carico di Devetag Francesco*

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione (salvo nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, se la nuova prova è decisiva) - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Lesione del principio di parità tra le parti - Irragionevole disparità di trattamento - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**

- 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 e 111.

## LA CORTE DI APPELLO

Nel procedimento penale in grado di appello n. 13/05 R.G. App. nei confronti di Devetag Francesco, giudicato con sentenza dd. 8 luglio 2003 del Tribunale di Gorizia, con la quale il medesimo imputato è stato assolto dal reato di cui all'art. 590 c.p. per non aver commesso il fatto, sentenza gravata da rituale appello da parte del Procuratore della Repubblica di Gorizia, con richiesta di condanna a pena di giustizia.

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Nel corso dell'udienza dibattimentale del 19 aprile 2006 il procuratore generale ha formulato eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, legge 20 febbraio 2006, n. 46, in riferimento all'art. 593 c.p.p., come modificato dall'art. 1 della medesima legge, per violazione del principio della parità delle parti nel processo e della ragionevole durata del processo sanciti dall'art. 111 Cost. nonché per violazione del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale sancito dall'art. 112 Cost. chiedendo che la Corte, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione dedotta, sollevasse questione di legittimità costituzionale delle norme summenzionate con conseguente sospensione del giudizio in corso e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ritiene la Corte che la dedotta questione di legittimità costituzionale è rilevante e non manifestamente infondata, nei termini appresso indicati.

Sotto il profilo della rilevanza è, infatti, evidente che la Corte, in applicazione della sopravvenuta normativa di cui all'art. 10 cit. legge n. 46 del 2006 in rif. all'art. 593 c.p.p., dovrebbe definire il grado di giudizio mediante pronuncia di ordinanza non impugnabile di inammissibilità, di talché verrebbe ad essere precluso l'esame delle questioni di merito proposte con l'interposto gravame, siccome non deducibili nell'eventuale ricorso per cassazione che il procuratore generale, intendesse proporre, ai sensi del comma 3 del cit. art. 10, legge n. 46 del 2006, contro la sentenza di primo grado.

Sotto il diverso profilo della non manifesta infondatezza, non par dubbio alla Corte che la menzionata normativa si ponga in contrasto con i parametri degli artt. 3 e 111 Cost.

A tale riguardo conviene ricordare che nella giurisprudenza della Corte costituzionale è stato più volte «ribadito che il principio della parità tra accusa e difesa non comporta necessariamente l'identità tra i poteri processuali del pubblico ministero e quelli dell'imputato e del suo difensore» ed è stato, altresì, «sottolineato come una diversità di trattamento rispetto a tali poteri possa risultare giustificata sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia: ma, in ogni caso, il diverso trattamento riservato al pubblico ministero, per essere conforme a Costituzione, dovrà trovare una ragionevole motivazione proprio in quella peculiare posizione o in quella funzione o in quelle esigenze appena richiamate» (Corte cost. sent. n. 363 del 1991).

In base a tale orientamento, la Corte ha, in particolare, costantemente ritenuto che l'art. 443, comma 3, c.p.p., nella parte in cui non prevede la possibilità per il pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di condanna emesse a seguito di giudizio abbreviato, salvo che si tratti di sentenza che modifica il titolo del reato, non contrasta con l'art. 111, secondo comma, Cost., come inserito dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, che ha conferito veste autonoma ad un principio, quale quello di parità delle parti, pacificamente già insito nel pregresso sistema dei valori costituzionali, trovando tale preclusione giustificazione «nell'obiettivo primario di una rapida e completa definizione dei processi svoltisi in primo grado secondo il rito alternativo di cui si tratta: rito che — sia pure, oggi, per scelta esclusiva dell'imputato — implica una decisione fondata, *in primis*, sul materiale raccolto dalla parte che subisce la limitazione censurata, fuori delle garanzie del contraddittorio» (ord. n. 21 del 2001; nello stesso senso, ord. n. 363 del 1991, n. 373 del 1991, n. 305 del 1992 e n. 165 del 2003).

Orbene, l'esame della relazione di accompagnamento alla proposta di legge d'iniziativa del deputato Pecorella (Camera dei deputati n. 4604) rende evidente che la limitazione dei poteri processuali del pubblico ministero, lungi dal venire giustificata in ragione della sua peculiare posizione istituzionale, o della funzione ad esso affidata ovvero delle esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia, è stata ricondotta esclusivamente alla necessità di adeguamento dell'ordinamento interno al principio sancito dal Protocollo addizionale n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, reso esecutivo dalla legge 9 aprile 1990, n. 98, che «all'art. 2 statuisce il diritto al doppio grado di giurisdizione in materia penale per chiunque venga dichiarato colpevole di una infrazione penale da un tribunale», e ciò sul rilievo che tale principio «allo stato è reso vano dal vigente codice di procedura penale nella parte in cui, prevedendo che possa essere impugnata la sentenza di primo grado di proscioglimento dell'imputato da parte del pubblico ministero, in caso di sentenza di condanna in sede di gravame, non concede la possibilità di ottenere un secondo grado di giudizio nel merito in favore del condannato, che ne avrebbe diritto in forza del principio esposto».

Le ragioni addotte a fondamento della disciplina normativa in esame appaiono alla Corte non solo estranee a quelle che legittimano una limitazione dei poteri processuali del pubblico ministero ma anche del tutto prive di fondamento.

Ed, infatti, la Corte costituzionale, mentre ha ripetutamente affermato che «il doppio grado di giurisdizione di merito non forma oggetto di garanzia costituzionale» (sent. n. 117 del 1973; sent. n. 62 del 1981; sent. n. 301 del 1986; n. 543 del 1989, n. 438 del 1994; ord. n. 421 del 2001) ha ritenuto che «il tenore dell'art. 2, comma 1, del Protocollo addizionale n. 7, anche attraverso il confronto con quanto già disposto in tema di impugnazioni dall'art. 14, comma 1, del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 19 dicembre 1966, ratificato dall'Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881, non legittima una interpretazione per cui il riesame ad opera di un tribunale superiore debba coincidere con un giudizio di merito. La formulazione dell'art. 2, nel demandare al Legislatore interno ampi spazi per la disciplina dell'esercizio del diritto all'impugnazione, non esclude, infatti, che il principio si sostanzi nella previsione del ricorso in cassazione, già previsto dalla Costituzione italiana».

Né, secondo la Corte, varrebbe sostenere che, essendo la ricorribilità in cassazione già prevista dalla Costituzione, l'art. 2, comma 1, della Convenzione avrebbe introdotto il diritto ad un secondo giudizio di merito, poiché in tal modo si incorrerebbe in un palese vizio logico «in quanto la norma convenzionale verrebbe interpretata alla luce del diritto interno, come se la disposizione pattizia avesse il ruolo di riempire i vuoti dell'ordinamento nazionale. Vuoto che, tra l'altro, non si porrebbe in contraddizione con l'ordinamento costituzionale italiano, alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Corte in tema di non rilevanza costituzionale della garanzia del doppio grado di giurisdizione» (sent. n. 288 del 1997).

Ciò posto, appare evidente che la nuova disciplina crea un'irragionevole disparità di trattamento, rilevante ai sensi degli artt. 3 e 111 Cost., a sfavore del pubblico ministero, disparità che non può trovare giustificazione nel fatto che la proposizione dell'appello sia formalmente preclusa ad entrambe le parti, ben diverso essendo il rispettivo interesse sostanziale a proporre impugnazione avverso sentenza di proscioglimento, né appare legittimata da alcun'altra apprezzabile esigenza.

La questione di legittimità costituzionale del cit. art. 10, legge n. 46 del 2006 in riferimento al novellato art. 593 cod. proc. pen. appare, inoltre, non manifestamente infondata anche sotto il diverso profilo della violazione del parametro della ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111, secondo comma, seconda ipotesi, Cost.

Va, invero, rilevato che, nell'ipotesi di ingiusta sentenza di proscioglimento e di conseguente impugnazione accolta, il percorso processuale ordinario imposto dalla nuova normativa si snoda attraverso non meno di cinque gradi di giudizio (assoluzione in primo grado, annullamento della Cassazione, condanna in primo grado, conferma in appello, rigetto del ricorso in cassazione), laddove nel precedente sistema esso si completava in soli tre gradi (assoluzione in primo grado, riforma in appello, rigetto del ricorso in cassazione).

L'allungamento dei tempi processuali che ne deriva — e dunque la compressione del principio, a rilevanza costituzionale, di efficienza del processo — risulta ancora più sensibile e privo di giustificazione se si considera che con la recente legge n. 251/2005 sono stati ridotti i termini di prescrizione per numerosi reati, in ordine ai quali dunque l'iter processuale innescato da un'ingiusta sentenza di proscioglimento pare destinato a concludersi con una sentenza dichiarativa della prescrizione, piuttosto che con una sentenza definitiva che accerti nel merito la penale responsabilità.

La violazione del principio di ragionevole durata del processo appare ancora più evidente qualora, come appunto nella fattispecie, debba farsi applicazione della disciplina transitoria contenuta nel cit. art. 10, legge n. 46 del 2006.

Detta disposizione, la quale tratteggia la sorte dei processi pendenti in sede di gravame in forza di un appello legittimamente presentato dal pubblico ministero, destinandoli ad un'indiscriminata declaratoria d'inammissibilità e ad un successivo ricorso per cassazione da parte del pubblico ministero avverso l'assoluzione di primo grado, aggiunge ulteriori motivi di violazione del principio, già intaccato dal nuovo disegno normativo, di ragionevole durata del processo.

Ed, infatti, il nuovo sistema normativo, derogando al principio *tempus regit actum* che governa la materia processuale, non solo sacrifica ineludibilmente un atto di gravame tempestivamente proposto, costringendo la parte interessata a presentarne un altro, ma comporta l'inevitabile differimento della presentazione di esso all'eseguita notifica del provvedimento di inammissibilità e, pertanto, ad un termine futuro ed incerto, considerati i tempi di fissazione dei processi di appello normalmente scanditi in base ai termini prescrizionali misurati sui tre gradi del giudizio, sinora fisiologici.

*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 cod. proc. pen., come modificato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, e dell'art. 10 della medesima legge in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost.;*

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

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

Così deciso in Trieste, il 19 aprile 2006.

*Il Presidente:* TRAMPUS

07C0618

N. 328

*Ordinanza del 19 aprile 2006 emessa dalla Corte d'appello di Trieste  
nel procedimento penale a carico di Borrini Luca*

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione (salvo nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, se la nuova prova è decisiva) - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Lesione del principio di parità tra le parti - Irragionevole disparità di trattamento - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**

- 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 e 111.

## LA CORTE DI APPELLO

Nel procedimento penale in grado di appello n. 1618/05 R.G. App. nei confronti di Borrini Luca, giudicato con sentenza dd. 27 maggio 2005 del Tribunale di Trieste con la quale il medesimo imputato è stato assolto dal reato di cui all'art. 650 c.p. perché il fatto non sussiste, sentenza gravata da rituale appello da parte del Procuratore della Repubblica di Trieste, con richiesta di condanna a pena di giustizia;

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Nel corso dell'udienza dibattimentale del 19 aprile 2006 il procuratore generale, ha formulato eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, legge 20 febbraio 2006, n. 46, in riferimento all'art. 593 c.p.p., come modificato dall'art. 1 della medesima legge, per violazione del principio della parità delle parti nel processo e della ragionevole durata del processo sanciti dall'art. 111 Cost. nonché per violazione del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale sancito dall'art. 112 Cost. chiedendo che la Corte, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione dedotta, sollevasse questione di legittimità costituzionale delle norme summenzionate con conseguente sospensione del giudizio in corso e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ritiene la Corte che la dedotta questione di legittimità costituzionale è rilevante e non manifestamente infondata, nei termini appresso indicati.

Sotto il profilo della rilevanza è, infatti, evidente che la Corte, in applicazione della sopravvenuta normativa di cui all'art. 10 cit., legge n. 46 del 2006 in rif. all'art. 593 c.p.p., dovrebbe definire il grado di giudizio mediante pronuncia di ordinanza non impugnabile di inammissibilità, di talché verrebbe ad essere precluso l'esame delle questioni di merito proposte con l'interposto gravame, siccome non deducibili nell'eventuale ricorso per cassazione che il procuratore generale intendesse proporre, ai sensi del comma 3 del cit. art. 10, legge n. 46 del 2006, contro la sentenza di primo grado.

Sotto il diverso profilo della non manifesta infondatezza, non par dubbio alla Corte che la menzionata normativa si ponga in contrasto con i parametri degli artt. 3 e 111 Cost..

A tale riguardo conviene ricordare che nella giurisprudenza della Corte costituzionale è stato più volte «ribadito che il principio della parità tra accusa e difesa non comporta necessariamente l'identità tra i poteri processuali del pubblico ministero e quelli dell'imputato e del suo difensore» ed è stato, altresì, «sottolineato come una diversità di trattamento rispetto a tali poteri possa risultare giustificata sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia: ma, in ogni caso, il diverso trattamento riservato al pubblico ministero, per essere conforme a Costituzione, dovrà trovare una ragionevole motivazione proprio in quella peculiare posizione o in quella funzione o in quelle esigenze appena richiamate» (Corte cost. sent. n. 363 del 1991).

In base a tale orientamento, la Corte ha, in particolare, costantemente ritenuto che l'art. 443, comma 3, c.p.p., nella parte in cui non prevede la possibilità per il pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di condanna emesse a seguito di giudizio abbreviato, salvo che si tratti di sentenza che modifica il titolo del reato, non contrasta con l'art. 111, secondo comma, Cost., come inserito dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, che ha conferito veste autonoma ad un principio, quale quello di parità delle parti, pacificamente già insito nel pregresso sistema dei valori costituzionali, trovando tale preclusione giustificazione «nell'obiettivo primario di una rapida e completa definizione dei processi svoltisi in primo grado secondo il rito alternativo di cui si tratta: rito che — sia pure, oggi, per scelta esclusiva dell'imputato — implica una decisione fondata, in primis, sul materiale raccolto dalla parte che subisce la limitazione censurata, fuori delle garanzie del contraddittorio» (ord. n. 21 del 2001; nello stesso senso, ord. n. 363 del 1991, n. 373 del 1991, n. 305 del 1992 e n. 165 del 2003).

Orbene, l'esame della relazione di accompagnamento alla proposta di legge d'iniziativa del deputato Pecorella (Camera dei deputati n. 4604) rende evidente che la limitazione dei poteri processuali del pubblico ministero, lungi dal venire giustificata in ragione della sua peculiare posizione istituzionale, o della funzione ad esso affidata ovvero delle esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia, è stata ricondotta esclusivamente alla necessità di adeguamento dell'ordinamento interno al principio sancito dal Protocollo addizionale n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, reso esecutivo dalla legge 9 aprile 1990, n. 98, che «all'art. 2 statuisce il diritto al doppio grado di giurisdizione in materia penale per chiunque venga dichiarato colpevole di una infrazione penale da un tribunale», e ciò sul rilievo che tale principio «allo stato è reso vano dal vigente codice di procedura penale nella parte in cui, prevedendo che possa essere impugnata la sentenza di primo grado di proscioglimento dell'imputato da parte del pubblico ministero, in caso di sentenza di condanna in sede di gravame, non concede la possibilità di ottenere un secondo grado di giudizio nel merito in favore del condannato, che ne avrebbe diritto in forza del principio esposto».

Le ragioni addotte a fondamento della disciplina normativa in esame appaiono alla Corte non solo estranee a quelle che legittimano una limitazione dei poteri processuali del pubblico ministero ma anche del tutto prive di fondamento.

Ed, infatti, la Corte costituzionale, mentre ha ripetutamente affermato che «il doppio grado di giurisdizione di merito non forma oggetto di garanzia costituzionale» (sent. n. 117 del 1973; sent. n. 62 del 1981; sent. n. 301 del 1986; n. 543 del 1989, n. 438 del 1994; ord. n. 421 del 2001) ha ritenuto che «il tenore dell'art. 2, comma 1, del Protocollo addizionale n. 7, anche attraverso il confronto con quanto già disposto in tema di impugnazioni dall'art. 14, comma 1, del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 19 dicembre 1966, ratificato dall'Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881, non legittima una interpretazione per cui il riesame ad opera di un tribunale superiore debba coincidere con un giudizio di merito. La formulazione dell'art. 2, nel demandare al legislatore interno ampi spazi per la disciplina dell'esercizio del diritto all'impugnazione, non esclude, infatti, che il principio si sostanzi nella previsione del ricorso in Cassazione, già previsto dalla Costituzione italiana».

Né, secondo la Corte, varrebbe sostenere che, essendo la ricorribilità in Cassazione già prevista dalla Costituzione, l'art. 2, comma 1, della Convenzione avrebbe introdotto il diritto ad un secondo giudizio di merito, poiché in tal modo si incorrerebbe in un palese vizio logico «in quanto la norma convenzionale verrebbe interpretata alla luce del diritto interno, come se la disposizione pattizia avesse il ruolo di riempire i vuoti dell'ordinamento nazionale. Vuoto che, tra l'altro, non si porrebbe in contraddizione con l'ordinamento costituzionale italiano, alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Corte in tema di non rilevanza costituzionale della garanzia del doppio grado di giurisdizione» (sent. n. 288 del 1997).

Ciò posto, appare evidente che la nuova disciplina crea un'irragionevole disparità di trattamento, rilevante ai sensi degli artt. 3 e 111 Cost., a sfavore del pubblico ministero, disparità che non può trovare giustificazione nel fatto che la proposizione dell'appello sia formalmente preclusa ad entrambe le parti, ben diverso essendo il rispettivo interesse sostanziale a proporre impugnazione avverso sentenza di proscioglimento, né appare legittimata da alcun'altra apprezzabile esigenza.

La questione di legittimità costituzionale del cit. art. 10, legge n. 46 del 2006 in riferimento al novellato art. 593 cod. proc. pen. appare, inoltre, non manifestamente infondata anche sotto il diverso profilo della violazione del parametro della ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111, secondo comma, seconda ipotesi, Cost.

Va, invero, rilevato che, nell'ipotesi di ingiusta sentenza di proscioglimento e di conseguente impugnazione accolta, il percorso processuale ordinario imposto dalla nuova normativa si snoda attraverso non meno di cinque gradi di giudizio (assoluzione in primo grado, annullamento della cassazione, condanna in primo grado, conferma in appello, rigetto del ricorso in cassazione), laddove nel precedente sistema esso si completava in soli tre gradi (assoluzione in primo grado, riforma in appello, rigetto del ricorso in cassazione).

L'allungamento dei tempi processuali che ne deriva — e dunque la compressione del principio, a rilevanza costituzionale, di efficienza del processo — risulta ancora più sensibile e privo di giustificazione se si considera che con la recente legge n. 251/2005 sono stati ridotti i termini di prescrizione per numerosi reati, in ordine ai quali dunque l'iter processuale innescato da un'ingiusta sentenza di proscioglimento pare destinato a concludersi con una sentenza dichiarativa della prescrizione, piuttosto che con una sentenza definitiva che accerti nel merito la penale responsabilità.

La violazione del principio di ragionevole durata del processo appare ancora più evidente qualora, come appunto nella fattispecie, debba farsi applicazione della disciplina transitoria contenuta nel cit. art. 10, legge n. 46 del 2006.

Detta disposizione, la quale tratteggia la sorte dei processi pendenti in sede di gravame in forza di un appello legittimamente presentato dal pubblico ministero, destinandoli ad un'indiscriminata declaratoria d'inammissibilità e ad un successivo ricorso per cassazione da parte del pubblico ministero avverso l'assoluzione di primo grado, aggiunge ulteriori motivi di violazione del principio, già intaccato dal nuovo disegno normativo, di ragionevole durata del processo.

Ed, infatti, il nuovo sistema normativo, derogando al principio *tempus regit actum* che governa la materia processuale, non solo sacrifica ineludibilmente un atto di gravame tempestivamente proposto, costringendo la parte interessata a presentarne un altro, ma comporta l'inevitabile differimento della presentazione di esso all'eseguita notifica del provvedimento di inammissibilità e, pertanto, ad un termine futuro ed incerto, considerati i tempi di fissazione dei processi di appello normalmente scanditi in base ai termini prescrizionali misurati sui tre gradi del giudizio, sinora fisiologici.

*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 cod. proc. pen., come modificato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, e dell'art. 10 della medesima legge in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost.;*

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

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

Così deciso in Trieste, il 19 aprile 2006.

*Il Presidente: TRAMPUS*

N. 329

*Ordinanza del 3 maggio 2006 emessa dalla Corte d'appello di Trieste  
nel procedimento penale a carico di Mazzoli Taic Edith ed altri*

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione (salvo nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, se la nuova prova è decisiva) - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Lesione del principio di parità tra le parti - Irragionevole disparità di trattamento - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**

- 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 e 111.

## LA CORTE DI APPELLO

Nel procedimento penale in grado di appello n. 514/04 R.G. App. nei confronti di Mazzoli Taic Edith, Corsi Maurizio, Zambon Patrizia, Antonini Marina, Rossit Angelo e Ridolfo Vilma Silvana, giudicati con sentenza dd. 6 maggio 2003 del Tribunale di Pordenone con la quale i medesimi imputati sono stati assolti dal reato di cui agli art. 112, n. 1), 479 in rif. all'art. 476, commi 1 e 2 c.p. perché il fatto non sussiste, sentenza gravata da rituali appelli da parte del Procuratore della Repubblica di Pordenone, del procuratore generale e della parte civile Mazzoli Taic Carlo con richiesta, rispettivamente, di condanna a pena di giustizia e di risarcimento del danno;

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

*In limine* all'odierna udienza dibattimentale ritiene la Corte di dover sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, legge 20 febbraio 2006, n. 46, in riferimento all'art. 593 c.p.p., come modificato dall'art. 1 della medesima legge, per violazione del principio della parità delle parti nel processo e della ragionevole durata del processo sanciti dall'art. 111 Cost., siccome rilevante e non manifestamente infondata per le ragioni appresso indicate.

Sotto il profilo della rilevanza è, infatti, evidente che la Corte, in applicazione della sopravvenuta normativa di cui all'art. 10 cit., legge n. 46 del 2006 in rif. all'art. 593 c.p.p., dovrebbe definire il grado di giudizio mediante pronuncia di ordinanza non impugnabile di inammissibilità, di talché verrebbe ad essere precluso l'esame delle questioni di merito proposte con i gravami del Procuratore della Repubblica di Pordenone e del procuratore generale, siccome non deducibili nell'eventuale ricorso per cassazione che l'organo d'accusa intendesse proporre, ai sensi del comma 3 del cit. art. 10, legge n. 46 del 2006, contro la sentenza di primo grado.

Sotto il diverso profilo della non manifesta infondatezza, non par dubbio alla Corte che la menzionata normativa si ponga in contrasto con i parametri degli artt. 3 e 111 Cost.

A tale riguardo conviene ricordare che nella giurisprudenza della Corte costituzionale è stato più volte «ribadito che il principio della parità tra accusa e difesa non comporta necessariamente l'identità tra i poteri processuali del pubblico ministero e quelli dell'imputato e del suo difensore» ed è stato, altresì, «sottolineato come una diversità di trattamento rispetto a tali poteri possa risultare giustificata sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia: ma, in ogni caso, il diverso trattamento riservato al pubblico ministero, per essere conforme a Costituzione, dovrà trovare una ragionevole motivazione proprio in quella peculiare posizione o in quella funzione o in quelle esigenze appena richiamate» (Corte cost. sent. n. 363 del 1991).

In base a tale orientamento, la Corte ha, in particolare, costantemente ritenuto che l'art. 443, comma 3, c.p.p., nella parte in cui non prevede la possibilità per il pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di condanna emesse a seguito di giudizio abbreviato, salvo che si tratti di sentenza che modifica il titolo del reato, non contrasta con l'art. 111, secondo comma, Cost., come inserito dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, che ha conferito veste autonoma ad un principio, quale quello di parità delle parti, pacificamente già insito nel pregresso sistema dei valori costituzionali, trovando tale preclusione giustificazione «nell'obiettivo primario di una rapida e completa definizione dei processi svoltisi in primo grado secondo il rito alternativo di cui si tratta: rito che — sia pure, oggi, per scelta esclusiva dell'imputato — implica una decisione fondata, *in primis*, sul materiale raccolto dalla parte che subisce la limitazione censurata, fuori delle garanzie del contraddittorio» (ord. n. 21 del 2001; nello stesso senso, ord. n. 363 del 1991, n. 373 del 1991, n. 305 del 1992 e n. 165 del 2003).

Orbene, l'esame della relazione di accompagnamento alla proposta di legge d'iniziativa del deputato Pecorella (Camera dei deputati n. 4604) rende evidente che la limitazione dei poteri processuali del pubblico ministero, lungi dal venire giustificata in ragione della sua peculiare posizione istituzionale, o della funzione ad esso affidata ovvero delle esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia, è stata ricondotta esclusivamente alla necessità di adeguamento dell'ordinamento interno al principio sancito dal Protocollo addizionale n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, reso esecutivo dalla legge 9 aprile 1990, n. 98, che «all'art. 2 statuisce il diritto al doppio grado di giurisdizione in materia penale per chiunque venga dichiarato colpevole di una infrazione penale da un tribunale», e ciò sul rilievo che tale principio «allo stato è reso vano dal vigente codice di procedura penale nella parte in cui, prevedendo che possa essere impugnata la sentenza di primo grado di proscioglimento dell'imputato da parte del pubblico ministero, in caso di sentenza di condanna in sede di gravame, non concede la possibilità di ottenere un secondo grado di giudizio nel merito in favore del condannato, che ne avrebbe diritto in forza del principio esposto».

Le ragioni addotte a fondamento della disciplina normativa in esame appaiono alla Corte non solo estranee a quelle che legittimano una limitazione dei poteri processuali del pubblico ministero ma anche del tutto prive di fondamento.

Ed, infatti, la Corte costituzionale, mentre ha ripetutamente affermato che «il doppio grado di giurisdizione di merito non forma oggetto di garanzia costituzionale» (sent. n. 117 del 1973; sent. n. 62 del 1981; sent. n. 301 del 1986; n. 543 del 1989, n. 438 del 1994; ord. n. 421 del 2001) ha ritenuto che «il tenore dell'art. 2, comma 1, del Protocollo addizionale n. 7, anche attraverso il confronto con quanto già disposto in tema di impugnazioni dall'art. 14, comma 1, del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 19 dicembre 1966, ratificato dall'Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881, non legittima una interpretazione per cui il riesame ad opera di un tribunale superiore debba coincidere con un giudizio di merito. La formulazione dell'art. 2, nel demandare al legislatore interno ampi spazi per la disciplina dell'esercizio del diritto all'impugnazione, non esclude, infatti, che il principio si sostanzi nella previsione del ricorso in Cassazione, già previsto dalla Costituzione italiana».

Né, secondo la Corte, varrebbe sostenere che, essendo la ricorribilità in Cassazione già prevista dalla Costituzione, l'art. 2, comma 1, della Convenzione avrebbe introdotto il diritto ad un secondo giudizio di merito, poiché in tal modo si incorrerebbe in un palese vizio logico «in quanto la norma convenzionale verrebbe interpretata alla luce del diritto interno, come se la disposizione pattizia avesse il ruolo di riempire i vuoti dell'ordinamento nazionale. Vuoto che, tra l'altro, non si porrebbe in contraddizione con l'ordinamento costituzionale italiano, alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Corte in tema di non rilevanza costituzionale della garanzia del doppio grado di giurisdizione» (sent. n. 288 del 1997).

Ciò posto, appare evidente che la nuova disciplina crea un'irragionevole disparità di trattamento, rilevante ai sensi degli artt. 3 e 111 Cost., a sfavore del pubblico ministero, disparità che non può trovare giustificazione nel fatto che la proposizione dell'appello sia formalmente preclusa ad entrambe le parti, ben diverso essendo il rispettivo interesse sostanziale a proporre impugnazione avverso sentenza di proscioglimento, né appare legittimata da alcun'altra apprezzabile esigenza.

La questione di legittimità costituzionale del cit. art. 10, legge n. 46 del 2006 in riferimento al novellato art. 593 cod. proc. pen. appare, inoltre, non manifestamente infondata anche sotto il diverso profilo della violazione del parametro della ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111, secondo comma, seconda ipotesi, Cost.

Va, invero, rilevato che, nell'ipotesi di ingiusta sentenza di proscioglimento e di conseguente impugnazione accolta, il percorso processuale ordinario imposto dalla nuova normativa si snoda attraverso non meno di cinque gradi di giudizio (assoluzione in primo grado, annullamento della Cassazione, condanna in primo grado, conferma in appello, rigetto del ricorso in Cassazione), laddove nel precedente sistema esso si completava in soli tre gradi (assoluzione in primo grado, riforma in appello, rigetto del ricorso in Cassazione).

L'allungamento dei tempi processuali che ne deriva — e dunque la compressione del principio, a rilevanza costituzionale, di efficienza del processo — risulta ancora più sensibile e privo di giustificazione se si considera che con la recente legge n. 251/2005 sono stati ridotti i termini di prescrizione per numerosi reati, in ordine ai quali dunque l'iter processuale innescato da un'ingiusta sentenza di proscioglimento pare destinato a concludersi con una sentenza dichiarativa della prescrizione, piuttosto che con una sentenza definitiva che accerti nel merito la penale responsabilità.

La violazione del principio di ragionevole durata del processo appare ancora più evidente qualora, come appunto nella fattispecie, debba farsi applicazione della disciplina transitoria contenuta nel cit. art. 10, legge n. 46 del 2006.

Detta disposizione, la quale tratteggia la sorte dei processi pendenti in sede di gravame in forza di un appello legittimamente presentato dal pubblico ministero, destinandoli ad un'indiscriminata declaratoria d'inammissibilità e ad un successivo ricorso per Cassazione da parte del pubblico ministero avverso l'assoluzione di primo grado, aggiunge ulteriori motivi di violazione del principio, già intaccato dal nuovo disegno normativo, di ragionevole durata del processo.

Ed, infatti, il nuovo sistema normativo, derogando al principio *tempus regit actum* che governa la materia processuale, non solo sacrifica ineludibilmente un atto di gravame tempestivamente proposto, costringendo la parte interessata a presentarne un altro, ma comporta l'inevitabile differimento della presentazione di esso all'eseguita notifica del provvedimento di inammissibilità e, pertanto, ad un termine futuro ed incerto, considerati i tempi di fissazione dei processi di appello normalmente scanditi in base ai termini prescrizionali misurati sui tre gradi del giudizio, sinora fisiologici.

*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 cod. proc. pen., come modificato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, e dell'art. 10 della medesima legge in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost.;*

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

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

Così deciso in Trieste, il 3 maggio 2006.

*Il Presidente:* TRAMPUS

N. 330

*Ordinanza dell'8 agosto 2006 emessa dalla Corte d'appello di Trieste  
nel procedimento penale a carico di Martines Francesco*

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione (salvo nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, se la nuova prova è decisiva) - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Lesione del principio di parità tra le parti - Irragionevole disparità di trattamento - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**

- 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 e 111.

## LA CORTE DI APPELLO

Nel procedimento penale in grado di appello n. 958/04 R.G. App. nei confronti di Martines Francesco nato a San Fratello (Me) il 26 ottobre 1956, giudicato con sentenza dd. 6 luglio 2004 del Gup del Tribunale di Udine, che ha dichiarato *ex art. 425 c.p.p.* non luogo a procedere nei confronti del Martines «perché il fatto non è previsto dalla legge come reato».

Sentenza gravata da rituale appello da parte del procuratore generale con richiesta di disporre rinvio a giudizio in relazione al reato di abuso di ufficio a lui ascritto.

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Nel corso dell'udienza in camera di consiglio del 6 luglio 2006 il p.g. ha formulato eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, legge 20 febbraio 2006, n. 46, in riferimento all'art. 593 c.p.p., come modificato dall'art. 1 della medesima legge, per violazione del principio della parità delle parti nel processo e della ragionevole durata del processo sanciti dall'art. 111 Cost. nonché per violazione del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale sancito dall'art. 112 Cost. chiedendo che la Corte, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione dedotta, sollevasse questione di legittimità costituzionale delle norme summenzionate con conseguente sospensione del giudizio in corso e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ritiene la Corte che la dedotta questione di legittimità costituzionale è rilevante e non manifestamente infondata, nei termini appresso indicati.

Sotto il profilo della rilevanza è, infatti, evidente che la Corte, in applicazione della sopravvenuta normativa di cui all'art. 10 cit., legge n. 46 del 2006 in rif. all'art. 593 c.p.p., dovrebbe definire il grado di giudizio mediante pronuncia di ordinanza non impugnabile di inammissibilità, di talché verrebbe ad essere precluso l'esame delle questioni di merito proposte con l'interposto gravame, siccome non deducibili nell'eventuale ricorso per cassazione che il procuratore generale intendesse proporre, ai sensi del comma 3 del cit. art. 10, legge n. 46 del 2006, contro la sentenza di primo grado.

Sotto il diverso profilo della non manifesta infondatezza, non par dubbio alla Corte che la menzionata normativa si ponga in contrasto con i parametri degli artt. 3 e 111 Cost.

A tale riguardo conviene ricordare che nella giurisprudenza della Corte costituzionale è stato più volte «ribadito che il principio della parità tra accusa e difesa non comporta necessariamente l'identità tra i poteri processuali del pubblico ministero e quelli dell'imputato e del suo difensore» ed è stato, altresì, «sottolineato come una diversità di trattamento rispetto a tali poteri possa risultare giustificata sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia: ma, in ogni caso, il diverso trattamento riservato al pubblico ministero, per essere conforme a Costituzione, dovrà trovare una ragionevole motivazione proprio in quella peculiare posizione o in quella funzione o in quelle esigenze appena richiamate» (Corte cost. sent. n. 363 del 1991).

In base a tale orientamento, la Corte ha, in particolare, costantemente ritenuto che l'art. 443, comma 3, c.p.p., nella parte in cui non prevede la possibilità per il pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di condanna emesse a seguito di giudizio abbreviato, salvo che si tratti di sentenza che modifica il titolo del reato, non contrasta con l'art. 111, secondo comma, Cost., come inserito dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, che ha conferito veste autonoma ad un principio, quale quello di parità delle parti, pacificamente già insito nel pregresso sistema dei valori costituzionali, trovando tale preclusione giustificazione «nell'obiettivo primario di una rapida e completa definizione dei processi svoltisi in primo grado secondo il rito alternativo di cui si tratta: rito che — sia pure, oggi, per scelta esclusiva dell'imputato — implica una decisione fondata, in primis, sul materiale raccolto dalla parte che subisce la limitazione censurata, fuori delle garanzie del contraddittorio» (ord. n. 21 del 2001; nello stesso senso, ord. n. 363 del 1991, n. 373 del 1991, n. 305 del 1992 e n. 165 del 2003).

Orbene, l'esame della relazione di accompagnamento alla proposta di legge d'iniziativa del deputato Pecorella (Camera dei deputati n. 4604) rende evidente che la limitazione dei poteri processuali del pubblico ministero, lungi dal venire giustificata in ragione della sua peculiare posizione istituzionale, o della funzione ad esso affidata ovvero delle esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia, è stata ricondotta esclusivamente alla necessità di adeguamento dell'ordinamento interno al principio sancito dal Protocollo addizionale n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, reso esecutivo dalla legge 9 aprile 1990, n. 98, che «all'art. 2 statuisce il diritto al doppio grado di giurisdizione in materia penale per chiunque venga dichiarato colpevole di una infrazione penale da un tribunale», e ciò sul rilievo che tale principio «allo stato è reso vano dal vigente codice di procedura penale nella parte in cui, prevedendo che possa essere impugnata la sentenza di primo grado di proscioglimento dell'imputato da parte del pubblico ministero, in caso di sentenza di condanna in sede di gravame, non concede la possibilità di ottenere un secondo grado di giudizio nel merito in favore del condannato, che ne avrebbe diritto in forza del principio esposto».

Le ragioni addotte a fondamento della disciplina normativa in esame appaiono alla Corte non solo estranee a quelle che legittimano una limitazione dei poteri processuali del pubblico ministero ma anche del tutto prive di fondamento.

Ed, infatti, la Corte costituzionale, mentre ha ripetutamente affermato che «il doppio grado di giurisdizione di merito non forma oggetto di garanzia costituzionale» (sent. n. 117 del 1973; sent. n. 62 del 1981; sent. n. 301 del 1986; n. 543 del 1989, n. 438 del 1994; ord. n. 421 del 2001) ha ritenuto che «il tenore dell'art. 2, comma 1, del Protocollo addizionale n. 7, anche attraverso il confronto con quanto già disposto in tema di impugnazioni dall'art. 14, comma 1, del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 19 dicembre 1966, ratificato dall'Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881, non legittima una interpretazione per cui il riesame ad opera di un tribunale superiore debba coincidere con un giudizio di merito. La formulazione dell'art. 2, nel demandare al legislatore interno ampi spazi per la disciplina dell'esercizio del diritto all'impugnazione, non esclude, infatti, che il principio si sostanzi nella previsione del ricorso in Cassazione, già previsto dalla Costituzione italiana».

Né, secondo la Corte, varrebbe sostenere che, essendo la ricorribilità in Cassazione già prevista dalla Costituzione, l'art. 2, comma 1, della Convenzione avrebbe introdotto il diritto ad un secondo giudizio di merito, poiché in tal modo si incorrerebbe in un palese vizio logico «in quanto la norma convenzionale verrebbe interpretata alla luce del diritto interno, come se la disposizione pattizia avesse il ruolo di riempire i vuoti dell'ordinamento nazionale. Vuoto che, tra l'altro, non si porrebbe in contraddizione con l'ordinamento costituzionale italiano, alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Corte in tema di non rilevanza costituzionale della garanzia del doppio grado di giurisdizione» (sent. n. 288 del 1997).

Ciò posto, appare evidente che la nuova disciplina crea un'irragionevole disparità di trattamento, rilevante ai sensi degli artt. 3 e 111 Cost., a sfavore del pubblico ministero, disparità che non può trovare giustificazione nel fatto che la proposizione dell'appello sia formalmente preclusa ad entrambe le parti, ben diverso essendo il rispettivo interesse sostanziale a proporre impugnazione avverso sentenza di proscioglimento, né appare legittimata da alcun'altra apprezzabile esigenza.

La questione di legittimità costituzionale del cit. art. 10, legge n. 46 del 2006 in riferimento al novellato art. 593 cod. proc. pen. appare, inoltre, non manifestamente infondata anche sotto il diverso profilo della violazione del parametro della ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111, secondo comma, seconda ipotesi, Cost.

Va, invero, rilevato che, nell'ipotesi di ingiusta sentenza di proscioglimento e di conseguente impugnazione accolta, il percorso processuale ordinario imposto dalla nuova normativa si snoda attraverso non meno di cinque gradi di giudizio (assoluzione in primo grado, annullamento della Cassazione, condanna in primo grado, conferma in appello, rigetto del ricorso in cassazione), laddove nel precedente sistema esso si completava in soli tre gradi (assoluzione in primo grado, riforma in appello, rigetto del ricorso in cassazione).

L'allungamento dei tempi processuali che ne deriva — e dunque la compressione del principio, a rilevanza costituzionale, di efficienza del processo — risulta ancora più sensibile e privo di giustificazione se si considera che con la recente legge n. 251/2005 sono stati ridotti i termini di prescrizione per numerosi reati, in ordine ai quali dunque l'iter processuale innescato da un'ingiusta sentenza di proscioglimento pare destinato a concludersi con una sentenza dichiarativa della prescrizione, piuttosto che con una sentenza definitiva che accerti nel merito la penale responsabilità.

La violazione del principio di ragionevole durata del processo appare ancora più evidente qualora, come appunto nella fattispecie, debba farsi applicazione della disciplina transitoria contenuta nel cit. art. 10 legge n. 46 del 2006.

Detta disposizione, la quale tratteggia la sorte dei processi pendenti in sede di gravame in forza di un appello legittimamente presentato dal pubblico ministero, destinandoli ad un'indiscriminata declaratoria d'inammissibilità e ad un successivo ricorso per cassazione da parte del pubblico ministero avverso l'assoluzione di primo grado, aggiunge ulteriori motivi di violazione del principio, già intaccato dal nuovo disegno normativo, di ragionevole durata del processo.

Ed, infatti, il nuovo sistema normativo, derogando al principio *tempus regit actum* che governa la materia processuale, non solo sacrifica ineludibilmente un atto di gravame tempestivamente proposto, costringendo la parte interessata a presentarne un altro, ma comporta l'inevitabile differimento della presentazione di esso all'eseguita notifica del provvedimento di inammissibilità e, pertanto, ad un termine futuro ed incerto, considerati i tempi di fissazione dei processi di appello normalmente scanditi in base ai termini prescrizionali misurati sui tre gradi del giudizio, sinora fisiologici.

*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 cod. proc. pen., come modificato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, e dell'art. 10 della medesima legge in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost.;*

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

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

Così deciso in Trieste, il 6 luglio 2007.

*Il Presidente: GULOTTA*

## N. 331

*Ordinanza del 24 ottobre 2006 emessa dal Tribunale di Trieste  
nei procedimenti civili riuniti promossi da Macor Alberto ed altri contro Poste Italiana S.p.A. ed altri*

**Previdenza - Dipendenti postali - Indennità di buonuscita maturata alla data del 28 febbraio 1998 e calcolata sulla base della retribuzione percepita alla stessa data - Rivalutazione annuale secondo i criteri di cui al quarto e quinto comma dell'art. 2120 c.c., in relazione all'art. 5, primo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297, dalla data del 1° marzo 1998 a quella di cessazione del rapporto di lavoro del singolo dipendente - Mancata previsione - Irrazionalità - Lesione del principio di retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata - Incidenza sulla garanzia previdenziale.**

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

## IL TRIBUNALE

Nelle cause riunite iscritte al n. 726/2004 R.G. e promosse da Macor Alberto, Carnemolla Maria Vittoria, Fiorencis Fulvio, Ielussig Susanna, Giordano Giuliana, Pichierra Luciana, Bianco Ida, rappresentati e difesi dagli avv. Fabio Petracci e Alessandra Marin, con domicilio eletto presso il loro studio a Trieste, viale XX settembre n. 16, ricorrenti.

Contro: 1) Poste Italiane S.p.A., in persona del presidente, rappresentata e difesa dall'avv. Salvatore Trifirò, giuste procure generali alle liti e dall'avv. Domenico Pizzonia, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo a Trieste in via Timeus n. 1, resistente; 2) Istituto Postelegrafonici IPOST, Gestione commissariale Fondo buonuscita Poste Italiane S.p.A. IPOST, in persona del Commissario *ad acta* per la liquidazione del Fondo, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Botti, come da procura a margine della memoria di costituzione, con domicilio eletto presso la cancelleria del Tribunale di Trieste, resistente.

Sciogliendo la riserva presa all'udienza del 21 febbraio 2006.

1) Premesso che:

con distinti ricorsi Macor Alberto, Fiorencis Fulvio, Ielussig Susanna, Carnemolla Maria, Giordano Giuliana esponevano di essere stati prima dipendenti dell'Ente Poste e quindi, a seguito della trasformazione in società per azioni ex art. 2, comma 27 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, delle Poste Italiane S.p.A., sottoposti pertanto, quanto alle indennità terminative, ad un duplice regime: dalla data di assunzione alla trasformazione in S.p.A. all'indennità di buonuscita e per il periodo successivo al t.f.r. In particolare, i ricorrenti evidenziavano che l'art. 4 della legge n. 297/1982, istitutiva del t.f.r., ne aveva previsto l'applicazione a tutti i rapporti di lavoro con esclusione di quelli di impiego pubblico (quale era quello alle dipendenze dell'Ente Poste) e che l'art. 5, relativa al cumulo tra il pregresso istituto dell'indennità di anzianità e t.f.r., aveva previsto la rivalutazione dell'indennità di anzianità, calcolata secondo la disciplina vigente sino al 1982, secondo gli stessi criteri previsti dall'art. 2120 c.c.; che l'art. 53, comma 6, legge n. 449/1997 aveva invece previsto per il personale delle Poste, a decorrere dalla trasformazione dell'Ente Poste Italiane in S.p.A., il trattamento di fine rapporto di cui all'art. 2120 c.c. e, per il periodo antecedente, l'indennità di buonuscita, calcolata secondo la normativa prima vigente.

I ricorrenti sostenevano pertanto, al fine del mantenimento del potere di acquisto, il diritto alla rivalutazione dell'indennità di buonuscita accantonata, così come il legislatore del 1982 aveva espressamente stabilito per l'indennità di anzianità già maturata, con riferimento ai dipendenti privati, all'entrata in vigore della disciplina del t.f.r., pena un'irragionevole disparità di trattamento dei dipendenti delle Poste Italiane rispetto a tutti gli altri dipendenti del settore privato al momento del passaggio dal regime dell'indennità di anzianità a quello del t.f.r. Essi affermavano inoltre l'interesse ad agire per l'accertamento di tale diritto alla rivalutazione, attesa la situazione di incertezza sul punto, come ammesso dalla giurisprudenza di legittimità in mate-

ria di t.f.r. in corso di rapporto. Concludevano, pertanto, per l'accertamento del diritto alla rivalutazione della somma loro spettante a titolo di indennità di buonuscita ai sensi dell'art. 53, comma 6 della legge n. 449 del 27 dicembre 1997.

Si costituiva nei distinti giudizi Poste Italiane S.p.A. eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità dell'azione di mero accertamento proposta dai ricorrenti, per mancanza di interesse ad agire, in quanto la situazione oggetto dell'accertamento medesimo non era mai stata contestata; eccepiva, altresì, la propria carenza di legittimazione passiva, dal momento che la corresponsione della indennità di buonuscita è ancora di competenza di IPOST, sì da chiedere l'estromissione dal giudizio.

Nel merito la società sosteneva comunque l'infondatezza della pretesa rivalutazione della somma spettante a titolo di indennità di buonuscita, non essendo applicabile l'art. 429 c.p.c., attesa la natura previdenziale e non retributiva dell'indennità di buonuscita, e non essendo la rivalutazione prevista dall'art. 53, comma 6, legge n. 449/1996 e dall'art. 5 della legge n. 282/1996.

Si costituiva nei diversi giudizi IPOST, Gestione Commissariale Fondo Buonuscita lavoratori delle Poste Italiane S.p.A., chiedendo il rigetto delle domande.

Rilevava, in particolare, che il legislatore aveva consapevolmente disciplinato, con il comma VI dell'art. 53, legge n. 27 dicembre 1997, n. 449, due autonomi e differenti regimi, indennità di buonuscita e t.f.r., prevedendo che l'indennità di buonuscita, per il periodo precedente alla trasformazione in S.p.A., venga calcolata secondo la normativa vigente prima della trasformazione; che il t.f.r. non è in alcun modo assimilabile all'indennità di buonuscita, soggiacendo questa ad un rigido rapporto di proporzionalità tra il versato e l'entità dell'indennità, la cui liquidazione fonda i propri criteri gestionali e operativi in scelte di politiche economica del Paese, che non possono prescindere da valutazioni di copertura finanziaria e di, equilibrio del bilancio dello Stato. Chiedeva quindi il rigetto del ricorso.

Nel corso del giudizio veniva disposta la riunione delle cause, stante l'identità delle questioni dalla cui risoluzione dipende la decisione di esse.

Autorizzato il deposito di note, il giudice si riservava.

2) Considerato che:

I ricorrenti, dipendenti postali da periodo precedente alla privatizzazione delle Poste, chiedono l'accertamento del diritto alla rivalutazione della somma accantonata a titolo di indennità di buonuscita a partire dalla data di trasformazione dell'Ente Poste Italiane in S.p.A. sino alla cessazione del rapporto di lavoro.

La domanda, quindi, non è volta ad ottenere il riconoscimento di nuove voci di calcolo per l'indennità di buonuscita, ma il diritto alla rivalutazione dell'indennità di buonuscita, indennità che, per espressa previsione legislativa, viene calcolata secondo la disciplina propria, quindi accantonata per andare ad aggiungersi al t.f.r. che matura per il periodo successivo alla privatizzazione.

3) Ritenuto che sussista, in capo ai ricorrenti, l'interesse ad agire.

In dottrina, l'azione di accertamento in materia di t.f.r. è ammessa sia da coloro che sostengono l'esistenza di un diritto del lavoratore sulle quote, sia anche da chi ritiene che il diritto nasca solo con l'estinzione del rapporto di lavoro, in ragione di elementari esigenze di certezza dei rapporti giuridici.

In tal senso la costante giurisprudenza di legittimità ritiene ormai possibile per il lavoratore, in costanza di rapporto di lavoro, esperire un'azione di mero accertamento in relazione ai criteri di calcolo del t.f.r., in quanto l'utilità dell'azione sta proprio nel vantaggio che deriva al lavoratore dal mettere un punto fermo indiscutibile sul t.f.r. maturato, in presenza di un oggettivo stato di incertezza (*cf.*: Cass. 24 giugno 1991, n. 7081; Cass. 9.6.5606; Cass. 11 giugno 2000, n. 6046).

Nella fattispecie concreta, tale situazione di incertezza è evidenziata dalla tesi, contraria a quanto richiesto dai lavoratori, espressa dal Ragioniere generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle Finanze (doc. 6 IPOST).

## 4) Considerato che:

In base al disposto dell'art. 2, comma 27 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, l'Ente Poste Italiane è stato trasformato in società per azioni, divenendo quindi i ricorrenti, da quel momento, dipendenti privati.

L'art. 53, comma 6 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, ha quindi previsto che «a decorrere dalla data di trasformazione dell'Ente Poste Italiane in società per azioni ai sensi dell'art. 2, comma 27, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, al personale dipendente dalla società medesima spetta: «il trattamento di fine rapporto di cui all'art. 2120 c.c. e, per il periodo lavorativo antecedente, l'indennità di buonuscita maturata, calcolata secondo la normativa vigente prima della data di cui all'alea del presente comma», ossia secondo la normativa vigente per il personale statale.

Conformemente, l'allegato A al CCNL in vigore afferma che l'indennità di buonuscita maturata dai dipendenti di Poste Italiane S.p.A. fino alla data del 28 febbraio 1998 (trasformazione dell'ente in S.p.A.) continuerà ad essere calcolata secondo la normativa tuttora vigente.

Pertanto, con il passaggio, in data 1° marzo 1998, da Ente Pubblico Economico a Poste Italiane S.p.A., i dipendenti postali assunti prima della trasformazione avranno diritto a due indennità terminative distinte, con attuazione di due separate operazioni di liquidazione a seconda della soggezione del periodo considerato all'uno o all'altro regime.

L'indennità di buonuscita, maturata sino alla data di trasformazione dell'Ente, è calcolata secondo la disciplina vigente prima della privatizzazione, *ex d.P.R.* n. 1032 del 29 dicembre 1973, venendo quindi accantonata per andare ad aggiungersi, alla cessazione del rapporto di lavoro, alle somme maturate nel periodo successivo alla trasformazione, a titolo di t.f.r., calcolato secondo la disciplina introdotta dalla legge 29 maggio 1982, n. 297.

Nulla ha detto espressamente il legislatore circa il diritto — rivendicato dai ricorrenti in questo giudizio — alla rivalutazione dell'indennità di buonuscita maturata sino alla data della trasformazione dell'Ente Poste in S.p.A. e accantonata.

L'art. 53, comma 6 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, ha invero soltanto stabilito che l'indennità di buonuscita deve essere calcolata secondo la disciplina propria.

Tuttavia, i ricorrenti assumono che sussistano le condizioni per l'applicazione al caso dell'art. 2120, commi 4 e 5 c.c., attraverso gli articoli 4 e 5 della legge n. 297/1982.

Ciò viene sostenuto sulla base della sostanziale identità rispetto alla situazione determinatasi a seguito del passaggio, nel rapporto di lavoro privato, dall'indennità di anzianità al t.f.r., situazione regolata dal legislatore in modo tale da assicurare, alla quota di indennità di anzianità maturata e cristallizzata alla data di entrata in vigore della nuova legge, lo stesso meccanismo di rivalutazione annuale previsto per gli accantonanti annuali del t.f.r.

5) Ritenuto al contrario, dopo più attenta riflessione, che la mancata previsione della rivalutazione dell'indennità di buonuscita non possa essere colmata per via interpretativa, con l'applicazione dei commi 4 e 5 dell'art. 2120 c.c., attraverso gli artt. 4 e 5 della legge n. 297/1982, ma determini, al contrario, il dubbio di legittimità costituzionale, come già ritenuto dal Tribunale di Roma nell'ordinanza di rimessione alla Corte del 7 giugno 2005 (iscritta al n. 456 del registro ordinanze 2005, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 39, prima serie speciale, 2005).

Se è vero, infatti, che l'art. 53, comma 6, della legge n. 449/1997 non prevede alcuna rivalutazione dell'indennità di buonuscita, si rileva che la normativa richiamata dai ricorrenti (legge n. 297/1982) ed i principi in generali ad essa sottesi vengono in rilievo nel settore del pubblico impiego (tale è stato il rapporto con l'E.P.I. fino al febbraio 1998) solo in via sussidiaria e nei limiti in cui la materia non sia diversamente regolata da norme speciali, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 2129 c.c.; inoltre, l'art. 53, comma 6, legge n. 449/1997, quale norma di pari rango di quelle contenute nella legge n. 297/1982, prevale sulle stesse, in quanto successiva, oltre che speciale; ne consegue che l'indennità di buonuscita, dovuta al personale postelegrafonico per la parte di rapporto di natura pubblicistica, è regolata esclusivamente dal d.P.R. n. 1092/1973 e, per quanto qui interessa, dalla legge n. 449/1997, che non prevede alcuna forma di rivalutazione dell'indennità di buonuscita.

Si deve, altresì, considerare che le norme degli artt. 4 e 5 della legge n. 297/1982 — attraverso le quali i ricorrenti sostengono il diritto all'applicazione dei commi 4 e 5 dell'art. 2120 c.c. — in quanto disposizioni rispettivamente «finali» e «transitorie» erano destinate a disciplinare la situazione del passaggio dei dipendenti privati dal regime dell'indennità di buonuscita a quello del «nuovo» trattamento di fine rapporto, con efficacia quindi necessariamente limitata nel tempo.

6) Considerato che, per tali motivi, la domanda dei ricorrenti dovrebbe essere respinta, tanto che ciò rende rilevante il proposto incidente di costituzionalità.

7) Ritenuta la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, per le ragioni subito esposte.

La disciplina e la natura dell'indennità di buonuscita.

In base al d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032 i dipendenti statali, all'atto di cessazione del servizio, conseguono il diritto all'indennità di buonuscita.

In particolare, in base all'art. 3 (come modificato dall'art. 7, comma 1, legge n. 177/1976 e dall'art. 1, comma 267, legge n. 662/1996) «l'iscritto al Fondo di previdenza per il personale civile e militare dello Stato, gestito dall'ente nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti statali, che cessi dal servizio per qualunque causa, consegue il diritto all'indennità di buonuscita dopo almeno un anno di iscrizione al Fondo (comma 1). L'indennità è pari a tanti dodicesimi della base contributiva di cui all'art. 38 quanti sono gli anni di servizio computabili ai sensi delle disposizioni contenute nel successivo comma 3 (comma 2). Per la determinazione della base contributiva, ai fini dell'applicazione del comma precedente, si considera l'ultimo stipendio o l'ultima paga o retribuzione integralmente percepite; la stessa norma vale per gli assegni che concorrono a costituire la base contributiva (comma 3). All'iscritto al Fondo di previdenza per il personale civile e militare dello Stato, di cui al primo comma, che effettui passaggi di qualifica, di carriera o di amministrazione senza soluzione di continuità, e che comunque, dopo tali passaggi, continui ad essere iscritto al Fondo stesso, viene liquidata all'atto di cessazione definitiva dal servizio un'unica indennità di buonuscita commisurata al periodo complessivo di servizio prestato».

In base all'art. 38 la base contributiva è costituita dall'80% dello stipendio, paga o retribuzioni annui, considerati al lordo, di cui alle leggi concernenti il trattamento economico del personale iscritto al Fondo, nonché alcuni assegni e indennità specificamente indicate.

In base all'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale, anche all'indennità di buonuscita viene ora riconosciuta la natura di retribuzione differita con funzione previdenziale, alla pari degli altri trattamenti di fine rapporto, funzione che è quella di far superare al lavoratore le difficoltà economiche conseguenti al venir meno del trattamento retributivo per effetto della cessazione del rapporto di lavoro (*Cfr.* Corte costituzionale, sentenze n. 471/1989, n. 319/1991, n. 99/1993; n. 243/1993, nonché Cass. 26 gennaio 2000, n. 10).

In particolare, secondo la Corte costituzionale «non può negarsi che la natura retributiva propria dell'indennità di fine rapporto permane e vale quali che siano i soggetti tenuti ad erogare il trattamento (il medesimo datore di lavoro o un terzo), quale che sia il meccanismo di alimentazione della provvista (contributi o accantonamento), quali che siano i soggetti su cui grava l'onere contributivo in senso lato (datore di lavoro, lavoratore o entrambi)», sicché si può in definitiva affermare che «le indennità di fine rapporto, nonostante le diversità di regolamentazione, costituiscono una categoria unitaria connotata da identità di natura e funzione e dalla generale applicazione a qualunque tipo di lavoro subordinato e a qualunque ipotesi di cessazione del medesimo» (Corte cost. sentenza n. 243/1993).

La comune natura di retribuzione differita (accompagnata dalla funzione previdenziale), riconosciuta a tutti i trattamenti di fine rapporto, ne determina un'intrinseca comparabilità, sia nella sfera del settore pubblico che in quella del settore privato.

Si osserva fra l'altro che, completando il processo di armonizzazione dell'intero comparto del lavoro dipendente, la riforma pensionistica del 1995 ha stabilito (art. 2, comma 5, legge n. 335 del 1995) che per i lavoratori assunti dal 1° gennaio 1996 alle dipendenze di amministrazioni pubbliche i trattamenti di fine servizio, comunque denominati, siano regolati in base a quanto previsto dall'art. 2126 c.c. in materia di t.f.r.

Ai dipendenti pubblici, tra cui anche rientravano quelli delle Poste prima della trasformazione in S.p.A., l'indennità di buonuscita veniva dunque attribuita sulla base dell'ultimo stipendio (che è di regola più alto), percepito dagli interessati all'atto di cessazione del servizio.

L'indennità di anzianità prevista dal testo originario dell'art. 2120 c.c.

Sulla base dell'ultimo stipendio era altresì calcolata l'indennità di anzianità che spettava ai lavoratori privati in base al testo originario dell'art. 2120 c.c., prima di essere sostituita dal trattamento di fine rapporto.

In particolare, in ogni caso di cessazione del contratto di lavoro spettava al lavoratore un'indennità proporzionale agli anni di servizio; l'ammontare dell'indennità era determinata in base all'ultima retribuzione e in relazione alla categoria di appartenenza, fissando poi l'art. 2121 c.c. i criteri di computo.

Pertanto, sia l'indennità di buonuscita che la vecchia indennità di anzianità erano calcolate sulla base dell'ultimo stipendio percepito al momento della cessazione del rapporto; ciò garantiva l'adeguamento della somma al costo della vita al momento dell'erogazione (cessazione del rapporto).

La disciplina del t.f.r. e la disciplina transitoria. La funzione della rivalutazione.

L'art. 1 della n. 297 del 1982 ha introdotto, in sostituzione dell'indennità di anzianità, il trattamento di fine rapporto, sostituendo l'art. 2120 c.c. che ora prevede: «In ogni caso di cessazione del rapporto di lavoro subordinato, il prestatore di lavoro ha diritto ad un trattamento di fine rapporto. Tale trattamento si calcola sommando per ciascun anno di servizio una quota pari e comunque non superiore all'importo della retribuzione dovuta per l'anno stesso divisa per 13,5. La quota è proporzionalmente ridotta per le frazioni di anno, computandosi come mese intero le frazioni di mese uguali o superiori a quindici giorni (comma 1). Salvo diversa disposizione previsione dei contratti collettivi la retribuzione annua, ai fini del comma precedente, comprende tutte le somme, compreso l'equivalente delle prestazioni in natura, corrisposte in dipendenza del rapporto di lavoro, a titolo non occasionale e con esclusione di quanto corrisposto a titolo di rimborso spese (comma 2). In caso di sospensione della prestazione di lavoro nel corso dell'anno per una delle cause di cui all'art. 2110, nonché in caso di sospensione totale o parziale per la quale sia prevista l'integrazione salariale, deve essere computato, nella retribuzione di cui al primo comma l'equivalente della retribuzione a cui il lavoratore avrebbe diritto in caso di normale svolgimento del rapporto di lavoro (comma 3). Il trattamento di cui al precedente primo comma, con esclusione della quota maturata nell'anno, è incrementato, su base composta, al 31 dicembre di ogni anno, con l'applicazione di un tasso costituito dall'1,5% dell'aumento dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, accertato dall'Istat, rispetto al mese di dicembre dell'anno precedente (comma 4). Ai fini della applicazione del tasso di rivalutazione di cui al comma precedente per frazioni di anno, l'incremento dell'indice Istat è quello risultante nel mese di cessazione del rapporto di lavoro rispetto a quello di dicembre dell'anno precedente. Le frazioni di mese uguali o superiori a quindici giorni si computano come mese intero (comma 5)».

La rivalutazione avviene su base composta, nel senso che ogni anno si procede alla rivalutazione di tutte le quote precedenti comprensive degli incrementi già calcolati in passato.

Il tasso di indicizzazione prescelto dal legislatore è misto, composto da una parte in misura predeterminata e da una parte in misura variabile destinata a cumularsi tra loro. La parte variabile è collegata all'indice Istat per i prezzi al consumo, che è diverso da quello per la scala mobile utilizzato per la rivalutazione dei crediti di lavoro (art. 429 c.p.c. e art. 150 disp. att. c.p.c.).

Si è evidenziato che la scelta di un tasso misto al posto di una indicizzazione pura (piena o parziale) è stata consapevole, al fine di garantire una copertura piena del valore reale delle quote solo in caso di inflazione pari al 6%, mentre in caso di inflazione superiore a tale livello la copertura diviene parziale ed in caso di inflazione inferiore viene assicurata al lavoratore una piccola rendita. In tal modo l'adeguatezza della garanzia risulta inversamente proporzionale all'andamento dell'inflazione, concorrendo a contenere il costo del lavoro e, quindi, l'inflazione stessa allorché questa superi il livello considerato tollerabile.

Il calcolo del t.f.r. non è più fondato, come per l'indennità di anzianità, sull'ultima retribuzione, la cui considerazione determinava un adeguamento automatico delle quote pregresse, bensì è ancorato alla retribuzione di ciascun anno di lavoro, nel senso che le relative quote vengono calcolate alla fine di ogni anno solare ed accanto-

nate in attesa di essere erogate tutte insieme alla cessazione del rapporto. Questo intervallo tra il momento del calcolo e quello dell'erogazione comporterebbe, in un periodo di inflazione, una progressiva diminuzione del valore reale delle quote, in assenza di un adeguato meccanismo di indicizzazione delle stesse. Le disposizioni dell'art. 2120 c.c., commi 4 e 5, predispongono, appunto, un meccanismo del genere, prevedendo un tasso di incremento annuale delle quote calcolate negli anni precedenti.

Nella struttura del nuovo istituto tale sistema di rivalutazione assolve, dunque, la medesima funzione adempiuta, per la vecchia indennità di anzianità, dall'aggancio della base di calcolo all'ultima retribuzione, trattandosi, in entrambi i casi, di adeguare al costo della vita al momento dell'erogazione (cessazione del rapporto) l'entità di compensi imputabili al lavoro svolto durante tutto l'arco del rapporto; la differenza è che nel vecchio sistema lo scopo era realizzato mediante la rivalutazione della base di calcolo, mentre nel nuovo sistema si rende necessaria la rivalutazione dei risultati del calcolo (quote).

La stessa legge n. 297 del 1982 all'art. 4 (disposizioni finali) ha previsto che: «le norme di cui all'art. 2120 c.c. commi secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma dell'art. 5 della presente legge si applicano a tutti i rapporti di lavoro subordinato per i quali siano previste forme di indennità di anzianità, di fine lavoro, di buonuscita, comunque denominate o da qualsiasi fonte disciplinate (comma 4)», prevedendo al contempo che tale disciplina non si applichi al trattamento di fine servizio dei dipendenti pubblici.

Infine, l'art. 5 della stessa legge (disposizioni transitorie) ha previsto, al comma 1, che «l'indennità di anzianità che sarebbe spettata ai singoli prestatori di lavoro in caso di cessazione del rapporto all'atto dell'entrata in vigore della presente legge è calcolata secondo la disciplina vigente sino a tale momento e si cumula a tutti gli effetti con il trattamento di cui all'art. 2120 c.c. Si applicano le disposizioni del quarto e quinto comma dell'art. 2120 c.c.».

Pertanto nei confronti dei rapporti di lavoro sorti prima dell'entrata in vigore della legge stessa (1° giugno 1982) e ancora in corso di svolgimento a quella data, il trattamento economico da corrispondersi alla cessazione del rapporto consta di due parti. La prima è relativa all'anzianità maturata sino al 31 maggio 1982 e consiste in una somma calcolata secondo i criteri dettati per l'indennità di anzianità dal vecchio testo degli artt. 2120 e 2121 c.c.; la seconda parte è relativa all'anzianità di lavoro maturata dopo il 31 maggio 1982 e consiste in una somma calcolata secondo le modalità e i criteri dettati dalla legge n. 297 del 1982 per il t.f.r.

Ambedue le somme vengono poi annualmente rivalutate secondo il meccanismo di indicizzazione previsto dalla disciplina sul trattamento di fine rapporto. Si è, in altri termini, previsto che per il periodo di lavoro precedente alla legge 297 del 1982 il dipendente avesse diritto alla indennità di anzianità calcolata in base alla disciplina pregressa, ma si è anche stabilito che la somma così calcolata — e distinta da quella maturata e calcolata per il periodo successivo a titolo di t.f.r. — venisse annualmente rivalutata attraverso gli indici previsti per il t.f.r.

Ciò all'evidente scopo di evitare che la predetta somma, da calcolarsi in base all'ultimo stipendio goduto al momento dell'entrata in vigore del t.f.r. ed erogata poi, al momento della cessazione del rapporto di lavoro anche a distanza di molti anni, perdesse il potere di acquisto che le era proprio.

La disciplina dell'indennità di buonuscita maturata nel periodo precedente alla trasformazione delle Poste in S.p.A.

Con la sostituzione, attuata dalla legge n. 297/1992, dell'indennità di buonuscita con il t.f.r., si è posta, in realtà, la medesima questione oggetto del presente giudizio, sebbene, in quell'occasione, il legislatore, con la disposizione transitoria dell'art. 5, abbia espressamente previsto l'indicizzazione, secondo quanto stabilito dai commi 4 e 5 dell'art. 2120 c.c., anche della somma calcolata a titolo di indennità di anzianità.

L'art. 53, comma 6, lettera a) della legge n. 449/1997 non prevede invece la rivalutazione dell'indennità di buonuscita riconosciuta ai dipendenti postali per la parte di rapporto pubblico, maturata al 28 febbraio 1998 e calcolata sulla base della retribuzione spettante a tale data. Né si può ritenere, per quanto sopra esposto, che il diritto alla rivalutazione derivi dall'applicazione dell'art. 5 della legge n. 297/1982.

La legge del 1997 non ha previsto nemmeno la possibilità del pagamento immediato di detta indennità che, entrando a far parte dell'unitario trattamento di fine rapporto quale quota di esso senza interruzione del rapporto

di lavoro nel passaggio dall'E.P.I. alle Poste Italiane S.p.A., potrà essere erogata solo all'atto della cessazione del rapporto. E, d'altra parte, la possibilità del pagamento immediato dell'indennità di buonuscita deve essere esclusa in ragione della natura retributiva con finalità previdenziale propria di tutte le indennità terminative.

Pertanto, l'indennità in questione resta congelata in cifra fissa per tutto il periodo compreso tra il 1° marzo 1998 e la data di cessazione del rapporto di lavoro dei dipendenti, non determinabile prevedibilmente e variabile per ciascuno di essi.

L'indennità di buonuscita viene quindi quantificata prendendo come parametro di calcolo l'ultima retribuzione percepita dal dipendente postale in qualità di pubblico dipendente, cioè quella spettante al 28 febbraio 1998, in base al disposto dell'art. 3, commi 2 e 3 d.P.R. n. 1032/1973, e non quella della effettiva cessazione del rapporto di lavoro, che, invece, costituisce parametro da utilizzare per l'esatta quantificazione del trattamento di fine rapporto.

Tuttavia, l'indennità di buonuscita spettante ai dipendenti delle Poste prima della trasformazione in S.p.A. è del tutto equiparabile all'indennità di anzianità di cui godevano i dipendenti privati prima dell'introduzione del t.f.r.

La norma dell'art. 53, comma 6, lettera a) della legge n. 449/1997 — nella parte in cui non prevede il diritto alla rivalutazione monetaria dell'indennità di buonuscita — risulta pertanto di dubbia legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione.

Risulta in primo luogo in contrasto con l'art. 3 della Costituzione non garantire anche ai dipendenti delle Poste ciò che è stato attribuito a tutti gli altri dipendenti, tanto del settore privato al momento del passaggio dal regime dell'indennità di anzianità a quello del t.f.r., che del settore pubblico.

La diversità di disciplina non appare invero in alcun modo ragionevole e giustificata, anche considerando che il legislatore mostra di aver voluto parificare i dipendenti delle Poste, al momento della trasformazione in S.p.A., a tutti gli altri dipendenti privati quanto alle indennità terminative.

La rilevata identità di natura e di funzione di tutte le indennità di fine rapporto, quale più volte evidenziata dalla Corte costituzionale, esclude, in ragione del principio di uguaglianza stabilito dall'art. 3 della Costituzione, che la varietà di struttura e di disciplina che esse presentano nei vari settori del lavoro subordinato possano tradursi in sperequazioni sostanziali (Corte costituzionale, sentenza n. 243/1993 e n. 164/1998).

La norma in oggetto crea altresì un'irragionevole disparità di trattamento pure nell'ambito degli stessi dipendenti postali, venendo in particolar modo danneggiati i lavoratori che, in ipotesi, cessino il rapporto di lavoro a notevole distanza dalla trasformazione delle Poste in S.p.A., ma che, al contempo, fossero già dipendenti dell'ente da molti anni prima; in tal caso la somma maturata a titolo di indennità di buonuscita non sarebbe più adeguata al costo della vita al momento dell'erogazione, che coincide con quello della cessazione del rapporto.

Inoltre, la norma si pone in contrasto con l'art. 36 della Costituzione, nella parte in cui stabilisce il principio di proporzionalità della retribuzione rispetto alla quantità e qualità di lavoro prestato e dove prevede il principio di sufficienza rispetto alle particolari esigenze di vita che tali indennità sono dirette a fronteggiare.

Finché, al momento della cessazione del rapporto di lavoro al dipendente postale era attribuita soltanto l'indennità di buonuscita, essendo questa calcolata — come anche l'indennità di anzianità prima della sua sostituzione con il t.f.r. — sull'ultima retribuzione, il lavoratore aveva comunque garantito l'adeguamento automatico delle quote pregresse. Escludere la rivalutazione monetaria dell'indennità di buonuscita maturata prima della trasformazione dell'ente determina invece un'irragionevole lesione del diritto all'adeguamento al costo della vita dei crediti del lavoratore, diritto che costituisce un principio generale dell'ordinamento lavoristico, come sancito dall'art. 429 c.p.c.

L'adeguamento alle variazioni del valore reale della moneta cagionate dall'inflazione è essenziale per conservare il rapporto di proporzionalità, garantito dall'art. 36, tra retribuzione e quantità del lavoro, posto che tale rapporto richiede ovviamente di essere riferito ai valori reali di entrambi i suoi termini.

E la rivalutazione costituisce tale strumento di adeguamento.

Riconosciuta la natura retributiva, seppur con finalità previdenziali, di tutte le indennità terminative, non sembra ragionevole né giustificata l'esclusione della rivalutazione dell'indennità di buonuscita del solo dipendente postale che, assunto prima della trasformazione dell'ente, abbia continuato a lavorare anche successivamente, come è avvenuto per i ricorrenti.

In altri termini, come già ritenuto dal Tribunale di Roma con la citata ordinanza del 7 giugno 2005, non pare ragionevole né giustificata la penalizzazione imposta ai dipendenti postali, rispetto a tutti gli altri lavoratori solo in ragione della trasformazione, per legge, del rapporto di lavoro da pubblico a privato.

Al contempo, considerata anche la finalità previdenziale delle indennità terminative del rapporto, la norma impugnata si pone in contrasto con l'art. 38, comma 2 della Costituzione nella parte in cui prevede che vengano assicurati al lavoratore, in caso di vecchiaia, mezzi adeguati alle esigenze di vita; il principio di adeguatezza (e sufficienza) presuppone infatti criteri di rivalutazione della prestazione idonei a garantire il permanere nel tempo del valore reale della prestazione stessa.

Né può ritenersi che la disciplina in questione sia in realtà di maggior favore in quanto l'indennità di buonuscita spettante all'impiegato postale è calcolata sulla base dell'ultima retribuzione percepita prima della cessazione del rapporto d'impiego, stante la continuazione del rapporto di lavoro (pur nella nuova veste privatistica) e in considerazione del fatto che la suddetta indennità, congelata al febbraio 1998 senza alcuna rivalutazione, viene erogata solo alla cessazione del rapporto stesso.

Per i motivi sopra esposti — vista anche l'ordinanza della Corte costituzionale n. 185 del 2006 — questo giudice ritiene del tutto irrazionale e contraria al principio di uguaglianza, oltre che a quelli di cui agli artt. 36 e 38 della Costituzione, la mancata previsione anche per l'indennità di buonuscita dei dipendenti postali, accantonata ex art. 53, comma 6, lettera a), legge n. 449/1997, della rivalutazione secondo i criteri di cui al quarto e quinto comma dell'art. 2120 c.c., in relazione all'art. 5, primo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297; si tratta di criteri idonei a mantenere adeguato il valore della somma accantonata nel tempo anche lungo, e diverso da dipendente a dipendente, che può intercorrere fino alla effettiva erogazione, nel rispetto della funzione previdenziale propria delle indennità terminative, nonché ad evitare le irragionevoli diversificazioni del valore reale dell'indennità anche tra gli stessi destinatari della norma impugnata.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 6, lettera a) della legge 27 dicembre 1997, n. 449 nella parte in cui non prevede che l'indennità di buonuscita dei dipendenti postali, maturata alla data del 28 febbraio 1998 e calcolata sulla base della retribuzione percepita alla stessa data, debba essere annualmente rivalutata secondo i criteri di cui al quarto e quinto comma dell'art. 2120 c.c., in relazione all'art. 5, primo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297, dalla data del 1° marzo 1998 a quella di cessazione del rapporto di lavoro del singolo dipendente.*

*Sospende il giudizio in corso e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che la presente ordinanza, sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Manda alla cancelleria.*

Trieste, addì 24 ottobre 2006

*Il giudice del lavoro: RIGONI*

N. 332

*Ordinanza del 31 ottobre 2006 emessa dalla Corte d'appello di Trieste  
nel procedimento penale a carico di Scarano Antonio ed altri*

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione (salvo nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, se la nuova prova è decisiva) - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Lesione del principio di parità tra le parti - Irragionevole disparità di trattamento - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**

- 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 e 111.

## LA CORTE DI APPELLO

Nel procedimento penale in grado di appello n. 580/2000 R.G. App. nei confronti di Scarano Antonio, Spanò Ignazio, Altan Renzo, Visintin Tullio, Del Ben Mario, Colella Salvatore, giudicati con sentenza dd. 22 febbraio 2000 del Tribunale di Gorizia, con la quale gli imputati sono stati assolti dai reati di cui agli artt. 81 cpv., 479, 476, 61 n. 2 c.p. 61 n. 2 110, 323 c.p., 640-bis c.p. ed altro, perché il fatto non sussiste o per ver commesso il fatto, sentenza gravata da rituale appello da parte del Procuratore generale di Trieste e del p.m. della Procura della Repubblica di Gorizia, (nonché con appello incidentale dell'imputato Scarano), con richiesta di affermazione della penale responsabilità degli imputati, previa rinnovazione parziale dell'istruzione dibattimentale, e condanna alle pene di giustizia;

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Nel corso dell'udienza dibattimentale del 31 ottobre 2006 il p.g. ha formulato eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, legge 20 febbraio 2006, n. 46, in riferimento all'art. 593 c.p.p., come modificato dall'art. 1 della medesima legge, per violazione del principio della parità delle parti nel processo e della ragionevole durata del processo sanciti dall'art. 111 della Costituzione nonché per violazione del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale sancito dall'art. 112 della Costituzione chiedendo che la Corte, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione dedotta, sollevasse questione di legittimità costituzionale delle norme summenzionate con conseguente sospensione del giudizio in corso e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ritiene la Corte che la dedotta questione di legittimità costituzionale sia rilevante e non manifestamente infondata, nei termini appresso indicati.

Sotto il profilo della rilevanza è, infatti, evidente che la Corte, in applicazione della sopravvenuta normativa di cui all'art. 10 cit. legge n. 46 del 2006 in rif. all'art. 593 c.p.p., dovrebbe definire il grado di giudizio mediante pronuncia di ordinanza non impugnabile di inammissibilità, di talché verrebbe ad essere precluso l'esame delle questioni di merito proposte con l'interposto gravame, siccome non deducibili nell'eventuale ricorso per Cassazione che il procuratore generale intendesse proporre, ai sensi del comma 3 del cit. art. 10, legge n. 46 del 2006, contro la sentenza di primo grado.

Sotto il diverso profilo della non manifesta infondatezza, non par dubbio alla Corte che la menzionata normativa si ponga in contrasto con i parametri degli artt. 3 e 111 della Costituzione.

A tale riguardo conviene ricordare che nella giurisprudenza della Corte costituzionale è stato più volte «ribadito che il principio della parità tra accusa e difesa non comporta necessariamente l'identità tra i poteri processuali del pubblico ministero e quelli dell'imputato e del suo difensore» ed è stato, altresì, «sottolineato come una diversità di trattamento rispetto a tali poteri possa risultare giustificata sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia: ma, in ogni caso, il diverso trattamento riservato al pubblico ministero, per essere conforme a Costituzione, dovrà trovare una ragionevole motivazione proprio in quella peculiare posizione o in quella funzione o in quelle esigenze appena richiamate» (Corte costituzionale sent. n. 363 del 1991).

In base a tale orientamento, la Corte ha, in particolare, costantemente ritenuto che l'art. 443, comma 3, c.p.p., nella parte in cui non prevede la possibilità per il pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di condanna emesse a seguito di giudizio abbreviato, salvo che si tratti di sentenza che modifica il titolo del reato, non contrasta con l'art. 111, comma 2, della Costituzione, come inserito dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, che ha conferito veste autonoma ad un principio, quale quello di parità delle parti, pacificamente già insito nel pregresso sistema dei valori costituzionali, trovando tale preclusione giustificazione «nell'obiettivo primario di una rapida e completa definizione dei processi svoltisi in primo grado secondo il rito alternativo di cui si tratta: rito che — sia pure, oggi, per scelta esclusiva dell'imputato — implica una decisione fondata, *in primis*, sul materiale raccolto dalla parte che subisce la limitazione censurata, fuori delle garanzie del contraddittorio» (ord. n. 21 del 2001; nello stesso senso, ord. n. 363 del 1991, n. 373 del 1991, n. 305 del 1992 e n. 165 del 2003).

Orbene, l'esame della relazione di accompagnamento alla proposta di legge d'iniziativa del deputato Pecorella (Camera dei deputati n. 4604) rende evidente che la limitazione dei poteri processuali del pubblico ministero, lungi dal venire giustificata in ragione della sua peculiare posizione istituzionale, o della funzione ad esso affidata ovvero delle esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia, è stata ricondotta esclusivamente alla necessità di adeguamento dell'ordinamento interno al principio sancito dal Protocollo addizionale n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, reso esecutivo dalla legge 9 aprile 1990, n. 98, che «all'art. 2 statuisce il diritto al doppio grado di giurisdizione in materia penale per chiunque venga dichiarato colpevole di una infrazione penale da un tribunale», e ciò sul rilievo che tale principio «allo stato è reso vano dal vigente codice di procedura penale nella parte in cui, prevedendo che possa essere impugnata la sentenza di primo grado di proscioglimento dell'imputato da parte del pubblico ministero, in caso di sentenza di condanna in sede di gravame, non concede la possibilità di ottenere un secondo grado di giudizio nel merito in favore del condannato, che ne avrebbe diritto in forza del principio esposto».

Le ragioni addotte a fondamento della disciplina normativa in esame appaiono alla Corte non solo estranee a quelle che legittimano una limitazione dei poteri processuali del pubblico ministero ma anche del tutto prive di fondamento.

Ed, infatti, la Corte costituzionale, mentre ha ripetutamente affermato che «il doppio grado di giurisdizione di merito non forma oggetto di garanzia costituzionale» (sent. n. 117 del 1973; sent. n. 62 del 1981; sent. n. 301 del 1986; n. 543 del 1989, n. 438 del 1994; ord. n. 421 del 2001) ha ritenuto che «il tenore dell'art. 2, comma 1, del Protocollo addizionale n. 7, anche attraverso il confronto con quanto già disposto in tema di impugnazioni dall'art. 14, comma 1, del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 19 dicembre 1966, ratificato dall'Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881, non legittima una interpretazione per cui il riesame ad opera di un tribunale superiore debba coincidere con un giudizio di merito. La formulazione dell'art. 2, nel demandare al legislatore interno ampi spazi per la disciplina dell'esercizio del diritto all'impugnazione, non esclude, infatti, che il principio si sostanzi nella previsione del ricorso in Cassazione, già previsto dalla Costituzione italiana».

Né, secondo la Corte, varrebbe sostenere che, essendo la ricorribilità in Cassazione già prevista dalla Costituzione, l'art. 2, comma 1, della Convenzione avrebbe introdotto il diritto ad un secondo giudizio di merito, poiché in tal modo si incorrerebbe in un palese vizio logico «in quanto la norma convenzionale verrebbe interpretata alla luce del diritto interno, come se la disposizione pattizia avesse il ruolo di riempire i vuoti dell'ordinamento nazionale. Vuoto che, tra l'altro, non si porrebbe in contraddizione con l'ordinamento costituzionale italiano, alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Corte in tema di non rilevanza costituzionale della garanzia del doppio grado di giurisdizione» (sent. n. 288 del 1997).

Ciò posto, appare evidente che la nuova disciplina crea un'irragionevole disparità di trattamento, rilevante ai sensi degli artt. 3 e 111 della Costituzione, a sfavore del pubblico ministero, disparità che non può trovare giustificazione nel fatto che la proposizione dell'appello sia formalmente preclusa ad entrambe le parti, ben diverso essendo il rispettivo interesse sostanziale a proporre impugnazione avverso sentenza di proscioglimento, né appare legittimata da alcun'altra apprezzabile esigenza.

La questione di legittimità costituzionale del cit. art. 10, legge n. 46 del 2006 in riferimento al novellato art. 593 cod. proc. pen. appare, inoltre, non manifestamente infondata anche sotto il diverso profilo della violazione del parametro della ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111, secondo comma, seconda ipotesi, Cost.

Va, invero, rilevato che, nell'ipotesi di ingiusta sentenza di proscioglimento e di conseguente impugnazione accolta, il percorso processuale ordinario imposto dalla nuova normativa si snoda attraverso non meno di cinque gradi di giudizio (assoluzione in primo grado, annullamento della Cassazione, condanna in primo grado, conferma in appello, rigetto del ricorso in Cassazione), laddove nel precedente sistema esso si completava in soli tre gradi (assoluzione in primo grado, riforma in appello, rigetto del ricorso in Cassazione).

L'allungamento dei tempi processuali che ne deriva — e dunque la compressione del principio, a rilevanza costituzionale, di efficienza del processo — risulta ancora più sensibile e privo di giustificazione se si considera che con la recente legge n. 251/2005 sono stati ridotti i termini di prescrizione per numerosi reati, in ordine ai quali dunque l'iter processuale innescato da un'ingiusta sentenza di proscioglimento pare destinato a concludersi con una sentenza dichiarativa della prescrizione, piuttosto che con una sentenza definitiva che accerti nel merito la penale responsabilità.

La violazione del principio di ragionevole durata del processo appare ancora più evidente qualora, come appunto nella fattispecie, debba farsi applicazione della disciplina transitoria contenuta nel cit. art. 10, legge n. 46 del 2006.

Detta disposizione, la quale tratteggia la sorte dei processi pendenti in sede di gravame in forza di un appello legittimamente presentato dal pubblico ministero, destinandoli ad un'indiscriminata declaratoria d'inammissibilità e ad un successivo ricorso per Cassazione da parte del pubblico ministero avverso l'assoluzione di primo grado, aggiunge ulteriori motivi di violazione del principio, già intaccato dal nuovo disegno normativo, di ragionevole durata del processo.

Ed, infatti, il nuovo sistema normativo, derogando al principio *tempus regit actum* che governa la materia processuale, non solo sacrifica ineludibilmente un atto di gravame tempestivamente proposto, costringendo la parte interessata a presentarne un altro, ma comporta l'inevitabile differimento della presentazione di esso all'eseguita notifica del provvedimento di inammissibilità e, pertanto, ad un termine futuro ed incerto, considerati i tempi di fissazione dei processi di appello normalmente scanditi in base ai termini prescrizionali misurati sui tre gradi del giudizio, sinora fisiologici.

*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 cod. proc. pen., come modificato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, e dell'art. 10 della medesima legge in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione;*

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

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

Così deciso in Trieste, il 31 ottobre 2006.

*Il Presidente: PATRIARCHI*

N. 333

*Ordinanza del 30 novembre 2006 emessa dalla Corte d'appello di Trieste  
nel procedimento penale a carico di Talozzi Teofrasto*

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione (salvo nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, se la nuova prova è decisiva) - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Lesione del principio di parità tra le parti - Irragionevole disparità di trattamento - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**

- 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 e 111.

## LA CORTE DI APPELLO

Nel procedimento penale in grado di appello n. 540/2004 R.G. App. nei confronti di Talozzi Teofrasto, giudicata con sentenza dd. 12 marzo 2004 del Tribunale di Trieste, con la quale l'imputato è stato assolto dal reato di cui agli artt. 81 e 640, secondo comma n. 1, c.p perché il fatto non sussiste, sentenza gravata da rituale appello da parte del Procuratore della Repubblica di Trieste, con richiesta di affermazione della penale responsabilità dell'imputato per il reato ascrittogli e di condanna alla pena di mesi otto di reclusione ed € 500,00 di multa;

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

In limine all'odierna udienza dibattimentale ritiene la Corte di dover sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 legge 20 febbraio 2006, n. 46, in riferimento all'art. 593 c.p.p., come modificato dall'art. 1 della medesima legge, per violazione del principio della parità delle parti nel processo e della ragionevole durata del processo sanciti dall'art. 111 della Costituzione, siccome rilevante e non manifestamente infondata per le ragioni appresso indicate.

Sotto il profilo della rilevanza è, infatti, evidente che la Corte, in applicazione della sopravvenuta normativa di cui all'art. 10 cit. legge n. 46 del 2006 in rif. all'art. 593 c.p.p., dovrebbe definire il grado di giudizio mediante pronuncia di ordinanza non impugnabile di inammissibilità, di talché verrebbe ad essere precluso l'esame delle questioni di merito proposte con l'interposto gravame, siccome non deducibili nell'eventuale ricorso per cassazione che il procuratore generale intendesse proporre, ai sensi del comma 3 del cit. art. 10 legge n. 46 del 2006, contro la sentenza di primo grado.

Sotto il diverso profilo della non manifesta infondatezza, non par dubbio alla Corte che la menzionata normativa si ponga in contrasto con i parametri degli art. 3 e 111 della Costituzione.

A tale riguardo conviene ricordare, che nella giurisprudenza della Corte costituzionale è stato più volte «ribadito che il principio, della parità tra accusa e difesa non comporta necessariamente l'identità tra i poteri processuali del pubblico ministero e quelli dell'imputato e del suo difensore» ed è stato, altresì, «sottolineato come una diversità di trattamento rispetto a tali poteri possa risultare giustificata sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia: ma, in ogni caso, il diverso trattamento riservato al Pubblico Ministero, per essere conforme a Costituzione, dovrà trovare una ragionevole motivazione proprio in quella peculiare posizione o in quella funzione o in quelle esigenze appena richiamate» (Corte costituzionale sent. n. 363 del 1991).

In base a tale orientamento, la Corte ha, in particolare, costantemente ritenuto che l'art. 443, comma 3, c.p.p., nella parte in cui non prevede la possibilità per il pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di condanna emesse a seguito di giudizio abbreviato, salvo che si tratti di sentenza che modifica il titolo del reato, non contrasta con l'art. 111, secondo comma, della Costituzione, come inserito dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, che ha conferito veste autonoma ad un principio, quale quello di parità delle parti, pacificamente già insito nel pregresso sistema dei valori costituzionali, trovando tale preclusione giustificazione nell'obiettivo primario di una rapida e completa definizione dei processi svoltisi in primo grado secondo il rito alternativo di cui si tratta: rito che — sia pure, oggi, per scelta esclusiva dell'imputato — implica una decisione fondata, *in primis*, sul materiale raccolto dalla parte che subisce la limitazione censurata, fuori delle garanzie del contraddittorio» (ord. n. 21 del 2001; nello stesso senso, ord. n. 363 del 1991, n. 373 del 1991, n. 305 del 1992 e n. 165 del 2003).

Orbene, l'esame della relazione di accompagnamento alla proposta di legge d'iniziativa del deputato Pecorella (Camera dei deputati n. 4604) rende evidente che la limitazione dei poteri processuali del pubblico ministero, lungi dal venire giustificata in ragione della sua peculiare posizione istituzionale, o della funzione ad esso affidata ovvero delle esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia, è stata ricondotta esclusivamente alla necessità di adeguamento dell'ordinamento interno al principio sancito dal Protocollo addizionale n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, reso esecutivo dalla legge 9 aprile 1990, n. 98, che «all'art. 2 statuisce il diritto al doppio grado di giurisdizione in materia penale per chiunque venga dichiarato colpevole di una infrazione penale da un tribunale», e ciò sul rilievo che tale principio «allo stato è reso vano dal vigente codice di procedura penale nella parte in cui, prevedendo che possa essere impugnata la sentenza di primo grado di proscioglimento dell'imputato da parte del pubblico ministero, in caso di sentenza di condanna in sede di gravame, non concede la possibilità di ottenere un secondo grado di giudizio nel merito in favore del condannato, che ne avrebbe diritto in forza del principio esposto».

Le ragioni addotte a fondamento della disciplina normativa in esame appaiono alla Corte non solo estranee a quelle che legittimano una limitazione dei poteri processuali del Pubblico Ministero ma anche del tutto prive di fondamento.

Ed, infatti, la Corte costituzionale, mentre ha ripetutamente affermato che «il doppio grado di giurisdizione di merito non forma oggetto di garanzia costituzionale» (sent. n. 117 del 1973; sent. n. 62 del 1981; sent. n. 301 del 1986; n. 543 del 1989, n. 438 del 1994; ord. n. 421 del 2001) ha ritenuto che «il tenore dell'art. 2, comma 1, del protocollo addizionale n. 7, anche attraverso il confronto con quanto già disposto in tema di impugnazioni dall'art. 14, comma 1, del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 19 dicembre 1966, ratificato dall'Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881, non legittima una interpretazione per cui il riesame ad opera di un tribunale superiore debba coincidere con un giudizio di merito. La formulazione dell'art. 2, nel demandare al legislatore interno ampi spazi per la disciplina dell'esercizio del diritto all'impugnazione, non esclude, infatti, che il principio si sostanzi nella previsione del ricorso in Cassazione, già previsto dalla Costituzione italiana».

Né, secondo la Corte, varrebbe sostenere che, essendo la ricorribilità in Cassazione già prevista dalla Costituzione, l'art. 2, comma 1, della Convenzione avrebbe introdotto il diritto ad un secondo giudizio di merito, poiché in tal modo si incorrerebbe in un palese vizio logico «in quanto la norma convenzionale verrebbe interpretata alla luce del diritto interno, come se la disposizione pattizia avesse il ruolo di riempire i vuoti dell'ordinamento nazionale. Vuoto che, tra l'altro, non si porrebbe in contraddizione con l'ordinamento costituzionale italiano, alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Corte in tema di non rilevanza costituzionale della garanzia del doppio grado di giurisdizione» (sent. n. 288 del 1997).

Ciò posto, appare evidente che la nuova disciplina crea un'irragionevole disparità di trattamento, rilevante ai sensi degli artt. 3 e 111 della Costituzione, a sfavore del pubblico ministero, disparità che non può trovare giustificazione nel fatto che la proposizione dell'appello sia formalmente preclusa ad entrambe le parti, ben diverso essendo il rispettivo interesse sostanziale a proporre impugnazione avverso sentenza di proscioglimento, né appare legittimata da alcun'altra apprezzabile esigenza.

La questione di legittimità costituzionale del cit. art. 10 legge n. 46 del 2006 in riferimento al novellato art. 593 cod. proc. pen. appare, inoltre, non manifestamente infondata anche sotto il diverso profilo della violazione del parametro della ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111, secondo comma, seconda ipotesi, della Costituzione.

Va, invero, rilevato che, nell'ipotesi di ingiusta sentenza di proscioglimento e di conseguente impugnazione accolta, il percorso processuale ordinario imposto dalla nuova normativa si snoda attraverso non meno di cinque gradi di giudizio (assoluzione in primo grado, annullamento della Cassazione, condanna in primo grado, conferma in appello, rigetto del ricorso in Cassazione), laddove nel precedente sistema esso si completava in soli tre gradi (assoluzione in primo grado, riforma in appello, rigetto del ricorso in Cassazione).

L'allungamento dei tempi processuali che ne deriva — e dunque la compressione del principio, a rilevanza costituzionale, di efficienza del processo — risulta ancora più sensibile e privo di giustificazione se si considera che con la recente legge n. 251/2005 sono stati ridotti i termini di prescrizione per numerosi reati, in ordine ai quali dunque l'iter processuale innescato da un'ingiusta sentenza di proscioglimento pare destinato a concludersi con una sentenza dichiarativa della prescrizione, piuttosto che con una sentenza definitiva che accerti nel merito la penale responsabilità.

La violazione del principio di ragionevole durata del processo appare ancora più evidente qualora, come appunto nella fattispecie, debba farsi applicazione della disciplina transitoria contenuta nel cit. art. 10 legge n. 46 del 2006.

Detta disposizione, la quale tratteggia la sorte dei processi pendenti in sede di gravame in forza di un appello legittimamente presentato dal pubblico ministero, destinandoli ad un'indiscriminata declaratoria d'inammissibilità e ad un successivo ricorso per Cassazione da parte del pubblico ministero avverso l'assoluzione di primo grado, aggiunge ulteriori motivi di violazione del principio, già intaccato dal nuovo disegno normativo, di ragionevole durata del processo.

Ed, infatti, il nuovo sistema normativo, derogando al principio *tempus regit actum* che governa la materia processuale, non solo sacrifica ineludibilmente un atto di gravame tempestivamente proposto, costringendo la parte interessata a presentarne un altro, ma comporta l'inevitabile differimento della presentazione di esso all'eseguita notifica del provvedimento di inammissibilità e, pertanto, ad un termine futuro ed incerto, considerati i tempi di fissazione dei processi di appello normalmente scanditi in base ai termini prescrizionali misurati sui tre gradi del giudizio, sinora fisiologici.

*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 cod. proc. pen., come modificato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, e dell'art. 10 della medesima legge in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione;*

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

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

Così deciso in Trieste, il 30 novembre 2006.

*Il Presidente: GULOTTA*

N. 334

*Ordinanza del 28 novembre 2006 emessa dalla Corte d'appello di Perugia  
nel procedimento penale a carico di Maragoni Mauro*

**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

Visti gli atti del procedimento penale a carico di Maragoni Mauro, che è stato assolto, con sentenza in data 15 dicembre 2004 del Tribunale di Terni in composizione monocratica, dal reato di omicidio colposo in danno di Giubila Ulisse; sentenza impugnata, in via principale dal p.g. con atto depositato in data 28 maggio 2005, nonché in via incidentale dalle parti civili costituite, con atto depositato in data 11 luglio 2005;

Sentiti il p.g. di udienza e le parti private che hanno chiesto la sospensione del presente procedimento richiamandosi a precedenti ordinanze di questa Corte che ha sollevato 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;

## 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 impuginate, dovrebbe dichiarare l'inammissibilità dell'appello medesimo;

Nel caso di specie risulta rilevante altresì la questione 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.

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 ritiene la Corte di dover sollevare d'ufficio questione 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 erranee, 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 inazionalità.

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 quindici, trenta o quarantacinque 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 potersi 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 cori 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 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 novellato 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 *voluntas 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 celeberranno i normali tre gradi di giudizio, con rischio elevatissimo di prescrizione del reato, vieppiù 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 questione relativa all'appello, in via incidentale, proposto 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, data la natura incidentale dello stesso e la stretta dipendenza dalle sorti dell'appello del p.g. la decisione in ordine alle quali ha carattere pregiudiziale ed 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, comma 2, 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 della 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 28 novembre 2006.

*Il Presidente: MEDORO*

N. 335

*Ordinanza del 1° dicembre 2006 emessa dalla Corte d'appello di Perugia  
nel procedimento penale a carico di Antonini Carlo 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'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 art. 593 c.p.p., come modificato dall'art. 1, legge n. 46/2006, e 10, legge cit. sollevata dalla procura generale,

## 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.

Venendo dunque all'esame del merito della questione sollevata dal p.g. ritiene la Corte che l'eccezione di incostituzionalità del combinato disposto degli art. 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 erranee, 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 del 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 novellato 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 *voluntas 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, vieppiù 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.

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 della Costituzione, secondo quanto esposto nella parte motiva.*

*Sospende il presente procedimento ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Manda alla cancelleria per la notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, ai presidenti delle due Camere del Parlamento, nonché alle parti processuali.*

Perugia, udienza del 1° dicembre 2006.

*Il Presidente: MUSCATO*

N. 336

*Ordinanza del 1° dicembre 2006 emessa dalla Corte d'appello di Perugia  
nel procedimento penale a carico di Mencaglia Francesco*

**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

Ha emesso la seguente ordinanza.

Letta l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 593 c.p.p., come modificato dall'art. 1, legge n. 46/2006, in relazione agli articoli 3, 24, 111 della Costituzione sollevata dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Perugia nel procedimento a carico di Mencaglia Francesco, nato a Perugia il 4 gennaio 1950, in esito al quale il giudice per l'udienza preliminare presso Tribunale di Perugia, con sentenza emessa, a seguito di rito abbreviato, in data 17 febbraio 2006, assolse l'imputato dal reato di cui agli artt. 640, secondo comma, n. 1, 81, 61, n. 9 codice penale, perché il fatto non costituisce reato, sentenza tempestivamente appellata dal citato procuratore della Repubblica;

Rilevato che, secondo l'appellante, la norma indicata viola il principio di uguaglianza, nonché quello della parità delle parti processuali, che non può essere considerato rispettato per il fatto che detta norma ha stabilito anche l'inappellabilità, da parte dell'imputato, di appellare una sentenza di proscioglimento, essendo evidente che, in questo caso, l'imputato non ha alcun interesse ad appellare, ciò che non è per la pubblica accusa che mira ad ottenere il riconoscimento della responsabilità dell'imputato quale soddisfazione dell'interesse al rispetto della legge di cui è portatore;

## O S S E R V A

Nel presente processo la questione di illegittimità della norma sopra citata (e dell'art. 10 della legge cit., nonché degli artt. 6, comma 1, legge n. 46/2006 e 576 c.p.p. come novellato) 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, anche nel caso in esame per il disposto del comma 4 del citato art. 10 della legge n. 46/2006, avendo la Corte di cassazione annullato la sentenza della Corte d'appello di Ancona su punti non concernenti la pena, né la misura di sicurezza.

Venendo dunque all'esame del merito della questione sollevata dal pubblico ministero 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 inibisce 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'eccepente.

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 erranee, 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 n. 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 *voluntas 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 erronee, 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, vieppiù 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 inadeguati all'assolvimento dei compiti previsti dall'art. 112 Cost.» che risulta, conseguentemente, indirettamente violato.

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 della Costituzione, secondo quanto esposto nella parte motiva.*

*Sospende il presente procedimento ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Manda alla cancelleria per la notifica della presente al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, nonché per gli ulteriori adempimenti di competenza.*

Perugia, udienza del 1° dicembre 2006.

*Il Presidente: MUSCATO*

N. 337

*Ordinanza del 1° dicembre 2006 emessa dalla Corte d'appello di Perugia  
nel procedimento penale a carico di Gelsi Gian Michele 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'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. sollevata dalla procura generale,

## 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.

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 erranee, 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 potersi 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 novellato 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 *voluntas 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 pressocché 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, vieppiù 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 inadeguati all'assolvimento dei compiti previsti dall'art. 112 Cost.» che risulta, conseguentemente, indirettamente violato.

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 della Costituzione, secondo quanto esposto nella parte motiva.*

*Sospende il presente procedimento ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Manda alla cancelleria per la notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, nonché alle parti processuali.*

Perugia, udienza del 1° dicembre 2006.

*Il Presidente: MUSCATO*

N. 338

*Ordinanza del 5 dicembre 2006 emessa dalla Corte d'appello di Perugia  
nel procedimento penale a carico di Lausi Fabiano*

**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. sollevata dalla procura generale,

## 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.

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 erranee, 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 criticare 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 novellato 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 *voluntas 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, vieppiù 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.

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 della Costituzione, secondo quanto esposto nella parte motiva.*

*Sospende il presente procedimento ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Manda alla cancelleria per la notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, nonché alle parti processuali.*

Perugia, udienza del 5 dicembre 2006.

*Il Presidente: MUSCATO*

N. 339

*Ordinanza del 19 ottobre 2006 emessa dal Tribunale di Velletri - Sezione distaccata di Albano Laziale  
nel procedimento penale a carico di Grado Simone*

**Processo penale - Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace - Competenza per materia determinata dalla connessione - Ipotesi di persona imputata di più reati commessi con più azioni od omissioni esecutive di un medesimo disegno criminoso - Esclusione della connessione tra procedimenti di competenza del giudice di pace e procedimenti di competenza di altro giudice - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del principio di ragionevole durata del processo.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 111, comma secondo.

IL TRIBUNALE

Visti gli atti del proc. pen. n. 599/2006 R.G. Dib. (n. 3174/05 R.G.N.R.), iscritto a nome di Grado Simone,

O S S E R V A

A tenore dell'art. 6, comma 1 del decreto legislativo 28 agosto 2000 n. 274 «tra procedimenti di competenza del giudice di pace e procedimenti di competenza di altro giudice, si ha connessione solo nel caso di persona imputata di più reati commessi con una sola azione od omissione», vale a dire in concorso formale.

Ciò vuoi dire che, per espressa volontà della legge, non v'è connessione allorquando un reato di competenza del giudice di pace sia stato commesso, con una distinta azione od omissione, in esecuzione del medesimo disegno criminoso nell'ambito del quale sia stato commesso altro reato di competenza del tribunale (o della Corte d'assise).

In altri termini, stando al testo della norma citata, il reato continuato (e cioè l'ipotesi di una pluralità di reati che siano stati commessi, vuoi in tempi diversi, vuoi nel medesimo contesto temporale con più azioni od omissioni esecutive del medesimo disegno criminoso) non dà luogo a connessione dei procedimenti agli effetti della modificazione della competenza per materia allorquando uno dei reati in concorso appartenga alla competenza per materia del giudice di pace.

In applicazione di detta disposizione, questo giudice dovrebbe dichiarare la propria incompetenza per materia, in ordine all'imputazione di lesione volontaria lievissima, dovendosi escludere che tale reato sia stato commesso in concorso formale con taluno dei reati ulteriori ascritti al grado (vale a dire con la stessa azione costitutiva di uno di essi).

Sulla scorta di tale premessa è lecito dubitare della ragionevolezza della disposizione dettata dall'art. 6, comma 1 del decreto legislativo 274/2000.

A tal fine basti porre mente alle conseguenze che, di fatto e di diritto, discenderebbero dalla dichiarazione d'incompetenza per materia relativamente al reato di lesione volontaria e dalla successiva, eventuale, condanna dell'imputato per gli altri reati ascrittigli.

Invero, vuoi nel caso che una sentenza di condanna fosse pronunciata dal Tribunale prima di quella pronunciata dal giudice di pace, vuoi nel caso inverso, il giudice che si accingesse a pronunciare la seconda sentenza non potrebbe ignorare la circostanza che il reato (o i reati) oggetto della prima sentenza è stato (sono stati) commesso (commessi) in esecuzione del medesimo disegno criminoso, e non potrebbe astenersi dal determinare la pena in conformità della disciplina relativa.

È bensì vero che, in difetto, si potrebbe comunque provvedere in sede di esecuzione ai sensi dell'art. 671 c.p.p., ma è innegabile che in tal modo si darebbe luogo ad una gratuita complicazione, con conseguente ritardo nella definizione del processo.

Si aggiunga che il giudice di pace non può infliggere le pene della reclusione o dell'arresto, cosicché è sommamente dubbio che possa applicare un aumento della pena inflitta dal tribunale, e lo stesso rilievo varrebbe, *mutatis mutandis*, nel caso che la sentenza del tribunale intervenisse dopo quella del giudice di pace.

In conclusione è lecito dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1 decreto legislativo 274/2000 nella parte in cui esclude che ricorra connessione tra procedimenti di competenza del g.d.p. e procedimenti di competenza di altro giudice nei casi di persona imputata di più reati commessi con più azioni od omissioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, e ciò per contrasto con gli artt. 3 e 111, secondo comma Cost., per le ragioni sopra esposte.

La questione è rilevante ai fini del presente giudizio poiché, diversamente questo giudice dovrebbe dichiararsi incompetente per materia in ordine ad uno dei reati contestati, ancorché commesso in evidente esecuzione del medesimo disegno criminoso nell'ambito del quale sono stati commessi tutti gli altri reati contestati (o quantomeno quelli di minaccia e danneggiamento).

*P. Q. M.*

*Letto l'art. 23 della legge n. 11/3/1953 n. 87 solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1 del decreto legislativo 28 agosto 2000 n. 274 per sospetto contrasto con gli artt. 3 e 111, secondo comma Cost., per le ragioni esposte in motivazione;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e, per l'effetto, sospende il giudizio;*

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

Albano Laziale, addì 19 ottobre 2006

*Il giudice:* FERRAIUOLO

N. 340

*Ordinanza del 18 dicembre 2006 emessa dal G.i.p. del tribunale di Modena  
nel procedimento penale a carico di Jebali Hassen*

**Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle circostanze inerenti alla persona del colpevole nel caso previsto dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. (recidiva reiterata) - Violazione del principio di legalità - Lesione del principio della funzione rieducativa della pena.**

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

## IL TRIBUNALE

1. — Tratto a giudizio con decreto di giudizio immediato, Jebali Hassen, imputato del reato di cui all'art. 73, d.P.R. 309/1990 per avere detenuto a fini di illecita cessione a terzi gr. 4,152 di sostanza stupefacente tipo eroina, con un principio attivo compreso tra il 12,1 ed il 15,1%, pari a complessivi gr. 0,573 utile per il confezionamento di 23 dosi, chiedeva procedersi con rito abbreviato.

La norma da ultimo richiamata, novellando per l'appunto la norma codicistica, stabilisce che «Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle circostanze inerenti alla persona del colpevole, esclusi i casi previsti dall'articolo 99, quarto comma, nonché dagli articoli 111 e 112, primo comma, numero 4), per cui vi è divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle ritenute circostanze aggravanti, ed a qualsiasi altra circostanza per la quale la legge stabilisca una pena di specie diversa o determini la misura della pena in modo indipendente da quella ordinaria del reato».

2. — Il tenore letterale della disposizione sopra riportata appare chiaro nell'introdurre una limitazione al potere del giudice di formulare il giudizio di prevalenza di eventuali circostanze attenuanti in presenza della recidiva reiterata, derogando in tal modo al disposto generale dell'art. 69, comma 4, c.p. introdotto dall'art. 6 del d.l. 11 aprile 1974, n. 99, convertito, con modificazioni, nella legge 7 giugno 1974 n. 220.

In particolare, non può convenirsi sulla fondatezza della diversa opinione, pure prospettata al fine di circoscrivere la portata applicativa della disposizione di legge, che il divieto di prevalenza possa essere limitato alle sole circostanze attenuanti inerenti la persona del colpevole, posto che in tal caso si finirebbe per escludere la praticabilità del giudizio di prevalenza soltanto alle attenuanti previste agli artt. 89, 91, 95, 96, 98 c.p. con esiti del tutto marginali, rispetto alla finalità conclamata di inasprimento del trattamento sostanziale e processuale del recidivo reiterato, e finanche irragionevoli (in via esemplificativa, potrebbe essere riconosciuta la prevalenza sulla recidiva reiterata dell'attenuante di cui all'art. 62 n. 2 c.p. e non della seminfermità mentale).

Nemmeno appare praticabile la soluzione ermeneutica che poggia sulla distinzione tra la generica locuzione «attenuanti» di cui all'inciso e le attenuanti «qualificate» della seconda parte del comma, per farne discendere la limitazione del divieto di prevalenza alle sole attenuanti comuni (art. 62 c.p.) e non alle attenuanti ad effetto speciale ovvero a quelle che prevedono una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato, posto che, a prescindere dalla debolezza del dato letterale al quale dovrebbe affidarsi il compito di marcare una consapevole scelta di campo del legislatore (che, interpolando l'art. 69, comma 4 c.p. nella formulazione previgente, ben potrebbe avere adottato, nell'inciso, un termine volutamente omnicomprensivo) non appare scevra anche in questo caso da profili di irragionevolezza consentendo la possibilità di riservare un trattamento sanzionatorio di maggior favore proprio ai recidivi che, ad esempio, potrebbero lucrare l'effetto di prevalenza dell'attenuante di cui all'art. 648, comma 2 c.p., e non quella dell'art. 62 n. 4 c.p..

Non ignora poi lo scrivente che l'ordinamento contempla l'esistenza di disposizioni di legge che, derogando al principio dell'art. 69 comma 4 c.p., introducono limitazioni al giudizio di comparazione delle circostanze eterogenee.

Si allude, in particolare, all'art. 1, comma 3 del d.l. 15 dicembre 1979, n. 625, convertito nella legge 6 febbraio 1980, n. 15, per i reati commessi con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico; all'art. 7, comma 2 del d.l. 13 maggio 1991, n. 152, convertito con modificazioni nella legge 12 luglio 1991, n. 203, per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis c.p. o al fine di agevolare le associazioni di stampo mafioso; all'art. 3, comma 2 del d.l. 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno

1993, n. 205, per i delitti commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, religioso; all'art. 12 comma 3-*quater* del d.lgs 25 luglio 1998, n. 286, introdotto dall'art. 11 comma 1 lett. c) della legge 30 luglio 2002, n. 189, per i delitti di introduzione illegale di cittadini extracomunitari.

Con la prima delle disposizioni sopra citate veniva disposto che «le circostanze attenuanti concorrenti con l'aggravante di cui al primo comma (ossia la finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico: n.d.e.) non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a questa ed alle circostanze aggravanti per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa o ne determina la misura in modo indipendente da quella ordinaria del reato»;

La norma ebbe a superare il vaglio di costituzionalità per l'assente violazione dell'art. 3, avendo il giudice delle leggi ritenuto che la preclusione del giudizio di prevalenza delle circostanze attenuanti non avrebbe necessariamente impedito la loro applicazione, dal momento che il venir meno della obbligatorietà del giudizio di bilanciamento — determinato proprio dalla limitazione del potere discrezionale del giudice imposto dall'art. 1, comma 3 — avrebbe consentito il recupero del principio generale sancito dall'art. 63 comma 3 c.p., con la conseguente possibilità di calcolare la diminuzione di pena una volta applicata (obbligatoriamente) l'aggravante (sentenza. 38/1985).

In altri termini, la corretta interpretazione della disposizione avrebbe posto il giudice nell'alternativa tra effettuare il giudizio di bilanciamento riconoscendo carattere di prevalenza all'aggravante - unico epilogo consentito in questo caso - ovvero escluderlo e dare luogo all'aumento per l'aggravante ed alla diminuzione per l'attenuante o le attenuanti riconosciute.

Di tenore sostanzialmente analogo le ulteriori disposizioni sopra richiamate che, con formulazione non dissimile prevedono il divieto di equivalenza o prevalenza delle circostanze attenuanti, diverse da quella di cui all'art. 98 c.p., rispetto alle aggravanti da esse introdotte, stabilendo altresì che «le diminuzioni di pena si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alla... aggravante».

La rottura dell'obbligatorietà del giudizio di bilanciamento delle circostanze, evidenziata da parte della dottrina, affermata dalla sentenza 38/1985 con riferimento all'aggravante della finalità di terrorismo, sostanzialmente ripresa e puntualizzata dalle successive disposizioni derogatrici, potrebbe indurre a ritenere che anche nel caso di specie l'interpretazione costituzionalmente orientata imponga una lettura dell'art. 69, comma 4 c.p. su una duplicità di piani, scindendo l'ipotesi in cui il giudice intenda procedere al bilanciamento — nel qual caso la rilevanza della rediva reiterata imporrebbe di pervenire ad un giudizio di prevalenza o di equivalenza — da quella in cui ritenga prevalenti le attenuanti, nel qual caso l'effetto della norma in questione si risolverebbe nell'imporre l'applicazione, a questo punto obbligatoria, dell'aggravante sulla pena risultante dalla comparazione tra attenuanti diverse dalla recidiva reiterata.

Reputa tuttavia chi scrive che una simile interpretazione non possa ricavarsi né dal testo normativo, né per via sistematica.

In primo luogo, è il caso di constatare che l'art. 3 della legge 251 è intervenuto direttamente sul testo dell'art. 69 c.p., ciò che pare assumere effetti conformativi della disciplina del concorso di circostanze eterogenee, modellandola in via generale nel senso di precludere uno dei possibili esiti dell'esplicazione del potere discrezionale del giudice, quello cioè della prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata. In altri termini, l'interpolazione del testo codicistico parrebbe riaffermare, vincolandone gli esiti giudiziali, il principio del bilanciamento di circostanze, piuttosto che implicare la rottura.

In secondo luogo la disposizione in oggetto non prevede, a differenza delle norme di legislazione speciale, il richiamo alla disciplina del concorso eterogeneo stabilita dall'art. 63 c.p., e tale scelta non sembra priva di significato, dal momento che la formulazione delle deroghe al principio ricavabile dall'art. 69 c.p. appariva giustificarsi proprio in ragione dell'adesione all'opzione interpretativa della Corte che si adisce, e della necessità di dissolvere le ambiguità interpretative cui aveva dato luogo la norma capostipite.

In altri termini, la nuova formulazione dell'art. 69 c.p. sembra imporsi come consapevole limitazione del potere discrezionale del giudice di procedere al giudizio di bilanciamento in tutte le possibili esplicazioni attraverso la preclusione di uno dei possibili esiti (il giudizio di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata).

3. — Ciò premesso, poiché appare assolutamente non controverso che la disposizione di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309/1990 integri una circostanza attenuante ad effetto speciale, è di tutta evidenza che a fronte della contestazione della recidiva reiterata sarebbe precluso il giudizio di prevalenza della prima che, al più, potrebbe incidere, unitamente ad altre attenuanti — ad esempio le generiche — a fondare un giudizio di equivalenza.

Da ciò discenderebbe che fatti di contenuta rilevanza sotto il profilo oggettivo, tanto per modalità dell'azione quanto per entità del dato ponderale, destinati di norma a trovare la risposta sanzionatoria nell'area di applicabi-

lità dell'ipotesi attenuata, ove consumati da recidivi reiterati (ed indipendentemente dalla natura della recidiva) dovrebbero necessariamente essere puniti a termini del ben più severo art. 73, comma 1 d.P.R. n. 309/1990, vale a dire con una pena minima edittale di anni 6 di reclusione ed E 26.000,00 di multa.

Più in generale, il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti, c.d. ad effetto ordinario e ad effetto speciale, priverebbe il giudice della possibilità di inquadrare il trattamento sanzionatorio nell'ambito valutativo della minor gravità in tutti quei casi di riconoscimento normativo — attraverso l'introduzione di ipotesi attenuate — del minor disvalore del fatto (è il caso, in via meramente esemplificativa degli artt. 609-*bis* u.c. c.p., 648, comma 2 c.p. o, con riguardo alle attenuanti ad effetto ordinario o comune, 323-*bis* c.p.).

L'interpretazione dell'art. 69, comma 4 c.p. come modificato dall'art. 3 della legge n. 251/05 sopra prospettata, che si ritiene la sola praticabile, sia sotto il profilo letterale che sotto quello sistematico, non sembra sottrarsi a fondati dubbi di legittimità costituzionale per violazione degli art. 25, comma 2 e 27 comma 3.

La giurisprudenza della Corte che si adisce ha da tempo fissato le coordinate che segnano la dimensione ontologica e finalistica del trattamento sanzionatorio secondo i precetti costituzionali ricavabili dall'art. 3 dai commi primo e terzo dell'art. 27.

La personalità della responsabilità penale, in particolare, è assicurata soltanto da un trattamento sanzionatorio che sia proporzionato rispetto al disvalore del fatto concreto, e tale proporzione diviene altresì misura della uguaglianza dei consociati rispetto alla pena, la cui applicazione viene in tal modo ad affrancarsi da connotazioni tali da privilegiare, in tutto o in parte, finalità di difesa sociale spesso discendenti da moti di opinione non sempre rispondenti a criteri di razionalità.

Difatti, «l'adeguamento delle risposte punitive ai casi concreti — in termini di uguaglianza e/o differenziazione di trattamento — contribuisce da un lato a rendere quanto più possibile "personale" la responsabilità penale, nella prospettiva segnata dall'art. 27, primo comma; e nello stesso tempo è strumento per una determinazione della pena quanto più possibile "finalizzata", nella prospettiva dell'art. 27, terzo comma, Cost. L'uguaglianza di fronte alla pena viene a significare, in definitiva, "proporzione" della pena rispetto alle "personali" responsabilità ed alle esigenze di risposta che ne conseguano, svolgendo una funzione che è essenzialmente di giustizia e anche di tutela delle posizioni individuali e di limite della potestà punitiva statale» (sent. 50/1980, richiamata dalle sentenze 299/1992, 306/1993).

Sotto altro ma connesso profilo, superando la concezione restrittiva che voleva il principio rieducativo destinato ad operare soltanto nella fase esecutiva, si è riconosciuto che la finalità enunciata dall'art. 27 terzo comma contiene un precetto rivolto allo stesso legislatore, segnalando «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» (sent. 313/1990).

Il divieto del giudizio di prevalenza della circostanze attenuanti rispetto alla recidiva reiterata implicherebbe una vera e propria eterogenesi dei fini, sovvertendo la finalità rieducativa in favore di esigenze di difesa sociale, ossia «sacrificando il singolo attraverso l'esemplarità della sanzione» (sent. 313/1990). Difatti, l'incidenza obbligatoriamente riconosciuta alla recidiva specifica nella dosimetria della pena si presta ad alterare la proporzione tra fatto e sanzione, connotando quest'ultima di un plusvalore rappresentativo di finalità eccedenti la funzione stessa della pena.

Se è vero che il contenuto del principio costituzionale sancito dall'art. 27, terzo comma, come rilevato dalla più aggiornata dottrina, non può spingersi oltre la possibilità di riappropriazione dei valori fondamentali della convivenza, tra i quali quello di prestare osservanza ai precetti dell'ordinamento penale, è di immediata evidenza la necessità che il destinatario percepisca il disvalore del reato commesso e l'esistenza di un rapporto di immanente proporzione tra fatto e sanzione.

Diversamente, la rottura del punto di equilibrio finirebbe per ingenerare sentimenti di insofferenza e ribellione ad una pena percepita, nella sua connotazione di esemplarità, come ingiustificatamente affittiva.

È quanto accade nel caso di specie in cui, proprio per effetto della preclusione del giudizio di prevalenza, fatti di contenuto, se non addirittura modesto disvalore (si pensi, per l'appunto alla detenzione per uso non esclusivamente personale di un quantitativo di stupefacente di poco eccedente i limiti tabellari, o della ricettazione di beni di scarso valore) verrebbero ad essere sottoposti, se commessi da qualsiasi recidivo reiterato, ad un trattamento sanzionatorio manifestamente sproorzionato, dal momento che è lo stesso legislatore a ritagliare un area di condotte meritevoli di una risposta sanzionatoria variabilmente più mite.

Sotto altro profilo, calibrando la comminatoria della pena anche in funzione della pericolosità sociale espressa dal recidivo reiterato secondo un giudizio sostanzialmente presuntivo (posto che nessun rilievo viene riconosciuto alla natura della recidiva ed alla qualità della capacità criminale da essa espressa) il legislatore finirebbe

per evocare aperture verso un diritto penale dell'autore, in evidente contrasto con l'art. 25, secondo comma Cost, che connette indefettibilmente la responsabilità penale — ed il trattamento sanzionatorio che ne consegue — alla consumazione di un «fatto» nella sua materialità.

La questione appare quindi non manifestamente infondata per la violazione sia dell'art. 27, terzo comma, sia dell'art. 25, secondo comma Cost.

4. — Essa è infine rilevante nel presente processo in quanto il prevenuto, pur dovendo rispondere di un fatto connotato da gravità riconducibile all'ambito di applicazione dell'ipotesi lieve *ex* art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309/1990, in quanto recidivo reiterato (lo stesso risulta gravato da quattro precedenti specifici) si vedrebbe applicato, in ipotesi di condanna, il più severo trattamento sanzionatorio previsto dal comma 1 dello stesso articolo.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 136 Cost. 1, legge Cost. 9 febbraio 1948, n. 1, 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 25, secondo comma e 27, terzo comma Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 4 c.p., come modificato dall'art. 3, legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle circostanze inerenti la persona del colpevole nelle ipotesi previste dall'art. 99, comma 4 c.p.*

*Sospende il presente giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che copia della presente ordinanza sia notificata al Presidente della Camera dei deputati, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Manda la cancelleria per quanto di competenza.*

Modena, addì 18 dicembre 2006.

*Il giudice: ZIROLDI*

07C0631

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. Gregoriotti, 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>SANBENEDETTO 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 Albuzzi, 8	0332	231386	830762
36100	<b>VICENZA</b>	LIBRERIA GALLA 1880	Viale Roma, 14	0444	225225	225238

### MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;
- presso le librerie concessionarie indicate (elenco consultabile sul sito [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it))

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Funzione Editoria - U.O. DISTRIBUZIONE  
 Attività Librerie concessionarie, Vendita diretta e Abbonamenti a periodici  
 Piazza Verdi 10, 00198 Roma  
 fax: 06-8508-4117  
 e-mail: [editoriale@ipzs.it](mailto:editoriale@ipzs.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando il codice fiscale per i privati. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.

Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono con pagamento anticipato, presso le agenzie in Roma e presso le librerie concessionarie.

**Per informazioni, prenotazioni o reclami attinenti agli abbonamenti oppure alla vendita della Gazzetta Ufficiale bisogna rivolgersi direttamente all'Amministrazione, presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA**

Gazzetta Ufficiale Abbonamenti  
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85082520

Vendite  
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85084117

Ufficio inserzioni  
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85082242

Numero verde  
 ☎ 800-864035

**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 5 1 6 \*

€ **11,00**