

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 24

# GAZZETTA UFFICIALE



## DELLA REPUBBLICA ITALIANA

---

*PARTE PRIMA*

Roma - Mercoledì, 20 giugno 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



# SOMMARIO

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 182. Sentenza 5 - 12 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Competenza e giurisdizione - Reato di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato - Attribuzione alla competenza del giudice in composizione collegiale - Lamentata irragionevole disparità di trattamento rispetto alla fattispecie di cui all'art. 640-bis cod. pen., di competenza monocratica, nonché violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge - Richiesta di pronuncia additiva per mere esigenze di coerenza sistematica e simmetria del trattamento processuale delle due fattispecie - Intervento precluso alla Corte - Inammissibilità della questione.**

– Cod. proc. pen., art. 33-bis, comma 1, lettera b).

– Costituzione, artt. 3 e 25 .....

Pag. 19

N. 183. Sentenza 5 - 12 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Corte dei conti - Giudizi di responsabilità - Norme della legge finanziaria 2006 - Soggetti condannati per fatti commessi prima dell'entrata in vigore delle norme censurate - Facoltà dei soggetti condannati in primo grado di chiedere, in sede di impugnazione, la definizione del procedimento mediante pagamento di una percentuale del danno quantificato nella sentenza - Possibilità per la sezione di appello della Corte dei conti, in caso di accoglimento della richiesta, di determinare la riduzione della somma dovuta in misura non superiore al 30 per cento del danno quantificato in primo grado - Prevista estinzione del giudizio a decorrere dalla data di deposito della ricevuta di versamento della somma dovuta dal condannato - Lamentata lesione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione, di ragionevolezza e di effettività della giurisdizione contabile - Questioni sollevate sulla base dell'erroneo presupposto interpretativo della automaticità della riduzione del danno - Non fondatezza.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 231, 232 e 233.

– Costituzione, artt. 3, 97, 101 e 103.

**Corte dei conti - Giudizi di responsabilità - Norme della legge finanziaria 2006 - Soggetti condannati per fatti commessi prima dell'entrata in vigore delle norme censurate - Facoltà dei soggetti condannati in primo grado di chiedere, in sede di impugnazione, la definizione del procedimento mediante pagamento di una percentuale del danno quantificato nella sentenza - Mancata previsione di analoga possibilità per il caso di condanna in appello - Lamentata violazione del principio di eguaglianza - Questione priva di rilevanza - Inammissibilità.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 231, 232 e 233.

– Costituzione, art. 3.

**Corte dei conti - Giudizi di responsabilità - Norme della legge finanziaria 2006 - Soggetti condannati per fatti commessi prima dell'entrata in vigore delle norme censurate - Facoltà dei soggetti condannati in primo grado di chiedere, in sede di impugnazione, la definizione del procedimento mediante pagamento di una percentuale del danno quantificato nella sentenza - Possibilità per la sezione di appello della Corte dei conti, in caso di accoglimento della richiesta, di determinare la riduzione della somma dovuta in misura non superiore al 30 per cento del danno quantificato in primo grado - Lamentata limitazione del ruolo del pubblico ministero contabile all'espressione di un parere, con violazione del diritto di difesa e del principio del giusto processo - Mancata verifica di altre soluzioni interpretative ipotizzabili - Inammissibilità delle questioni.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 231, 232 e 233.

– Costituzione, artt. 24 e 111 .....

» 22

## N. 184. Sentenza 5 - 12 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Legge finanziaria 2006 - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Prospettazione di pluralità di questioni - Trattazione separata delle questioni concernenti i commi 231 e 232 dell'art. 1 - Riserva di ulteriori decisioni.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 231 e 232.

**Corte dei conti - Norme della legge finanziaria 2006 - Giudizio di responsabilità amministrativa per fatti commessi antecedentemente all'entrata in vigore della legge finanziaria stessa - Facoltà dei soggetti condannati in primo grado di chiedere, in sede di impugnazione, la definizione del procedimento mediante pagamento di una percentuale del danno quantificato nella sentenza - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata lesione delle competenze provinciali in materia di ordinamento e personale degli uffici provinciali - Riconducibilità delle norme censurate alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 231 e 232.

– Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1, e 16.

**Corte dei conti - Norme della legge finanziaria 2006 - Giudizio di responsabilità contabile per fatti commessi antecedentemente all'entrata in vigore della legge finanziaria stessa - Facoltà dei soggetti condannati in primo grado di chiedere, in sede di impugnazione, la definizione del procedimento mediante pagamento di una percentuale del danno quantificato nella sentenza - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Lamentata introduzione di un anomalo provvedimento di «clemenza» in materia di responsabilità erariale - Dedotta disparità di trattamento tra i dipendenti e gli amministratori provinciali riguardo al momento dell'addebitabilità dell'illecito (prima o dopo l'entrata in vigore della legge finanziaria) - Denunciata violazione dei principi di buon andamento, certezza del diritto, razionalità ed eguaglianza - Evocazione di parametri estranei alla ripartizione di competenze - Inammissibilità della questione.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 231 e 232.

– Costituzione, artt. 3 e 97.....

Pag. 29

## N. 185. Ordinanza 5 - 12 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Sanzione amministrativa pecuniaria - Provvedimenti del Prefetto - Ordinanza-ingiunzione di pagamento - Notificazione nel termine di 150 giorni, anziché in quello di 90 previsto per la conclusione dei procedimenti amministrativi in genere - Denunciata violazione del principio di eguaglianza, del diritto di difesa, della garanzia del giusto processo e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Questione che postula una sentenza additiva dal contenuto costituzionalmente non obbligato - Manifesta inammissibilità.**

– Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204, comma 2, modificato dall'art. 4, comma 1-sexies, del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214.

– Costituzione, artt. 3, 24, 97, 111 e 113 .....

» 34

## N. 186. Ordinanza 5 - 12 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Ente responsabile per illecito amministrativo dipendente da reato - Partecipazione al processo con il proprio rappresentante legale, salvo che questi sia imputato del reato da cui dipende l'illecito amministrativo - Denunciata mancanza di una disciplina del conflitto di interessi fra l'ente tratto a giudizio ed il rappresentante legale, con lesione del diritto di difesa e dei principi del giusto processo - Ordinanza carente nella descrizione della fattispecie, con conseguente difetto di motivazione sulla rilevanza, e priva di un *petitum* determinato - Manifesta inammissibilità della questione.**

– D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, art. 39.

– Costituzione, artt. 24 e 111 .....

» 36

## N. 187. Ordinanza 5 - 12 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Reati concernenti armi ed esplosivi - Giudizio direttissimo - Previsione, secondo l'interpretazione della Corte di cassazione, che il P.M. proceda in deroga non solo ai casi ma anche alle forme regolate dall'art. 449 cod. proc. pen. - Denunciata irragionevole disparità di trattamento fra imputati nonché violazione del diritto di difesa e del principio di parità delle parti nel processo - Inesatta identificazione della norma oggetto di censura (*aberratio ictus*), con impugnativa, peraltro, relativa a norma già abrogata - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Cod. proc. pen., norme di attuazione, coordinamento e transitorie (d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271), art. 233.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, comma secondo, e 111, comma secondo

Pag. 38

## N. 188. Sentenza 5 - 14 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Campania - Tassa automobilistica regionale - Esenzione dal 1° gennaio 2005 per i veicoli appartenenti alle categorie internazionali M1 e N1 alimentati a gas metano e GPL o azionati con motore elettrico - Ricorso del Governo - Denunciata invasione della competenza statale esclusiva in ordine alla disciplina dei tributi istituiti con leggi statali - Successiva rinuncia al ricorso accettata dalla Regione - Estinzione parziale del processo.**

- Legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24, art. 23 (modificativo dell'art. 2, comma 1, della legge regionale 24 dicembre 2003, n. 28).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera e); legge 27 dicembre 1997, n. 449, art. 17, comma 5, lettere a) e b); d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39, art. 20; norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, art. 25.

**Ricerca scientifica e tecnica - Norme della Regione Campania - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Sottoposizione degli IRCCS campani «alla vigilanza della Regione» - Ricorso del Governo - Intervenuta abrogazione, in parte qua, della norma censurata - Inattuazione della norma *medio tempore* - Cessazione della materia del contendere.**

- Legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24, art. 7, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo, artt. 117, 118, primo comma, e 120, in combinato disposto; d.lgs. 16 ottobre 2003, n. 288, art. 1, comma 2.

**Regioni (in genere) - Norme della Regione Campania - Attribuzione con legge regionale di funzioni di indirizzo politico-amministrativo alla Giunta - Ricorso del Governo - Violazione della riserva statutaria in materia di riparto di funzioni tra Giunta, Presidente e singoli assessori e Consiglio regionale - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24, art. 4, comma 3.
- Costituzione, art. 123; statuto Regione Campania, artt. 20, punto 1, e 31.

**Ricerca scientifica e tecnica - Norme della Regione Campania - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Sottoposizione dell'attività di ricerca degli IRCCS campani al controllo della Regione - Ricorso del Governo - Indebita interferenza sull'attività di controllo affidata dalla normativa statale al Ministero della salute - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24, art. 7, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo (artt. 117, 118, primo comma, e 120, in combinato disposto); d.lgs. 16 ottobre 2003, n. 288, art. 8, comma 3.

**Ricerca scientifica e tecnica - Norme della Regione Campania - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Attribuzione al Presidente della Regione del potere di nominare i componenti del Consiglio di indirizzo e verifica degli IRCCS campani e alla Giunta regionale del potere di designare tutti i membri del Collegio sindacale dei medesimi Istituti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'Atto d'intesa tra Stato e Regioni che prevede la presenza nei suddetti organi di una componente di nomina ministeriale - Lamentata esorbitanza dalla potestà regionale concorrente in materia di tutela della salute, nonché lesione del principio di leale collaborazione - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma statale dettante le modalità di composizione del Consiglio di indirizzo e verifica e del Collegio sindacale, poi recepite nell'Atto di intesa assunto a parametro - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24, art. 7, commi 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, comma terzo, artt. 117, 118, primo comma, e 120, in combinato disposto; d.lgs. 16 ottobre 2003, n. 288; legge 16 gennaio 2003, n. 3.....

» 40

N. 189. Sentenza 5 - 14 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Questioni aventi ad oggetto norme legislative siciliane - Asserito contrasto con norme statali di grande riforma economico-sociale - Omessa indicazione della norma statutaria che si assume violata - Individuazione del parametro desumibile in modo chiaro dall'interpretazione complessiva dell'ordinanza di rimessione - Ammissibilità delle questioni - Rigetto dell'eccezione formulata dalla Regione Siciliana.**

**Impiego pubblico - Regione Siciliana - Istituzione di uffici stampa presso gli enti locali - Prevista applicazione ai giornalisti addetti a tali uffici del contratto nazionale di lavoro giornalistico - Contrasto con il generale principio della legislazione statale che riserva la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici privatizzati alla contrattazione collettiva - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge della Regione Sicilia 18 maggio 1996, n. 33, art. 58, comma 1, come modificato dall'art. 28, comma 1, della legge della Regione Sicilia 15 gennaio 1999, n. 4 e dall'art. 111, comma 1, della legge della Regione Sicilia 28 dicembre 2004, n. 17.
- Costituzione, art. 117, in relazione all'art. 1, comma 3, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, all'art. 2, comma 1, lettera a) della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e agli artt. 9, comma 5, e 10 della legge 7 giugno 2000, n. 150.

**Impiego pubblico - Regione Siciliana - Istituzione di uffici stampa presso gli enti locali - Attribuzione per legge ai componenti di detti uffici della qualifica e del trattamento contrattuale di capo servizio - Contrasto con il generale principio della legislazione statale che riserva la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici privatizzati alla contrattazione collettiva - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge della Regione Sicilia 17 marzo 2000, n. 8, art. 16, comma 2.
- Costituzione, art. 117, in relazione all'art. 1, comma 3, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, all'art. 2, comma 1, lettera a) della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e agli artt. 9, comma 5, e 10 della legge 7 giugno 2000, n. 150.

**Impiego pubblico - Regione Siciliana - Istituzione di uffici stampa presso gli enti locali - Attribuzione, in sede di prima applicazione della legge, ai giornalisti componenti gli uffici stampa già esistenti della qualifica e del trattamento contrattuale di redattore capo - Contrasto con il generale principio della legislazione statale che riserva la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici privatizzati alla contrattazione collettiva - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge Regione Sicilia 26 marzo 2002, n. 2, art. 127, comma 2.
- Costituzione, art. 117, in relazione all'art. 1, comma 3, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, all'art. 2, comma 1, lettera a) della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e agli artt. 9, comma 5, e 10, della legge 7 giugno 2000, n. 150 .....

Pag. 49

N. 190. Sentenza 5 - 14 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza ed assistenza - Sanitari iscritti agli ordini professionali italiani - Contributo obbligatorio per il mantenimento degli orfani dei sanitari italiani - Determinazione rimessa al consiglio di amministrazione della Fondazione Opera Nazionale Assistenza Orfani Sanitari Italiani, con regolamenti soggetti ad approvazione dei ministeri vigilanti - Denunciata violazione della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte - Eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza - Reiezione.**

**Previdenza ed assistenza - Sanitari iscritti agli ordini professionali italiani - Contributo obbligatorio per il mantenimento degli orfani dei sanitari italiani - Determinazione rimessa al consiglio di amministrazione della Fondazione Opera Nazionale Assistenza Orfani Sanitari Italiani, con regolamenti soggetti ad approvazione dei ministeri vigilanti - Mancata individuazione dei criteri per la quantificazione e la distribuzione del contributo - Violazione della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento dell'ulteriore profilo di censura.**

- Legge 7 luglio 1901, n. 306, art. 2, lettera e), quale sostituito dall'art. 52, comma 23, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.
- Costituzione, art. 23 (art. 3) .....

» 55

## N. 191. Sentenza 5 - 14 giugno 2007.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

**Imposte e tasse - Trattamento fiscale, disposto con legge della Regione Siciliana, applicabile ai contributi per la formazione all'autoimpiego - Assimilazione dei predetti contributi alle borse di studio - Nota interpretativa dell'Agenzia delle Entrate, Direzione centrale normativa e contenzioso, di risposta ad interpello - Esclusione dei contributi dalle esenzioni tributarie previste per le borse di studio - Conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Siciliana nei confronti dello Stato - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali in materia finanziaria e del principio di leale collaborazione - Inidoneità della risposta ad interpello (trattandosi di mero parere non integrante esercizio di potestà impositiva) a ledere le attribuzioni costituzionali della ricorrente - Inammissibilità del ricorso.**

- Nota dell'Agenzia delle Entrate, Direzione centrale normativa e contenzioso, Settore fiscalità generale e contenzioso, Ufficio persone fisiche, prot. N. 954-91232/2005 del 14 giugno 2005.
- Statuto Regione Sicilia, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.....

Pag. 59

## N. 192. Sentenza 5 - 14 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sull'aggravante della recidiva reiterata - Denunciato contrasto con il principio di ragionevolezza - Dedotta lesione del principio della funzione rieducativa della pena, del principio di legalità, dei principi di personalità della responsabilità penale - Lamentata disparità di trattamento rispetto a situazioni analoghe - Questioni sollevate sulla premessa della obbligatoria applicazione della recidiva reiterata e della impossibilità per il giudice di escluderla nel giudizio di bilanciamento con le concorrenti circostanze attenuanti, anche ad effetto speciale - Mancata verifica da parte dei rimettenti, in assenza di indirizzi giurisprudenziali consolidati, della possibilità di altre opzioni interpretative - Inammissibilità delle questioni.**

- Cod. pen., art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 27, primo e terzo comma, 101, comma secondo, e 111, primo e sesto comma .....

» 63

## N. 193. Sentenza 5 - 14 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Norme della legge finanziaria 2006 - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Prospettazione di pluralità di questioni - Trattazione della questione concernente il comma 277 dell'art. 1 - Riserva di ulteriori decisioni.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norma della legge finanziaria 2006 - Questione avente ad oggetto norma non applicata nei confronti della Regione ricorrente ma confermata nella sua vigenza dalla legge finanziaria 2007 e da questa estesa agli anni di imposta successivi al 2006 - Permanenza dell'interesse al ricorso - Esclusione della cessazione della materia del contendere.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 277, modificativo del comma 174 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Questione avente ad oggetto norma della legge finanziaria 2006 - Mancata enunciazione del parametro - Desumibilità dello stesso dal riferimento, contenuto nel ricorso, alla materia «coordinamento della finanza pubblica» - Rigetto dell'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura erariale.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 277, modificativo del comma 174 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Questione avente ad oggetto norma della legge finanziaria 2006 - Lamentata lesione della «autonomia politica» e della «dignità politica degli organi elettivi della Regione» - Insufficienza ad individuare il titolo di competenza regionale di cui si assume la lesione - Inammissibilità della censura.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 277, modificativo del comma 174 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Poteri di intervento del Presidente della giunta regionale, in qualità di commissario *ad acta*, finalizzati al ripiano del disavanzo di gestione del servizio sanitario regionale - Automatica maggioranza nella misura massima dell'addizionale IRPEF e dell'aliquota IRAP, con decadenza dei poteri del commissario *ad acta*, in caso di non tempestiva adozione degli interventi di ripiano - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Asserita introduzione di norme di dettaglio autoapplicative con conseguente esorbitanza dalla competenza statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» - Esclusione - Competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario dello Stato - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 277, modificativo del comma 174 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 117, comma terzo. ....

Pag. 74

N. 194. Sentenza 5 - 14 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Legge finanziaria 2006 - Ricorsi regionali - Prospettazioni di pluralità di questioni - Trattazione separata della questione concernente il comma 322 dell'art. 1 - Riserva di decisione sulle restanti.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Versamento alle Regioni delle somme ad esse spettanti a titolo di compartecipazione all'IVA - Corresponsione secondo un piano graduale definito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare previo parere della Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Piemonte - Lamentata violazione del principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Omessa motivazione in ordine al parametro evocato - Inammissibilità della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 322.
- Costituzione art. 97.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Versamento alle Regioni delle somme ad esse spettanti a titolo di compartecipazione all'IVA - Corresponsione secondo un piano graduale definito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare previo parere della Conferenza Stato-Regioni - Ricorsi delle Regioni Toscana, Piemonte, Campania e Liguria - Lamentata violazione dell'autonomia finanziaria regionale e del principio di leale collaborazione - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 322.
- Costituzione art. 119 .....

» 78



N. 195. Sentenza 5 - 14 giugno 2007.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

**Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni - Ricorso della Regione Veneto avverso sentenza di condanna al risarcimento del danno emessa dal Tribunale di Venezia nei confronti del Presidente-consigliere della Regione - Intervento nel giudizio di costituzionalità di soggetti già parti nel giudizio ordinario che ha originato il conflitto - Incidenza dell'esito di quest'ultimo sul diritto degli intervenienti di agire nel giudizio comune - Ammissibilità dell'intervento.**

**Consiglio regionale - Immunità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni - Sentenza del Tribunale civile di Venezia di condanna al risarcimento del danno emessa nei confronti del Presidente-consigliere della Regione Veneto, in relazione alle dichiarazioni da questi rese nei confronti di giornalisti - Conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Veneto - Eccezione di inammissibilità sollevata dalle parti intervenienti sul presupposto che venga contestato un mero *error in iudicando* - Reiezione, essendo il conflitto diretto a contestare radicalmente il potere dell'Autorità giudiziaria di accertare la responsabilità civile del Presidente-consigliere della Regione e, in via subordinata, il cattivo uso di tale potere.**

**Consiglio regionale - Immunità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni - Asserita esistenza di una forma di immunità rafforzata in capo alla figura del Presidente della Giunta per qualsiasi esternazione di tipo politico - Esclusione - Non riferibilità al Presidente della Giunta regionale, in quanto tale, della garanzia attribuita dall'art. 122 Cost. esclusivamente ai consiglieri regionali.**

- Sentenza del Tribunale di Venezia - III Sezione civile, del 30 aprile 2005, n. 1715.
- Costituzione, artt. 121, 122, comma quarto, e 123.

**Consiglio regionale - Immunità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni - Pretesa applicabilità ai consiglieri regionali della legge n. 140 del 2003 (recante disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 Cost.) - Erroneo presupposto interpretativo - Insuscettibilità di applicazione in via estensiva o analogica della normativa evocata.**

- Sentenza del Tribunale di Venezia - III Sezione civile, del 30 aprile 2005, n. 1715.
- Costituzione, artt. 121, 122, comma quarto, e 123.

**Consiglio regionale - Immunità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni - Delibera della Giunta regionale approvativa del ricorso per conflitto di attribuzione proposto a garanzia dell'immunità - Ritenuto effetto inibitorio della funzione giurisdizionale, equivalente a quello proprio della delibera di insindacabilità prevista dall'art. 68 Cost. - Erroneo presupposto interpretativo - Diversa natura degli atti - Impossibilità, in mancanza di delibera consiliare di insindacabilità, che la violazione dell'art. 122 possa trovare tutela nella forma del conflitto di attribuzione di cui è parte la Giunta e non il Consiglio.**

- Sentenza del Tribunale di Venezia - III Sezione civile, del 30 aprile 2005, n. 1715.
- Costituzione, artt. 121, 122, comma quarto, e 123.

**Consiglio regionale - Immunità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni - Sentenza del Tribunale civile di Venezia di condanna al risarcimento del danno emessa nei confronti del Presidente-consigliere della Regione Veneto, in relazione alle dichiarazioni da questi rese nei confronti di giornalisti - Conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Veneto - Ritenuta inscindibile connessione tra le dichiarazioni rese dal Presidente e l'esercizio dell'attività ad esso istituzionalmente spettante nella materia «ordinamento della comunicazione» - Omessa indicazione di alcun atto tipico posto in essere dal Presidente in connessione con le dichiarazioni contestate - Irrilevanza della generica inerenza delle dichiarazioni stesse rispetto al contesto politico ovvero a temi di rilevanza generale - Spettanza allo Stato e per esso al Tribunale di Venezia del potere di emettere la sentenza di condanna oggetto del conflitto.**

- Sentenza del Tribunale di Venezia - III Sezione civile, del 30 aprile 2005, n. 1715.
- Costituzione, artt. 121, 122, comma quarto, e 123 .....

Pag. 82

## N. 196. Ordinanza 5 - 14 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Società commerciali - Reato di false comunicazioni sociali - Trattamento sanzionatorio - Ritenuta carenza dei requisiti di adeguatezza ed effettività, con particolare riferimento alle soglie di rilevanza penale del fatto e ai termini di prescrizione - Denunciata elusione degli obblighi comunitari - Sopravvenuta modifica delle norme censurate - Necessità di verifica della persistente rilevanza della questione - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.**

- Cod. civ., artt. 2621, 2622, come sostituiti dal d.lgs. 11 aprile 2002, n. 61, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 10, 11 e 117; direttiva CEE, 9 marzo 1968, n. 151, art. 6; Trattato CE, art. 10.....

Pag. 92

## N. 197. Ordinanza 5 - 14 giugno 2007.

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile nei confronti di un parlamentare per il risarcimento dei danni per il reato di diffamazione - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Corte d'appello di Roma - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 26 gennaio 2005 (doc. IV-*quater*, n. 52).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26, comma terzo.....

» 99

## N. 198. Ordinanza 5 - 14 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Recidiva - Determinazione della pena in caso di recidiva reiterata - Divieto di prevalenza delle attenuanti - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento fra recidivi reiterati e lesione della funzione rieducativa della pena - Inesatta identificazione della norma oggetto di censura - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Cod. pen., art. 99, quarto comma, come modificato dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 27, comma terzo.....

» 101

## N. 199. Ordinanza 5 - 14 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Giudizio direttissimo - Reati in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa - Presentazione dell'imputato in udienza nel termine di quindici giorni dall'arresto o dall'iscrizione nel registro delle notizie di reato - Mancata previsione - Denunciata disparità di trattamento nonché lesione del diritto di difesa e dei principi sul giusto processo - Questione prospettata in relazione a funzionamento patologico della disciplina - Richiesta di pronuncia additiva implicante scelte discrezionali riservate al legislatore - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.L. 26 aprile 1993, n. 122, art. 6, comma 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.....

» 103

## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 27. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 giugno 2007 (della Regione Veneto).

**Turismo - Professioni - Guida turistica e accompagnatore turistico - Divieto di subordinazione ad autorizzazioni preventive, al rispetto di parametri numerici e di requisiti di residenza - Libero esercizio per i titolari di laurea in lettere con indirizzo in storia dell'arte o in archeologia e per i titolari di laurea o diploma universitario in materia turistica - Obbligo per le Regioni di promuovere sistemi di accreditamento per le guide turistiche specializzate in particolari siti, località e settori - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale, contrasto con quanto statuito dalla legge regionale e assenza della necessaria concertazione - Denunciata violazione della competenza regionale residuale nelle materie del turismo e della istruzione e formazione professionale, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 2 aprile 2007, n. 40, art. 10, comma 4.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Istruzione - Istruzione tecnico professionale - Inserimento nel secondo ciclo di istruzione degli istituti tecnici e degli istituti professionali e abrogazione dei licei economici e tecnologici già previsti dal d.lgs. n. 226 del 2005 - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale e assenza della necessaria concertazione - Denunciata violazione della competenza regionale residuale nella materia della istruzione e formazione professionale, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 2 aprile 2007, n. 40, art. 13, comma 1.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Istruzione - Istruzione tecnico professionale - Potenziamento e riordino degli istituti tecnici e professionali - Ascrizione nell'unica categoria di «istituti tecnici e professionali» ai fini del conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale e assenza della necessaria concertazione - Denunciata violazione della competenza regionale residuale nella materia della istruzione e formazione professionale, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 2 aprile 2007, n. 40, art. 13, comma 1-bis.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Istruzione - Istruzione tecnico professionale - Previsione di regolamenti ministeriali per il riordino degli istituti tecnici e professionali, disciplinanti riduzione degli indirizzi, scansione dei percorsi, previsione di un monte ore delle lezioni sostenibile, riorganizzazione delle materie di insegnamento - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale e assenza della necessaria concertazione - Denunciata violazione della competenza regionale residuale nella materia della istruzione e formazione professionale, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 2 aprile 2007, n. 40, art. 13, comma 1-ter.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Istruzione - Istruzione tecnico professionale - Termine del 31 luglio 2008 per l'adozione dei regolamenti ministeriali di riordino, con differimento di un anno della data di avvio dei nuovi percorsi liceali e degli istituti di istruzione e formazione - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale e assenza della necessaria concertazione - Denunciata violazione della competenza regionale residuale nella materia della istruzione e formazione professionale, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 2 aprile 2007, n. 40, art. 13, comma 1-quater.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Istruzione - Istruzione tecnico professionale - Soppressione, nell'intero testo del d.lgs. n. 226 del 2005, di ogni riferimento ai licei economici e tecnologici e reintroduzione degli istituti tecnici e istituti professionali nell'ordinamento quale ciclo ordinario di studi - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale e assenza della necessaria concertazione - Denunciata violazione della competenza regionale residuale nella materia della istruzione e formazione professionale, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 2 aprile 2007, n. 40, art. 13, commi 8-*bis* e 8-*ter*.
- Costituzione, artt. 117 e 118 .....

Pag. 107

- N. 28. Ricorso per questioni di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 giugno 2007 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Regioni (in genere) - Norme della Regione Valle d'Aosta - Consiglio regionale - Cause di ineleggibilità e incompatibilità con la carica di consigliere regionale - Ineleggibilità del rettore dell'Università della Valle d'Aosta e dei professori, ricercatori in ruolo e titolari di contratti di insegnamento in corsi universitari realizzati in Valle d'Aosta - Ricorso del Governo - Lamentata restrizione del diritto di elettorato passivo in assenza di motivi adeguati e ragionevoli finalizzati alla tutela di un interesse generale - Denunciata lesione dei diritti inviolabili dell'uomo, del principio di eguaglianza e del diritto di accesso alle cariche elettive.**

- Legge statutaria della Regione Valle d'Aosta approvata 18 aprile 2007, art. 2, commi 1, lett. s) e 2, lett. e).
- Costituzione, artt. 2, 3 e 51 .....

» 116

- N. 427. Ordinanza del Tribunale di Bolzano del 4 dicembre 2006.

**Previdenza e assistenza sociale - Contributi di malattia dovuti dal datore di lavoro all'INPS - Esonero dall'obbligo di versamento in ipotesi di obbligo per il datore di lavoro, derivante da contratto collettivo, di continuare a corrispondere la retribuzione durante la malattia del lavoratore - Mancata previsione secondo il «diritto vivente» - Violazione dei principi di solidarietà sociale per l'assenza di logica e razionalità nella distribuzione dell'onere solidaristico - Lesione del principio di uguaglianza - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Riproposizione, da parte del medesimo giudice nello stesso giudizio principale, della questione già oggetto della ordinanza di manifesta inammissibilità n. 241 del 2004.**

- Legge 11 gennaio 1943, n. 138, artt. 6 e 9; d.lgs.lgt. 2 aprile 1946, n. 142, artt. 1 e 2; d.lgs. Capo provvisorio dello Stato 31 ottobre 1947, n. 1304, art. 2; legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 74; legge 23 aprile 1981, n. 155, art. 14; legge 28 febbraio 1986, n. 41, art. 31.
- Costituzione, artt. 2, 3, 38 e 41.....

» 118

- N. 428. Ordinanza del Tribunale di Bolzano del 4 dicembre 2006.

**Previdenza e assistenza sociale - Contributi di malattia dovuti dal datore di lavoro all'INPS - Esonero dall'obbligo di versamento in ipotesi di obbligo per il datore di lavoro, derivante da contratto collettivo, di continuare a corrispondere la retribuzione durante la malattia del lavoratore - Mancata previsione secondo il «diritto vivente» - Violazione dei principi di solidarietà sociale per l'assenza di logica e razionalità nella distribuzione dell'onere solidaristico - Lesione del principio di uguaglianza - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Riproposizione, da parte del medesimo giudice nello stesso giudizio principale, della questione già oggetto della ordinanza di manifesta inammissibilità n. 241 del 2004.**

- Legge 11 gennaio 1943, n. 138, artt. 6 e 9; d.lgs.lgt. 2 aprile 1946, n. 142, artt. 1 e 2; d.lgs. Capo provvisorio dello Stato 31 ottobre 1947, n. 1304, art. 2; legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 74; legge 23 aprile 1981, n. 155, art. 14; legge 28 febbraio 1986, n. 41, art. 31.
- Costituzione, artt. 2, 3, 38 e 41.....

» 121

- N. 429. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania - Napoli, del 19 luglio 2006.

**Espropriazione per pubblica utilità - Regione Campania - Piani regolatori delle aree di sviluppo industriale - Vincoli preordinati all'espropriazione - Proroga di validità dei piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti - Violazione del diritto all'indennizzo in caso di espropriazione - Incidenza sul principio di uguaglianza e sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 179/1999 e 411/2001.**

- Legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16, art. 10, comma 9; legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10, art. 77, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 42 e 97 .....

Pag. 127

- N. 430. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania del 27 novembre 2006.

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

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

» 134

- N. 431. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania - Napoli del 5 maggio 2006.

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

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

» 159

- N. 432. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania - Napoli del 29 maggio 2006.

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

- Decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, introdotti dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, artt. 3 e 25 .....

» 163

- N. 433. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania - Napoli del 27 luglio 2006.

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

- Decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, introdotti dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, artt. 3 e 25 .....

Pag. 169

- N. 434. Ordinanza del Tribunale di Salerno - Sez. distaccata di Cava de' Tirreni del 23 gennaio 2007.

**Reati e pene - Prescrizione - Modifiche normative - Previsto collegamento dei differenti aumenti dei termini di prescrizione, per interruzione, allo status soggettivo dell'imputato e non alla gravità oggettiva del fatto - Contrasto con i principi di legalità e della finalità rieducativa della pena - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di ragionevolezza - Introduzione di una amnistia senza il rispetto della procedura prevista per la sua concessione - Violazione del principio di difesa sociale.**

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 6, commi 1 e 4.
- Costituzione, artt. 3, 13, 24, 25, comma secondo, 27 e 79 .....

» 174

- N. 435. Ordinanza del Giudice di pace di Montevarchi del 27 novembre 2006.

**Circolazione stradale - Patente a punti - Obbligo del proprietario del veicolo di comunicare all'organo di polizia i dati del conducente non identificato al momento dell'infrazione - Irrogazione di sanzione pecuniaria in caso di inosservanza e segnalazione di polizia all'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida a carico del proprietario del veicolo - Omessa considerazione dello stato soggettivo del proprietario inadempiente - Ipotesi di responsabilità oggettiva in contrasto con i principi *nemo ad impossibilia tenetur* e *nemo tenetur se detegere* - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza sotto il profilo dell'ingiustificata parificazione del trattamento sanzionatorio di ipotesi connotate da differente stato soggettivo del trasgressore - Incidenza sul diritto di difesa - Asserita lesione del principio di personalità della responsabilità penale estensibile alle sanzioni amministrative.**

- Codice della strada (d.lgs. 30.4.1992, n. 285), art. 126-bis, comma 2, introdotto dall'art. 7, comma 1, del decreto legislativo 15 gennaio 2002, n. 9, modificato dall'art. 7, comma 3, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modificazioni nella legge 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 27 .....

» 180

- N. 436. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sez. di Lecce del 12 gennaio 2007.

**Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del «Parco Naturale Regionale Isola di S. Andrea - Litorale di Punta Pizzo» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propedeutico provvedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185 e 1186 /2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati e alla unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti nella Conferenza dei Servizi.**

- Legge della Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 20, artt. 1 e seguenti.
- Costituzione, artt. 3 e 97 .....

» 184

- N. 437 Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce del 12 gennaio 2007.

**Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del «Parco Naturale Regionale Isola di S. Andrea - Litorale di Punta Pizzo» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propedeutico provvedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati e alla unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti nella Conferenza dei Servizi.**

– Legge della Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 20, artt. 1 e seguenti.

– Costituzione, artt. 3 e 97 ..... Pag. 187

- N. 438. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce del 12 gennaio 2007.

**Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del «Parco Naturale Regionale Isola di S. Andrea - Litorale di Punta Pizzo» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propedeutico provvedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati e alla unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti nella Conferenza dei Servizi.**

– Legge della Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 20, artt. 1 e seguenti.

– Costituzione, artt. 3 e 97 ..... » 190

- N. 439. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce del 12 gennaio 2007.

**Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del «Parco Naturale Regionale Isola di S. Andrea - Litorale di Punta Pizzo» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propedeutico provvedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati e alla unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti nella Conferenza dei Servizi.**

– Legge della Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 20, artt. 1 e seguenti.

– Costituzione, artt. 3 e 97 ..... » 193

- N. 440. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce del 12 gennaio 2007.

**Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del «Parco Naturale Regionale Isola di S. Andrea - Litorale di Punta Pizzo» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propedeutico provvedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati e alla unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti nella Conferenza dei Servizi.**

– Legge della Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 20, artt. 1 e seguenti.

– Costituzione, artt. 3 e 97 ..... » 196

- N. 441. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce del 12 gennaio 2007.

**Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del «Parco Naturale Regionale Isola di S. Andrea - Litorale di Punta Pizzo» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propedeutico provvedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185 e 1186 /2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati e alla unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti nella Conferenza dei Servizi.**

– Legge della Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 20, artt. 1 e seguenti.

– Costituzione, artt. 3 e 97 ..... Pag. 199

- N. 442. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce del 12 gennaio 2007.

**Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del «Parco Naturale Regionale Isola di S. Andrea - Litorale di Punta Pizzo» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propedeutico provvedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati e alla unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti nella Conferenza dei Servizi.**

– Legge della Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 20, artt. 1 e seguenti.

– Costituzione, artt. 3 e 97 ..... » 202

- N. 443. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce del 12 gennaio 2007.

**Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del «Parco Naturale Regionale Isola di S. Andrea - Litorale di Punta Pizzo» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propedeutico provvedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati e alla unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti nella Conferenza dei Servizi.**

– Legge della Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 20, artt. 1 e seguenti.

– Costituzione, artt. 3 e 97 ..... » 205

- N. 444. Ordinanza del Giudice di pace di Barra del 5 maggio 2006.

**Circolazione stradale - Sanzioni accessorie per violazioni del codice della strada - Confisca obbligatoria del ciclomotore o motoveicolo adoperato per commettere una delle violazioni amministrative di cui agli artt. 169, commi 2 e 7, 170 e 171 cod. strada (in specie, confisca per inosservanza dell'obbligo di indossare il casco protettivo) - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza sotto il triplice profilo della disparità di trattamento, della sproporzione della sanzione rispetto alla violazione commessa e dell'ingiustificata lesione del diritto di proprietà - Asserita violazione del principio di personalità della responsabilità penale estensibile alle sanzioni amministrative.**

– Codice della strada (d.lgs. 30.4.1992, n. 285), art. 213, comma 2-*sexies*, introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lett. c), n. 2, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito con modificazioni nella legge 17 agosto 2005, n. 168.

– Costituzione, artt. 3 e 27 ..... » 208



N. 445. Ordinanza del Giudice di pace di Barra del 5 maggio 2006.

**Circolazione stradale - Sanzioni accessorie per violazioni del codice della strada - Confisca obbligatoria del ciclomotore o motoveicolo adoperato per commettere una delle violazioni amministrative di cui agli artt. 169, commi 2 e 7, 170 e 171 cod. strada (in specie, confisca per inosservanza dell'obbligo di indossare il casco protettivo) - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza sotto il triplice profilo della disparità di trattamento, della sproporzione della sanzione rispetto alla violazione commessa e dell'ingiustificata lesione del diritto di proprietà - Asserita violazione del principio di personalità della responsabilità penale estensibile alle sanzioni amministrative.**

- Codice della strada (d.lgs. 30.4.1992, n. 285), art. 213, comma 2-*sexies*, introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lett. c), n. 2, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito con modificazioni nella legge 17 agosto 2005, n. 168.
- Costituzione, artt. 3 e 27 .....

Pag. 210

N. 446. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Ascoli Piceno del 6 novembre 2006.

**Imposte e tasse - Imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) - Disciplina di proroga dei termini per la liquidazione dell'imposta - Deroga al principio di improrogabilità dei termini di prescrizione e decadenza per gli accertamenti di imposta - Ricorso avverso avvisi di liquidazione dell'I.C.I. - Denunciata violazione dell'art. 77 Cost. per difetto dei presupposti costituzionali per la decretazione d'urgenza.**

- Decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314, art. 1-*quater*, aggiunto dalla legge 1° marzo 2005, n. 26.
- Costituzione, art. 77.....

» 212

N. 447. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Ascoli Piceno del 6 novembre 2006.

**Imposte e tasse - Imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) - Disciplina di proroga dei termini per la liquidazione dell'imposta - Deroga al principio di improrogabilità dei termini di prescrizione e decadenza per gli accertamenti di imposta - Ricorso avverso avvisi di liquidazione dell'I.C.I. - Denunciata violazione dell'art. 77 Cost. per difetto dei presupposti costituzionali per la decretazione d'urgenza.**

- Decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314, art. 1-*quater*, aggiunto dalla legge 1° marzo 2005, n. 26.
- Costituzione, art. 77.....

» 213

N. 448. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Ascoli Piceno del 6 novembre 2006.

**Imposte e tasse - Imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) - Disciplina di proroga dei termini per la liquidazione dell'imposta - Deroga al principio di improrogabilità dei termini di prescrizione e decadenza per gli accertamenti di imposta - Ricorso avverso avvisi di liquidazione dell'I.C.I. - Denunciata violazione dell'art. 77 Cost. per difetto dei presupposti costituzionali per la decretazione d'urgenza.**

- Decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314, art. 1-*quater*, aggiunto dalla legge 1° marzo 2005, n. 26.
- Costituzione, art. 77.....

» 214

- N. **449.** Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Ascoli Piceno del 6 novembre 2006.

**Imposte e tasse - Imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) - Disciplina di proroga dei termini per la liquidazione dell'imposta - Deroga al principio di improrogabilità dei termini di prescrizione e decadenza per gli accertamenti di imposta - Ricorso avverso avvisi di liquidazione dell'I.C.I. - Denunciata violazione dell'art. 77 Cost. per difetto dei presupposti costituzionali per la decretazione d'urgenza.**

- Decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314, art. 1-*quater*, aggiunto dalla legge 1° marzo 2005, n. 26.
- Costituzione, art. 77.....

Pag. 215

- N. **450** Ordinanza del Tribunale di Potenza del 18 gennaio 2007.

**Procedimento civile - Spese processuali - Ricorso per la nomina di curatore ad eredità giacente - Cessazione della giacenza per carenza di attivo ereditario - Liquidazione delle spettanze dovute al curatore a titolo di onorario e di rimborso delle spese sostenute per l'adempimento dell'incarico - Previsto onere a carico del ricorrente alla stregua della normativa vigente - Omessa previsione dell'anticipazione erariale per le spese e gli onorari spettanti al curatore nel caso di cessazione della procedura per carenza dell'attivo ereditario - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Asserita lesione del diritto di difesa.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 8, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 24 .....

» 217

- N. **451** Ordinanza del Tribunale di Napoli del 31 gennaio 2007.

**Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Previsione di termini di prescrizione diversi a seconda che per il reato siano o meno irrogabili, in alternativa alla pena pecuniaria, la permanenza domiciliare o il lavoro sostitutivo - Irragionevole previsione di un termine di prescrizione più lungo per reati oggettivamente meno gravi.**

- Codice penale, art. 157, comma quinto, sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, art. 3.....

» 222

- N. **452** Ordinanza del Tribunale dei minorenni di Roma del 4 luglio 2006.

**Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento espulsivo riguardante i genitori di un minore per il quale il Tribunale dei minorenni stia procedendo per accertare la sussistenza dello stato di abbandono - Richiesta da parte del Questore di previo nulla osta del Tribunale dei minorenni stesso - Mancata previsione - Incidenza su diritto fondamentale della persona - Violazione di obblighi internazionali - Incidenza sul diritto di difesa - Lesione del principio di tutela della famiglia - Violazione dei principi del giusto processo.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 3, come sostituito dall'art. 12, comma 1, lett. a), della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 10, 24, 30 e 111.

**Straniero - Espulsione amministrativa - Trattenimento nel centro di permanenza temporanea della madre di prole di età inferiore ai tre anni con lei convivente o, in subordine, della madre nel primo anno di vita del figlio - Esclusione - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza per ingiustificata deteriore disciplina rispetto all'applicazione della misura cautelare della custodia in carcere di madre con prole di età inferiore ai tre anni per la quale debbono sussistere esigenze cautelari «di eccezionale rilevanza».**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 224

N. 453. Ordinanza del G.u.p. del Tribunale di S. Maria Capua Vetere del 12 dicembre 2006.

**Reati e pene - Crollo di costruzioni o altri disastri dolosi - Indeterminatezza della norma incriminatrice - Violazione del principio di tassatività della fattispecie penale.**

- Codice penale, art. 434.
- Costituzione, art. 25, comma secondo ..... » 229



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 182

*Sentenza 5 - 12 giugno 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Competenza e giurisdizione - Reato di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato - Attribuzione alla competenza del giudice in composizione collegiale - Lamentata irragionevole disparità di trattamento rispetto alla fattispecie di cui all'art. 640-bis cod. pen., di competenza monocratica, nonché violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge - Richiesta di pronuncia additiva per mere esigenze di coerenza sistematica e simmetria del trattamento processuale delle due fattispecie - Intervento precluso alla Corte - Inammissibilità della questione.**

- Cod. proc. pen., art. 33-bis, comma 1, lettera b).
- Costituzione, artt. 3 e 25.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

*Giudici:* Giovanni Maria FLICK, 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 33-bis, comma 1, lettera b), del codice di procedura penale, promosso con ordinanza del 5 maggio 2005 dal Tribunale di Mantova, iscritta al n. 482 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40 - 1<sup>a</sup> serie speciale - dell'anno 2005.

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

Udito nella Camera di consiglio del 4 giugno 2007 il giudice relatore Gaetano Silvestri.

## *Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza del 5 maggio 2005, il Tribunale di Mantova, in composizione collegiale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 25 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 33-bis, comma 1, lettera b), del codice di procedura penale, nella parte in cui «non comprende tra le esclusioni dalla competenza collegiale il reato previsto dall'art. 316-ter del codice penale».

Il rimettente procede, per i delitti di cui agli artt. 640 e 316-ter del codice penale, nei confronti di un imputato la cui difesa ha sollevato questione circa l'attribuzione della cognizione dei fatti al giudice collegiale, anziché monocratico.

Ritiene il giudice *a quo* che l'eccezione sia tempestiva, pur se proposta per la prima volta nel dibattimento: l'originaria imputazione comprendeva, infatti, anche un reato di sicura attribuzione del tribunale in composizione collegiale, per il quale il giudice dell'udienza preliminare ha pronunciato sentenza di non luogo a procedere, e pertanto l'eccezione riguardante la composizione dell'organo giudicante non avrebbe potuto essere utilmente sollevata entro il termine indicato dall'art. 33-quinquies cod. proc. pen.

Nel merito, il rimettente rileva come la fattispecie prevista nell'art. 316-ter, inserita nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale (Delitti contro la pubblica amministrazione), non sia compresa nel novero dei reati

che l'art. 33-*bis*, comma 1, lettera *b*), cod. proc. pen. sottrae espressamente all'attribuzione del tribunale in composizione collegiale. D'altra parte, il carattere eccezionale della norma che disciplina il riparto delle attribuzioni impedirebbe, a parere del giudice *a quo*, l'estensione in via interpretativa del novero delle esclusioni.

Su tale premessa, il rimettente solleva la questione di legittimità costituzionale di detta norma processuale, ritenendola in contrasto con il canone della ragionevolezza e con il principio del giudice naturale.

Sotto il primo profilo, il giudice *a quo* rileva come il reato di cui all'art. 316-*ter* cod. pen. (Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato) sia generalmente considerato ipotesi sussidiaria e residuale rispetto alla fattispecie principale prevista nell'art. 640-*bis* cod. pen., della quale costituisce un *minus* anche con riferimento agli aspetti sanzionatori (si citano, al riguardo, Cass., 15 ottobre 2004, n. 43202; Corte costituzionale, ordinanza n. 95 del 2004), senza alcun profilo specializzante, atteso che entrambe le previsioni configurano reati contro la pubblica amministrazione che possono essere commessi da chiunque. Tuttavia, per effetto della norma censurata, la cognizione della fattispecie sussidiaria e meno grave appartiene al tribunale in composizione collegiale, mentre la fattispecie più ampia e più grave è attribuita alla cognizione del tribunale in composizione monocratica, con le correlate conseguenze sul piano del trattamento processuale.

Tale differente attribuzione, a parere del rimettente, comporterebbe una disparità di trattamento ingiustificata e priva di ragionevolezza, e ciò sia per quanto evidenziato nella comparazione tra le fattispecie sostanziali, sia perché la norma censurata introdurrebbe una deroga immotivata al più importante tra i criteri adottati dal legislatore per individuare le ipotesi criminose da riservare alla cognizione del tribunale in composizione collegiale, vale a dire il «particolare allarme sociale e disvalore connesso al reato per cui si procede».

Secondo il giudice *a quo*, la prospettata irragionevolezza troverebbe conferma, sul piano sistematico, nel rilievo che tutti i reati «compresi nel novero delle esclusioni di cui all'art. 33-*bis*, lettera *b*), cod. proc. pen., [...] pur essendo inseriti nel capo I del titolo II del libro secondo del cod. pen. sono reati comuni e non propri del pubblico ufficiale, così come quello di cui all'art. 316-*ter* cod. pen.».

I profili di contrasto evidenziati con riferimento all'art. 3 Cost. inciderebbero, di riflesso, sul principio sancito nell'art. 25 Cost., posto che il rispetto della garanzia del giudice naturale implicherebbe la necessità che la legge sul riparto delle attribuzioni sia improntata a criteri di ragionevolezza.

2. — È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata non fondata.

A parere della difesa erariale, la ripartizione della «competenza per materia» rientrerebbe nell'ambito delle valutazioni discrezionali del legislatore, come confermato dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale, sicché non potrebbe determinarsi disparità di trattamento tra i cittadini in conseguenza della diversa natura o composizione dell'organo giudicante. L'assunto sarebbe ancor più evidente là dove, come nella sollevata questione, si discuta di ripartizione delle attribuzioni dell'organo giudicante, nella diversa composizione collegiale ovvero monocratica.

Quanto alla prospettata violazione dell'art. 25 Cost., la difesa dello Stato segnala l'incongruenza dell'invocato parametro, sul rilievo che il principio della precostituzione del giudice naturale richiederebbe esclusivamente che il giudice sia predeterminato in base a criteri fissati *a priori*.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale di Mantova, in composizione collegiale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 25 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 33-*bis*, comma 1, lettera *b*), del codice di procedura penale, nella parte in cui «non comprende tra le esclusioni dalla competenza collegiale il reato previsto dall'art. 316-*ter* del codice penale».

2. — La questione è inammissibile.

2.1. — Il *petitum* dell'ordinanza di rimessione consiste nella richiesta di una sentenza additiva di questa Corte, che inserisca, tra le eccezioni alle attribuzioni del tribunale in composizione collegiale previste dalla lettera *b*) dell'art. 33-*bis* cod. proc. pen., il reato di cui all'art. 316-*ter* del codice penale (Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato).

Tale ultima disposizione è stata aggiunta al codice penale dall'art. 4 della legge 29 settembre 2000, n. 300, nel quadro delle misure di adeguamento dell'ordinamento italiano agli obblighi derivanti dalla Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, fatta a Bruxelles il 26 luglio 1995.

Il motivo dell'inserimento della nuova fattispecie penale è stato quello di prevedere un'idonea sanzione per quei fatti di illecita percezione di contributi pubblici che non potevano rientrare nella fattispecie della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, di cui all'art. 640-*bis* cod. pen. La nuova norma — a differenza di quella che prevede la truffa aggravata — prescinde dagli artifici o raggiri e limita la condotta incriminata all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere o all'omissione di informazioni dovute; inoltre, non è necessario l'evento del danno per il soggetto passivo, ma è sufficiente che l'agente consegua indebitamente, per sé o per altri, contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello

stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee. La pena prevista è la reclusione da sei mesi a tre anni, a fronte della pena da uno a sei anni comminata dal citato art. 640-*bis* cod. pen.

La giurisprudenza di legittimità, confortata dall'ordinanza di questa Corte n. 95 del 2004, considera la fattispecie dell'art. 316-*ter* cod. pen. come sussidiaria e residuale rispetto a quella di cui all'art. 640-*bis* dello stesso codice. Da ciò nasce il dubbio di legittimità costituzionale prospettato dal giudice rimettente, il quale ritiene irragionevole che la cognizione di un reato sussidiario e residuale sia attribuita al tribunale in composizione collegiale, mentre quella del reato principale (truffa aggravata) rimane di competenza del tribunale in composizione monocratica.

2.2. — Occorre mettere in rilievo che l'art. 316-*ter* cod. pen. è stato introdotto nell'ordinamento quando l'art. 33-*bis*, comma 1, lettera b), cod. proc. pen. già esisteva ed attribuiva al tribunale in composizione collegiale, salvo alcune eccezioni, tutti i delitti previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale — che raggruppa le previsioni concernenti i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione — ove la nuova disposizione è stata inserita, sebbene configuri un reato comune, come si evince in modo chiaro dal termine «chiunque» utilizzato per qualificare il soggetto agente.

La conseguenza della singolare collocazione della norma suddetta è stata che il nuovo reato ha seguito le sorti processuali di tutti i reati propri dei pubblici ufficiali, a proposito dei quali il legislatore aveva in precedenza scelto in blocco la competenza del tribunale in composizione collegiale, salvo alcune marginali eccezioni, già tassativamente indicate nel codice di rito.

3. — La richiesta formulata dal giudice rimettente a questa Corte di trasferire, mediante una pronuncia additiva, la cognizione del reato di cui all'art. 316-*ter* dal tribunale in composizione collegiale a quello in composizione monocratica è basata sulla ritenuta anomalia sistematica della collocazione della suddetta disposizione nel corpo del codice penale, cui è seguita la conseguenza processuale reputata irragionevole. La denunciata irragionevolezza, con la connessa violazione dell'art. 3 Cost., consiste — nella prospettazione del giudice *a quo* — esclusivamente in una asimmetria del trattamento processuale del reato di cui all'art. 316-*ter* cod. pen. rispetto a quello riservato al delitto previsto dall'art. 640-*bis* dello stesso codice.

Il Tribunale rimettente non spiega, tuttavia, quali principi costituzionalmente protetti sarebbero lesi per effetto della prospettata asimmetria.

Non è compito di questa Corte procedere ad aggiustamenti delle norme processuali per mere esigenze di coerenza sistematica e simmetria, in ossequio ad un astratto principio di razionalità del sistema normativo, senza che si possano rilevare lesioni di principi o regole contenuti nella Costituzione o di diritti costituzionalmente tutelati.

Peraltro, un eventuale intervento additivo, come quello invocato dal giudice rimettente, avrebbe l'effetto di eliminare un'asimmetria, ma, nello stesso tempo, ne introdurrebbe un'altra, giacché la fattispecie di cui all'art. 316-*ter* cod. pen. sarebbe devoluta alla cognizione del giudice monocratico con pochissime altre del capo I (quelle previste dagli artt. 329, 331, primo comma, 334 e 335 cod. pen.), pur non presentando, rispetto ad esse, alcuna analogia di struttura e funzione. Il che rende ancor più evidente l'inammissibilità della questione.

4. — Poiché l'evocazione dell'art. 25, primo comma, Cost. è basata anch'essa sulla presunta irragionevolezza della scelta legislativa del giudice competente, valgono per tale ulteriore censura le considerazioni svolte nei precedenti punti in ordine all'inammissibilità della questione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33-*bis*, comma 1, lettera b), del codice di procedura penale, sollevata dal Tribunale di Mantova, in riferimento agli articoli 3 e 25 della Costituzione, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della consulta, il 5 giugno 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* SILVESTRI

*Il cancelliere:* MILANA

Depositata in cancelleria il 12 giugno 2007.

*Il cancelliere:* MILANA

N. 183

Sentenza 5 - 12 giugno 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Corte dei conti - Giudizi di responsabilità - Norme della legge finanziaria 2006 - Soggetti condannati per fatti commessi prima dell'entrata in vigore delle norme censurate - Facoltà dei soggetti condannati in primo grado di chiedere, in sede di impugnazione, la definizione del procedimento mediante pagamento di una percentuale del danno quantificato nella sentenza - Possibilità per la sezione di appello della Corte dei conti, in caso di accoglimento della richiesta, di determinare la riduzione della somma dovuta in misura non superiore al 30 per cento del danno quantificato in primo grado - Prevista estinzione del giudizio a decorrere dalla data di deposito della ricevuta di versamento della somma dovuta dal condannato - Lamentata lesione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione, di ragionevolezza e di effettività della giurisdizione contabile - Questioni sollevate sulla base dell'erroneo presupposto interpretativo della automaticità della riduzione del danno - Non fondatezza.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 231, 232 e 233.
- Costituzione, artt. 3, 97, 101 e 103.

**Corte dei conti - Giudizi di responsabilità - Norme della legge finanziaria 2006 - Soggetti condannati per fatti commessi prima dell'entrata in vigore delle norme censurate - Facoltà dei soggetti condannati in primo grado di chiedere, in sede di impugnazione, la definizione del procedimento mediante pagamento di una percentuale del danno quantificato nella sentenza - Mancata previsione di analoga possibilità per il caso di condanna in appello - Lamentata violazione del principio di eguaglianza - Questione priva di rilevanza - Inammissibilità.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 231, 232 e 233.
- Costituzione, art. 3.

**Corte dei conti - Giudizi di responsabilità - Norme della legge finanziaria 2006 - Soggetti condannati per fatti commessi prima dell'entrata in vigore delle norme censurate - Facoltà dei soggetti condannati in primo grado di chiedere, in sede di impugnazione, la definizione del procedimento mediante pagamento di una percentuale del danno quantificato nella sentenza - Possibilità per la sezione di appello della Corte dei conti, in caso di accoglimento della richiesta, di determinare la riduzione della somma dovuta in misura non superiore al 30 per cento del danno quantificato in primo grado - Lamentata limitazione del ruolo del pubblico ministero contabile all'espressione di un parere, con violazione del diritto di difesa e del principio del giusto processo - Mancata verifica di altre soluzioni interpretative ipotizzabili - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 231, 232 e 233.
- Costituzione, artt. 24 e 111.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), promossi con ordinanze dell'11 aprile, del 17 maggio e del 13 giugno 2006 dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, rispettivamente iscritte ai nn. 351, 352 e 353 del registro ordinanze 2006 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, n. 40, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2006.

Visto l'atto di costituzione di Leopardi Alfio, La Rosa Leonardo, Russo Angelo e Coco Giuseppe;



Udito nell'udienza pubblica del 17 aprile 2007 e nella Camera di consiglio del 18 aprile 2007 il giudice relatore Paolo Maddalena;

Udito nuovamente nella Camera di consiglio del 4 giugno 2007 e nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007, riflesse in ragione della intervenuta modifica della composizione del collegio, il giudice relatore Paolo Maddalena.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza in data 11-17 aprile 2006 (reg. ord. n. 351 del 2006), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97, 101 e 103 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006).

L'art. 1, comma 231, della legge n. 266 del 2005 prevede che «Con riferimento alle sentenze di primo grado pronunciate nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti per fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna possono chiedere alla competente sezione di appello, in sede di impugnazione, che il procedimento venga definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza».

Il successivo comma 232 aggiunge che «La sezione di appello, con decreto in Camera di consiglio, sentito il procuratore competente, delibera in merito alla richiesta e, in caso di accoglimento, determina la somma dovuta in misura non superiore al 30 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado, stabilendo il termine per il versamento».

Il comma 233 dispone che «Il giudizio di appello si intende definito a decorrere dalla data di deposito della ricevuta di versamento presso la segreteria della sezione di appello».

Premette il giudice rimettente che il procedimento per responsabilità amministrativa di cui è investito è stato promosso dal pubblico ministero contabile nei confronti di un sottufficiale appartenente al Nucleo di Polizia tributaria della Guardia di finanza, il quale era stato condannato con sentenza passata in giudicato alla pena di tre anni di reclusione per il reato di concussione, per avere preteso e ricevuto il pagamento di una «tangente» di lire venti milioni in occasione di una verifica tributaria; che, in primo grado, la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana ha condannato il convenuto al pagamento in favore del Ministero dell'economia e delle finanze della somma di € 10.329,14, oltre accessori; che il sottufficiale, proposto appello, ha chiesto che, in applicazione dell'art. 1, comma 231, della legge n. 266 del 2005, quanto dovuto per la definizione del procedimento di appello venisse determinato in una somma non inferiore al dieci per cento e non superiore al venti per cento del danno quantificato nella sentenza impugnata; che, infine, all'accoglimento di tale istanza si è opposto il pubblico ministero, in considerazione della particolare gravità dell'addebito.

Tanto premesso, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale del sistema introdotto dalle norme censurate, di definizione in appello dei giudizi di responsabilità amministrativa mediante il pagamento di una somma non superiore al trenta per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado.

Ad avviso del rimettente, la concreta garanzia dei principi costituzionali di eguaglianza, di buon andamento della pubblica amministrazione e di controllo contabile, i quali sono legati dal comune fine di assicurare l'efficienza e la regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici, è sostanzialmente affidata alla legge ordinaria. Sono riservate, infatti, al discrezionale apprezzamento del legislatore non solo la determinazione e la graduazione dei tipi e dei limiti di responsabilità che, in relazione alle varie categorie di dipendenti pubblici o alle particolari situazioni regolate, appaiano più idonei a garantire l'attuazione dei predetti principi costituzionali, ma anche la possibilità di stabilire un limite patrimoniale della responsabilità amministrativa.

Nella specie, tuttavia, le norme denunciate sarebbero caratterizzate da una indeterminatezza assoluta in ordine allo scopo perseguito dal legislatore, tale da precludere definitivamente la ricerca di una qualsiasi *ratio* normativa che non sia quella della limitazione patrimoniale del risarcimento per se stessa; con la conseguenza che esse, «connotandosi unicamente come effetto premiale ingiustificato», si paleserebbero «come una negazione illogica e ingiustificata dei principi del buon andamento e del controllo contabile».

La norme censurate violerebbero gli evocati parametri anche per un altro aspetto. Nel sistema positivo vigente, l'attenuazione della responsabilità amministrativa, nei singoli casi, è rimessa al potere riduttivo sul *quantum* affidato al giudice, che può anche tenere conto delle capacità economiche del soggetto responsabile, oltre che del comportamento, del livello della responsabilità e del danno effettivamente cagionato. In contrasto con questi principi dell'ordinamento, sarebbe irragionevole una riduzione predeterminata e pressoché automatica della

responsabilità amministrativa e della misura del risarcimento, senza che possa soccorrere una valutazione sull'incidenza del comportamento complessivo e sulle funzioni effettivamente svolte nella produzione del danno, in occasione della prestazione che ha dato luogo alla responsabilità.

Eguale in costituzione appare alla Corte rimettente l'affidamento al giudice contabile di un potere discrezionale illimitato nella individuazione delle ragioni da porre a fondamento dell'accoglimento della domanda di riduzione dell'addebito e della concreta determinazione della misura del risarcimento, avendo il legislatore indicato solo i limiti quantitativi di tale potere fra un minimo e un massimo risultanti dalla norma, senza fissare i criteri direttivi ai quali il giudice stesso deve attenersi. Le norme denunciate, essendo dirette ad introdurre una disciplina limitativa in forma generalizzata della responsabilità amministrativa con riferimento indiscriminato a tutti i pubblici dipendenti e a tutte le possibili situazioni, confliggerebbero altresì con il principio secondo cui il giudice è soggetto alla legge, con grave *vulnus* del principio di separazione del potere legislativo dal potere giudiziario.

2. — Identica questione è stata sollevata, con le medesime argomentazioni, dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, con ordinanza in data 7 marzo-17 maggio 2006 (reg. ord. n. 352 del 2006).

Nel caso all'esame del giudice rimettente, il giudizio per responsabilità amministrativa è stato promosso nei confronti, tra gli altri, di funzionari comunali, i quali avevano espresso il parere di regolarità tecnica e contabile in ordine al rimborso delle spese legali in favore di dipendenti ed amministratori pubblici coinvolti in un processo penale. La Corte dei conti, in primo grado, ha determinato il danno risarcibile nella misura del venticinque per cento di quello contestato. Proposta impugnazione, gli appellanti hanno chiesto la definizione del procedimento mediante il pagamento del dieci per cento della somma portata in condanna nella sentenza di primo grado, ed il pubblico ministero ha concluso chiedendo alla Corte di determinare la somma dovuta nella misura del venticinque per cento del danno al quale gli istanti erano stati condannati in solido.

3. — Con ordinanza in data 21 marzo - 13 giugno 2006 (reg. ord. n. 353 del 2006), la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 101, 103 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Nel caso all'esame del giudice *a quo*, il procedimento per responsabilità amministrativa è stato promosso dal pubblico ministero contabile nei confronti del sindaco e di assessori del Comune di Zafferana Etnea per l'aggravio di spese sopportato dal Comune in conseguenza del pagamento di un debito fuori bilancio per la maggiore somma di € 71.276,18, in relazione al conferimento a liberi professionisti di un incarico di progettazione senza assunzione dell'impegno di spesa. La sentenza di primo grado ha condannato tutti i convenuti al pagamento di una somma pari al cinquanta per cento di quella quantificata dalla Procura regionale, attesi i vantaggi comunque conseguibili dal Comune per il fatto che il progetto era stato effettivamente utilizzato da quest'ultimo. La Procura regionale ha interposto appello ed i condannati in prime cure hanno, a loro volta, proposto appello incidentale; tutti gli appellanti in via incidentale, ad eccezione di uno, hanno chiesto di essere ammessi a definire il giudizio di responsabilità mediante il versamento di una somma pari al dieci per cento di quella quantificata nella sentenza di condanna di primo grado, ai sensi dell'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge n. 266 del 2005; la Procura regionale, al riguardo, ha espresso il prescritto parere, chiedendo che l'addebito da porre a carico degli istanti sia determinato nella misura del trenta per cento del danno quantificato dalla sentenza di primo grado.

Ad avviso del rimettente, le norme censurate sarebbero caratterizzate da una indeterminatezza assoluta circa lo scopo perseguito dal legislatore, tale da precludere definitivamente la ricerca di una qualsiasi *ratio* normativa che non sia quella — puramente e semplicemente — della limitazione del risarcimento patrimoniale del soggetto condannato in primo grado; con la conseguenza che esse, dando luogo unicamente ad un effetto premiale ingiustificato, si paleserebbero come una negazione illogica e ingiustificata dei principi del buon andamento e del controllo contabile.

A differenza dell'istituto del cosiddetto condono fiscale nel procedimento dinanzi alle commissioni tributarie, e dell'applicazione della pena su richiesta delle parti nel procedimento penale, le norme sottoposte a scrutinio di costituzionalità non inciderebbero minimamente (in senso riduttivo) sull'entità del contenzioso contabile, essendo destinate ad operare esclusivamente in sede di appello, nel cui ambito il sostituire una pubblica udienza con una Camera di consiglio e una sentenza con un decreto sarebbe di scarso significato. D'altra parte, le norme stesse, determinando una minore entrata (fra il novanta ed il settanta per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado), si risolverebbero in un irrazionale e incongruo «effetto premiale».

Le norme denunciate contrasterebbero anche con il principio del libero convincimento del giudice (art. 101 Cost.), giacché non offrirebbero alcun criterio di orientamento per il giudice contabile.

Il principio di eguaglianza sarebbe violato anche perché la normativa censurata sarebbe applicabile soltanto ai soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata in primo grado sentenza di condanna, con la conseguenza che

essa, irragionevolmente, sarebbe inapplicabile ai soggetti che, assolti in primo grado, vedano tale sentenza riformata in appello, a séguito di gravame interposto dal pubblico ministero. Secondo il rimettente, sarebbe irrazionale una previsione legislativa che escluda dal beneficio della definizione agevolata quei soggetti la cui posizione — dopo la sentenza di primo grado — appare chiaramente meno «pesante» di quella dei convenuti condannati. Né si potrebbe pervenire ad una interpretazione adeguatrice: «non solo perché, in tale caso, dovrebbe superarsi la “lettera” della “condanna” in primo grado, ma anche perché si dovrebbe “creare” il criterio al quale correlare le percentuali» del dieci, del venti o del trenta per cento previste dalla legge.

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, perché il pubblico ministero presso la Corte dei conti viene evocato nel solo comma 232 e soltanto per essere sentito in Camera di consiglio quando la Sezione di appello deve deliberare in merito alla richiesta di definizione agevolata. Infatti, «per tale funzione, limitata e marginale (che si sostanzia nell'espressione di un “parere”), del pubblico ministero, il procedimento regolato dai commi 231-233 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 non assume, sostanzialmente, carattere bilaterale, per cui la funzione di “parte” del pubblico ministero contabile (nell'ottica — anche del “giusto processo” — dell'art. 111 Cost.) viene, nella specie, quasi pretermessa (con la conseguenza — fra l'altro — che, in tal modo, vengono pesantemente compressi i diritti e gli interessi della pubblica amministrazione, dei quali il pubblico ministero è chiaramente portatore, in uno all'interesse generale dell'Ordinamento)».

3.1. — Nel giudizio dinanzi alla Corte si sono costituiti Leonardo La Rosa, Angelo Russo, Salvatore Rosano e Giuseppe Coco, parti nel giudizio *a quo*, concludendo per l'inammissibilità e l'infondatezza della questione.

Ad avviso della difesa delle parti private, il legislatore, con le norme sottoposte allo scrutinio di costituzionalità, ha inteso introdurre una sorta di «patteggiamento contabile», sul modello dell'applicazione della pena su richiesta delle parti, di cui all'art. 444 del codice di procedura penale, ovvero della conciliazione giudiziale prevista dall'art. 48 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, per il processo tributario. Dato che il legislatore dispone di un'ampia potestà discrezionale nella conformazione degli istituti processuali, la finalità dell'intervento riformatore rimarrebbe estranea al sindacato di legittimità costituzionale, non potendo il giudizio di costituzionalità comportare un esame sul merito o sull'opportunità delle norme censurate né una riformulazione della ponderazione degli interessi che il legislatore ha compiuto nell'esercizio della sua insindacabile discrezionalità.

Si sostiene nella memoria che il meccanismo introdotto dal legislatore non preclude al giudice d'appello, valutata la necessaria sussistenza dei presupposti processuali e temporali, margini di discrezionalità in ordine all'adeguatezza della somma offerta in pagamento. Tale meccanismo risponde all'esigenza di una immediata ed effettiva esecuzione della condanna, che costituisce uno dei nodi critici della giustizia contabile. Il soddisfacimento di questa esigenza emergerebbe chiaramente dall'art. 1, comma 233, ove si dispone che il giudizio d'appello deve ritenersi definito solo a condizione dell'effettivo versamento della somma stabilita. Il pagamento realizza quindi un duplice obiettivo: quello di soddisfare l'esigenza di economia processuale, evitando ulteriori fasi del giudizio contabile; e, soprattutto, quello di far acquisire tempestivamente all'ente danneggiato il proprio credito, dando una efficace risposta alla problematica connessa all'esecuzione delle sentenze di condanna che da tempo affligge il processo erariale.

Le parti private escludono che la responsabilità amministrativa abbia una funzione prevalentemente compensativa o sanzionatoria ed affermano, a sostegno della ragionevolezza della scelta legislativa, che una condanna mite applicata con prontezza ha una efficacia di prevenzione indubbiamente superiore ad una condanna più grave ma applicata a distanza di tempo ed incerta in relazione alla sua effettiva esecuzione.

Inammissibile ed infondata sarebbe la censura in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal momento che il principio di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione riguarda gli organi di amministrazione della giustizia soltanto rispetto al funzionamento del relativo ordinamento amministrativo. Si sostiene inoltre che il legislatore non avrebbe previsto l'applicazione delle norme in esame anche nel corso del giudizio di primo grado per la ragione, eminentemente pratica, che mancherebbe in questa fase l'accertamento giudiziale dell'entità dei danni subiti dall'amministrazione.

Secondo le parti private, le difficoltà connesse all'esecuzione delle sentenze di condanna per danno erariale (confermate dai dati statistici di pubblico dominio), con l'effettivo incasso del risarcimento dovuto da parte dell'amministrazione danneggiata, dimostrerebbero che l'applicazione dell'istituto in esame non condurrebbe ad una minore entrata rispetto all'importo indicato in sentenza.

Né meriterebbe accoglimento, infine, la censura per presunta violazione dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione, giacché l'applicazione dell'istituto della definizione agevolata in appello presuppone la giurisdizione contabile ed è pur sempre subordinata alla valutazione della Sezione di appello, chiamata a deliberare sui presupposti applicativi e sull'entità della somma da versare.

Ad avviso delle parti private, la questione sarebbe in ogni caso inammissibile, perché il giudice rimettente non avrebbe esperito alcun tentativo di individuare una interpretazione adeguatrice della norme denunciate. Il legisla-

tore, infatti, ha introdotto una sorta di patteggiamento contabile, disciplinandone i presupposti processuali e temporali e lasciando all'organo decidente un margine di discrezionalità in ordine alla valutazione dell'adeguatezza della somma offerta in pagamento. Non si comprenderebbe per quale ragione il giudice *a quo* ritenga che sia stata sottratta all'organo decidente la valutazione sul comportamento dell'agente, laddove, secondo le previsioni normative censurate, esso è chiamato a valutare l'adeguatezza della somma offerta in pagamento e, in relazione a quest'ultimo aspetto, il comportamento dell'agente e tutte le circostanze a tal fine rilevanti.

Irrilevante sarebbe la censura di irragionevolezza delle disposizioni denunciate, in considerazione della loro applicabilità solo in appello e esclusivamente nel caso di gravame proposto dal soggetto condannato in primo grado, atteso che, nella specie, la richiesta di definire il giudizio mediante il versamento di una percentuale del danno è stata avanzata in una situazione esattamente corrispondente al paradigma normativo.

Né sarebbe configurabile il denunciato contrasto con l'art. 24 Cost., dal momento che il pubblico ministero contabile non avrebbe comunque alcun titolo per rigettare la richiesta di definizione anticipata del giudizio, dovendosi limitare, invece, ad esporre in Camera di consiglio le eventuali ragioni per le quali ritiene l'importo offerto incongruo in relazione al pregiudizio patrimoniale subito dall'amministrazione.

3.2. — In prossimità dell'udienza, le parti private hanno depositato una memoria illustrativa.

Il principale obiettivo perseguito dal legislatore con l'introduzione del cosiddetto condono erariale — si sostiene — sarebbe quello di garantire ad ogni amministrazione pubblica l'effettivo e sollecito recupero di una congrua parte del danno subito. L'istituto in esame sostituisce alle spese e alle lungaggini connesse all'esecuzione delle sentenze di condanna della magistratura contabile l'adempimento spontaneo del condannato. Sarebbe così giustificata la previsione di un effetto premiale, analogamente a quanto accade in materia penale con il patteggiamento e con il rito abbreviato, tanto più che le percentuali di effettiva riscossione dei risarcimenti imposti dalla Corte dei conti sono sostanzialmente irrisorie. Inoltre, il beneficio introdotto dalle norme denunciate non sarebbe applicabile nei casi di dolo e di frode, ossia proprio nei casi nei quali è più avvertita l'esigenza sanzionatoria.

### *Considerato in diritto*

1. — Le questioni sollevate dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, investono le norme sulla definizione in appello dei giudizi di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei conti, introdotte dall'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006).

Le norme impugnate prevedono:

che «Con riferimento alle sentenze di primo grado pronunciate nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti per fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna possono chiedere alla competente sezione di appello, in sede di impugnazione, che il procedimento venga definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza» (comma 231);

che «La sezione di appello, con decreto in Camera di consiglio, sentito il procuratore competente, delibera in merito alla richiesta e, in caso di accoglimento, determina la somma dovuta in misura non superiore al 30 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado, stabilendo il termine per il versamento» (comma 232);

che «Il giudizio di appello si intende definito a decorrere dalla data di deposito della ricevuta di versamento presso la segreteria della sezione di appello» (comma 233).

Secondo tutte le ordinanze di rimessione, le norme denunciate violerebbero gli artt. 3, 97 e 103 della Costituzione, perché sarebbero ancorate all'unica *ratio* di limitare il risarcimento patrimoniale dovuto dal soggetto condannato in primo grado e determinerebbero perciò un effetto premiale ingiustificato, con conseguente negazione, illogica e ingiustificata, dei principi del buon andamento e del controllo contabile; inoltre, in contrasto con l'art. 101 della Costituzione, le norme stesse inciderebbero sul principio del libero convincimento del giudice, non prevedendo alcun criterio di orientamento per il giudice contabile, laddove nel sistema positivo vigente l'attenuazione della responsabilità amministrativa, nei singoli casi, è rimessa al potere riduttivo di tale giudice che, a tal fine, può tenere conto del comportamento e del livello di responsabilità, nonché delle capacità economiche del soggetto responsabile.

Una delle ordinanze di rimessione (reg. ord. n. 353 del 2006) prospetta ulteriori profili e parametri. Con essa, infatti, viene denunciata la violazione, ancora, dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo del principio di eguaglianza, perché le norme censurate sarebbero applicabili soltanto ai soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata in primo grado sentenza di condanna, e non anche, irragionevolmente, ai soggetti nei cui confronti la sentenza di

assoluzione in primo grado sia stata riformata, in appello, a séguito di gravame interposto dal pubblico ministero. Con tale ordinanza viene dedotto, altresì, il contrasto delle norme censurate con gli artt. 24 e 111 della Costituzione, perché al pubblico ministero contabile sarebbe assegnata una funzione, limitata e marginale, di carattere consultivo.

2. — Considerata l'identità di materia, nonché la sostanziale analogia delle questioni prospettate, i giudizi possono essere riuniti, per essere esaminati congiuntamente e decisi con unica sentenza.

3. — Le ordinanze di rimessione muovono dal presupposto interpretativo che, in presenza di una istanza di definizione, in appello, del giudizio di responsabilità amministrativa avanzata dal condannato in primo grado, il potere di cognizione della Corte dei conti sia limitato alla verifica delle condizioni formali di ammissibilità della domanda. A fronte di una condanna pronunciata per fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge, il giudice contabile — si sostiene — sarebbe obbligato ad accogliere in ogni caso la richiesta di applicazione del beneficio, potendo unicamente decidere l'entità del *quantum* (dieci, venti o trenta per cento del danno quantificato nella sentenza in primo grado), ma in assenza di criteri idonei ad orientare la relativa determinazione. In questa prospettiva, le norme denunciate si risolverebbero in una limitazione della responsabilità automatica e predeterminata.

Tale presupposto interpretativo è erroneo.

Contrariamente a quanto mostrano di ritenere le ordinanze di rimessione, le disposizioni censurate non limitano il potere di cognizione del giudice in sede camerale al mero esame dei presupposti di ammissibilità dell'istanza di definizione, ma richiedono che il giudice stesso valuti tutti gli elementi desumibili dall'accertamento dei fatti, già compiuto nella sentenza di primo grado (sussistenza del dolo, illecito arricchimento, gravità dei fatti, entità del danno, grado di intensità della colpa, condizione patrimoniale del condannato).

In questo senso è, del resto, orientata la giurisprudenza della Corte dei conti, Sezione centrale d'appello, secondo cui l'ammissione alla definizione presuppone una valutazione di merito da parte del giudice contabile sul fatto che l'esigenza di giustizia possa ritenersi soddisfatta a mezzo della procedura accelerata, escludendosi che a tale definizione possa accedersi in presenza di dolo del condannato o di particolare gravità della condotta.

Si deve pertanto ritenere che la sussistenza di un ampio potere del giudice contabile di rigettare l'istanza in caso di non meritevolezza della definizione in via abbreviata costituisca un presidio adeguato alla tutela dei principi costituzionali — buon andamento della pubblica amministrazione; ragionevolezza delle scelte del legislatore, alla luce del principio di responsabilità dei pubblici dipendenti; effettività della giurisdizione contabile — evocati dalle ordinanze di rimessione.

Inoltre, la previsione concernente la determinazione, ad opera della Corte dei conti in sede di appello, della somma dovuta — in misura non superiore al trenta per cento del danno «quantificato nella sentenza di primo grado» — va inquadrata nel tradizionale assetto della responsabilità amministrativa.

In tale sistema, l'intero danno subito dall'Amministrazione, ed accertato secondo il principio delle conseguenze dirette ed immediate del fatto dannoso, non è di per sé risarcibile e, come la giurisprudenza contabile ha sempre affermato, costituisce soltanto il presupposto per il promuovimento da parte del pubblico ministero dell'azione di responsabilità amministrativa e contabile. Per determinare la risarcibilità del danno, occorre una valutazione discrezionale ed equitativa del giudice contabile, il quale, sulla base dell'intensità della colpa, intesa come grado di scostamento dalla regola che si doveva seguire nella fattispecie concreta, e di tutte le circostanze del caso, stabilisce quanta parte del danno subito dall'Amministrazione debba essere addossato al convenuto, e debba pertanto essere considerato risarcibile.

Ciò si ricava da due norme fondamentali della legge di contabilità generale dello Stato, poi ribadite in tutte le leggi successive, secondo le quali la Corte dei conti, «valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto» (art. 83, primo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440), e, quando l'azione o l'omissione è dovuta al fatto di più soggetti, «ciascuno risponde per la parte che vi ha preso» (art. 82, secondo comma, del citato regio decreto).

Tali norme, in relazione alle quali si è impropriamente parlato di potere riduttivo, distinguono chiaramente il danno accertato secondo il principio di causalità materiale, cioè il danno subito dall'Amministrazione, dal danno addossato al responsabile: la relativa sentenza di condanna della Corte dei conti è pertanto determinativa e costitutiva del debito risarcitorio.

Le norme censurate non ignorano tale assetto e, muovendosi all'interno del perimetro di detta discrezionalità decisionale, consentono l'accoglimento dell'istanza di definizione in appello solo se il giudice — avuto riguardo ai criteri in base ai quali egli forma la propria decisione — ritenga congrua una condanna entro il limite del trenta per cento del danno addebitato al responsabile nella sentenza di primo grado.

In altri termini, esse non comportano alcuna deroga al sistema della responsabilità amministrativa. Se, facendo uso dei poteri che gli competono, il giudice di appello si convince che l'intensità della colpa e le altre circostanze del caso fanno ritenere equa una riduzione fino al trenta per cento della condanna di primo grado, egli accoglierà l'istanza; in caso contrario, la respingerà.

Così interpretate, le norme denunciate si sottraggono ai dubbi di legittimità costituzionale prospettati dalle ordinanze di rimessione in riferimento agli artt. 3, 97, 101 e 103 della Costituzione. Esse, infatti, non producono alcun ingiustificato ed automatico effetto premiale, essendo dirette a determinare, con un rito abbreviato, quanto dovuto dai responsabili in base alle norme proprie del sistema della responsabilità amministrativa, ed hanno una finalità di accelerazione dei giudizi e di garanzia dell'incameramento certo ed immediato della relativa somma.

4. — Inammissibili sono le ulteriori censure sollevate.

La questione, sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo del principio di eguaglianza, rivolta ad allargare l'ambito di applicazione dell'istituto della definizione a coloro la cui sentenza di assoluzione in primo grado sia stata riformata in appello, a séguito di gravame interposto dal pubblico ministero, è priva di rilevanza, giacché nel giudizio *a quo* gli amministratori comunali sono stati condannati in primo grado.

La questione concernente le funzioni del pubblico ministero contabile nel procedimento di definizione che si svolge in Camera di consiglio, è sollevata dal giudice rimettente, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, senza una previa verifica delle soluzioni interpretative ipotizzabili. L'ordinanza di rimessione, infatti, non si dà neppure cura di precisare se il procedimento in Camera di consiglio consenta o meno la partecipazione di tutte le parti, affinché in esso possano trovare ingresso in contraddittorio tutte le ragioni a favore e contro la concessione del beneficio della definizione del giudizio, o se il procedimento camerale si limiti ad un vaglio dell'istanza scritta e del parere scritto del pubblico ministero.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

1) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 97, 101 e 103 della Costituzione, dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, con le ordinanze indicate in epigrafe;*

2) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231, 232 e 233, della stessa legge n. 266 del 2005, sollevate, in riferimento agli artt. 3, sotto altro profilo, 24 e 111 della Costituzione, dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, con l'ordinanza, indicata in epigrafe, iscritta al n. 353 del 2006 del registro ordinanze.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* MADDALENA

*Il cancelliere:* MILANA

Depositata in cancelleria il 12 giugno 2007.

*Il cancelliere:* MILANA

07C0775

## N. 184

*Sentenza 5 - 12 giugno 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Legge finanziaria 2006 - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Prospettazione di pluralità di questioni - Trattazione separata delle questioni concernenti i commi 231 e 232 dell'art. 1 - Riserva di ulteriori decisioni.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 231 e 232.

**Corte dei conti - Norme della legge finanziaria 2006 - Giudizio di responsabilità amministrativa per fatti commessi antecedentemente all'entrata in vigore della legge finanziaria stessa - Facoltà dei soggetti condannati in primo grado di chiedere, in sede di impugnazione, la definizione del procedimento mediante pagamento di una percentuale del danno quantificato nella sentenza - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata lesione delle competenze provinciali in materia di ordinamento e personale degli uffici provinciali - Riconducibilità delle norme censurate alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 231 e 232.

– Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1, e 16.

**Corte dei conti - Norme della legge finanziaria 2006 - Giudizio di responsabilità contabile per fatti commessi antecedentemente all'entrata in vigore della legge finanziaria stessa - Facoltà dei soggetti condannati in primo grado di chiedere, in sede di impugnazione, la definizione del procedimento mediante pagamento di una percentuale del danno quantificato nella sentenza - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Lamentata introduzione di un anomalo provvedimento di «clemenza» in materia di responsabilità erariale - Dedotta disparità di trattamento tra i dipendenti e gli amministratori provinciali riguardo al momento dell'addebitabilità dell'illecito (prima o dopo l'entrata in vigore della legge finanziaria) - Denunciata violazione dei principi di buon andamento, certezza del diritto, razionalità ed eguaglianza - Evocazione di parametri estranei alla ripartizione di competenze - Inammissibilità della questione.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 231 e 232.

– Costituzione, artt. 3 e 97.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

*Giudici:* Giovanni Maria FLICK, 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231 e 232, 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 Provincia autonoma di Bolzano, notificato il 24 febbraio 2006, depositato in cancelleria il 2 marzo 2006 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2006.

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

Udito nell'udienza pubblica del 17 aprile 2007 il giudice relatore Paolo Maddalena;

Uditi gli avvocati Roland Riz e Giuseppe Franco Ferrari per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nuovamente nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007, rifissata in ragione della intervenuta modifica della composizione del collegio, il giudice relatore Paolo Maddalena;

Uditi nuovamente nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007 gli avvocati Roland Riz e Giuseppe Franco Ferrari per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 23 febbraio 2006 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 2 marzo (reg. ric. n. 33 del 2006), la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso questione 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), e, tra esse, dell'art. 1, commi 231 e 232, deducendone il contrasto con gli artt. 8, numero 1, e 16 dello statuto speciale, approvato con il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.

L'art. 1, comma 231, della legge n. 266 del 2005 prevede che «Con riferimento alle sentenze di primo grado pronunciate nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti per fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna possono chiedere alla competente sezione di appello, in sede di impugnazione, che il procedimento venga definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza».

Il successivo comma 232 aggiunge che «La sezione di appello, con decreto in Camera di consiglio, sentito il procuratore competente, delibera in merito alla richiesta e, in caso di accoglimento, determina la somma dovuta in misura non superiore al 30 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado, stabilendo il termine per il versamento».

Il comma 233, non impugnato dalla ricorrente, dispone che «Il giudizio di appello si intende definito a decorrere dalla data di deposito della ricevuta di versamento presso la segreteria della sezione di appello».

La Provincia autonoma premette di non ignorare che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 345 del 2004, ha affermato che, in tema di responsabilità amministrativa, vengono in evidenza le disposizioni dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, secondo le quali spettano alla competenza legislativa esclusiva dello Stato le materie della giurisdizione e dell'ordinamento civile.

Afferma peraltro la difesa della ricorrente che, nel caso dei denunciati commi 231 e 232, l'irrazionalità della disciplina introdotta — nella sostanza, un anomalo provvedimento di «clemenza» in materia di responsabilità erariale — si tradurrebbe in una lesione delle competenze riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto (artt. 8, numero 1, e 16 dello statuto), in quanto si priverebbe l'ente che ha subito il danno — la Provincia, nonché gli enti strumentali della stessa — del diritto di vedersi adeguatamente risarcito.

Inoltre, si introdurrebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra i dipendenti e gli amministratori provinciali, a seconda che ad essi siano addebitabili illeciti commessi prima o dopo l'entrata in vigore della legge n. 266 del 2005, ed a seconda che essi siano stati condannati o assolti in primo grado. Paradossalmente, il convenuto assolto in primo grado potrebbe essere condannato in appello, senza potersi avvantaggiare degli impropri benefici concessi all'appellante che impugni una sentenza di condanna pronunciata in primo grado, in entrambi i casi «per fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore» della legge finanziaria per il 2006.

Ad avviso della ricorrente, le disposizioni denunciate contrasterebbero con i principi di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 della Costituzione), nonché di certezza del diritto, di razionalità ed eguaglianza (art. 3 della Costituzione).

2. — Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituito, con due separati atti, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, formulando conclusioni riguardanti altre questioni di costituzionalità sollevate dalla ricorrente Provincia autonoma di Bolzano, ma non quella relativa all'art. 1, commi 231 e 232, della legge n. 266 del 2005.

2.1. — In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria.

La difesa erariale eccepisce l'inammissibilità della questione, in quanto le norme impugnate investono le materie della giurisdizione amministrativa e dell'ordinamento civile, rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. Inoltre, le disposizioni oggetto del dubbio di legittimità costituzionale avrebbero un effetto sol-



tanto riflesso ed eventuale sull'ordinamento degli uffici provinciali, giacché la ricaduta della pronuncia giurisdizionale della Corte dei conti sulla Provincia ricorrente sarebbe analoga a quella di qualsiasi altra decisione giudiziaria riguardante il personale.

Anche la censura di irrazionalità sarebbe priva di fondamento, perché esiste già nell'ordinamento il potere riduttivo della Corte dei conti (art. 52, secondo comma, del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214), secondo cui questa può porre a carico del responsabile tutto o parte del danno accertato o del valore perduto. Si tratterebbe del medesimo potere che le norme censurate, in linea con i principi generali dell'ordinamento, disciplinerebbero nei giudizi di impugnazione, all'evidente fine di accelerare la conclusione di tali, spesso annosi, giudizi. A fronte del potere illimitato previsto dal citato art. 52, le norme impugnate escluderebbero invece l'abbandono totale del carico e prevederebbero che la condanna sia contenuta entro il trenta per cento di quanto stabilito in primo grado, sempre che l'istanza sia ritenuta meritevole di accoglimento. La disciplina recata dalla legge n. 266 del 2005 apparirebbe dunque ragionevole, essendo diretta a rendere celere il giudizio e certo il suo esito, prevedendo che sia anche stabilito il termine per il versamento.

Né sarebbe configurabile la denunciata lesione del principio di eguaglianza, perché le norme censurate si applicherebbero a tutti i giudizi di responsabilità amministrativa pendenti per fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge e a tutti i soggetti coinvolti, anche se assolti in primo grado (in questo caso la loro richiesta sarebbe ammissibile, dovendo essere formulata in via subordinata).

Pertanto, le disposizioni impugnate, se collocate nell'alveo generale del potere riduttivo da sempre proprio della Corte dei conti e considerate alla luce delle finalità perseguite, si rivelerebbero funzionali alla certezza del processo, alla sua celerità e alle stesse ragioni patrimoniali dell'Amministrazione (che così potrà essere prontamente, sia pure in parte, risarcita).

3. — In prossimità dell'udienza, anche la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato una memoria illustrativa, nella quale ribadisce che le disposizioni denunciate — esonerando quasi del tutto il personale, in caso di responsabilità amministrativa, dall'obbligazione risarcitoria — altererebbero l'ordinamento e l'organizzazione degli uffici provinciali ed il rapporto dell'ente con i suoi amministratori e con il personale da esso dipendente, privando l'ente che ha subito il danno erariale del diritto al risarcimento e sottraendo allo stesso risorse proprie, con evidenti ripercussioni sull'intero potere provinciale di organizzazione degli uffici.

Replicando all'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa erariale, la ricorrente, nel richiamare la sentenza n. 340 del 2001 della Corte costituzionale, afferma che la materia della responsabilità amministrativa rientra nelle competenze della Provincia autonoma di Bolzano, dovendosi ritenere ricompresa in quella «ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto», di cui all'art. 8, numero 1, dello statuto speciale. E ricorda che la diretta connessione tra la determinazione delle sfere di competenza e delle attribuzioni degli uffici e dei relativi funzionari o dipendenti addetti e la corrispondente responsabilità ha portato il legislatore nazionale ad accentuare, soprattutto in epoca recente, il nesso (vincolante anche per le Regioni come principio fondamentale e norma di riforma economico-sociale) tra organizzazione e responsabilità.

Anche e soprattutto a presidio dei poteri provinciali di organizzazione degli uffici e del personale, oltre che a tutela delle risorse e delle finanze provinciali, sarebbero state del resto adottate le disposizioni di attuazione di cui all'art. 10-*bis* del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, aggiunto dall'art. 5 del d.lgs. 14 giugno 1999, n. 212, il quale, al comma 4, stabilisce che spetta all'ente pubblico che ha subito il danno il risarcimento conseguente alla condanna del dipendente pubblico o dell'amministratore.

Le norme impugnate non rientrerebbero nelle materie, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, della giurisdizione e dell'ordinamento civile (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione), secondo quanto statuito dalla sentenza n. 345 del 2004 della Corte costituzionale. I commi 231 e 232 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 non hanno infatti ad oggetto la disciplina generale della responsabilità amministrativa, trattandosi invece di disposizioni di natura sostanzialmente provvedimentale — in quanto applicabili ad una serie di fatti già commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge — aventi anzitutto e prioritariamente l'effetto di ridurre *ex lege*, attraverso una sorta di condono concernente illeciti già commessi, il diritto degli enti danneggiati ad essere risarciti. Di qui l'impossibilità anche di qualificare le norme denunciate come disposizioni recanti principi generali dell'ordinamento o norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Per altro verso, le disposizioni impugnate non solo inciderebbero negativamente sulle entrate finanziarie della Provincia autonoma, ma interferirebbero altresì con il diritto della ricorrente a vedersi risarcire i danni erariali prodotti dai propri dipendenti, anche in violazione delle norme poste dal legislatore e dall'amministrazione provinciale in materia di ordinamento, pure contabile, e di disciplina dell'azione amministrativa.

In ogni caso, l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione non sarebbe applicabile alla Provincia autonoma in chiave di superamento o attenuazione delle garanzie statutarie.

L'irrazionale disciplina statale denunciata violerebbe poi i principi di buon andamento dell'amministrazione, di certezza del diritto e di razionalità, invocabili come parametri nel presente giudizio in via principale in quanto la loro violazione si traduce nella lesione delle attribuzioni della ricorrente costituzionalmente garantite, a meno che, alla luce del comma 610 dell'art. 1 della stessa legge n. 266 del 2005 (a norma del quale «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»), non si ritenga comunque prevalente la previsione di cui all'art. 10-*bis*, comma 1, del d.P.R. n. 305 del 1988, secondo cui «Per l'attività giurisdizionale delle sezioni aventi sede a Trento e a Bolzano e delle relative procure si applicano le leggi sulla disciplina dell'ordinamento e delle procedure della Corte dei conti, salvo quanto previsto dai commi 2, 3 e 4».

### *Considerato in diritto*

1. — La Provincia autonoma di Bolzano ha promosso 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).

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nella legge n. 266 del 2005, vengono in esame in questa sede quelle di cui all'art. 1, commi 231 e 232.

Tali norme prevedono:

che «Con riferimento alle sentenze di primo grado pronunciate nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti per fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna possono chiedere alla competente sezione di appello, in sede di impugnazione, che il procedimento venga definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza» (comma 231);

che «La sezione di appello, con decreto in Camera di consiglio, sentito il procuratore competente, delibera in merito alla richiesta e, in caso di accoglimento, determina la somma dovuta in misura non superiore al 30 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado, stabilendo il termine per il versamento» (comma 232).

Ad avviso della ricorrente, i commi 231 e 232 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 contrasterebbero con le competenze riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto (artt. 8, numero 1, e 16 dello statuto, approvato con il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), perché priverebbero l'ente che ha subito il danno — la Provincia, nonché gli enti strumentali della stessa — del diritto di vedersi adeguatamente risarcire.

Sarebbero altresì violati gli artt. 97 e 3 della Costituzione, perché le norme denunciate introdurrebbero un anomalo provvedimento di «clemenza» in materia di responsabilità erariale, contrario ai principi di buon andamento dell'amministrazione, di certezza del diritto, di razionalità ed eguaglianza, e comporterebbero una disparità di trattamento tra i dipendenti e gli amministratori provinciali, a seconda che ad essi siano addebitabili illeciti commessi prima o dopo l'entrata in vigore della legge n. 266 del 2005, ed a seconda che essi siano stati condannati o assolti in primo grado.

2. — Il dubbio di legittimità costituzionale sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano muove da un errore presupposto interpretativo.

Come questa Corte ha stabilito (sentenza n. 183 del 2007) scrutinando una questione di legittimità costituzionale in via incidentale avente ad oggetto le stesse disposizioni, l'art. 1, commi 231 e 232, della legge n. 266 del 2005 non priva l'ente che ha subito il danno del diritto di vedersi adeguatamente risarcire.

Per un verso, l'operatività delle disposizioni denunciate presuppone una valutazione di merito da parte del giudice contabile sul fatto che l'esigenza di giustizia possa ritenersi soddisfatta a mezzo della procedura accelerata, sicché alla definizione in appello non può accedersi in presenza di dolo del condannato o di particolare gravità della condotta. Per l'altro verso, le norme impugnate vanno collocate nell'ambito del sistema tradizionale della responsabilità amministrativa, in cui al giudice è affidato il compito di determinare quanta parte del danno prodotto deve ritenersi risarcibile in relazione all'intensità della colpa del responsabile, da individuare in relazione a tutte le circostanze di fatto in cui si è svolta l'azione produttiva del danno; e, muovendosi all'interno del perimetro di tale discrezionalità decisionale, esse consentono l'accoglimento dell'istanza di definizione in appello solo se il giudice — avuto riguardo ai criteri in base ai quali egli forma la propria decisione — ritenga congrua una condanna entro il limite del trenta per cento del danno addebitato al responsabile nella sentenza di primo grado.

In ogni caso, non sussiste la lamentata violazione delle competenze riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto (artt. 8, numero 1, e 16 dello statuto).

Difatti, le norme denunciate investono direttamente la responsabilità amministrativa, avendo una finalità di accelerazione dei relativi giudizi e di garanzia dell'incameramento certo ed immediato della quota di risarcimento dovuto, in un quadro di consonanza con i principi che governano la responsabilità amministrativa.

La disciplina della responsabilità amministrativa — nella quale i profili sostanziali sono strettamente intrecciati con i poteri che la legge attribuisce al giudice chiamato ad accertarla, ovvero fanno riferimento a situazioni soggettive riconducibili alla materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 345 del 2004) — è materia di competenza dello Stato e non rientra tra le attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, come del resto si ricava dall'art. 10-bis del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), aggiunto dall'art. 5 del d.lgs. 14 giugno 1999, n. 212, norma a tenore della quale per l'attività giurisdizionale delle sezioni aventi sede a Trento e a Bolzano si applicano le leggi statali sulla disciplina dell'ordinamento e delle procedure della Corte dei conti.

La potestà della Provincia autonoma in materia di ordinamento dei propri uffici, se può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non può tuttavia incidere sul regime di quest'ultima (sentenza n. 345 del 2004).

La questione proposta in riferimento al parametro statutario è, dunque, infondata.

3. — Il dubbio sollevato in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione è inammissibile, dovendo ribadirsi la consolidata giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 116 del 2006, n. 383 del 2005 e n. 287 del 2004), secondo cui la Provincia autonoma può far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione dei poteri provinciali, senza che possano avere rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza provinciale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riservata a separate pronunce le decisioni delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse, nei confronti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), con il ricorso indicato in epigrafe;*

1) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231 e 232, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), promossa, in riferimento agli artt. 8, numero 1, e 16, dello statuto speciale, approvato con il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;*

2) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231 e 232, della stessa legge n. 266 del 2005, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* MADDALENA

*Il cancelliere:* MILANA

Depositata in cancelleria il 12 giugno 2007.

*Il cancelliere:* MILANA

N. 185

Ordinanza 5 - 12 giugno 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Sanzione amministrativa pecuniaria - Provvedimenti del Prefetto - Ordinanza-ingiunzione di pagamento - Notificazione nel termine di 150 giorni, anziché in quello di 90 previsto per la conclusione dei procedimenti amministrativi in genere - Denunciata violazione del principio di eguaglianza, del diritto di difesa, della garanzia del giusto processo e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Questione che postula una sentenza additiva dal contenuto costituzionalmente non obbligato - Manifesta inammissibilità.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204, comma 2, modificato dall'art. 4, comma 1-*sexies*, del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97, 111 e 113.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

*Giudici:* Giovanni Maria FLICK, 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

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 204, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), modificato dall'art. 4, comma 1-*sexies* del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, con la legge 1° agosto 2003, n. 214 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 27 giugno 2003, n. 151, recante modifiche ed integrazioni al codice della strada), promosso con ordinanza del 19 novembre 2005 dal giudice di pace di Torino, nel procedimento civile vertente tra Gugliuzza Manuela e il Prefetto di Torino, iscritta al n. 609 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 2, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2007.

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

Udito nella camera di consiglio del 9 maggio 2007 il giudice relatore Ugo De Siero.

Ritenuto che, con ordinanza pronunciata il 19 novembre 2005 e pervenuta a questa Corte il 12 aprile 2006, il giudice di pace di Torino ha sollevato questione di legittimità costituzionale (in via incidentale) dell'art. 204, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 111 e 113 della Costituzione, nella parte in cui tale disposizione prevede che l'ordinanza-ingiunzione di pagamento di sanzione amministrativa pecuniaria debba essere notificata nel termine di 150 giorni, anziché in quello «previsto dall'art. 2, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 per la conclusione dei procedimenti amministrativi in genere»;

che il rimettente premette di essere investito del giudizio di opposizione disciplinato dall'art. 205 del codice della strada, avverso 5 ordinanze-ingiunzione adottate il 2 dicembre 2004 e notificate entro il termine di 150 giorni previsto dalla norma impugnata, introdotta dall'art. 4, comma 1, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, con la legge 1° agosto 2003, n. 214 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 27 giugno 2003, n. 151, recante modifiche ed integrazioni al codice della strada);

che la notifica si sarebbe perfezionata «per il notificante» nell'ultimo giorno utile concesso a tal fine dalla legge;

che la disposizione impugnata violerebbe, secondo il rimettente, l'art. 3 della Costituzione per un duplice profilo;

che, anzitutto, il termine per la notifica dell'ordinanza-ingiunzione sarebbe stato irragionevolmente equiparato a quello previsto dall'art. 201 del codice della strada ai fini della notifica del verbale di contestazione della violazione, quando solo in quest'ultimo caso l'Amministrazione è gravata dall'onere di identificare il trasgressore, mentre nel primo il solo adempimento richiesto consiste nel «portare il provvedimento nella sua sfera conoscitiva»;

che, inoltre, per effetto della norma impugnata, il «procedimento sanzionatorio-amministrativo» potrebbe protrarsi, sommati i termini previsti dalla legge per ciascuna fase entro cui si articola, fino a «cinquecentodieci giorni», mentre l'opponente dispone di sessanta giorni per ricorrere al Prefetto e di ulteriori trenta giorni per impugnare l'ordinanza-ingiunzione: ciò, a parere del rimettente, configurerebbe «disparità di trattamento»;

che sarebbero altresì lesi gli artt. 24, 111, e 113 della Costituzione, poiché la durata del procedimento ostacolerebbe la conclusione del giudizio di opposizione «in tempi ragionevoli» e introdurrebbe il rischio di «veder dispersi elementi di prova» difensivi, a causa del decorso del tempo;

che, infine, il giudice *a quo* ritiene violato anche l'art. 97 della Costituzione, poiché il termine stabilito dalla norma oggetto contrasterebbe con il principio che assicura il buon andamento dei pubblici uffici e non assicurerebbe l'«effetto deterrente, in relazione alla commissione delle violazioni, creatosi con l'introduzione della patente a punti», poiché, ai sensi dell'art. 126-*bis* del codice della strada, la comunicazione all'anagrafe nazionale della violazione richiede che essa sia «definita», sicché nella pendenza del ricorso amministrativo e giurisdizionale, il trasgressore potrebbe invece riacquistare punti frequentando un corso di aggiornamento, ovvero potrebbe addossare a terzi compiacenti la responsabilità di ulteriori violazioni;

che, in punto di rilevanza, il rimettente premette di ritenere, pur nel silenzio del legislatore, che l'inosservanza del termine previsto dalla norma impugnata comporti «i medesimi effetti estintivi dell'obbligazione» definiti dal comma 1-*bis* dell'art. 204 del codice della strada, quanto alla tempestività dell'adozione dell'ordinanza-ingiunzione: ciò comporterebbe l'inesistenza giuridica dell'ordinanza impugnata e la conseguente declaratoria di cessazione della materia del contendere, per difetto dell'interesse ad agire dell'opponente, ai sensi dell'art. 100 del codice di procedura civile;

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

che, secondo l'Avvocatura, la questione sarebbe inammissibile per omessa descrizione della fattispecie, posto che il rimettente non precisa i fatti di causa, le specifiche censure sollevate dall'opponente, i «tempi osservati nel procedimento amministrativo», ed erra nel valutare i termini effettivamente concessi dalla legge per ricorrere al Prefetto e al giudice di pace;

che la questione sarebbe altresì irrilevante, poiché l'inosservanza del termine per la notifica dell'ordinanza-ingiunzione non determinerebbe, diversamente da quanto previsto al comma 1-*bis* dell'art. 204 del codice della strada, alcuna «nullità/inesistenza» dell'ordinanza stessa;

che, nel merito, l'Avvocatura nega la sussistenza di alcuna disparità di trattamento tra opponente ed Amministrazione, giacché non sarebbero comparabili in radice «il termine occorrente all'Amministrazione per partecipare all'interessato un provvedimento sanzionatorio con il termine demandato al privato per la propria difesa in giudizio o in sede amministrativa»;

che, in particolare, alla luce degli artt. 3 e 97 della Costituzione, la fissazione del termine oggetto di censura sarebbe riservata alla discrezionalità del legislatore e apparirebbe in concreto congrua, in riferimento «ad evidenti esigenze organizzative della Amministrazione, specie nelle zone urbane ovvero ad elevata densità di popolazione», ove i ricorsi amministrativi sono particolarmente numerosi, e ove complessi possono essere gli «adempimenti relativi alla individuazione della residenza o della sede del trasgressore», ai fini della notifica;

che, infine, non solo sarebbe inconferente il richiamo dell'art. 111 della Costituzione, in relazione ad un procedimento amministrativo, ma in ogni caso il diritto di difesa dell'opponente sarebbe assicurato dalla facoltà di agire immediatamente innanzi al giudice di pace, omettendo il ricorso amministrativo al Prefetto.

Considerato che il giudice di pace di Torino dubita della legittimità costituzionale dell'art. 204, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, nella parte in cui vi viene fissato in 150 giorni il termine assegnato all'Amministrazione per notificare al trasgressore l'ordinanza-ingiunzione, con cui è stato rigettato il ricorso amministrativo proposto avverso l'infrazione di una sanzione amministrativa pecuniaria;

che il giudice *a quo* formula espressamente il proprio dubbio di costituzionalità in relazione alla previsione del predetto termine, «anziché di quello previsto dall'art. 2, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 per la conclusione dei procedimenti amministrativi in genere»;

che in tal modo il remittente sollecita una soluzione additiva, che non è costituzionalmente obbligata, dato che non vi è ragione per ritenere imposta dalla Costituzione l'osservanza del termine (fissato al diverso fine di concludere il procedimento amministrativo, e non di notificarne l'atto conclusivo) indicato dall'art. 2, comma 3, della legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni;

che, viceversa, la rideterminazione del termine congruo ai fini della notifica dell'ordinanza-ingiunzione, ove fosse ritenuto costituzionalmente illegittimo quello stabilito dalla norma denunciata, non potrebbe che ricadere nella sfera di discrezionalità legislativa;

che, non essendo prospettata a questa Corte una soluzione additiva costituzionalmente obbligata, la questione è manifestamente inammissibile (da ultimo, ordinanze n. 299 e n. 210 del 2006).

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 204, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 111 e 113 della Costituzione, dal giudice di pace di Torino con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* MILANA

Depositata in cancelleria il 12 giugno 2007.

*Il cancelliere:* MILANA

07C0777

N. 186

*Ordinanza 5 - 12 giugno 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Ente responsabile per illecito amministrativo dipendente da reato - Partecipazione al processo con il proprio rappresentante legale, salvo che questi sia imputato del reato da cui dipende l'illecito amministrativo - Denunciata mancanza di una disciplina del conflitto di interessi fra l'ente tratto a giudizio ed il rappresentante legale, con lesione del diritto di difesa e dei principi del giusto processo - Ordinanza carente nella descrizione della fattispecie, con conseguente difetto di motivazione sulla rilevanza, e priva di un *petitum* determinato - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, art. 39.
- Costituzione, artt. 24 e 111.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

*Giudici:* Giovanni Maria FLICK, 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

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 39 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'art. 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300), promosso con ordinanza del 3 marzo 2006 dal Tribunale di Gela nel procedimento penale a carico di Costanzo Vincenzo, iscritta al n. 416 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 intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 9 maggio 2007 il giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto che il giudice monocratico del Tribunale di Gela ha sollevato, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'art. 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300);

che la disposizione impugnata prevede che l'ente partecipa al procedimento penale con il proprio rappresentante legale, salvo che questi sia imputato del reato da cui dipende l'illecito amministrativo (comma 1); disciplina le modalità di costituzione dell'ente che intende partecipare al procedimento (comma 2), nonché la procura e le modalità di deposito della stessa; infine, stabilisce che, se non compare il rappresentante legale, l'ente costituito è rappresentato dal difensore (comma 4);

che, in ordine al processo innanzi a lui pendente, il giudice rimettente afferma solo che la società è stata tratta a giudizio, con decreto del giudice dell'udienza preliminare, in persona del legale rappresentante e che quest'ultimo è stato «tratto a giudizio personalmente come imputato dei medesimi reati»;

che il giudice *a quo* — descritto in generale il quadro normativo, anche con riferimento alla legge delega — mette in risalto il conflitto di interessi che può determinarsi tra l'ente e il proprio rappresentante legale, quando questi è imputato del reato da cui dipende l'illecito amministrativo, oltre a soffermarsi sulla scelta del legislatore delegato di affidare ogni determinazione in ordine alla difesa dell'ente al rappresentante legale dello stesso, quale soggetto idoneo ad una efficace difesa, stante la conoscenza della relativa organizzazione;

che, tutto ciò premesso, il giudice afferma che la questione di legittimità costituzionale è rilevante ai fini della decisione del processo e non manifestamente infondata in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost;

che, in particolare, la mancanza di una disciplina volta a garantire una adeguata difesa alla persona giuridica, «tratta in giudizio» in conflitto di interessi con il proprio legale rappresentante, mediante il superamento del conflitto (ad esempio secondo lo schema previsto dall'art. 71 del codice di procedura penale in materia di sospensione del procedimento per incapacità dell'imputato), oltre che l'assenza di un «regime processuale sanzionatorio» per l'ipotesi in cui «comunque, l'ente venga tratto a giudizio in persona del legale rappresentante in conflitto», violerebbero l'art. 24 Cost., a tenore del quale la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del processo;

che lo stesso vuoto normativo, «eludendo di fatto» la possibilità per l'ente di partecipare efficacemente al giudizio mediante la predisposizione delle proprie difese nei confronti del (eventualmente contro il) proprio rappresentante legale in conflitto, violerebbe il generale principio del giusto processo fissato dall'art. 111 Cost.;

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

che, secondo la difesa erariale, la questione sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza perché, ai fini della sussistenza del conflitto, non è sufficiente — come ritenuto dal giudice rimettente — che il legale rappresentante sia imputato del reato da cui dipende l'illecito amministrativo, ma è «necessario precisare, in concreto, in relazione alla fattispecie, in cosa il dedotto conflitto si sostanzia»;

che, comunque, sarebbe infondata perché la persona giuridica può risolvere il conflitto con gli strumenti societari — nominando un nuovo rappresentante legale o un rappresentante legale con poteri limitati alla gestione del processo — e partecipare così pienamente al processo a suo carico; invece, se conferma come legale rappresentante l'imputato persona fisica, sceglie consapevolmente la posizione di contumace.

Considerato che nell'ordinanza di rimessione si rinvencono gravi carenze nella descrizione della fattispecie;

che, infatti, non risulta di quali reati risponde in proprio il legale rappresentante e di quali reati risponde la società; né se la società si è costituita, ai sensi dell'art. 39 censurato, con il rappresentante legale imputato personalmente, ovvero con un nuovo rappresentante legale, o con un rappresentante nominato appositamente per il processo; oppure se la società non si è costituita ed è stata dichiarata contumace;

che, pertanto, non risultando dall'ordinanza l'esistenza delle condizioni per l'applicabilità della norma censurata nel giudizio principale, la questione va dichiarata manifestamente inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza (ordinanza n. 36 del 2007);

che, inoltre, il giudice lamenta: *a)* l'esistenza di un «vuoto normativo», non avendo il legislatore dettato «una compiuta disciplina» idonea a garantire una adeguata difesa alla persona giuridica, «tratta in giudizio» in conflitto di interessi con il proprio legale rappresentante, mediante il superamento del conflitto; *b)* «la mancata previsione di un regime processuale sanzionatorio» per l'ipotesi in cui «comunque, l'ente venga tratto a giudizio in persona del legale rappresentante in conflitto»;

che il giudice rimettente si limita a invocare una soluzione dei problemi denunciati, senza formulare alcuna domanda specifica, lasciando così indeterminato il possibile intervento di questa Corte, con conseguente manifesta inammissibilità della questione anche per tale profilo (ordinanza n. 35 del 2007).

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. 39 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'art. 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300), sollevata, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, dal giudice monocratico del Tribunale di Gela con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* CASSESE

*Il cancelliere:* MILANA

Depositata in cancelleria il 12 giugno 2007.

*Il cancelliere:* MILANA

07C0778

N. 187

Ordinanza 5 - 12 giugno 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Reati concernenti armi ed esplosivi - Giudizio direttissimo - Previsione, secondo l'interpretazione della Corte di cassazione, che il P.M. proceda in deroga non solo ai casi ma anche alle forme regolate dall'art. 449 cod. proc. pen. - Denunciata irragionevole disparità di trattamento fra imputati nonché violazione del diritto di difesa e del principio di parità delle parti nel processo - Inesatta identificazione della norma oggetto di censura (*aberratio ictus*), con impugnativa, peraltro, relativa a norma già abrogata - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Cod. proc. pen., norme di attuazione, coordinamento e transitorie (d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271), art. 233.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, comma secondo, e 111, comma secondo.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

*Giudici:* Giovanni Maria FLICK, 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



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 233 del testo delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale (testo approvato con il decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271), promosso con ordinanza del 24 marzo 2005 dal Tribunale di Verona nel procedimento penale a carico di E. G., iscritta al n. 296 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2005.

Udito nella camera di consiglio del 4 giugno 2007 il giudice relatore Giovanni Maria Flick;

Ritenuto che, con l'ordinanza in epigrafe, il Tribunale di Verona ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 233 del testo delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale (testo approvato con il decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271), nella parte in cui «consente al pubblico ministero di procedere a giudizio direttissimo anche fuori dei modi previsti dall'art. 449 codice di procedura penale»;

che il rimettente — premesso di procedere a giudizio direttissimo per il delitto di detenzione di arma da guerra, ai sensi dell'art. 233 citato, norma «che impone il rito direttissimo anche fuori dei casi disciplinati dalle norme ordinarie (art. 449 cod. proc. pen.) allorché si proceda per i reati in tema di armi e di diffamazione» — precisa che il giudizio in questione è stato instaurato a seguito di richiesta formulata dal pubblico ministero in data 29 giugno 2004, dopo più di tre anni dall'accertamento del reato, risalente al 4 aprile 2001, e quindi ben oltre il termine di quindici giorni dall'arresto o dalla iscrizione della notizia di reato nell'apposito registro, stabilito dall'art. 449, commi 4 e 5, cod. proc. pen.;

che — prosegue il rimettente — secondo l'interpretazione della Corte di cassazione, costituente ormai «diritto vivente», l'art. 233 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, deroga non solo ai «casi» previsti dall'art. 449 cod. proc. pen. (arresto in flagranza e confessione), ma anche alle «forme («modi») regolate da tale ultima norma» e, in particolare, al termine entro il quale deve essere instaurato il giudizio direttissimo così tuttavia esponendo tale norma, a plurimi dubbi di legittimità costituzionale;

che infatti ad avviso del rimettente — considerato che il rito direttissimo si caratterizza «per una notevole compressione, rispetto ai riti ordinari, della dimensione temporale e procedimentale delle garanzie difensive»: sia in quanto l'esercizio dell'azione penale è disposto senza previo invio dell'avviso di conclusione delle indagini; sia in quanto non è prevista l'udienza preliminare ed il termine a comparire è di soli tre giorni — potrebbero ritenersi compatibili con i principi costituzionali delle modalità procedurali di instaurazione di tale rito speciale, diverse da quelle «ordinarie» o anche da quelle previste per le ipotesi di giudizio direttissimo «tipico» di cui all'art. 449 cod. proc. pen., solo «laddove il venire meno di talune garanzie appaia compensato da un ampliamento di altre o dalla ricorrenza di presupposti che evidenzino la minore necessità di tali garanzie»;

che per contro, sempre secondo il rimettente, le varie norme in tema di obbligatorietà del rito direttissimo — intese nel senso dell'attribuzione al pubblico ministero del potere di citare direttamente a giudizio l'imputato, senza il rispetto del termine di quindici giorni e delle forme previste «in via ordinaria per un determinato reato» — si risolvono, per un verso, nell'attribuzione ingiustificata al pubblico ministero di una sproporzionata ed ingiustificata facoltà nell'esercizio dell'azione penale; e, per un altro verso, in una negazione delle garanzie difensive proprie della rimossa fase delle indagini preliminari;

che, in particolare, a parere del rimettente, risulterebbe violato l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della disparità di trattamento tra imputati, in ragione della più sfavorevole disciplina applicabile a coloro che, tratti a giudizio con le forme del rito direttissimo obbligatorio, non si vedono riconoscere le medesime garanzie difensive accordate ad altri imputati, «nei cui confronti non ricorrano i presupposti del rito speciale»;

che dalla norma censurata discenderebbe altresì la lesione tanto del diritto di difesa dell'imputato, quanto del principio di parità delle parti nel processo, con violazione, rispettivamente, dell'art. 24, secondo comma, e dell'art. 111, secondo comma, Cost.: e ciò in conseguenza dell'attribuzione al pubblico ministero di un potere di scelta del rito direttissimo, che è svincolato dal rispetto dei termini e delle forme previste per il giudizio ordinario; ed è tale da determinare una ingiustificata compressione delle garanzie difensive assicurate, normalmente, nella fase precedente all'instaurazione del rito, ad esempio, attraverso l'avviso di conclusione delle indagini preliminari o la celebrazione dell'udienza preliminare.

Considerato che il giudice rimettente sottopone a scrutinio di costituzionalità una norma inconferente rispetto all'oggetto delle proprie censure, atteso che l'impugnativa — avente ad oggetto l'art. 233 del testo delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale (testo approvato con il decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271) — mostra sostanzialmente di ignorare che la norma censurata, nel comma 2, è stata oggetto di declaratoria di illegittimità costituzionale da parte di questa Corte con la sentenza n. 68 del 1991;

che, in esito a tale declaratoria di incostituzionalità, il giudizio direttissimo, per i reati concernenti le armi e gli esplosivi, è stato reintrodotta dall'art. 12-bis del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti

al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356, il quale reca, peraltro, una previsione non identica a quella della norma censurata: giacché infatti in base alla nuova disposizione, per i reati in oggetto, il pubblico ministero procede al giudizio direttissimo anche fuori dei casi previsti dagli articoli 449 e 558 del codice di procedura penale, solo alla condizione che non «siano necessarie speciali indagini»;

che l'inesatta identificazione della norma oggetto di censura (*aberratio ictus*) — con impugnativa, peraltro, relativa a norma già abrogata — implica, per costante giurisprudenza di questa Corte, la manifesta inammissibilità della questione (*ex plurimis*, ordinanze n. 42 del 2007, n. 210 e n. 55 del 2006).

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. 233 del testo delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale (testo approvato con il decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Verona con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* FLICK

*Il cancelliere:* MILANA

Depositata in cancelleria il 12 giugno 2007.

*Il cancelliere:* MILANA

07C0779

N. 188

*Sentenza 5 - 14 giugno 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Campania - Tassa automobilistica regionale - Esenzione dal 1° gennaio 2005 per i veicoli appartenenti alle categorie internazionali M1 e N1 alimentati a gas metano e GPL o azionati con motore elettrico - Ricorso del Governo - Denunciata invasione della competenza statale esclusiva in ordine alla disciplina dei tributi istituiti con leggi statali - Successiva rinuncia al ricorso accettata dalla Regione - Estinzione parziale del processo.**

- Legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24, art. 23 (modificativo dell'art. 2, comma 1, della legge regionale 24 dicembre 2003, n. 28).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera e); legge 27 dicembre 1997, n. 449, art. 17, comma 5, lettere a) e b); d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39, art. 20; norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, art. 25.

**Ricerca scientifica e tecnica - Norme della Regione Campania - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Sottoposizione degli IRCCS campani «alla vigilanza della Regione» - Ricorso del Governo - Intervenuta abrogazione, in parte qua, della norma censurata - Inattuazione della norma medio tempore - Cessazione della materia del contendere.**

- Legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24, art. 7, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo, artt. 117, 118, primo comma, e 120, in combinato disposto; d.lgs. 16 ottobre 2003, n. 288, art. 1, comma 2.

**Regioni (in genere) - Norme della Regione Campania - Attribuzione con legge regionale di funzioni di indirizzo politico-amministrativo alla Giunta - Ricorso del Governo - Violazione della riserva statutaria in materia di riparto di funzioni tra Giunta, Presidente e singoli assessori e Consiglio regionale - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24, art. 4, comma 3.
- Costituzione, art. 123; statuto Regione Campania, artt. 20, punto 1, e 31.

**Ricerca scientifica e tecnica - Norme della Regione Campania - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Sottoposizione dell'attività di ricerca degli IRCCS campani al controllo della Regione - Ricorso del Governo - Indebita interferenza sull'attività di controllo affidata dalla normativa statale al Ministero della salute - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24, art. 7, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo (artt. 117, 118, primo comma, e 120, in combinato disposto); d.lgs. 16 ottobre 2003, n. 288, art. 8, comma 3.

**Ricerca scientifica e tecnica - Norme della Regione Campania - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Attribuzione al Presidente della Regione del potere di nominare i componenti del Consiglio di indirizzo e verifica degli IRCCS campani e alla Giunta regionale del potere di designare tutti i membri del Collegio sindacale dei medesimi Istituti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'Atto d'intesa tra Stato e Regioni che prevede la presenza nei suddetti organi di una componente di nomina ministeriale - Lamentata esorbitanza dalla potestà regionale concorrente in materia di tutela della salute, nonché lesione del principio di leale collaborazione - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma statale dettante le modalità di composizione del Consiglio di indirizzo e verifica e del Collegio sindacale, poi recepite nell'Atto di intesa assunto a parametro - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24, art. 7, commi 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, comma terzo, artt. 117, 118, primo comma, e 120, in combinato disposto; d.lgs. 16 ottobre 2003, n. 288; legge 16 gennaio 2003, n. 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

*Giudici:* Giovanni Maria FLICK, 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, terzo comma, dell'art. 7, primi quattro commi, e dell'art. 23 della legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania — legge finanziaria 2006), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 28 febbraio 2006, depositato in cancelleria il 7 marzo 2006 ed iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2007 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi l'avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vincenzo Coccozza per la Regione Campania.

## *Ritenuto in fatto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso (n. 43 del 2006) notificato il 28 febbraio 2006 e depositato il successivo 7 marzo, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, terzo comma, dell'art. 7, primi quattro commi, e dell'art. 23 della legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania — legge finanziaria 2006), pubblicata nel B.U.R. n. 69 del 30 dicembre 2005.

2. — L'art. 4, comma 3, della legge regionale n. 24 del 2005, viene censurato poiché, prevedendo l'attribuzione alla Giunta regionale di una funzione di indirizzo politico-amministrativo, violerebbe la riserva di statuto configurata dall'art. 123 della Costituzione. Infatti, la disposizione impugnata determinerebbe «una modifica del sistema di relazioni tra gli organi regionali, così come delineato dal vigente Statuto della Regione, il quale attribuisce al Consiglio regionale la funzione di indirizzo politico programmatico» (art. 20, punto 1, della legge 22 maggio 1971, n. 348 recante «Approvazione, ai sensi dell'art. 123, secondo comma, della Costituzione, dello Statuto della Regione Campania») ed alla «Giunta l'attuazione delle direttive politiche e programmatiche decise dal Consiglio» (art. 31 dello statuto). Una scelta del genere non potrebbe quindi essere disposta con una ordinaria legge regionale, perché interviene in una materia rimessa in via esclusiva alla fonte statutaria.

3. — In riferimento ai primi quattro commi dell'art. 7, relativi agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) presenti sul territorio campano, il ricorrente richiama la sentenza di questa Corte n. 270 del 2005 per la parte relativa agli IRCSS non trasformati in fondazioni. Con questa pronuncia, si sarebbe chiarito che, pur non essendo la normativa afferente a tali istituti ascrivibile alla potestà legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., non trattandosi di enti nazionali, ma a quella regionale in tema di tutela della salute e della ricerca scientifica, nondimeno l'esigenza di garantire un'adeguata uniformità al sistema e la tutela di alcuni interessi unitari giustificano l'attrazione in capo allo Stato, in via di sussidiarietà, di funzioni che sarebbero di competenza delle Regioni.

Con la legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), e con il decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), lo Stato avrebbe avvocato a sé alcuni poteri ma, nel contempo, avrebbe affiancato ad essi la previsione di una necessaria intesa con le Regioni, da raggiungere in sede di Conferenza Stato-Regioni, quanto alla determinazione delle «modalità di organizzazione, di gestione e di funzionamento degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non trasformati in fondazioni». In data 1° luglio 2004 è stata, quindi, stipulata la predetta intesa.

Pertanto, la parte ricorrente sostiene che nella disciplina degli IRCCS non trasformati in fondazioni la potestà legislativa regionale dovrebbe rispettare i principi fondamentali in materia di tutela della salute «contenuti nel d.lgs. n. 288 del 2003 e nel relativo Atto di intesa, che del primo costituisce parte integrante», profilandosi altrimenti la violazione, per un verso, dell'art. 117, terzo comma, Cost., e, per altro verso, del principio di leale collaborazione desumibile dal combinato disposto degli artt. 117, 118, primo comma, e 120 Cost.

3.1. — Alla luce di tali premesse, il ricorrente impugna l'art. 7, comma 1, nella parte in cui sottopone gli IRCCS regionali «alla vigilanza della Regione», essendo in contrasto con l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, che conserva, in capo al Ministero della salute, «le funzioni di vigilanza» sugli enti in questione e che — pur impugnato — non sarebbe stato dichiarato illegittimo nella sentenza n. 270 del 2005.

3.2. — Lo stesso vizio inficerebbe il comma 2 del citato art. 7, il quale, nel sottoporre al controllo della Regione l'attività di ricerca dei predetti istituti regionali, si porrebbe in contrasto con l'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003. In virtù di questa disposizione, l'attività di ricerca degli IRCSS su cui grava un obbligo di coerenza con il programma di ricerca sanitaria nazionale di cui all'art. 12-bis del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), sarebbe sottoposta alla vigilanza del Ministero della salute.

3.3. — Il ricorrente censura, inoltre, il comma 3 dell'art. 7, il quale dispone che i componenti del Consiglio di indirizzo e verifica degli IRCCS sono «nominati dal Presidente della Regione, su proposta dell'assessore regionale alla sanità». Dal momento che non si contempla alcuna designazione ministeriale, la disposizione risulterebbe in contrasto con l'art. 2, comma 1, della summenzionata intesa a mente del quale il predetto Consiglio è «composto da cinque membri, due dei quali nominati dal Ministro della salute e due dal Presidente della Regione ed il quinto, con funzioni di presidente, nominato dal Ministro della salute, sentito il Presidente della Regione».

3.4. — È, infine, prospettata l'incostituzionalità dell'art. 7, comma 4, relativo alla composizione del collegio sindacale degli IRCCS, i cui membri sono tutti «designati dalla Giunta regionale della Campania, su proposta dell'assessore regionale alla sanità».

Tale previsione, non prevedendo alcun componente ministeriale, violerebbe l'art. 4 dell'intesa, il quale, a sua volta, rinvia all'art. 4 del d.lgs. n. 288 del 2003, ai sensi del quale il suddetto organo è composto da cinque membri, «di cui due designati dalla Regione, uno designato dal Ministro dell'economia e delle finanze, uno dal Ministro della salute e uno dall'organismo di rappresentanza delle autonomie locali».

4. — È, da ultimo, impugnato l'art. 23 della stessa legge regionale, che modifica l'art. 2, primo comma, della l.r. n. 28 del 2003, e aggiunge il seguente comma: «Al fine di contribuire alla riduzione dell'inquinamento atmosferico derivante dal traffico veicolare, i veicoli appartenenti alle categorie internazionali M1 e N1 alimentati a metano e GPL o azionati con motore elettrico, sono esentati dal pagamento della tassa automobilistica regionale dal 1° gennaio 2005».

Il ricorrente ne denuncia l'incompatibilità con l'art. 17, comma 5, lettere *a)* e *b)*, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), che, diversamente da quanto stabilito a livello regionale, dispone la riduzione di un quarto dell'importo del tributo per i predetti veicoli. Per i veicoli con motore elettrico, la normativa statale violata dall'impugnata disposizione è l'art. 20 del d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39, che prevede l'esenzione quinquennale per autoveicoli elettrici per il periodo di cinque anni a decorrere dalla data del collaudo.

Ciò determinerebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., in materia di sistema tributario. Al riguardo, la Corte costituzionale avrebbe statuito che la suddetta tassa non può considerarsi un «tributo proprio» ex art. 119, secondo comma, Cost., trattandosi invece di tributo istituito con legge statale ascrivibile alla materia, di competenza esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., nel cui ambito la Regione può legiferare soltanto nei limiti e secondo le misure stabilite dalla legge statale.

5. — Con memoria depositata il 27 marzo 2006, si è costituita in giudizio la Regione Campania.

5.1. — Per quanto riguarda l'impugnazione dell'art. 4, comma 3, la Regione resistente rileva che detta previsione non introdurrebbe nulla di innovativo rispetto al sistema di governo regionale configurato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. La riforma costituzionale avrebbe introdotto, sino alla adozione dei nuovi statuti regionali, «una precisa forma di governo che ha profondamente inciso l'impianto precedente. In tale contesto, determinate competenze dell'organo di governo sono del tutto conseguenti ed anzi costituiscono il minimo a fronte delle rilevanti responsabilità politiche ad esso imputate».

Peraltro la resistente afferma che la censurata disposizione prevede che la contestata funzione della Giunta sia svolta «nell'ambito dell'indirizzo politico programmatico determinato dal Consiglio regionale». In tal modo non si apporterebbe alcuna modifica all'assetto istituzionale prefigurato dalla Costituzione: «indirizzo del Consiglio, gestione politica (sulla base del primo) appartenente all'organo giuntale, e gestione amministrativa dei dirigenti di settore».

5.2. — Al fine di confutare i rilievi d'incostituzionalità prospettati in relazione all'art. 7, commi 1, 2, 3 e 4, la parte resistente ricostruisce, in via preliminare, il quadro legislativo di riferimento esistente dopo la sentenza n. 270 del 2005 di questa Corte.

La legge n. 3 del 2003 reca, all'art. 42, una delega «per la trasformazione degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico in fondazioni». Fra i principi a tal fine enunciati, la lettera *p)* vincola il Governo a «prevedere che istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, non trasformati ai sensi della lettera *a)*, adeguino la propria organizzazione e il proprio funzionamento ai principi, in quanto applicabili di cui alle lettere *d)*, *e)*, *h)*, e *n)*, nonché al principio di separazione fra funzioni di cui alla lettera *b)*, garantendo che l'organo di indirizzo sia composto da soggetti designati per metà dal Ministro della salute e per l'altra metà dal Presidente della Regione, scelti sulla base di requisiti di professionalità e di onorabilità, periodicamente verificati, e dal presidente dell'Istituto, nominato dal Ministro della salute, e che le funzioni di gestione siano attribuite ad un direttore generale nominato dal consiglio di amministrazione, assicurando comunque l'autonomia del direttore scientifico, nominato dal Ministro della salute, sentito il Presidente della Regione interessata».

In attuazione di questa delega il d.lgs. 16 ottobre 2003, n. 288, ha, tra l'altro, imposto nomine ministeriali nella composizione degli organi di gestione (art. 3) e degli organi di controllo (art. 4). L'art. 5 ha demandato ad una intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni l'organizzazione ed il funzionamento degli IRCCS non trasformati in fondazioni.

In questo quadro è stato stipulato l'accordo del 1° luglio 2004 sulla organizzazione, gestione e funzionamento degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non trasformati in fondazioni. La Regione sottolinea al riguardo che tale intesa consta sia di disposizioni meramente riproduttive di vincoli già stabiliti a livello legislativo, sia di disposizioni frutto «del libero confronto negoziale fra Stato e Regioni».

Dalla premessa dell'intesa si evince che il fondamento normativo di alcune delle clausole ivi contenute sarebbe costituito proprio dall'art. 42, comma 1, lettera *p)*, della citata legge n. 3 del 2003. In particolare, alla stregua di tale previsione, l'art. 2 dell'intesa stabilisce che l'organo di indirizzo degli IRCCS non trasformati deve essere composto da soggetti designati per metà dal Ministro della salute e per metà dal Presidente della Regione. La stessa intesa, poi, all'art. 4, prevede la nomina di un collegio sindacale, nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 4 del d.lgs. n. 288 del 2003.

Peraltro, con la successiva sentenza n. 270 del 2005, la Corte costituzionale ha riconosciuto una ampia competenza legislativa regionale relativamente all'ordinamento di questi enti pubblici regionali, ed ha affermato che pertanto in questo ambito la Costituzione vigente «non legittima ulteriormente una presenza obbligatoria per legge di rappresentanti ministeriali in ordinari organi di gestione di enti pubblici che non appartengono più all'area degli enti statali, né consente di giustificare in alcun modo, in particolare sotto il profilo della competenza a dettare i principi fondamentali, che il legislatore statale determini quali siano le istituzioni pubbliche che possano designare la maggioranza del consiglio di amministrazione delle fondazioni».

Per effetto di tali considerazioni, la Corte ha — tra l'altro — dichiarato la parziale incostituzionalità di numerose disposizioni, fra cui l'art. 42, comma 1, lettere *b*), e *p*), della legge n. 3 del 2003; l'art. 1, comma 2, l'art. 3, commi 2 e 3, e l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003.

5.3. — Sulla base di questa ricostruzione del quadro normativo di riferimento, la Regione ritiene, in via preliminare, che l'impugnazione riguardi esclusivamente la disciplina regionale in quanto applicabile agli IRCCS non trasformati in fondazioni.

Quanto alla asserita violazione dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, da parte dell'art. 7, commi 1 e 2, le funzioni di vigilanza e di controllo delle attività degli IRCCS, demandate alla Regione, non escluderebbero analoghi poteri in capo al Ministero, trattandosi «di verifiche attinenti a finalità differenti, funzionali alle specifiche competenze programmatiche che ciascun soggetto pubblico mantiene in tale ambito (es. piano sanitario nazionale, programmazione sanitaria regionale)». Per quanto concerne, in particolare, la funzione di controllo, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, la sentenza n. 270 del 2005 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003 in relazione alle parole «e di controllo» riferite alla funzione attribuita al Ministro della salute.

Quanto alle censure relative al comma 3 dello stesso art. 7, che non contempla designazioni ministeriali circa la composizione del Consiglio di indirizzo e verifica degli IRCCS campani, la Regione osserva che l'art. 2, comma 1, dell'intesa (che si assume violato) sarebbe in realtà meramente riproduttivo di una disposizione legislativa che la Corte ha dichiarato incostituzionale e cioè dell'art. 42, comma 1, lettera *p*).

Con riguardo al comma 4 dell'art. 7, relativo alla composizione del collegio sindacale degli istituti in parola, la norma dell'accordo che si ritiene disattesa (art. 4) reca un rinvio mobile all'art. 4 del d.lgs. n. 288 del 2003, anch'esso dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale proprio nella parte in cui imponeva una precisa composizione del collegio stesso con rappresentanti statali.

5.4. — Quanto, infine, ai rilievi d'incostituzionalità mossi nei confronti dell'art. 23 della l.r. n. 24 del 2005, la resistente osserva che le sentenze della Corte costituzionale, richiamate dalla difesa erariale, avrebbero caducato leggi regionali che intervenivano sui meccanismi e sulle modalità di applicazione dell'imposta incidendo sulla disciplina sostanziale, mentre la disposizione impugnata atterrebbe esclusivamente alla «misura» della tassa che già la normativa statale, anche se limitatamente, attribuiva al potere di variazione della Regione. Nell'ambito delle nuove competenze regionali, per la resistente appare ancor più giustificabile un tale, limitato intervento della Regione.

6. — Con atto di rinuncia parziale, notificato alla Regione Campania in data 18 luglio 2006, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare alla impugnazione dell'art. 23 della legge regionale della Campania n. 24 del 2005, considerato che, con la legge regionale 20 marzo 2006, n. 4 (Integrazione alla legge regionale 29 dicembre 2005, n. 24, ed interpretazione autentica dell'art. 23), la suddetta Regione si è adeguata ai rilievi esposti nel ricorso governativo.

7. — In prossimità dell'udienza, la Regione Campania ha depositato una memoria con la quale ribadisce l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dallo Stato.

7.1 — In relazione alla censura avente per oggetto l'art. 4, comma 3, la resistente sostiene, ad integrazione delle considerazioni già sviluppate nell'atto di costituzione in giudizio, che la previsione sospettata d'incostituzionalità si rivela «meramente riproduttiva della formula legislativa statale» e che, d'altra parte, la contestata scelta legislativa appare «pienamente coerente con la nuova forma di governo regionale che la norma transitoria della legge costituzionale n. 1 del 1999 ha posto in essere e con la nuova formulazione dell'art. 121 Cost.». In forza di tale riforma, la Regione ritiene che «l'obiettivo di fondo del legislatore costituzionale sia stato quello di attribuire all'organo consiliare una funzione più propriamente programmatica e di controllo, di individuazione degli indirizzi generali e degli obiettivi di fondo della politica regionale, riservando all'organo esecutivo la concreta attuazione di quegli indirizzi e di quegli obiettivi attraverso il governo della Regione».

7.2. — Per quanto riguarda l'art. 7, comma 1, la difesa regionale sottolinea la «piena coincidenza tra l'oggetto della impugnativa e la modifica apportata dalla Regione» con la legge regionale n. 4 del 2006. Quest'ultima, infatti, ha eliminato proprio l'attribuzione alla Regione della funzione di vigilanza oggetto di doglianza nel ricorso. Pertanto, l'innovazione legislativa intervenuta dovrebbe determinare la cessazione della materia del contendere.

7.3. — Il dubbio d'incostituzionalità relativo all'art. 7, comma 2, che sottopone l'attività di ricerca dei suddetti Istituti alla funzione di controllo della Regione appare, a detta della resistente, infondato alla luce della giurisprudenza costituzionale e alla stregua del tenore della stessa normativa legislativa statale a tal fine invocata.

Ciò anzitutto per la distinzione tra «vigilanza» e «controllo» e poi per il fatto che, con la sentenza n. 270 del 2005, la Corte avrebbe affermato che, con la riforma del Titolo V della Costituzione, gli Istituti in esame rientrano

tra le istituzioni sanitarie soggette alla competenza legislativa regionale. Questa lettura del testo costituzionale giustificerebbe, secondo la resistente, la previsione di un controllo regionale sull'attività di ricerca, soprattutto sul piano contabile della gestione finanziaria.

Quanto al secondo profilo, lo stesso art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003, invocato dalla difesa erariale quale norma interposta, dispone che la predetta attività di ricerca debba risultare conforme agli «atti di programmazione regionale in materia».

7.4. — Quanto alle censure relative ai commi 3 e 4 dell'art. 7, la Regione ribadisce le implicazioni conseguenti alla riconosciuta incostituzionalità delle disposizioni legislative statali, oggetto nell'Intesa di «mera ricognizione e riproduzione» ovvero di rinvio mobile.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale in riferimento all'articolo 4, comma 3, all'art. 7, commi 1, 2, 3, 4, e all'art. 23 della legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania — legge finanziaria 2006).

Le censure concernenti l'art. 4, comma 3, muovono dal rilievo che tale disposizione, attribuendo una funzione di indirizzo politico amministrativo alla Giunta regionale, altererebbe il sistema delle relazioni tra gli organi regionali delineato dagli artt. 20 e 31 dello statuto regionale in tema di forma di governo, con conseguente violazione dell'art. 123 della Costituzione che riserva alla fonte statutaria tale disciplina.

Le censure relative all'art. 7, comma 1, muovono dalla asserita lesione dei principi fondamentali contenuti nel decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), ed in particolare dell'art. 1, comma 2 del citato decreto, il quale manterrebbe in capo al Ministro della salute le funzioni di vigilanza e controllo su tali enti. Si lamenta, altresì, la violazione del principio di leale collaborazione desumibile dal combinato disposto degli artt. 117, 118, primo comma, e 120 Cost.

Con riguardo all'art. 7, comma 2, della legge della Regione Campania, il ricorrente censura la previsione che assoggetta l'attività di ricerca degli IRCCS al controllo della Regione, assumendo la violazione dei principi fondamentali posti dal d.lgs. n. 288 del 2003 ed in particolare della previsione, contenuta nell'art. 8, comma 3, che sottopone tale attività alla vigilanza del Ministro della salute. Anche in tal caso vi sarebbe una violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Le censure relative all'art. 7, commi 3 e 4, muovono invece dalla asserita violazione dei principi fondamentali posti da due disposizioni dell'Atto di intesa del 1° luglio 2004 (Organizzazione, gestione e funzionamento degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non trasformati in fondazioni, di cui all'art. 5 del d.lgs. 16 ottobre 2003, n. 288 e dell'art. 8, sesto comma, della legge 5 giugno 2005 2003, n. 131), intesa che costituirebbe «parte integrante» del d.lgs. n. 288 del 2003. Precisamente, il comma 3 è impugnato nella parte nella parte in cui non prevede la designazione ad opera del Ministro della salute di alcuno dei componenti del Consiglio di indirizzo e verifica degli IRCCS campani, riservandone la nomina al Presidente della Regione, su proposta dell'assessore regionale alla sanità. Tale previsione contrasterebbe con l'art. 2, comma 1, della citata intesa il quale, invece, dispone che il consiglio è «composto da cinque membri, due dei quali nominati dal Ministro della salute e due dal presidente della regione ed il quinto, con funzioni di presidente, nominato dal Ministro della salute, sentito il presidente della regione». Ciò ridonderebbe in violazione dei principi fondamentali espressi dall'atto di intesa e dello stesso d.lgs. n. 288 del 2003, nonché del principio di leale collaborazione.

Le medesime censure sono svolte con riguardo all'art. 7, comma 4, in relazione al quale l'Avvocatura lamenta la violazione dell'art. 4 dell'atto di intesa che, con riguardo alla nomina del collegio sindacale, rinvia a quanto previsto dall'art. 4 del d.lgs. n. 288 del 2003, il quale dispone che il collegio sindacale «è composto da cinque membri, di cui due designati dalla Regione, uno designato dal Ministro dell'economia e delle finanze, uno dal Ministro della salute e uno dall'organismo di rappresentanza delle autonomie locali».

Infine, è impugnato l'art. 23 della legge regionale n. 24 del 2005 in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

2. — In via preliminare questa Corte prende atto dell'intervenuta rinuncia da parte del Governo alla censura relativa a tale ultima disposizione, dal momento che l'art. 1 della successiva legge regionale della Campania 20 marzo 2006, n. 4 (Integrazione alla legge regionale 29 dicembre 2005, n. 24, ed interpretazione autentica dell'art. 23), avrebbe modificato l'art. 23 della legge regionale n. 24 del 2005 adeguandosi pienamente ai rilievi esposti nel ricorso statale. Avendo la difesa regionale accettato questa rinuncia, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, deve essere dichiarata l'estinzione del giudizio *in parte qua*.

3. — Sempre in via preliminare deve essere dichiarata, in conformità alla richiesta in tal senso della resistente, la cessazione della materia del contendere in relazione alla censura avente ad oggetto l'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 24 del 2005, la quale riguardava esclusivamente la parte in cui questa disposizione prevede la sottoposizione degli IRCCS alla vigilanza della Regione. L'art. 2 della legge regionale della Campania n. 4 del 2006 ha abrogato, nel primo comma dell'art. 7 della legge n. 24 del 2005, proprio le parole «e alla vigilanza». L'intervenuta modificazione della disposizione oggetto di censura deve ritenersi soddisfattiva delle pretese del ricorrente, mentre non risulta che essa, nella sua originaria formulazione, abbia avuto applicazione *medio tempore*.

4. — La censura relativa all'art. 4, comma 3, della legge regionale n. 24 del 2005 è fondata.

Questa Corte ha avuto più volte occasione di affermare che l'art. 123 della Costituzione, quale modificato ad opera della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), e della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), prevede l'esistenza nell'ordinamento regionale ordinario di alcune vere e proprie riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale (si vedano le sentenze n. 196 del 2003, n. 2 e n. 372 del 2004), il quale quindi è vincolato dalle scelte operate mediante questa speciale fonte normativa.

Fra i contenuti necessari dello statuto regionale, l'attuale art. 123 Cost. indica anzitutto «la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento», mentre il previgente art. 123 Cost. si riferiva più genericamente «all'organizzazione interna della Regione».

Nella Regione Campania risulta tuttora vigente lo statuto approvato con legge 22 maggio 1971, n. 348 (Approvazione, ai sensi dell'art. 123, comma secondo della Costituzione, dello Statuto della Regione Campania), a causa del mancato esercizio del potere di revisione, complessiva o anche parziale, successivamente alla legge costituzionale n. 1 del 1999. Tale statuto risulta caratterizzato dall'attribuzione esclusiva al Consiglio regionale del potere di determinazione dell'«indirizzo politico programmatico» e dal controllo sulla sua attuazione, mentre alla Giunta si attribuiscono i compiti di «attuare le direttive politiche e programmatiche decise dal Consiglio» e di «compiere tutti gli atti e adottare tutti i provvedimenti amministrativi, nelle materie attribuite o delegate alla regione, che non siano di competenza del Consiglio, nel quadro delle direttive politiche e programmatiche decise dal Consiglio» (artt. 20 e 31). A fronte di tale assetto, la norma impugnata — al di là di ogni possibile valutazione di merito, che potrebbe anche essere favorevole, ma che non spetta a questa Corte esprimere — benché affermi il necessario rispetto del potere consiliare di determinazione «dell'indirizzo politico-programmatico», attribuisce in realtà a tutta una serie di organi regionali (al Presidente della Regione, alla Giunta, ai singoli Assessori, all'Ufficio di Presidenza del Consiglio) alcune funzioni del tutto estranee alla configurazione statutaria, come le funzioni di indirizzo politico amministrativo e di definizione degli obiettivi, nonché di controllo (tutto ciò va, evidentemente, letto in relazione alla contestuale attribuzione alla dirigenza amministrativa — operata dallo stesso art. 4 impugnato — di «autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo»).

Non può essere condivisa la tesi, sostenuta dalla difesa della resistente, che la modifica dell'organizzazione interna della Regione (ed ora almeno in larga parte riconducibile alla «forma di governo» della Regione), sia stata operata automaticamente dalle profonde innovazioni costituzionali introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999: al contrario, proprio quest'ultima legge costituzionale — come ben noto — ha contestualmente riformato in modo incisivo l'art. 123 Cost., affidando alla fonte statutaria il compito di modificare ed integrare i precedenti statuti regionali anche adeguando l'organizzazione fondamentale della Regione alle modificazioni apportate all'assetto elettorale degli organi regionali di vertice ed al processo di accrescimento delle funzioni regionali, in parte già intervenuto ed in parte progettato, nonché anche alle trasformazioni nel frattempo intervenute nell'assetto della pubblica amministrazione, fra le quali certamente anche le notevoli innovazioni in tema di rapporto fra politica ed amministrazione. A fronte di tale situazione, le Regioni avrebbero dovuto sviluppare, attraverso apposite e complete disposizioni statutarie, le rilevanti innovazioni costituzionali ed istituzionali originate dalle nuove scelte operate a livello nazionale, in tal modo anche riducendo il rischio dell'assenza di normative adeguate alle novità comunque prodottesi, a tutela della necessaria trasparenza e legalità dell'azione regionale. D'altra parte, se originariamente la adozione degli statuti è stata necessitata entro brevi termini determinati dal legislatore statale (si veda l'art. 6 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 recante norme in tema di costituzione e funzionamento degli organi regionali, modificata dalla legge 23 dicembre 1970, n. 1084), l'adeguamento alle modifiche costituzionali e legislative intervenute non può essere rinviato *sine die* (come sembrerebbe implicito per quelle regioni che in un periodo di oltre sette anni non hanno proceduto a modifiche statutarie né complessive, né parziali), a meno del manifestarsi di rischi particolarmente gravi sul piano della funzionalità e legalità sostanziale di molteplici attività delle regioni ad autonomia ordinaria.

La stessa adozione da parte della Regione Campania della disposizione impugnata dimostra la necessità di sostanziali modificazioni per adeguarsi ai mutamenti intervenuti sul piano della rappresentatività politica degli organi regionali ed alle nuove configurazioni dei rapporti fra le classi politiche e l'alta dirigenza.



Tuttavia, le scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta, alla loro organizzazione e al loro funzionamento sono riservate dall'art. 123 Cost. alla fonte statutaria. Tale riserva impedisce al legislatore regionale ordinario, in assenza di disposizioni statutarie, di disciplinare la materia.

La necessità di garantire lo spazio riservato in via esclusiva alla fonte statutaria può essere, del resto, apprezzata considerando lo stesso principio che il legislatore regionale avrebbe voluto affermare: la censurata disposizione non fa che riprodurre il principio della distinzione fra politica e amministrazione, ribadito da ultimo, dopo precedenti enunciazioni a livello legislativo, dall'art. 4 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), ma la sua inclusione nel «contenuto necessario» dello statuto equivale ad una sua duratura affermazione nell'ordinamento regionale.

Del resto, quasi tutti gli statuti adottati dopo la riforma dell'art. 123 Cost. hanno consacrato, tra i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, proprio il principio della distinzione fra politica e amministrazione e questa Corte ha già avuto modo di riconoscere come la materia dell'organizzazione amministrativa della Regione sia attribuita alla competenza residuale delle regioni, da esercitare, peraltro nel rispetto dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» fissati negli statuti (sentenza n. 233 del 2006).

L'art. 4, comma 3, della legge della Regione Campania, intervenendo a disciplinare il riparto di funzioni tra Giunta, Presidente e singoli assessori da un lato, e Consiglio dall'altro, in assenza del previo adeguamento dello statuto alle modifiche introdotte dalla legge cost. n. 1 del 1999, ha pertanto violato la riserva statutaria posta dall'art. 123 Cost. Deve, pertanto, esserne dichiarata l'illegittimità costituzionale.

4. — La censura relativa all'art. 7, comma 2, della legge regionale n. 24 del 2005 è fondata.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare nella sentenza n. 422 del 2006, in riferimento ad una disposizione legislativa di un'altra Regione, ma del tutto analoga, che la previsione di un sistema regionale di controllo sull'attività di ricerca degli IRCCS disciplinata dall'art. 8 del d.lgs. n. 288 del 2003, produce «un'indubbia interferenza sull'attività di vigilanza che la normativa statale affida al Ministero della salute, senza alcuna ragione giustificativa», dal momento che incide sulla verifica della rispondenza delle attività di ricerca degli IRCCS al programma nazionale di ricerca sanitaria predisposto dal Ministero, mentre non vi è dubbio che spetti allo Stato la determinazione dei programmi della ricerca scientifica a livello nazionale ed internazionale (art. 12-*bis* del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, recante «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421»; si veda anche la sentenza n. 270 del 2005, al punto 10 del «considerato in diritto»).

Se quindi non vi è dubbio che una disciplina come quella censurata è illegittima, poiché impedisce allo Stato di vigilare sul conseguimento degli obiettivi del programma nazionale, ciò, tuttavia, non esclude che la Regione possa comunque svolgere autonomamente una propria attività di monitoraggio sui «singoli progetti dei quali ogni regione abbia assunto, specificamente, la responsabilità della realizzazione» (sentenza n. 422 del 2006).

5. — Le censure relative all'art. 7, commi 3 e 4, della legge regionale n. 24 del 2005 non sono fondate.

L'Avvocatura individua il profilo di illegittimità del comma 3 dell'art. 7 nel fatto che esso, nel disciplinare la nomina dei componenti del consiglio di indirizzo e verifica degli IRCCS, non prevede «alcuna designazione ministeriale». Del pari, l'illegittimità del comma 4 è ravvisata nel fatto che la norma non contempla «alcuna componente ministeriale» tra i membri del collegio sindacale.

Questa Corte, con la sentenza n. 270 del 2005, pur non negando la legittimità di alcuni profili organizzativi uniformi nell'ordinamento degli IRCCS e, soprattutto, di alcuni significativi poteri statali, specie là dove viene in rilievo l'attività di ricerca scientifica, ha concluso, sul piano della composizione dei loro organi, che il nuovo Titolo V della Costituzione «non legittima ulteriormente una presenza obbligatoria per legge di rappresentanti ministeriali in ordinari organi di gestione di enti pubblici che non appartengono più all'area degli enti statali, né consente di giustificare in alcun modo, in particolare sotto il profilo del rispetto della competenza a dettare i principi fondamentali, che il legislatore statale determini quali siano le istituzioni pubbliche che possano designare le maggioranze del consiglio di amministrazione delle fondazioni» (si veda il punto 11 del «considerato in diritto»).

Su questa base è stata, tra l'altro, dichiarata la illegittimità costituzionale della lettera p) del comma 1 dell'art. 42 della legge n. 3 del 2003, nella parte in cui riservava al Ministro della salute la designazione di taluni membri dell'organo di indirizzo degli IRCCS non trasformati, nonché dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui prevedeva la designazione ministeriale di taluni componenti del collegio sindacale degli IRCCS trasformati in fondazioni.

Il ricorrente, al fine di giustificare la asserita lesione del terzo comma dell'art. 117 Cost. e del principio di leale collaborazione, denuncia la violazione, da parte dei commi 3 e 4 dell'art. 7, di quanto è previsto in due disposizioni dell'Atto di intesa del 1° luglio 2004. In particolare deduce il contrasto con l'art. 2, il quale ha riprodotto l'art. 42, comma 1, lettera p), della legge n. 3 del 2003 relativamente alla composizione dell'organo di indirizzo degli IRCCS non trasformati, nonché con l'art. 4 dell'Intesa il quale rinvia all'art. 4 del d.lgs. n. 288 del 2003 per la composizione del collegio sindacale.

Peraltro questa Intesa, stipulata prima della sentenza n. 270 del 2005, anzitutto assume espressamente a proprio fondamento due disposizioni di legge che sono state profondamente modificate da quest'ultima sentenza: l'art. 42, comma 1, lettera *p*), della legge n. 3 del 2003 è stata dichiarato in parte costituzionalmente illegittimo; l'art. 5 del d.lgs. n. 288 del 2003 sembrerebbe prevedere l'intesa come un nuovo tipo di fonte normativa, allorché invece la sentenza n. 270 del 2005, al punto 19 del «considerato in diritto», la ha qualificata non come «una vera e propria fonte normativa», ma solo come una modalità consensuale di determinazione delle caratteristiche comuni di questi istituti in ambiti non predeterminati da disposizioni legislative.

Inoltre l'art. 42, primo comma, lettera *p*), della legge delega n. 3 del 2003 è stato dichiarato incostituzionale proprio nella parte in cui contempla membri di designazione ministeriale (sentenza n. 270 del 2005) e anche l'art. 4 del d.lgs. n. 288 del 2003 è stato dichiarato incostituzionale per le stesse ragioni.

Essendo pertanto venute meno alcune delle fondamentali premesse dell'Intesa a seguito di dichiarazioni di illegittimità costituzionale ed essendo state dichiarate costituzionalmente illegittime le disposizioni legislative riprodotte nell'art. 2, comma 1, e nell'art. 4 dell'Atto di intesa ed assunte a parametro nel ricorso, appare evidente la mancanza di fondamento delle censure.

#### PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania — legge finanziaria 2006);*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione Campania n. 24 del 2005;*

*Dichiara estinto, per intervenuta rinuncia accettata dalla controparte, il giudizio concernente l'art. 23 della legge della Regione Campania n. 24 del 2005, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Campania n. 24 del 2005 promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione desumibile dal combinato disposto degli artt. 117, 118, primo comma, e 120 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 3 e 4, della legge della Regione Campania n. 24 del 2005, sollevate, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e al principio di leale collaborazione desumibile dal combinato disposto degli artt. 117, 118, primo comma, e 120 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 14 giugno 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

## N. 189

Sentenza 5 - 14 giugno 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Questioni aventi ad oggetto norme legislative siciliane - Asserito contrasto con norme statali di grande riforma economico-sociale - Omessa indicazione della norma statutaria che si assume violata - Individuazione del parametro desumibile in modo chiaro dall'interpretazione complessiva dell'ordinanza di rimessione - Ammissibilità delle questioni - Rigetto dell'eccezione formulata dalla Regione Siciliana.**

**Impiego pubblico - Regione Siciliana - Istituzione di uffici stampa presso gli enti locali - Prevista applicazione ai giornalisti addetti a tali uffici del contratto nazionale di lavoro giornalistico - Contrasto con il generale principio della legislazione statale che riserva la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici privatizzati alla contrattazione collettiva - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge della Regione Sicilia 18 maggio 1996, n. 33, art. 58, comma 1, come modificato dall'art. 28, comma 1, della legge della Regione Sicilia 15 gennaio 1999, n. 4 e dall'art. 111, comma 1, della legge della Regione Sicilia 28 dicembre 2004, n. 17.
- Costituzione, art. 117, in relazione all'art. 1, comma 3, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, all'art. 2, comma 1, lettera a) della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e agli artt. 9, comma 5, e 10 della legge 7 giugno 2000, n. 150.

**Impiego pubblico - Regione Siciliana - Istituzione di uffici stampa presso gli enti locali - Attribuzione per legge ai componenti di detti uffici della qualifica e del trattamento contrattuale di capo servizio - Contrasto con il generale principio della legislazione statale che riserva la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici privatizzati alla contrattazione collettiva - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge della Regione Sicilia 17 marzo 2000, n. 8, art. 16, comma 2.
- Costituzione, art. 117, in relazione all'art. 1, comma 3, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, all'art. 2, comma 1, lettera a) della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e agli artt. 9, comma 5, e 10 della legge 7 giugno 2000, n. 150.

**Impiego pubblico - Regione Siciliana - Istituzione di uffici stampa presso gli enti locali - Attribuzione, in sede di prima applicazione della legge, ai giornalisti componenti gli uffici stampa già esistenti della qualifica e del trattamento contrattuale di redattore capo - Contrasto con il generale principio della legislazione statale che riserva la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici privatizzati alla contrattazione collettiva - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge Regione Sicilia 26 marzo 2002, n. 2, art. 127, comma 2.
- Costituzione, art. 117, in relazione all'art. 1, comma 3, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, all'art. 2, comma 1, lettera a) della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e agli artt. 9, comma 5, e 10, della legge 7 giugno 2000, n. 150.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;*Giudici:* Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, 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. 58, comma 1, della legge della Regione Sicilia 18 maggio 1996, n. 33 (Interventi urgenti per l'economia. Norme in materia di Impresa, Agricoltura, Artigianato, Lavoro, Turismo e Pesca. Disposizioni su altre materie, modifiche ed abrogazioni di norme), come modificato dall'art. 28, comma 1, della legge della Regione Sicilia 15 gennaio 1999, n. 4 (Integrazione del fondo per i comuni di cui all'articolo 11 della legge regionale 30 marzo 1998, n. 5. Realizzazione di progetti di utilità collettiva. Disposizioni finanziarie), e dall'art. 111, comma 1, della legge della Regione Sicilia 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni pro-

grammatiche e finanziarie per l'anno 2005), dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione Sicilia 17 marzo 2000, n. 8 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2000), e dell'art. 127, comma 2, della legge della Regione Sicilia 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), promosso con ordinanza del 13 febbraio 2006 dal Tribunale di Marsala nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Maria Rita Domingo ed altri e il comune di Marsala, iscritta al n. 111 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2006.

Visti l'atto di costituzione di Alessandro Tarantino ed altri nonché l'atto di intervento della Regione Siciliana;

Udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2007 il giudice relatore Luigi Mazzella;

Uditi gli avvocati Salvatore Giacalone per Alessandro Tarantino ed altri e Paolo Chiapparrone per la Regione Siciliana.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di tre giudizi civili riuniti, promossi contro il Comune di Marsala da due dipendenti e dagli eredi di un altro lavoratore, il Tribunale di Marsala, con ordinanza del 13 febbraio 2006, ha sollevato, «in relazione all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001 ed all'art. 2, comma 1, lettera a), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, nonché in relazione all'art. 9, comma 5 e 10 della legge n. 150/2000», questioni di legittimità costituzionale: 1) dell'art. 58, comma 1, della legge della Regione Sicilia 18 maggio 1996, n. 33 (Interventi urgenti per l'economia. Norme in materia di Impresa, Agricoltura, Artigianato, Lavoro, Turismo e Pesca. Disposizioni su altre materie, modifiche ed abrogazioni di norme), come modificato dall'art. 28, comma 1, della legge della Regione Sicilia 15 gennaio 1999, n. 4 (Integrazione del fondo per i comuni di cui all'articolo 11 della legge regionale 30 marzo 1998, n. 5. Realizzazione di progetti di utilità collettiva. Disposizioni finanziarie), e dall'art. 111, comma 1, della legge della Regione Sicilia 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), nella parte in cui prevede «l'istituzione di uffici stampa di cui faranno parte giornalisti a cui si applica il contratto nazionale di lavoro giornalistico nella sua interezza»; 2) dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione Sicilia 17 marzo 2000, n. 8 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2000), nella parte in cui stabilisce che «ai componenti degli uffici stampa si attribuisce la qualifica ed il trattamento contrattuale di capo servizio»; 3) dell'art. 127, comma 2, della legge della Regione Sicilia 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), nella parte in cui dispone che «in sede di prima applicazione ai giornalisti componenti gli uffici stampa già esistenti presso gli enti di cui all'articolo 1 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 10, è attribuita la qualifica ed il trattamento contrattuale di redattore capo, in applicazione del Contratto nazionale di lavoro giornalistico ed in sintonia con l'art. 72 della legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41».

Il rimettente espone che i ricorrenti hanno chiesto l'accertamento del diritto all'applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico e del relativo trattamento retributivo a decorrere dal 1° luglio 1998, nonché del diritto alle conseguenti differenze retributive rispetto al trattamento economico loro erogato in forza del contratto collettivo nazionale di lavoro degli enti locali.

Circa la rilevanza delle questioni, il Tribunale di Marsala deduce che dall'applicazione delle norme censurate può dipendere l'accoglimento dei ricorsi, poiché l'estensione del contratto collettivo di lavoro giornalistico al rapporto di impiego dei ricorrenti — conseguenza, appunto, delle disposizioni di legge impugnate — comporta un incremento del trattamento economico spettante a quei lavoratori.

Per quel che concerne la non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* ha evidenziato che, a norma dell'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), «le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Le Regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti. I principi desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni, e dall'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono altresì, per le Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica» e che l'art. 2, comma 1, lettera a) della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), prevede che, salvi i limiti collegati al perseguimento degli interessi generali cui l'organizzazione e l'azione delle pubbliche amministrazioni sono indirizzate, «i rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti di cui agli articoli 1, primo comma, e 26, primo comma, della legge 29 marzo 1983, n. 93, siano ricondotti sotto la disciplina del diritto civile e siano regolati mediante contratti individuali e collettivi».

Secondo il Tribunale, dal combinato disposto delle due norme appena citate discende che la contrattazione collettiva costituisce «metodo di disciplina» del rapporto di pubblico impiego che gode di copertura costituzionale.

Un simile principio fondamentale sarebbe stato violato, a parere del rimettente, sia dall'art. 58 della legge regionale n. 33 del 1996 e successive modificazioni — nella parte in cui prevede l'applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico nella sua interezza ai giornalisti impiegati negli uffici stampa —, sia dall'art. 16 della legge regionale n. 8 del 2000 — nella parte in cui stabilisce che «ai componenti degli uffici stampa si attribuisce la qualifica ed il trattamento contrattuale di capo servizio» —, sia infine dall'art. 127 della legge regionale n. 2 del 2002, nella parte in cui prevede che «in sede di prima applicazione ai giornalisti componenti gli uffici stampa già esistenti presso gli enti di cui all'articolo 1 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 10, è attribuita la qualifica ed il trattamento contrattuale di redattore capo, in applicazione del Contratto nazionale di lavoro giornalistico ed in sintonia con l'art. 72 della legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41».

Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale è dedotto dal giudice *a quo* con riferimento all'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), il quale stabilisce che negli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti, e che dall'attuazione di tale disposizione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A parere del rimettente, anche questi precetti godono di copertura costituzionale in virtù del successivo art. 10 della legge n. 150 del 2000, a norma del quale le disposizioni del capo I della medesima legge (tra le quali rientra anche l'art. 9) «costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e si applicano, altresì, alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti e nel rispetto degli statuti e delle relative norme di attuazione».

Il Tribunale di Marsala, inoltre, svolge alcune argomentazioni circa la diversa operatività del limite previsto sia dalla norma statale, sia da quella regionale. In particolare, il rimettente afferma che nell'ultimo periodo dell'art. 9, comma 5, della legge n. 150 del 2000, il legislatore statale ha imposto alle parti sociali anche un preciso limite economico, stabilendo che, dalla individuazione e regolazione dei profili professionali dei dipendenti addetti agli uffici stampa, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Siffatto limite, individuato esclusivamente in relazione a questo aspetto, implicherebbe che il trattamento retributivo dei lavoratori impiegati negli uffici stampa non possa essere superiore a quello già spettante in relazione alla categoria in cui essi erano inquadrati prima dell'assegnazione agli uffici stampa, senza incidere, per il resto, sulla potestà normativa dell'amministrazione di rideterminare la propria dotazione organica e di sopportare, per effetto delle modifiche all'apparato organizzativo, un eventuale onere finanziario aggiuntivo.

Viceversa, l'art. 58 della legge regionale n. 33 del 1996, nel conferire agli enti territoriali l'autorizzazione «a modificare le piante organiche del personale riconvertendo i posti vacanti e disponibili, e senza ulteriori oneri per le amministrazioni, al fine di prevedere l'istituzione di uffici stampa di cui faranno parte giornalisti a cui si applica il contratto nazionale di lavoro giornalistico nella sua interezza», permetterebbe che dall'applicazione di quel contratto collettivo consegua l'incremento del trattamento retributivo previsto per i singoli dipendenti assegnati agli uffici stampa, perché il divieto di nuovi oneri finanziari dovrebbe essere riferito all'aspetto delle modificazioni delle piante organiche, modificazioni che gli enti locali possono disporre esclusivamente mediante una riconversione dei posti vacanti e disponibili.

Il giudice *a quo* deduce, infine, che i rilievi sopra svolti mantengono validità anche a seguito della modifica dell'art. 58 della legge regionale n. 33 del 1996 disposta dall'art. 111 della legge regionale n. 17 del 2004. Quest'ultima norma, infatti, pur prevedendo che gli enti territoriali dovessero procedere, entro il 31 maggio 2005, ad adeguare le rispettive piante organiche alle previsioni della legge n. 150 del 2000, non ha innovato il profilo relativo all'applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico.

2. — Le parti private del giudizio *a quo* si sono costituite nel giudizio costituzionale ed hanno chiesto che le questioni sollevate dal Tribunale di Marsala siano dichiarate manifestamente infondate.

Deducono, in proposito, che le norme censurate non hanno assoggettato il rapporto di lavoro degli addetti agli uffici stampa degli enti locali ad una fonte regolatrice diversa dalla contrattazione collettiva, avendo esse disposto, al contrario, proprio l'applicazione di un contratto collettivo, qual è quello nazionale di lavoro giornalistico, maggiormente aderente al contenuto della prestazione lavorativa di quei dipendenti.

3. — È intervenuta la Regione Sicilia che ha chiesto che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

Preliminarmente la difesa regionale eccepisce che il rimettente deduce la violazione di norme statali alle quali attribuisce natura di leggi di grande riforma economico-sociale, ma non indica le ragioni per le quali non dovrebbe assumersi, quale parametro costituzionale, l'art. 14, lettera o), dello statuto di autonomia speciale che attribuisce alla Regione la competenza legislativa esclusiva in materia di enti locali.

Nel merito, la Regione deduce che le norme censurate non involgono direttamente la materia del trattamento giuridico ed economico del personale degli enti locali, bensì la costituzione ed il funzionamento degli uffici stampa e, quindi, attengono all'ordinamento degli enti stessi.

Inoltre, ad avviso della difesa regionale, le disposizioni impugnate ricalcherebbero quelle contenute nella legge n. 150 del 2000, la quale ha previsto, in sede di prima applicazione, la conferma del personale che già svolgeva le funzioni di comunicazione ed informazione (art. 6) e l'istituzione di appositi uffici stampa costituiti da dipendenti iscritti all'albo nazionale dei giornalisti con affidamento della regolazione del relativo *status* ad una speciale area di contrattazione (art. 9), previsione, quest'ultima, che confermerebbe come, anche secondo il legislatore statale, i giornalisti non potrebbero ritenersi equiparati tout court al restante personale dell'amministrazione, in ragione del particolare ruolo attribuito agli uffici stampa.

La Regione aggiunge che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 34 del 2004, ha ammesso che si possa ragionevolmente derogare ai principi costituzionali in presenza di peculiari situazioni giustificatrici e nell'esercizio di una discrezionalità finalizzata a garantire il buon andamento della pubblica amministrazione. Nella fattispecie il legislatore avrebbe perseguito appunto tale buon andamento, individuando nel contratto collettivo dei giornalisti una garanzia di indipendenza e libertà di tali professionisti che altrimenti verrebbe meno ove il loro *status* fosse subordinato alla medesima fonte contrattuale del comparto delle autonomie locali.

Né potrebbe ritenersi violato il principio secondo cui la regolazione mediante contratti individuali e collettivi dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni costituisce una norma di riforma economico-sociale che si impone a qualsiasi tipo di potestà legislativa della Regione Sicilia, poiché le norme censurate richiamano pur sempre una fonte contrattuale collettiva.

Infine, a parere della Regione, le disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale sono intervenute nella fase transitoria della costituzione degli uffici stampa e pertanto dovrebbero essere considerate legittime sulla base dello stesso art. 2 della legge n. 421 del 1992 evocato dal rimettente, norma che contempla la necessità di prevedere una fase transitoria idonea ad assicurare la graduale sostituzione del regime all'epoca in vigore nel settore pubblico con quello previsto nello stesso art. 2.

4. — In prossimità dell'udienza di discussione, la Regione Sicilia ha depositato memoria con la quale, oltre a richiamare le argomentazioni già svolte nell'atto di intervento, deduce che le norme censurate rispondono ad un'esigenza di disciplina dello stato giuridico ed economico degli addetti agli uffici stampa degli enti locali oggetto di un apposito protocollo d'intesa stipulato il 16 aprile 2003 fra la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea Siciliana, dei Consigli regionali e delle Province autonome, la Federazione nazionale della stampa italiana e l'Associazione italiana della comunicazione pubblica istituzionale. In quel protocollo d'intesa le parti avrebbero convenuto di applicare il contratto nazionale di lavoro dei giornalisti ai dipendenti degli uffici stampa iscritti all'ordine dei giornalisti, in maniera da favorire una omogenea realtà professionale e retributiva all'interno di tutte le Regioni e le Province autonome.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale di Marsala ha sollevato questioni di legittimità costituzionale: dell'art. 58, comma 1, della legge della Regione Sicilia 18 maggio 1996, n. 33 (Interventi urgenti per l'economia. Norme in materia di Impresa, Agricoltura, Artigianato, Lavoro, Turismo e Pesca. Disposizioni su altre materie, modifiche ed abrogazioni di norme), come modificato dall'art. 28, comma 1, della legge della Regione Sicilia 15 gennaio 1999, n. 4 (Integrazione del fondo per i comuni di cui all'articolo 11 della legge regionale 30 marzo 1998, n. 5. Realizzazione di progetti di utilità collettiva. Disposizioni finanziarie), e dall'art. 111, comma 1, della legge della Regione Sicilia 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), nella parte in cui prevede «l'istituzione di uffici stampa di cui faranno parte giornalisti a cui si applica il contratto nazionale di lavoro giornalistico nella sua interezza»; dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione Sicilia 17 marzo 2000, n. 8 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2000), nella parte in cui stabilisce che «ai componenti degli uffici stampa si attribuisce la qualifica ed il trattamento contrattuale di capo servizio»; dell'art. 127, comma 2, della legge della Regione Sicilia 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), nella parte in cui dispone che «in sede di prima applicazione ai giornalisti componenti gli uffici stampa già esistenti

presso gli enti di cui all'art. 1 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 10, è attribuita la qualifica ed il trattamento contrattuale di redattore capo, in applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico ed in sintonia con l'art. 72 della legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41».

Il rimettente ritiene che le disposizioni censurate si pongono in contrasto con la norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica espressa dall'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), secondo cui la regolazione mediante contratti individuali e collettivi costituisce il metodo di disciplina dei rapporti di lavoro nel settore pubblico.

Inoltre, ad avviso del giudice *a quo*, le norme impugnate violerebbero i principi fondamentali, applicabili ai sensi dell'art. 117 Cost. anche alle Regioni a statuto speciale nei limiti e nel rispetto degli statuti e delle relative norme di attuazione, espressi dal combinato disposto degli artt. 9 e 10 della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), secondo il quale i profili professionali degli addetti agli uffici stampa debbono essere individuati e regolamentati dalla contrattazione collettiva senza che dall'attuazione di tale previsione possano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. — In via preliminare la Regione Sicilia deduce che il rimettente, nell'affermare che le disposizioni censurate contrasterebbero con norme statali alle quali attribuisce natura di leggi di grande riforma economico-sociale, omette inammissibilmente di indicare i motivi che impedirebbero di assumere, quale parametro costituzionale, l'art. 14, lettera *o*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, che attribuisce alla Regione competenza legislativa esclusiva in materia di «regime degli enti locali».

2.1. — L'eccezione non è fondata.

È vero che il rimettente ha indicato solamente le norme statali dal cui combinato disposto discenderebbe la norma fondamentale di riforma economico-sociale con la quale quelle disposizioni confliggerebbero, ma è anche vero che, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, la questione di legittimità costituzionale è ammissibile quando il parametro costituzionale, seppur non menzionato, sia comunque chiaramente desumibile dal testo dell'ordinanza di rimessione (si vedano, ad esempio, le sentenze n. 305 del 1994 e n. 115 del 1993). In simili casi l'omissione dell'espressa indicazione delle norme statutarie sui limiti dei poteri legislativi regionali che si assumono violate, può essere superata dalla Corte mediante i suoi poteri di interpretazione dell'atto che solleva la questione di legittimità costituzionale.

Ora, ricordato che le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica costituiscono limiti alla potestà legislativa della Regione Sicilia (sentenze n. 308 del 2006, n. 4 del 2000 e n. 153 del 1995), nell'ordinanza di rimessione il Tribunale di Marsala denuncia la violazione di un limite all'esercizio della potestà legislativa regionale di tipo esclusivo indicando le norme fondamentali delle riforme economico-sociali violate. Pertanto dal complesso dell'atto di rimessione risultano in modo chiaro i termini delle questioni proposte, le quali sono dunque ammissibili (si veda, per un caso analogo, la sentenza n. 352 del 1996).

3. — Nel merito le questioni sono fondate.

3.1. — Questa Corte ha già affermato che il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, essendo stato «privatizzato» in virtù dell'art. 2 della legge n. 421 del 1992, dell'art. 11, comma 4, della 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 dei decreti legislativi emanati in attuazione di quelle leggi delega, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti (sentenza n. 95 del 2007). Conseguentemente i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale (sentenze n. 234 e n. 106 del 2005; n. 282 del 2004).

In particolare, poi, dalla legge n. 421 del 1992 può trarsi il principio (confermato anche dagli artt. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001) della regolazione mediante contratti collettivi del trattamento economico dei dipendenti pubblici (sentenze n. 308 del 2006 e n. 314 del 2003) che, per le ragioni sopra esposte, si pone quale limite anche della potestà legislativa esclusiva che l'art. 14, lettera *o*), dello statuto di autonomia speciale attribuisce alla Regione Sicilia in materia di «regime degli enti locali».

3.2. — Alla luce dei rilievi appena svolti appare chiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative regionali oggetto delle questioni sollevate dal Tribunale di Marsala.

Si tratta, infatti, di norme che determinano il trattamento economico dei dipendenti degli enti locali addetti agli uffici stampa delle amministrazioni di appartenenza. Esse hanno previsto, in un primo momento (art. 58 della legge regionale n. 33 del 1996), che a quei lavoratori si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti; poi (art. 16 della legge regionale n. 8 del 2000), che ad essi è attribuita la qualifica ed il trattamento di capo - servizio; infine (art. 127 della legge regionale n. 2 del 2002), che la qualifica ed il trattamento economico che spetta loro è quella di redattore capo.

Le norme censurate si pongono, quindi, in contrasto con il generale principio secondo il quale il trattamento economico dei dipendenti pubblici il cui rapporto di lavoro è stato «privatizzato» deve essere disciplinato dalla contrattazione collettiva.

Non è condivisibile l'assunto espresso sia dalle parti private, sia dalla Regione, secondo cui quel principio nella fattispecie non sarebbe stato leso perché le norme impugnate fanno comunque rinvio ad una fonte contrattuale collettiva, quale il contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico.

In primo luogo, perché le norme censurate non si limitano a rinviare alla contrattazione collettiva di un certo settore, ma specificano anche la qualifica ed il trattamento economico che deve essere riconosciuto agli addetti agli uffici stampa (e quindi, per il personale in questione, la disciplina di questi fondamentali aspetti del rapporto di impiego è il frutto, non del libero esplicarsi dell'autonomia negoziale collettiva, bensì dell'intervento del legislatore). In secondo luogo, e più in generale, perché le disposizioni impugnate in realtà non dispongono che il rapporto di lavoro degli addetti agli uffici stampa debba essere regolato dalla contrattazione collettiva, bensì individuano esse stesse il trattamento che si deve applicare a quel personale (appunto, quello previsto dal contratto collettivo del lavoro giornalistico), onde gli agenti negoziali rappresentativi delle categorie delle amministrazioni datrici di lavoro e dei dipendenti interessati non possono contrattare alcunché in proposito.

Neppure è possibile sostenere che le disposizioni sul trattamento giuridico degli addetti agli uffici stampa sarebbero strettamente funzionali alla regolamentazione di quegli uffici, onde le norme impugnate sarebbero legittime perché dirette, in realtà, a disciplinare gli uffici stampa. Invero, la definizione della struttura e delle funzioni degli uffici stampa è aspetto diverso da quello dell'individuazione della fonte della disciplina del rapporto di impiego di chi a quegli uffici sia addetto. Né si scorgono le ragioni per le quali l'applicazione del trattamento economico previsto dal contratto collettivo di lavoro giornalistico sarebbe funzionale alla garanzia della trasparenza e dell'obiettività dell'informazione dovuta dalla pubblica amministrazione ai cittadini.

#### PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 58, comma 1, della legge della Regione Sicilia 18 maggio 1996, n. 33 (Interventi urgenti per l'economia. Norme in materia di Impresa, Agricoltura, Artigianato, Lavoro, Turismo e Pesca. Disposizioni su altre materie, modifiche ed abrogazioni di norme), nella parte in cui prevede che il contratto nazionale di lavoro giornalistico si applica anche ai giornalisti che fanno parte degli uffici stampa degli enti locali;*

2) *Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione Sicilia 17 marzo 2000, n. 8 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2000), nella parte in cui prevede che la qualifica ed il trattamento contrattuale di capo servizio si applica anche ai componenti degli uffici stampa degli enti locali;*

3) *Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 127, comma 2, della legge della Regione Sicilia 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), nella parte in cui prevede che ai giornalisti componenti gli uffici stampa già esistenti presso gli enti locali è attribuita la qualifica ed il trattamento contrattuale di redattore capo, in applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* MAZZELLA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 14 giugno 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA



N. 190

Sentenza 5 - 14 giugno 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza ed assistenza - Sanitari iscritti agli ordini professionali italiani - Contributo obbligatorio per il mantenimento degli orfani dei sanitari italiani - Determinazione rimessa al consiglio di amministrazione della Fondazione Opera Nazionale Assistenza Orfani Sanitari Italiani, con regolamenti soggetti ad approvazione dei ministeri vigilanti - Denunciata violazione della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte - Eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza - Reiezione.**

**Previdenza ed assistenza - Sanitari iscritti agli ordini professionali italiani - Contributo obbligatorio per il mantenimento degli orfani dei sanitari italiani - Determinazione rimessa al consiglio di amministrazione della Fondazione Opera Nazionale Assistenza Orfani Sanitari Italiani, con regolamenti soggetti ad approvazione dei ministeri vigilanti - Mancata individuazione dei criteri per la quantificazione e la distribuzione del contributo - Violazione della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento dell'ulteriore profilo di censura.**

- Legge 7 luglio 1901, n. 306, art. 2, lettera e), quale sostituito dall'art. 52, comma 23, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.
- Costituzione, art. 23 (art. 3).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;*Giudici:* Giovanni Maria FLICK, 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 52, comma 23, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), promosso con ordinanza del 14 giugno 2006 dal Tribunale di Parma nel procedimento civile vertente tra Avanzini Ilaria ed altri e la Fondazione Opera Nazionale Assistenza Orfani Sanitari Italiani (O.N.A.O.S.I.), iscritta al n. 597 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2007;

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

Udito nella Camera di consiglio del 4 giugno 2007 il giudice relatore Luigi Mazzella.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza del 14 giugno 2006, il Tribunale di Parma, in funzione del giudice del lavoro ha sollevato — in riferimento agli articoli 3 e 23 della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'articolo 52, comma 23, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), — (*recte*: dell'art. 2, lettera e), della legge 7 luglio 1901, n. 306, Provvedimenti pel Collegio-convitto per gli orfani dei sanitari italiani in Perugia), quale sostituita dall'art. 52, comma 23, della legge n. 289 del 2002, il quale prevede il contributo obbligatorio di tutti i sanitari iscritti agli ordini professionali italiani dei farmacisti, medici chirurghi, odontoiatri e veterinari, nella misura e con le modalità di versamento stabilite dal consiglio di amministrazione della Fondazione Opera Nazionale Assistenza Orfani Sanitari (ONAOSI), con regolamenti soggetti ad approvazione dei ministeri vigilanti, ai sensi dell'art. 3, comma 2 del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza).

Nel caso concreto, l'articolo 4 del regolamento ONAOSI concernente la riscossione dei contributi obbligatori e volontari, approvato con atto interministeriale del 31 luglio 2003, aveva determinato l'entità del contributo in funzione esclusiva dell'età del soggetto obbligato. Il giudice rimettente denuncia la non manifesta infondatezza della questione, in quanto la norma censurata, in contrasto con l'articolo 23 Cost., non determina in via preventiva né in termini sufficientemente precisi i criteri direttivi cui deve ispirarsi il consiglio di amministrazione della Fondazione, senza che sia possibile desumere *aliunde* detti criteri.

Secondo il giudice *a quo*, non valgono a superare le carenze della norma censurata gli artt. 2 e 3 del decreto legislativo n. 509 del 1994, i quali attengono piuttosto alla gestione, in regime di autonomia organizzativa e contabile dell'ente ed alla vigilanza ministeriale, né l'art. 3, comma 12 della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), trattandosi di disposizioni che comunque presuppongono criteri-limite per la determinazione originaria dei contributi che non possono essere lasciati alla mera discrezionalità dell'ente interessato.

Secondo il rimettente la norma denunciata violerebbe anche l'art. 3 Cost., dal momento che secondo l'art. 4 del regolamento di riscossione dei contributi in questione la stessa entità del contributo, a parità di anzianità anagrafica, grava su tutti indistintamente gli obbligati indipendentemente dal loro reddito.

2. — È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità, o, comunque, per l'infondatezza della questione.

Secondo la difesa erariale, l'ordinanza di rimessione, omettendo ogni riferimento alla concreta determinazione dell'organo che ha deliberato la misura del contributo, non consente di stabilire, in concreto, se sia stato fatto, da parte di tale organo, un uso ragionevole del potere discrezionale che la legge gli attribuisce per la quantificazione dei contributi.

Parimenti inammissibile — a giudizio dell'Avvocatura — è la censura riguardante l'asserita violazione dell'art. 3 Cost., per essere stato fissato il contributo di cui si tratta in ragione soltanto dell'età anagrafica. Tale censura ha ad oggetto non la legge, ma un regolamento, per sua natura non censurabile in questa sede.

Nel merito, secondo la difesa erariale, la riserva di legge disposta dall'art. 23 Cost. risulta pienamente soddisfatta dalla norma censurata. La Fondazione ONAOSI rientra tra gli enti previdenziali dei liberi professionisti privatizzati con il citato d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509. La legge delega 24 dicembre 1993, n. 537, aveva disposto (art. 1, comma 33) che la privatizzazione di tali enti si realizzasse nelle forme dell'associazione o della fondazione «con garanzie di autonomia gestionale, organizzativa, amministrativa e contabile, ferme restandone [...] l'obbligatoria iscrizione e contribuzione agli stessi degli appartenenti alle categorie di personale a favore dei quali essi risultano istituiti».

In conclusione, secondo la difesa erariale, il potere impositivo esercitato trova la sua fonte nella legge, in piena conformità con il dettato dell'art. 23 Cost., mentre l'eventuale erroneità o invalidità della determinazione contributiva operata in concreto, per difformità rispetto ai principi di legge, potrebbe costituire violazione non censurabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale di Parma dubita, in riferimento agli artt. 3 e 23 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 2, lettera e), della legge 7 luglio 1901, n. 306 (Provvedimenti pel Collegio-convitto per gli orfani dei sanitari italiani in Perugia), quale sostituita dall'art. 52, comma 23, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), il quale prevede che «Alle spese occorrenti per il mantenimento, l'educazione e l'istruzione degli orfani e delle orfane di cui all'art. 1 concorreranno [...] tutti i sanitari iscritti agli ordini professionali italiani nella misura stabilita dal consiglio di amministrazione della fondazione che ne fissa misura e modalità di versamento con regolamenti soggetti ad approvazione dei ministeri vigilanti, ai sensi dell'art. 3, comma 2 del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza)».

La disciplina dell'attività della Fondazione, al cui consiglio di amministrazione è rimessa la determinazione dei contributi, risale alla legge 7 luglio 1901, n. 306 (Provvedimenti pel Collegio-convitto per gli orfani dei sanitari italiani in Perugia). L'oggetto dell'attività di tale ente è sempre stato il mantenimento, l'educazione e l'istruzione degli orfani bisognosi dei medici, chirurghi, veterinari e farmacisti gravati di contributi obbligatori (oltre che volontari). La misura di tali contributi — per un primo periodo — è stata stabilita direttamente da vari provvedimenti di legge: dal decreto-legge luogotenenziale 27 ottobre 1918, n. 1725, convertito, con modificazioni, nella legge 4 ottobre 1920, n. 1476; dal regio decreto-legge, 27 settembre 1938, n. 1825, convertito in blocco nella legge 2 giugno 1939, n. 739, ed infine dalla legge 31 gennaio 1949, n. 21.

Solo con la legge n. 289 del 2002 la determinazione dei contributi obbligatori è stata affidata all'iniziativa del Consiglio di amministrazione della Fondazione mediante regolamenti soggetti ad approvazione interministeriale. E ciò, per effetto dell'avvenuta privatizzazione dell'ente stabilita dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), dalla cui delega ha tratto origine il decreto legislativo n. 509 del 1994. Nel fissare i principi ed i criteri direttivi della privatizzazione degli enti previdenziali, tra i quali l'ONAOSI, l'art. 1, comma 33, lettera a), numero 4, della legge n. 537 del 1993 disponeva che essa si realizzasse nelle forme dell'associazione o della fondazione «con garanzie di autonomia gestionale, organizzativa, amministrativa e contabile, ferme restandone [...] l'obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione agli stessi degli appartenenti alle categorie di personale a favore dei quali essi risultano istituiti».

L'art. 1, comma 4, del decreto legislativo n. 509 del 1994 prevede quali criteri ispiratori dello statuto e del regolamento da adottarsi a cura degli enti previdenziali privatizzati: a) la «trasparenza nei rapporti con gli iscritti e composizione degli organi collegiali, fermi restando i vigenti criteri di composizione degli organi stessi così come previsti dagli attuali ordinamenti»; b) la «determinazione dei requisiti per l'esercizio dell'attività istituzionale, con particolare riferimento all'onorabilità e professionalità dei componenti degli organi collegiali e, comunque, dei responsabili dell'associazione o fondazione»; c) la «previsione di una riserva legale, al fine di assicurare la continuità nell'erogazione delle prestazioni in misura non inferiore a cinque annualità dell'importo delle pensioni in essere».

L'art. 2 dello stesso decreto legislativo, dopo aver riconosciuto agli enti trasformati in associazioni o fondazioni «autonomia gestionale, organizzativa e contabile, nel rispetto dei principi stabiliti dal presente articolo nei limiti fissati dalle disposizioni del presente decreto in relazione alla natura pubblica dell'attività svolta» (comma 1), stabilisce che «La gestione economico-finanziaria deve assicurare l'equilibrio di bilancio mediante l'adozione di provvedimenti coerenti alle indicazioni risultanti dal bilancio tecnico da redigersi con periodicità almeno triennale» (comma 2). In caso di disavanzo economico-finanziario, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con gli altri ministri indicati nel successivo art. 3, comma 1, «si provvede alla nomina di un commissario straordinario, il quale adotta i provvedimenti necessari per il riequilibrio della gestione» (comma 4).

Il successivo art. 3 specifica che la vigilanza sulle associazioni o fondazioni, affidata al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, al Ministero del tesoro, nonché ad altri Ministeri competenti, si esercita attraverso l'approvazione degli statuti e dei regolamenti degli enti in questione, nonché delle «delibere in materia di contributi e prestazioni» (comma 2, lett. a) e b) e può essere preceduta dalla formulazione di specifici rilievi dei quali gli organi devono tener conto nella propria «motivata decisione definitiva» (comma 3).

Successivamente la legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) all'art. 3, comma 12, nel delineare specificamente le sfere di autonomia normativa e gestionale degli enti previdenziali privatizzati, ha disposto che in esito alle risultanze del bilancio tecnico e in attuazione di quanto previsto dall'art. 2, comma 2 del d.lgs. n. 509 del 1994, «sono adottati dagli enti medesimi provvedimenti di variazione delle aliquote contributive, di riparametrazione dei coefficienti di rendimento o di ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico nel rispetto del principio del *pro-rata* in relazione alle anzianità già maturate rispetto alla introduzione delle modifiche derivanti dai provvedimenti suddetti».

2. — Secondo il giudice rimettente, la norma censurata si pone in contrasto con l'art. 23 della Costituzione perché, in assenza di ogni indicazione sui criteri per la determinazione dei contributi obbligatori, viola la riserva di legge relativa alle prestazioni patrimoniali imposte. Inoltre, il contributo, così come in concreto quantificato dall'art. 4 del regolamento ONAOSI concernente la riscossione dei contributi obbligatori e volontari, approvato con l'atto interministeriale 31 luglio 2003, collide con il principio di uguaglianza dettato dall'art. 3 della Costituzione, atteso che esso viene posto a carico di tutti i soggetti obbligati in base al solo criterio dell'età anagrafica e senza alcun riguardo ai redditi di ciascuno di essi.

3. — Preliminarmente, dev'essere disattesa l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, sollevata dall'Avvocatura dello Stato in relazione alla carenza, nell'ordinanza di rimessione, di ogni riferimento alla concreta determinazione dell'organo che ha deliberato la misura del contributo, il che non consentirebbe di verificare, in concreto, l'uso ragionevole del potere discrezionale che la legge gli attribuisce per la quantificazione dei contributi.

Dal tenore dell'ordinanza di rimessione emerge chiaramente che le somme richieste ai ricorrenti del giudizio principale trovano origine nel precitato regolamento adottato dal consiglio di amministrazione della Fondazione resistente, emanato in attuazione della legge della cui legittimità costituzionale si dubita.

4. — La questione è fondata.

Ai sensi della norma denunciata, la determinazione del contributo imposto ai sanitari iscritti agli ordini professionali italiani dei farmacisti, dei medici chirurghi, degli odontoiatri e dei veterinari, spetta al consiglio di amministrazione della Fondazione ONAOSI, che ne fissa l'entità e le modalità di versamento con regolamenti sog-

getti ad approvazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di concerto col Ministero del tesoro e degli altri Ministeri competenti ad esercitare la vigilanza per gli enti previdenziali privatizzati ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.lgs n. 509 del 1994.

Non v'è dubbio che ai contributi in esame, siccome determinati con atto unilaterale, alla cui adozione non concorre la volontà del privato, sia da attribuire la natura di prestazioni patrimoniali obbligatoriamente imposte, come tali soggette alla garanzia dettata dall'articolo 23 Cost.

Tale parametro, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, configura una riserva di legge di carattere «relativo», nel senso che essa deve ritenersi rispettata anche in assenza di una espressa indicazione legislativa dei criteri, limiti e controlli sufficienti a delimitare l'ambito di discrezionalità dell'amministrazione (sentenza n. 67 del 1973 e n. 507 del 1988) purché la concreta entità della prestazione imposta sia chiaramente desumibile dagli interventi legislativi che riguardano l'attività dell'amministrazione (sentenze n. 507 del 1988, n. 182 del 1994, n. 180 del 1996, n. 105 del 2003).

Così individuata la portata della riserva di legge posta dall'art. 23 Cost., appare evidente che la disciplina legislativa sugli obblighi contributivi posti dalla norma denunciata, esaminata nel contesto dei dati normativi citati, non risponde ai requisiti indicati dalla richiamata giurisprudenza costituzionale.

In particolare, venuto meno ogni collegamento con le fonti legislative succedutesi sino al 1949, la norma censurata, pur contenendo l'identificazione dei soggetti tenuti alla prestazione, nonché del modello procedimentale cui la Fondazione deve uniformare la propria attività, si limita a confermare l'obbligatorietà dei contributi previdenziali, che continuano ad esser posti a carico dei medesimi soggetti professionali anche dopo la privatizzazione dell'ente impositore, senza offrire alcun elemento, neanche indiretto, idoneo ad individuare criteri adeguati alla concreta quantificazione e distribuzione degli oneri imposti ai soggetti sopra menzionati.

Invero, i controlli previsti nel corso della procedura di approvazione dei contributi riguardano gli aspetti gestionali e di bilancio, mentre restano completamente in ombra le valutazioni sull'entità dei contributi obbligatori (come pure dei relativi aggiornamenti). Il risultato è che non si comprende in quale modo i precitati criteri e limiti possano essere ricavati da procedure di controllo ministeriale mirante a tutt'altro fine.

Per tali ragioni, la questione di legittimità sollevata dal Tribunale rimettente, in riferimento all'art. 23 della Costituzione, è fondata.

5. — Resta assorbita la questione sollevata al riferimento art. 3 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, lettera e), della legge 7 luglio 1901, n. 306 (Provvedimenti per Collegio-convitto per gli orfani dei sanitari italiani in Perugia), quale sostituito dall'art. 52, comma 23 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria del 2003), nella parte in cui prevede che la misura del contributo obbligatorio di tutti i sanitari iscritti agli ordini professionali italiani è stabilita dal consiglio di amministrazione della Fondazione Opera Nazionale Assistenza Orfani Sanitari Italiani (ONAOI), con regolamenti soggetti ad approvazione dei ministeri vigilanti, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* MAZZELLA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 14 giugno 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

## N. 191

*Sentenza 5 - 14 giugno 2007*

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

**Imposte e tasse - Trattamento fiscale, disposto con legge della Regione Siciliana, applicabile ai contributi per la formazione all'autoimpiego - Assimilazione dei predetti contributi alle borse di studio - Nota interpretativa dell'Agenzia delle Entrate, Direzione centrale normativa e contenzioso, di risposta ad interpello - Esclusione dei contributi dalle esenzioni tributarie previste per le borse di studio - Conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Siciliana nei confronti dello Stato - Denunciata violazione della attribuzioni regionali in materia finanziaria e del principio di leale collaborazione - Inidoneità della risposta ad interpello (trattandosi di mero parere non integrante esercizio di potestà impositiva) a ledere le attribuzioni costituzionali della ricorrente - Inammissibilità del ricorso.**

- Nota dell'Agenzia delle Entrate, Direzione centrale normativa e contenzioso, Settore fiscalità generale e contenzioso, Ufficio persone fisiche, prot. N. 954-91232/2005 del 14 giugno 2005.
- Statuto Regione Sicilia, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

*Giudici:* Giovanni Maria FLICK, 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

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a séguito della nota dell'Agenzia delle entrate - Direzione centrale normativa e contenzioso - Settore fiscalità generale e contenzioso - Ufficio persone fisiche del 14 giugno 2005, prot. n. 954-91232/2005, interpretativa dell'art. 76 della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), promosso con ricorso della Regione Siciliana notificato il 9 agosto 2005, depositato in cancelleria il 17 agosto 2005 ed iscritto al n. 27 del registro conflitti tra enti 2005;

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

Udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2007 il giudice relatore Franco Gallo;

Uditi gli avvocati Michele Arcadipane e Giovanni Carapezza Figlia per la Regione Siciliana e l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 9 agosto 2005 e depositato il 17 successivo, la Regione Siciliana ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla nota dell'Agenzia delle entrate - Direzione centrale normativa e contenzioso - Settore fiscalità generale e contenzioso - Ufficio persone fisiche, prot. n. 954-91232/2005 del 14 giugno 2005, emessa in risposta all'interpello formulato il 14 febbraio 2005 dall'Agenzia regionale per l'impiego e la formazione professionale dell'Assessorato regionale del lavoro, della previdenza sociale, della formazione professionale e dell'emigrazione, con la quale l'Agenzia delle entrate ha espresso la propria interpretazione dell'art. 76 della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), il quale ha disposto che i contributi per la formazione all'autoimpiego previsti dal-

l'art. 2 della legge della Regione Siciliana 28 gennaio 1998, n. 3, sono «assimilabili» alle borse di studio di cui all'art. 4 della legge 13 agosto 1984, n. 476 (Norme in materia di borse di studio e dottorato di ricerca nelle Università).

La Regione premette che l'art. 2 della legge della Regione Siciliana 23 gennaio 1998, n. 3 (Disposizioni in materia di lavoro e occupazione. Norme di proroga e di finanziamento degli oneri per il contingente dell'Arma dei Carabinieri operante in Sicilia) autorizza l'Assessore regionale per il lavoro, la previdenza sociale, la formazione professionale e l'emigrazione a promuovere e finanziare progetti di formazione all'autoimpiego dei soggetti di cui all'art. 1 della legge della Regione Siciliana 21 dicembre 1995, n. 85, e che, a seguito di istanza di interpello in ordine al trattamento fiscale applicabile a tali erogazioni, l'Agenzia delle entrate — Direzione centrale normativa e contenzioso, con risoluzione 21 novembre 2002, n. 365, aveva affermato che le suddette erogazioni dovevano essere assoggettate a tassazione ai sensi dell'art. 47 (corrispondente al vigente art. 50), comma 1, lettera c), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), quali redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente.

La ricorrente premette altresì che l'art. 76 della legge della Regione Siciliana n. 17 del 2004, sotto la rubrica «formazione all'autoimpiego», ha stabilito che «I contributi corrisposti ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 23 gennaio 1998, n. 3 sono da intendersi aiuti nell'ambito della formazione all'autoimpiego rivolta a soggetti disoccupati ed assimilabili alle borse di studio di cui all'art. 4 della legge 13 agosto 1984, n. 476». In proposito, la Regione precisa che, con il citato art. 76, allo scopo di rendere interamente fruibile per i lavoratori socialmente utili l'importo lordo dei contributi loro assegnati per consentire l'efficace avvio di un'attività imprenditoriale autonoma, il legislatore regionale ha inteso introdurre un'agevolazione fiscale attraverso l'equiparazione di detti contributi alle borse di studio che il menzionato art. 4 della legge n. 476 del 1984 dispone siano «esenti dall'imposta locale sui redditi e da quella sul reddito delle persone fisiche».

In relazione alla disposizione introdotta dalla suddetta legge regionale del 2004 — prosegue la ricorrente —, l'Agenzia regionale per l'impiego e la formazione professionale ha formulato, in data 14 febbraio 2005, un'istanza di interpello all'Agenzia delle entrate, sostenendo di non dover più operare le ritenute fiscali già applicate sulle erogazioni di cui all'art. 2 della citata legge regionale n. 3 del 1998. La medesima Agenzia regionale ha chiesto anche una consulenza all'ufficio legislativo e legale della Regione Siciliana, il quale, nelle more della risposta dell'Agenzia delle entrate, ha interpretato la norma censurata nel senso che questa, assimilando i suddetti contributi alle borse di studio di cui alla legge n. 476 del 1984, ha reso non più applicabile a tali contributi l'art. 47 (corrispondente al vigente art. 50), comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 917 del 1986.

Con l'impugnata nota di risposta all'interpello — riferisce la Regione Siciliana — l'Agenzia delle entrate afferma che il richiamo operato dal legislatore regionale all'art. 4 della legge n. 476 del 1984 è effettuato «al solo fine di individuare le borse di studio cui è riferita l'equiparazione, fermo restando che l'equiparazione stessa esplica i suoi effetti esclusivamente in ambito amministrativo-giuslavoristico», con la precisazione che «nessuna valenza fiscale può essere attribuita alla norma regionale in discorso» (art. 76 della citata legge regionale n. 17 del 2004), perché la stessa, se fosse diretta all'estensione dell'esenzione disposta dalla legge n. 476 del 1984 ai contributi per l'autoformazione, non sarebbe «conforme ai principi cardine dell'ordinamento costituzionale in materia tributaria».

Tanto premesso, la Regione Siciliana promuove conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, deducendo la violazione dell'art. 36 dello statuto regionale e delle relative norme di attuazione, approvate con d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, nonché del principio di leale cooperazione.

La ricorrente osserva, innanzitutto, di essere titolare di potestà legislativa concorrente o sussidiaria in materia di tributi erariali e di esenzioni dagli stessi, ancorché nei limiti segnati dai principi del sistema tributario statale e dai principi della legislazione statale relativi ad ogni singolo tributo. Per quanto riguarda, in particolare, le esenzioni, essa ricorda che, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 25 del 1958, affinché una norma regionale di esenzione da un tributo possa essere costituzionalmente legittima, occorre che: esistano nella legislazione statale casi di esenzione da quello stesso tributo; le disposizioni regionali di esenzione trovino rispondenza in un tipo di esenzione previsto dalla legge statale; l'esenzione risponda ad un interesse regionale.

La Regione Siciliana aggiunge che l'art. 76 della citata legge regionale n. 17 del 2004 fa letteralmente riferimento ad un'esenzione disposta dallo Stato in relazione alla tipologia del tributo e dell'esenzione. Quanto poi all'interesse regionale, rileva che esso va ravvisato nell'obiettivo di non vanificare l'intervento volto a favorire la «fuoriuscita dal bacino dei lavoratori socialmente utili», in una situazione, quale quella siciliana, in cui, essendo detto «bacino» più «rilevante» che in altre zone d'Italia, tale «fuoriuscita» risulterebbe necessaria per sgravare i futuri bilanci regionali. Il risultato interpretativo cui perviene l'Agenzia delle entrate con l'impugnata nota contra-

sta, perciò, sia con l'art. 36 dello statuto speciale e con le relative norme di attuazione, sia con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che fa salve le forme di autonomia più ampie attribuite alle Regioni a statuto speciale.

Sotto un secondo profilo, la ricorrente deduce che il principio di leale cooperazione avrebbe imposto, nel caso di specie, di raggiungere una preventiva intesa in ordine alle determinazioni da assumere; e ciò tanto più in quanto l'Assessorato regionale competente aveva, proprio in osservanza di quel principio, trasmesso all'Agenzia delle entrate il parere dell'ufficio legislativo e legale della Regione.

2. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che il ricorso venga dichiarato inammissibile o comunque respinto.

Quanto all'eccezione di inammissibilità, la difesa erariale osserva che la nota impugnata costituisce risposta ad un interpello richiesto dall'amministrazione regionale ai sensi dell'art. 11 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), norma in forza della quale l'amministrazione finanziaria è tenuta a rispondere alle «circostanziate e specifiche istanze di interpello concernenti l'applicazione delle disposizioni tributarie a casi concreti e personali, qualora vi siano obiettive condizioni di incertezza sulla corretta interpretazione delle disposizioni stesse». Da ciò consegue, per l'Avvocatura generale, che la nota impugnata, in quanto costituisce una mera risposta ad un interpello, non è atta a ledere la sfera di competenza della Regione.

Nel merito, la difesa erariale osserva che l'Agenzia delle entrate ha correttamente interpretato la norma regionale in coerenza con i principi costituzionali che conformano il potere legislativo della Regione Siciliana in materia tributaria. La diversa lettura ipotizzata dalla ricorrente, del resto, comporterebbe l'illegittimità costituzionale della norma regionale oggetto di interpretazione, perché questa introdurrebbe un'esenzione da tributi erariali, in deroga ai principi della legislazione statale sulle imposte sui redditi, la quale in generale considera come imponibili anche le somme da chiunque corrisposte a titolo di borsa di studio o di assegno, premio o sussidio per motivi di studio o di addestramento professionale a favore di beneficiario non legato da rapporto di lavoro dipendente al soggetto erogante.

Quanto poi alla denunciata violazione del principio di leale cooperazione, l'Avvocatura rileva che, poiché la nota impugnata è stata emessa in risposta ad istanza di interpello, non si comprende quale «preventiva intesa in ordine alle determinazioni da assumere» sarebbe dovuta intervenire nel caso di specie, né quale altra forma di cooperazione l'Agenzia, sollecitata proprio dall'organo regionale a interpretare la normativa coinvolta, avrebbe dovuto porre in essere.

3. — In prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, con la quale ribadisce le proprie conclusioni.

#### *Considerato in diritto*

1. — La Regione Siciliana propone conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla nota dell'Agenzia delle entrate - Direzione centrale normativa e contenzioso - Settore fiscalità generale e contenzioso - Ufficio persone fisiche, prot. n. 954-91232/2005 del 14 giugno 2005, emessa in risposta a un interpello formulato dall'Agenzia regionale per l'impiego e la formazione professionale dell'Assessorato regionale del lavoro, della previdenza sociale, della formazione professionale e dell'emigrazione, ai sensi dell'art. 11 della legge 27 luglio 2000, n. 212, ed avente ad oggetto il trattamento fiscale applicabile ai contributi erogati ai sensi dell'art. 2 della legge della Regione Siciliana 23 gennaio 1998, n. 3 (Disposizioni in materia di lavoro e occupazione. Norme di proroga e di finanziamento degli oneri per il contingente dell'Arma dei carabinieri operante in Sicilia).

La ricorrente premette che tali contributi, al fine di favorire l'occupazione dei lavoratori socialmente utili, sono diretti a finanziare progetti di «formazione all'autoimpiego» e che l'art. 76 della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), dispone che i medesimi contributi «sono assimilabili alle borse di studio di cui all'art. 4 della legge 13 agosto 1984, n. 476». Secondo la ricorrente, in forza di tale assimilazione, i contributi per la «formazione all'autoimpiego» godono dell'esenzione dall'imposta locale sui redditi e da quella sul reddito delle persone fisiche prevista dall'art. 4 della legge n. 476 del 1984 (Norme in materia di borse di studio e dottorato di ricerca nelle Università) per dette borse di studio.

Tanto premesso, la Regione denuncia la lesione delle proprie attribuzioni in materia tributaria, quali delineate dall'art. 36 dello statuto speciale e dal d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché del principio di leale cooperazione, perché nell'impugnata nota l'Agenzia delle entrate ha affermato che l'assimilazione disposta dal legislatore regionale ha effetto «esclusivamente in ambito amministrativo-giuslavoristico», senza che alcuna valenza fiscale possa attribuirsi alla predetta norma regionale, la quale, diversamente, «non risulterebbe conforme ai principi cardine dell'ordinamento costitu-

zionale, relativi alla materia tributaria», secondo i quali la Regione Siciliana «può operare, nel rinnovato quadro istituzionale (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) solo per gli ambiti non riconosciuti di competenza esclusiva» dello Stato.

2. — L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per inidoneità dell'atto impugnato a ledere le attribuzioni costituzionali della Regione in materia tributaria.

L'eccezione è fondata.

2.1. — Per costante giurisprudenza di questa Corte, l'attitudine lesiva dell'atto impugnato costituisce requisito di ammissibilità dei conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni. In particolare, la Corte ha affermato che, «per potersi configurare un conflitto di attribuzione, il pregiudizio lamentato dalla Regione deve essere riconducibile ad un'autonoma attitudine lesiva dell'atto impugnato e non esclusivamente al modo erroneo in cui è stata applicata la legge [...]. Ugualmente, nel caso in cui si prospetti il «cattivo esercizio» di un potere statale, l'uso illegittimo dello stesso deve determinare conseguenze non solo negative per la Regione, ma tali da violare la ripartizione delle rispettive competenze» (sentenza n. 422 del 1998; analogamente, sentenze n. 288 del 2004 e n. 467 del 1997). Deve perciò qui procedersi alla verifica della sussistenza nell'atto impugnato dell'idoneità lesiva della sfera di competenza assegnata dalla Costituzione alla Regione Siciliana.

2.2. — La nota dell'Agenzia delle entrate oggetto del presente conflitto è stata emessa in risposta ad interpello formale proposto dall'Agenzia regionale per l'impiego e la formazione professionale dell'Assessorato regionale del lavoro, della previdenza sociale, della formazione professionale e dell'emigrazione, quale sostituto di imposta in riferimento all'erogazione dei contributi previsti dall'art. 2 della legge della Regione Siciliana n. 3 del 1998.

L'istituto dell'interpello del contribuente, regolato dall'art. 11 della legge n. 212 del 2000, costituisce lo strumento attraverso il quale si esplica in via generale l'attività consultiva delle agenzie fiscali in ordine all'interpretazione delle disposizioni tributarie. In particolare, esso si sostanzia nella richiesta all'amministrazione finanziaria di un parere nelle ipotesi in cui vi siano obiettive condizioni di incertezza sulla corretta interpretazione di dette disposizioni. Tale parere è vincolante soltanto per l'amministrazione e non anche per il contribuente, il quale resta libero di disattenderlo. Ciò si desume dalla medesima disposizione del citato art. 11 ed è confermato dall'interpretazione che la dottrina e la stessa amministrazione finanziaria ne hanno dato.

Per quanto attiene all'art. 11, deve rilevarsi che l'efficacia vincolante della risposta, prevista dal primo periodo del comma 2 («con esclusivo riferimento alla questione oggetto dell'istanza di interpello, e limitatamente al richiedente»), riguarda solo l'amministrazione finanziaria, in quanto il terzo periodo dello stesso comma stabilisce che «Qualsiasi atto, anche a contenuto impositivo o sanzionatorio, emanato in difformità dalla risposta [...] è nullo» e in quanto il comma 2 dell'art. 10 della medesima legge n. 212 del 2000 dispone che «non sono irrogate sanzioni né richiesti interessi moratori al contribuente, qualora egli si sia conformato a indicazioni contenute in atti dell'amministrazione finanziaria, ancorché successivamente modificate dall'amministrazione medesima». Coerentemente con la natura consultiva dell'attività demandata all'Agenzia delle entrate nella procedura di interpello, l'art. 11 non prevede, invece, alcun obbligo per il contribuente di conformarsi alla risposta dell'amministrazione finanziaria, né statuisce l'autonoma impugnabilità di detta risposta davanti alle commissioni tributarie (oggetto di impugnazione può essere, eventualmente, solo l'atto con il quale l'amministrazione esercita la potestà impositiva in conformità all'interpretazione data dall'agenzia fiscale nella risposta all'interpello).

Per quanto attiene all'interpretazione dell'amministrazione finanziaria, è sufficiente rilevare che, con la circolare n. 50/E del 31 maggio 2001, l'Agenzia delle entrate ha precisato che «la risposta [...] fornita dalla competente Direzione non impegna il contribuente, il quale è libero di determinarsi in senso non conforme. Al contrario, essa vincola, in ogni caso, l'operato degli uffici [...] i quali non potranno emettere atti di accertamento a contenuto impositivo o sanzionatorio in contrasto con la soluzione interpretativa fornita».

Da quanto precede deriva che la risposta all'interpello, resa dall'amministrazione ai sensi dell'art. 11 della legge n. 212 del 2000, deve considerarsi un mero parere, che non integra alcun esercizio di potestà impositiva nei confronti del richiedente.

2.3. — In conclusione, la nota impugnata, in quanto priva di carattere vincolante per l'Agenzia regionale che ha richiesto l'interpello, non ha attitudine lesiva delle attribuzioni costituzionali della Regione Siciliana in materia tributaria. Il proposto ricorso per conflitto di attribuzione deve essere pertanto dichiarato inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione indicato in epigrafe, proposto dalla Regione Siciliana nei confronti dello Stato, in relazione alla nota dell'Agenzia delle entrate - Direzione centrale normativa e contenzioso - Settore fiscalità generale e contenzioso - Ufficio persone fisiche, prot. n. 954-91232/2005 del 14 giugno 2005.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* GALLO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 14 giugno 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

07C0783

N. 192

*Sentenza 5 - 14 giugno 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sull'aggravante della recidiva reiterata - Denunciato contrasto con il principio di ragionevolezza - Dedotta lesione del principio della funzione rieducativa della pena, del principio di legalità, dei principi di personalità della responsabilità penale - Lamentata disparità di trattamento rispetto a situazioni analoghe - Questioni sollevate sulla premessa della obbligatoria applicazione della recidiva reiterata e della impossibilità per il giudice di escluderla nel giudizio di bilanciamento con le concorrenti circostanze attenuanti, anche ad effetto speciale - Mancata verifica da parte dei rimettenti, in assenza di indirizzi giurisprudenziali consolidati, della possibilità di altre opzioni interpretative - Inammissibilità delle questioni.**

- Cod. pen., art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 27, primo e terzo comma, 101, comma secondo, e 111, primo e sesto comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma quarto del codice penale, come modificato dall'art. 3 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), promossi con ordinanze del 12 (nn. 2 ordinanze) e del 24 gennaio 2006 dal Tribunale di Ravenna, del 3 marzo, del 28 febbraio, dell'8 marzo, dell'8 e del 3 aprile 2006 dal Tribunale di Cagliari, del 25 marzo 2006

dal Tribunale di Perugia, dell'11 marzo 2006 dal Tribunale di Cagliari, del 14 marzo 2006 dal Tribunale di Livorno, del 24 febbraio 2006 dal Tribunale di Firenze, del 6 aprile 2006 dal Tribunale di Perugia, del 23 giugno 2006 dal Tribunale di Cagliari e del 20 maggio 2006 dal Tribunale di Perugia, rispettivamente iscritte ai nn. 102, 103, 104, 223, 235, 295, 297, 307, 308, da 404 a 406, 408, 559 e 615 del registro ordinanze 2006 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 15, 29, 37, 42, 49, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2006 e 3, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2007;

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

Udito nella Camera di consiglio del 4 giugno 2007 il giudice relatore Giovanni Maria Flick.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Il Tribunale di Ravenna, con tre ordinanze di analogo tenore emesse il 12 gennaio 2006 (r.o. n. 102 e n. 103 del 2006) e il 24 gennaio 2006 (r.o. n. 104 del 2006), ed il Tribunale di Cagliari, con ordinanza emessa l'8 marzo 2006 (r.o. n. 295 del 2006), hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 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, nel disciplinare il concorso di circostanze eterogenee, vieta al giudice di ritenere le circostanze attenuanti prevalenti sull'aggravante della recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.

I giudici *a quibus* — investiti dei processi nei confronti di persone imputate dei reati di estorsione in concorso (ordinanza r.o. n. 102 del 2006); di detenzione e vendita illecite di sostanze stupefacenti (ordinanze r.o. n. 103 e n. 295 del 2006); e di rapina aggravata, violenza sessuale aggravata e porto abusivo di arma (ordinanza r.o. n. 104 del 2006) — riferiscono che in ciascuno dei casi sottoposti al loro esame sarebbero configurabili a favore degli imputati (la cui responsabilità risulterebbe comprovata dalle acquisizioni processuali) determinate circostanze attenuanti: rispettivamente, quella del contributo di minima importanza alla commissione del reato, di cui all'art. 114 cod. pen; quella del fatto di lieve entità, di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza); e quelle del danno patrimoniale di speciale tenuità e dell'avvenuta riparazione del danno, di cui all'art. 62, numeri 4) e 6), cod. pen.

Agli imputati — soggiungono i rimettenti — è stata tuttavia contestata la recidiva reiterata, di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen., avendo essi riportato in precedenza due o più condanne per delitti dolosi di vario genere.

Ciò premesso, i giudici *a quibus* osservano come le disposizioni regolative del cosiddetto giudizio di comparazione fra circostanze eterogenee trovino applicazione, in virtù dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., anche quando si tratti di circostanze inerenti alla persona del colpevole, qual è la recidiva. A seguito, tuttavia, della modifica operata dall'art. 3 della legge n. 251 del 2005 — entrata in vigore prima della commissione dei fatti oggetto dei giudizi *a quibus* — restano esclusi «i casi previsti dall'art. 99, quarto comma, nonché dagli articoli 111 e 112, primo comma, numero 4)», cod. pen., per i quali «vi è divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle ritenute circostanze aggravanti». Di conseguenza, le circostanze attenuanti configurabili nei casi di specie a favore degli imputati — le quali, anteriormente alla novella, avrebbero dovuto essere ritenute senz'altro prevalenti sulla recidiva reiterata, tenuto conto delle modalità dei fatti e dell'entità dei precedenti penali dei giudicabili — alla luce dell'attuale formulazione della norma censurata potrebbero essere considerate, al più, solo equivalenti ad essa.

A parere dei rimettenti, peraltro, la neointrodotta regola limitativa degli esiti del giudizio di comparazione tra circostanze si porrebbe in contrasto sia «con il principio di ragionevolezza quale accezione particolare del principio di uguaglianza» (art. 3, primo comma, Cost.), il quale funge da limite alla discrezionalità legislativa nella determinazione della qualità e quantità delle sanzioni penali; sia con il principio della funzione rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, Cost.).

Il giudizio di bilanciamento tra circostanze costituirebbe, difatti, uno strumento per consentire al giudice il perfetto adeguamento della pena al caso concreto, tramite la valorizzazione degli elementi positivi o negativi più significativi ai fini della qualificazione del fatto e del suo autore. Precludendo in assoluto la dichiarazione di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata, la norma censurata determinerebbe, viceversa, un «appiattimento» del trattamento sanzionatorio, in rapporto a situazioni che potrebbero risultare assai diverse; e rischierebbe, al tempo stesso, di imporre l'applicazione di pene manifestamente sproporzionate all'entità del fatto, la cui espiazione non consentirebbe la rieducazione del condannato.

Tale evenienza ricorrerebbe puntualmente nei casi di specie: giacché, una volta ritenute le attenuanti solo equivalenti alla recidiva reiterata, le pene minime irrogabili agli imputati (prima della diminuzione prevista per il rito abbreviato, da essi richiesto) — vale a dire: cinque anni di reclusione ed euro 516 di multa, nei casi di cui alle ordinanze r.o. n. 102 e n. 104 del 2006; due anni di reclusione ed euro 5.164 di multa, nei casi di cui alle ordinanze r.o. n. 103 e n. 295 del 2006 — si rivelerebbero palesemente eccessive rispetto ai fatti per cui si procede.

L'ordinanza r.o. n. 104 del 2006 soggiunge, altresì, che l'irragionevolezza denunciata risulterebbe esaltata dal fatto che la preclusione del giudizio di prevalenza delle attenuanti è stata sancita a carico del recidivo reiterato indipendentemente dalla gravità dei delitti commessi, dalla data della loro commissione e dall'entità delle pene irrogate: mentre ad una diversa conclusione si sarebbe potuti pervenire qualora la preclusione in parola fosse stata limitata ai soli recidivi reiterati condannati per reati di una certa gravità, analogamente a quanto lo stesso legislatore della legge n. 251 del 2005 ha stabilito nel novellare l'art. 62-*bis* cod. pen., in tema di concessione delle attenuanti generiche.

2. — Analoga questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal Tribunale di Livorno, con ordinanza emessa il 14 marzo 2006 (r.o. n. 405 del 2006), nell'ambito di un processo penale nei confronti di persona imputata del reato di cessione e detenzione illecite di sostanza stupefacente, di cui all'art. 73, commi 1 e 1-*bis*, del d.P.R. n. 309 del 1990 (come modificato dall'art. 4-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2006, n. 49), con l'aggravante della recidiva reiterata, specifica e infra-quinquennale.

Sulla premessa della configurabilità, nel caso di specie, dell'attenuante del fatto di lieve entità, di cui al comma 5 del citato art. 73, anche tale giudice rimettente assume che l'art. 69, quarto comma, cod. pen. — impedendo, nell'attuale formulazione, di ritenere le circostanze attenuanti prevalenti sulla recidiva reiterata — contrasti tanto con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), stante il radicale divario, a fronte della commissione del medesimo fatto, tra la pena che può essere inflitta al recidivo reiterato e quella irrogabile al soggetto che non lo è; quanto con la funzione rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, Cost.), considerata l'assoluta sproporzione del trattamento sanzionatorio rispetto alla effettiva gravità dell'illecito, che in casi quale quello oggetto del giudizio *a quo* la norma censurata finirebbe per determinare.

3. — Con quattro ordinanze, di analogo tenore, emesse il 3 marzo 2006 (r.o. n. 223 del 2006), il 28 febbraio 2006 (r.o. n. 235 del 2006), l'8 aprile 2006 (r.o. n. 297 del 2006) e l'11 marzo 2006 (r.o. n. 404 del 2006), il Tribunale di Cagliari ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., come modificato dall'art. 3 della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui stabilisce il «divieto di prevalenza» delle circostanze attenuanti sulle circostanze aggravanti, nell'ipotesi prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.

Il Tribunale rimettente — chiamato a giudicare persone imputate del reato di detenzione o cessione illecita di sostanze stupefacenti, di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, con l'aggravante della recidiva reiterata — premette che, in ognuno dei casi, tenuto conto della modesta quantità di stupefacente detenuta o ceduta dagli imputati e delle altre modalità dell'azione, il fatto andrebbe ritenuto di lieve entità, ai fini dell'applicazione del comma 5 dello stesso art. 73: disposizione, quest'ultima, che — secondo la costante giurisprudenza di legittimità — contempla non già una fattispecie autonoma di reato, ma una circostanza attenuante ad effetto speciale, la quale, nel caso di concorso con eventuali aggravanti, resta dunque obbligatoriamente soggetta al giudizio di comparazione previsto dall'art. 69 cod. pen.

Tale attenuante comporta, d'altra parte, una sensibilissima mitigazione della risposta punitiva ai reati di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope, tanto nell'assetto anteriore che in quello successivo alle modifiche apportate dal decreto-legge n. 272 del 2005, convertito, con modificazioni, nella legge n. 49 del 2006: in particolare, dopo tale novella, la pena della reclusione da sei a venti anni e della multa da euro 26.000 a euro 260.000, comminata dal comma 1 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, viene sostituita, ove ricorra l'attenuante in questione, da quella della reclusione da uno a sei anni e della multa da euro 3.000 a euro 26.000. Nella specie, tuttavia, tale drastica riduzione del trattamento sanzionatorio resterebbe irrimediabilmente vanificata, stante l'impossibilità di ritenere l'attenuante in parola — per il divieto posto dalla norma censurata — prevalente sulla contestata recidiva reiterata, come pure le caratteristiche del fatto e la personalità degli imputati richiederebbero.

Siffatta soluzione normativa si rivelerebbe contraria ai principi di ragionevolezza e di eguaglianza: giacché, per un verso, imporrebbe di punire allo stesso modo fatti di diversa gravità concreta (nella specie, l'illecita detenzione o lo spaccio di stupefacenti di lieve entità verrebbero puniti con la medesima pena prevista i fatti non lievi); e, per un altro verso, farebbe sì che vengano puniti in modo del tutto diverso fatti oggettivamente identici o analoghi (quali, nella specie, l'illecita detenzione o lo spaccio di stupefacenti di lieve entità), sulla base del solo elemento differenziale rappresentato dalla qualità di recidivo reiterato dell'autore.

Tramite la norma censurata, il legislatore avrebbe introdotto, in sostanza, un «automatismo sanzionatorio» atto a determinare una «indiscriminata omologazione» dei recidivi reiterati, sulla base di una presunzione assoluta di pericolosità che — prescindendo dalla natura dei delitti cui si riferiscono le precedenti condanne, dall'epoca della loro commissione e dalla identità della loro indole rispetto a quella del nuovo reato — non troverebbe fondamento nell'«*id quod plerumque accidit*». La recidiva reiterata, difatti, potrebbe non essere indicativa di una effettiva pericolosità, segnatamente allorché vengano in considerazione condanne risalenti nel tempo e relative a delitti di scarsa gravità, o comunque non significativi sul piano criminale in rapporto al nuovo delitto per cui si procede.

Tale «automatismo sanzionatorio», ancorato alla sola personalità del colpevole ed alla sua pericolosità presunta, lederebbe anche l'art. 25, secondo comma, Cost., il quale sancisce un legame indissolubile tra la sanzione penale e la commissione di un «fatto»: impedendo, quindi, che si punisca la mera pericolosità sociale o l'«atteggiamento interiore» del reo.

La norma censurata si porrebbe in contrasto, altresì, con i principi stabiliti dall'art. 27, primo e terzo comma, Cost. Al riguardo, verrebbero in rilievo tanto il principio di personalità della responsabilità penale, a fronte del quale la pena non potrebbe essere aggravata solo per soddisfare esigenze di prevenzione generale e di difesa sociale; quanto il principio di proporzionalità della pena, insito nella funzione retributiva, il quale impone la congruità della pena irrogata in concreto rispetto alla gravità del fatto ed alle condizioni personali dell'agente; quanto, infine, il principio della finalità rieducativa della pena: finalità che — secondo la giurisprudenza di questa Corte — deve essere associata alla funzione retributiva in termini di necessaria coesistenza. Da tale complesso di precetti costituzionali emergerebbe dunque l'esigenza dell'individualizzazione della pena, giacché solo mediante l'adeguamento della risposta punitiva alle caratteristiche del singolo caso — adeguamento che costituisce l'obiettivo del giudizio di comparazione tra circostanze eterogenee — sarebbe possibile assicurare un'effettiva eguaglianza di fronte alle pene, rendendo realmente «personale» la responsabilità penale e facendo sì che il trattamento sanzionatorio assolvere ad una funzione rieducativa.

Il novellato art. 69, quarto comma, cod. pen. — con l'escludere il giudizio di prevalenza delle attenuanti rispetto alla recidiva reiterata — impedirebbe viceversa il suddetto adeguamento, imponendo l'irrogazione di pene che possono rivelarsi, come nei casi di specie, del tutto sproporzionate rispetto all'effettiva entità dei fatti e dunque inidonee, proprio perché percepite come ingiuste ed abnormi, ad agevolare la risocializzazione del reo.

4. — Il Tribunale di Cagliari ha sollevato questione di legittimità costituzionale della medesima norma, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost., con due ulteriori ordinanze, emesse il 3 aprile 2006 (r.o. n. 307 del 2006) ed il 23 giugno 2006 (r.o. n. 559 del 2006), che svolgono censure in parte differenziate.

Anche in tali occasioni, il rimettente — investito di processi penali nei confronti di persone imputate dei reati di cessione e detenzione illecite di sostanze stupefacenti, di cui all'art. 73, commi 1 e 1-bis, del d.P.R. n. 309 del 1990, con l'aggravante della recidiva reiterata — ritiene che i fatti oggetto di giudizio vadano qualificati di lieve entità, ai fini dell'applicazione dell'attenuante di cui al comma 5 del citato art. 73; e che tale attenuante — ove non lo impedisse la norma censurata — dovrebbe essere considerata prevalente rispetto alla recidiva reiterata.

Ciò posto, il giudice *a quo* osserva come, alla luce delle indicazioni di questa Corte, l'adeguamento della pena al caso concreto da parte del giudice — sulla base dei parametri forniti dall'art. 133 cod. pen. — rappresenti attuazione e sviluppo dei principi costituzionali di eguaglianza, di personalità della responsabilità penale e di finalizzazione della pena alla rieducazione; e come, al tempo stesso, la pena abbia un carattere «polifunzionale» — rispondendo sia a fini di prevenzione generale e difesa sociale, sia a fini di prevenzione speciale e di rieducazione del reo — senza che fra tali finalità sia possibile stabilire una «gerarchia statica»: così che il legislatore, nei limiti della ragionevolezza, può far prevalere, di volta in volta, l'una o l'altra di esse, a patto, però, che nessuna risulti obliterata.

Ai sensi dell'art. 133 cod. pen., d'altro canto, la «pena giusta» deve essere determinata combinando in maniera sintetica, ma razionale, il giudizio in ordine alla gravità del reato e quello concernente la capacità a delinquere, desunta, fra l'altro, dai precedenti penali e giudiziari. Tale ultimo criterio — quello, cioè, della capacità a delinquere — potrebbe essere letto o come espressivo della finalità specialpreventiva della pena, cioè quale indice, «proiettato nel futuro», della pericolosità sociale del reo; ovvero come «ancorato al momento del fatto», nel senso che esso rappresenterebbe null'altro che una componente del giudizio relativo alla colpevolezza, in un'ottica retributiva. Anche a voler privilegiare, peraltro, l'aspetto specialpreventivo e rieducativo della pena, tali funzioni non potrebbero comunque prescindere — alla luce dei ricordati *dicta* di questa Corte — dall'applicazione di una pena «giusta», ossia proporzionata alla gravità complessiva della responsabilità dell'autore. Nel contesto dell'art. 133, secondo comma, cod. pen., inoltre, l'indice rappresentato dai precedenti penali e dalla complessiva condotta di vita dell'imputato sarebbe «del tutto indipendente dalla valutazione del fatto»: con la conseguenza che, quanto è maggiore la rilevanza accordata a tale elemento, tanto più la sanzione — «a causa dell'efficacia determinante

svolta dal «tipo d'autore» — acquisterebbe caratteri di «esemplarità», incompatibili non soltanto con il principio della finalità rieducativa della pena, ma anche con il principio di offensività desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost.

Il giudizio di comparazione delle circostanze, di cui all'art. 69 cod. pen. — prosegue il rimettente — attiene anch'esso alla valutazione del reato nel suo complesso, e deve essere operato dal giudice alla stregua dei criteri di cui all'art. 133 cod. pen. e nel rispetto dei limiti fissati discrezionalmente dal legislatore, in base a scelte di politica criminale: scelte che non debbono tuttavia varcare il confine della ragionevolezza, né creare disparità di trattamento prive di giustificazione, rimanendone altrimenti lesi il principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., e, di riflesso, quelli di personalità della responsabilità penale e della funzione rieducativa della pena.

Tali limiti non risulterebbero osservati, per contro, dal nuovo disposto dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui vieta di ritenere le circostanze attenuanti prevalenti sulla recidiva reiterata.

Con l'impedire che elementi di segno contrario possano travolgere l'indice negativo rappresentato dalla reiterazione del reato, il legislatore avrebbe infatti introdotto una sorta di presunzione legale di pericolosità sociale, o quantomeno di spiccata tendenza a delinquere del recidivo reiterato. La razionalità di una simile previsione risulterebbe peraltro dubbia: e ciò anzitutto alla luce del carattere «perpetuo» della recidiva, la quale si configura — fatta eccezione per la recidiva infraquinquennale — a prescindere dal lasso di tempo trascorso dalla commissione dell'ultimo reato, e dunque anche in casi in cui, essendosi al cospetto di precedenti penali remoti, l'indicata presunzione di pericolosità non trovi in concreto giustificazione.

Per altro verso, poi, il divieto di «subvalenza» della recidiva reiterata è stato sancito in rapporto a tutte le circostanze attenuanti, indipendentemente dal fatto che esse abbiano carattere soggettivo od oggettivo, o che si tratti di attenuanti ad effetto comune o ad effetto speciale.

Sotto il primo profilo, tuttavia, la non omogeneità degli elementi considerati nel giudizio di bilanciamento renderebbe irrazionale la preclusione: giacché, se la disposizione mira a rendere indefettibile la valutazione della recidiva nel giudizio relativo alla personalità dell'imputato, detto divieto sarebbe «forse» giustificabile in rapporto alle attenuanti che hanno fondamento nella tendenza a delinquere del reo; ma risulterebbe comunque illogico rispetto alle attenuanti a carattere oggettivo, le quali riflettono esclusivamente il minor disvalore del fatto.

Sotto il secondo profilo, alle attenuanti ad effetto speciale risulta sovente sottesa una valutazione legislativa «del tutto diversa della gravità del fatto e quindi del bisogno sociale di repressione»: il che avverrebbe puntualmente per l'attenuante di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, stante la «siderale distanza» intercorrente fra gli episodi di piccolo spaccio, spesso commessi da tossicodipendenti che in cambio della loro attività ricevono dal fornitore la sostanza necessaria al loro consumo; e gli episodi di vero e proprio traffico, volti a rifornire il mercato degli stupefacenti e a procurare ingenti guadagni.

Di conseguenza, l'elisione degli effetti dell'attenuante in parola, a fronte dei limiti al bilanciamento con la recidiva reiterata, imporrebbe di applicare agli imputati nei giudizi *a quibus*, per fatti di «spaccio minuto», la stessa pena prevista per il trafficante, ossia una pena iniqua perché non proporzionata alla gravità della loro responsabilità penale.

5. — Con tre ordinanze di analogo tenore, emesse il 25 marzo 2006 (r.o. n. 308 del 2006), il 6 aprile 2006 (r.o. n. 408 del 2006) e il 20 maggio 2006 (r.o. n. 615 del 2006), nell'ambito di procedimenti penali nei confronti di persone imputate dei reati di detenzione e cessione illecite di sostanze stupefacenti, con l'aggravante della recidiva reiterata, il Tribunale di Perugia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., come modificato dall'art. 3 della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui esclude che possa ritenersi prevalente sulla recidiva reiterata la circostanza attenuante ad effetto speciale di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990: circostanza che il giudice *a quo* reputa configurabile nei casi di specie.

Il Tribunale rimettente muove anch'esso dal rilievo che, per affermazione di questa Corte, l'adeguamento della pena ai casi concreti — cui il giudizio di bilanciamento fra circostanze di segno opposto è preordinato — costituisce espressione dei principi di personalità della responsabilità penale e della finalità rieducativa della pena, nonché, al tempo stesso, strumento di attuazione dell'eguaglianza di fronte alla sanzione penale.

Su tale premessa, il giudice *a quo* osserva che è ben vero che anche nel caso in cui sia preclusa la formulazione di un giudizio di prevalenza delle attenuanti sulle aggravanti — come avviene attualmente per la recidiva reiterata, in forza dall'art. 69, quarto comma, cod. pen. — permane un residuo margine di graduabilità della pena; ma che tale graduabilità residua deve risultare comunque idonea ad assicurare la ricordata finalità rieducativa, oltre che connotata da razionalità e proporzionalità.

Ciò non avverrebbe, per contro, nell'ipotesi in cui — per valutazioni attinenti alla concreta offensività del reato di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti — detto reato possa considerarsi di lieve entità: apparendo del tutto incongruo che, in tale ipotesi, venga preclusa la formulazione di un giudizio di preva-

lenza dell'attenuante di cui al comma 5 del citato art. 73 rispetto alla recidiva reiterata. In questo modo, infatti, sulla base di una mera presunzione, svincolata dall'apprezzamento del fatto concreto e della effettiva pericolosità del reo — il quale potrebbe risultare gravato da precedenti assai tenui e di diversa indole — si imporrebbe l'irrogazione di una pena corrispondente a quella, di gran lunga superiore, che il legislatore ha stabilito in rapporto al «disvalore oggettivo del reato nella sua dimensione ordinaria».

6. — Con ordinanza emessa il 24 febbraio 2006 (r.o. n. 406 del 2006) il Tribunale di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 25, secondo comma, 27, terzo comma, 101, secondo comma, e 111, primo e sesto comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., come modificato dall'art. 3 della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui stabilisce il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle circostanze aggravanti inerenti alla persona del colpevole, nel caso previsto dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.

Il giudice *a quo* — premesso di essere chiamato a giudicare una persona tratta in arresto nella flagranza della cessione a terzi di una modestissima quantità di eroina: fatto da ritenere di lieve entità ai sensi dell'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 — rileva come la circostanza attenuante prevista da tale disposizione abbia, per costante giurisprudenza di legittimità, carattere prettamente oggettivo, essendo volta a mitigare le severe pene stabilite per le violazioni in materia di stupefacenti allorché la condotta presenti una ridotta offensività; così da rendere il sistema sanzionatorio stabilito dal citato d.P.R. n. 309 del 1990 complessivamente conforme al dettato costituzionale. La pena inflitta in concreto dovrebbe risultare, infatti, sempre adeguata alla effettiva offensività della singola condotta criminosa, in base al disposto dell'art. 25, secondo comma, Cost; e conforme, altresì, alla finalità rieducativa della sanzione penale, prevista dall'art. 27, terzo comma, Cost.

Alla realizzazione di tali principi costituzionali era preordinata anche la previsione dell'art. 69 cod. pen. — nel testo anteriore alla novella — in tema di giudizio di comparazione tra circostanze eterogenee, la quale consentiva al giudice di adeguare discrezionalmente la pena alla concreta offensività del fatto sottoposto al suo giudizio. Per contro, la nuova formulazione della norma — vietando il giudizio di prevalenza delle circostanze attenuanti, anche ad effetto speciale, rispetto alla recidiva reiterata (giudizio che si imporrebbe nel caso di specie) — precluderebbe il conseguimento del suddetto obiettivo in presenza di determinate condizioni personali dell'imputato: ponendosi così in contrasto, non soltanto con i precetti, già ricordati, degli artt. 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost; ma anche con quelli degli artt. 101, secondo comma, e 111, primo e sesto comma, Cost., stante l'impossibilità, per il giudice, «di adempiere, nel processo, all'obbligo di legge di adeguare la sanzione al caso concreto ed irrogare una sanzione che abbia finalità rieducative».

Ad avviso del giudice rimettente, sarebbe violato anche l'art. 3, primo comma, Cost., giacché, per effetto della norma denunciata, a condotte estremamente diverse sotto il profilo della offensività conseguirebbe una identica sanzione.

7. — In tutti i giudizi di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate non fondate.

La difesa erariale osserva, in via preliminare, come la modifica apportata all'art. 69 cod. pen. dall'art. 3 della legge n. 251 del 2005 si collochi nell'alveo di un indirizzo legislativo — già precedentemente manifestatosi tramite norme che hanno escluso o limitato il giudizio di equivalenza o di prevalenza rispetto a determinate circostanze aggravanti — volto a ridimensionare il potere discrezionale del giudice, in sede di bilanciamento delle circostanze eterogenee: potere che, a seguito della riforma operata dal decreto-legge 11 aprile 1974, n. 99 (Provvedimenti urgenti sulla giustizia penale), convertito, con modificazioni, nella legge 7 giugno 1974, n. 220, ha finito per assumere una latitudine eccessiva.

La scelta discrezionale del legislatore sottesa alla norma denunciata non confliggerebbe, peraltro, con il principio di ragionevolezza, essendo diretta ad attuare — unitamente alla riforma della disciplina della recidiva, di cui all'art. 99 cod. pen., introdotta dall'art. 4 della stessa legge n. 251 del 2005 — una forma di prevenzione speciale della recidiva reiterata, inasprendone il trattamento sanzionatorio.

La norma censurata non contrasterebbe neppure con la funzione rieducativa della pena, dovendosi escludere che essa comporti l'applicazione di pene sproporzionate, in quanto indirizzata nei confronti di soggetti che hanno commesso un altro reato essendo già recidivi ed hanno così dimostrato un alto e persistente grado di «antisocialità»: l'irrigidimento della risposta punitiva resterebbe ancorato, quindi, ad un fatto che obiettivamente attesta la particolare pericolosità del colpevole, onde non potrebbe essere considerato arbitrario.

D'altro canto, il nuovo testo dell'art. 99 cod. pen., pur rendendo (in parte) fissi gli aumenti di pena previsti per le varie ipotesi di recidiva, avrebbe conservato il carattere facoltativo della relativa applicazione (introdotta dalla riforma del 1974), salvo che per i reati di cui all'art. 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale. Rimarrebbe pertanto integro il potere del giudice di escludere l'applicazione della circostanza aggravante — quantomeno agli effetti della commisurazione della pena — allorché ritenga che la ricaduta nel reato non sia indice di

insensibilità etico-sociale del colpevole, o sia comunque irrilevante dal punto di vista della tutela sociale, in considerazione del lungo tempo trascorso dal precedente reato. Con la conseguenza che, anche nelle ipotesi di recidiva reiterata, il giudice sarebbe tuttora in grado di adeguare il trattamento sanzionatorio alla effettiva gravità del fatto ed alla reale necessità di rieducazione del colpevole.

*Considerato in diritto*

1.1. — Il Tribunale di Ravenna, con tre distinte ordinanze (r.o. n. 102, n. 103 e n. 104 del 2006) ed il Tribunale di Cagliari, con una ulteriore ordinanza (r.o. n. 295 del 2006), dubitano della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui, nel disciplinare il concorso di circostanze eterogenee, stabilisce il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.

Ad avviso dei rimettenti, la neointrodotta regola limitativa degli esiti del giudizio di comparazione tra circostanze — giudizio che mira a permettere al giudice il perfetto adeguamento della pena al caso concreto — si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza e con la funzione rieducativa della pena, determinando, per un verso, un livellamento del trattamento sanzionatorio di situazioni assai diverse; e imponendo, per un altro verso, l'applicazione di pene che possono risultare manifestamente sproporzionate all'entità del fatto, la cui espiazione non consentirebbe la rieducazione del condannato.

1.2. — Analogo dubbio di costituzionalità è sollevato dal Tribunale di Livorno (ordinanza r.o. n. 405 del 2006), a cui parere il nuovo art. 69, quarto comma, cod. pen., violerebbe, *in parte qua*, tanto l'art. 3, primo comma, Cost., stante il radicale divario — a fronte del medesimo fatto — tra la pena che, per effetto della norma censurata, può essere inflitta al recidivo reiterato e quella irrogabile a chi non lo è; quanto l'art. 27, terzo comma, Cost., attesa la sproporzione della risposta punitiva alla effettiva gravità dell'illecito commesso, che la norma stessa sarebbe idonea a determinare.

1.3. — Il Tribunale di Cagliari, con quattro ordinanze (r.o. n. 223, n. 235, n. 297 e n. 404 del 2006), sottopone a scrutinio di costituzionalità l'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella medesima articolazione precettiva, con riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost.

Avendo di mira, in particolare, le conseguenze che la norma denunciata determinerebbe sul trattamento sanzionatorio dei delitti di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti — in termini di ineluttabile «neutralizzazione», rispetto al recidivo reiterato, della sensibilissima mitigazione della risposta punitiva prefigurata per l'attenuante del fatto «di lieve entità», di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 — il giudice rimettente ritiene compromessi, anzitutto, i principi di ragionevolezza e di eguaglianza. Con l'escludere, infatti, che le attenuanti possano essere ritenute prevalenti sulla recidiva reiterata, il nuovo art. 69, quarto comma, cod. pen., da un lato, imporrebbe di punire allo stesso modo fatti di diversa gravità concreta (in specie, l'illecita detenzione o lo spaccio di stupefacenti di lieve entità verrebbero puniti con la medesima pena prevista i fatti non lievi); dall'altro lato, farebbe sì che vengano puniti in modo del tutto diverso fatti oggettivamente identici o analoghi (quali, in specie, l'illecita detenzione o lo spaccio di stupefacenti di lieve entità), sulla base del solo elemento differenziale rappresentato dalla qualità di recidivo reiterato dell'autore.

Il legislatore avrebbe introdotto, in sostanza, tramite la previsione normativa denunciata, un «automatismo sanzionatorio» atto a determinare una «indiscriminata omologazione» dei recidivi reiterati: «omologazione» da reputare peraltro irrazionale, in quanto basata su una presunzione assoluta di pericolosità che — prescindendo dalla natura dei delitti cui si riferiscono le precedenti condanne, dall'epoca della loro commissione e dalla identità della loro indole rispetto a quella del nuovo reato — non troverebbe fondamento nell'«*id quod plerumque accidit*».

Ne risulterebbe quindi leso anche l'art. 25, secondo comma, Cost., il quale sancisce un legame indissolubile tra la sanzione penale e la commissione di un «fatto»: impedendo, così, che si punisca la mera pericolosità sociale presunta o l'«atteggiamento interiore» del reo.

Da ultimo, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 27, primo e terzo comma, Cost., avuto riguardo sia al principio di personalità della responsabilità penale, il quale esclude che la pena possa essere aggravata solo per soddisfare esigenze di prevenzione generale o di difesa sociale, indipendentemente dalla valutazione della personalità del condannato; sia al principio di proporzionalità della pena — insito nella funzione retributiva — il quale postula la congruità della risposta punitiva rispetto alla gravità concreta del fatto; sia alla finalità rieducativa della pena, che verrebbe frustrata dalla irrogazione di pene eccessivamente severe in rapporto all'effettiva entità del reato commesso.

1.4. — Lo stesso Tribunale di Cagliari ha sollevato questione di legittimità costituzionale della medesima norma, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost., con due ulteriori ordinanze (r.o. n. 307 e n. 559 del 2006), che svolgono censure in parte differenziate.

Il Tribunale rimettente ritiene nell'occasione lesa l'art. 3 Cost., in rapporto al principio di ragionevolezza, sotto un duplice profilo. In primo luogo, perché la norma censurata introdurrebbe una presunzione legale di pericolosità sociale del recidivo priva di fondamento razionale, stante il carattere «perpetuo» della recidiva, la quale si configura — fatta eccezione per la recidiva infraquinquennale — indipendentemente dal lasso di tempo trascorso dalla commissione dell'ultimo reato. In secondo luogo, perché il divieto di «subvalenza» della recidiva reiterata risulta sancito — in assunto, altrettanto irrazionalmente — in rapporto a tutte le attenuanti: e dunque anche a quelle a carattere oggettivo (non omogenee rispetto alla recidiva, in quanto non riferite alla personalità dell'autore, ma espressive del minor disvalore del fatto) e a quelle ad effetto speciale, cui è sovente sottesa una valutazione legislativa del tutto diversa in ordine alla gravità del fatto medesimo.

Gli artt. 25, secondo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost. sarebbero d'altro canto vulnerati in quanto l'«efficacia determinante» attribuita — ai fini della commisurazione del trattamento sanzionatorio — ai precedenti penali del reo, e dunque al «tipo d'autore», farebbe sì che la pena acquisti caratteri di «esemplarità», incompatibili con i principi di offensività del reato e della finalità rieducativa della pena.

1.5. — Con tre ordinanze di analogo tenore (r.o. n. 308, n. 408 e n. 615 del 2006), il Tribunale di Perugia dubita, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., come modificato dall'art. 3 della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui esclude che possa ritenersi prevalente sulla recidiva reiterata la circostanza attenuante ad effetto speciale del fatto di lieve entità, prevista dall'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 in rapporto ai delitti di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti e psicotrope.

A parere di tale giudice rimettente, i parametri costituzionali evocati risulterebbero compromessi a fronte della impossibilità di giustificare — in presenza di un reato in materia di stupefacenti, qualificabile come di lieve entità — l'enorme divario tra la pena minima di un anno di reclusione, oltre la multa, applicabile in presenza dell'attenuante *de qua*; e quella di sei anni di reclusione, oltre la multa, che dovrebbe essere invece inflitta ove l'attenuante stessa non possa essere ritenuta prevalente, ma, al più, solo equivalente rispetto alla concorrente aggravante della recidiva reiterata: donde la lesione del principio di eguaglianza e della finalità rieducativa della pena.

1.6. — Il Tribunale di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 25, secondo comma, 27, terzo comma, 101, secondo comma, e 111, primo e sesto comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., come modificato dall'art. 3 della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui stabilisce il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle circostanze aggravanti inerenti alla persona del colpevole, nel caso previsto dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. (ordinanza r.o. n. 406 del 2006).

Secondo il giudice *a quo*, la norma impugnata violerebbe gli artt. 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., in quanto — prevedendo una indefettibile elisione delle attenuanti concorrenti nei confronti del recidivo reiterato — non consentirebbe al giudice di infliggere una pena adeguata alla effettiva offensività della singola condotta criminosa e conforme alla finalità rieducativa della sanzione penale.

Verrebbero di conseguenza compromessi anche gli artt. 101, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost., stante l'impossibilità, per il giudice, «di adempiere, nel processo, all'obbligo di legge di adeguare la sanzione al caso concreto» e di «irrogare una sanzione che abbia finalità rieducativa».

La disposizione denunciata lederebbe, infine, l'art. 3 Cost., facendo sì che a condotte estremamente diverse, sotto il profilo della offensività, consegua una identica sanzione.

2. — Le ordinanze di rimessione sollevano questioni di costituzionalità inerenti alla medesima norma, svolgendo altresì censure in larga parte identiche o analoghe, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

3. — Le questioni sono inammissibili.

3.1. — I giudici *a quibus* dubitano, in riferimento a plurimi parametri costituzionali, della conformità a Costituzione dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui — nel disciplinare il concorso di circostanze eterogenee — vieta al giudice di ritenere le circostanze attenuanti prevalenti sull'aggravante della recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. La maggioranza dei rimettenti sottopone a scrutinio tale divieto nella sua globalità; mentre il solo Tribunale di Perugia si duole, in modo specifico, del fatto che la preclusione del giudizio di prevalenza sia stata sancita anche in rapporto alla circostanza attenuante ad effetto speciale del fatto di lieve entità, prevista dall'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, relativamente ai delitti di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope.



Le censure formulate dai giudici *a quibus* trovano, in ogni caso, la loro comune premessa fondante nell'assunto per cui la norma denunciata avrebbe introdotto una indebita limitazione del potere-dovere del giudice di adeguamento della pena al caso concreto — adeguamento funzionale alla realizzazione dei principi di eguaglianza, di necessaria offensività del reato, di personalità della responsabilità penale e della funzione rieducativa della pena — introducendo un «automatismo sanzionatorio», correlato ad una presunzione *iuris et de iure* di pericolosità sociale del recidivo reiterato. Si tratterebbe, peraltro, di una presunzione irrazionale, a fronte dei caratteri di «perpetuità» e «genericità» propri della recidiva, la quale — fatta eccezione per le ipotesi di recidiva aggravata previste dai numeri 1) e 2) dell'art. 99, secondo comma, cod. pen. (recidiva specifica e infraquinquennale) — si configura a prescindere dal tempo trascorso dalla condanna precedente e dalla identità dell'indole fra il nuovo delitto e quelli anteriormente commessi.

Ad avviso dei rimettenti, cioè, il fatto che il colpevole del nuovo reato abbia riportato due o più precedenti condanne per delitti non colposi — quali che essi siano — farebbe inevitabilmente scattare il meccanismo limitativo degli esiti del giudizio di bilanciamento tra circostanze prefigurato dall'art. 69, quarto comma, cod. pen.: con l'effetto di «neutralizzare» — anche quando si sia in presenza di precedenti penali remoti, non gravi e scarsamente significativi in rapporto alla natura del nuovo delitto — la diminuzione di pena connessa alle circostanze attenuanti concorrenti, indipendentemente dalla natura e dalle caratteristiche di queste ultime.

Siffatto assunto poggia peraltro, a sua volta, sul presupposto — implicito e non motivato — che, a seguito della legge n. 251 del 2005, la recidiva reiterata sia divenuta obbligatoria e non possa essere, dunque, discrezionalmente esclusa dal giudice — quantomeno agli effetti della commisurazione della pena — in correlazione alle peculiarità del caso concreto; con la conseguenza di rendere inapplicabile la censurata disciplina in tema di bilanciamento con le circostanze attenuanti concorrenti.

3.2. — Quella che i rimettenti danno per scontata non rappresenta, tuttavia, l'unica lettura astrattamente possibile del vigente quadro normativo.

A sostegno della tesi della obbligatorietà, in ogni caso, della recidiva reiterata, regolata dal quarto comma dell'art. 99 cod. pen. (nel nuovo testo introdotto dall'art. 4 della legge n. 251 del 2005) — così come della recidiva cosiddetta pluriaggravata, di cui al terzo comma del medesimo articolo — parrebbe militare, in effetti, *prima facie*, l'argomento letterale. L'avvenuta utilizzazione, in tali disposizioni, con riferimento al previsto aumento di pena, del verbo essere all'indicativo presente («è») — in luogo della voce verbale «può», che compariva nel testo precedente, e che figura tuttora nei primi due commi dello stesso art. 99 cod. pen., con riferimento alla recidiva semplice e alla recidiva aggravata — indurrebbe difatti a ritenere che il legislatore abbia inteso ripristinare, rispetto alle due forme di recidiva considerate, il regime di obbligatorietà preesistente alla riforma attuata dal decreto-legge 11 aprile 1974, n. 99, convertito, con modificazioni, nella legge 7 giugno 1974, n. 220.

Nondimeno — secondo quanto osservato da più parti — la nuova formula normativa potrebbe essere letta anche nel diverso senso che l'indicativo presente «è» si riferisca, nella sua imperatività, esclusivamente alla misura dell'aumento di pena conseguente alla recidiva pluriaggravata e reiterata — aumento che, a differenza che per l'ipotesi della recidiva aggravata, di cui al secondo comma dell'art. 99 cod. pen., il legislatore del 2005 ha voluto rendere fisso, anziché variabile tra un minimo e un massimo — lasciando viceversa inalterato il potere discrezionale del giudice di applicare o meno l'aumento stesso. A tale conclusione indurrebbe, segnatamente, la considerazione che la recidiva pluriaggravata e la recidiva reiterata rappresentano mere «species» della figura generale delineata dal primo comma dell'art. 99 cod. pen.: il che implicherebbe che la struttura della recidiva resti quella — indubbiamente facoltativa — ivi contemplata, limitandosi i commi successivi a derogare alla relativa disciplina solo in relazione all'entità degli aumenti di pena.

La soluzione interpretativa in parola risulterebbe avvalorata — ad avviso dei suoi fautori — soprattutto dal rilievo che l'unica previsione espressa di obbligatorietà della recidiva, presente nell'art. 99 cod. pen., è quella racchiusa nell'attuale quinto comma; quest'ultimo — con disposizione collocata dopo la regolamentazione di tutte le forme di recidiva — stabilisce che, «se si tratta di uno dei delitti indicati all'art. 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, l'aumento della pena per la recidiva è obbligatorio e, nei casi indicati al secondo comma, non può essere inferiore ad un terzo della pena da infliggere per il nuovo delitto». Da tale previsione si desumerebbe che, al di fuori delle ipotesi espressamente contemplate, il legislatore abbia inteso mantenere il carattere della facoltatività: e che, dunque — per quanto al presente più interessa — la recidiva reiterata sia divenuta obbligatoria unicamente ove concernente uno dei delitti indicati dal citato art. 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, il quale reca un elenco di reati ritenuti dal legislatore, a vari fini, di particolare gravità e allarme sociale.

Avendo ommesso di verificare la praticabilità di tale diversa opzione interpretativa, i giudici rimettenti non si sono posti neppure l'ulteriore problema — anch'esso rilevante, in rapporto al *thema decidendum* — della corretta esegesi della previsione del quinto comma dell'art. 99 cod. pen., dianzi riprodotta: quello, cioè, di stabilire se —

affinché divenga operante il regime di obbligatorietà della recidiva ivi prefigurato — debba rientrare nell'elenco dei gravi reati, di cui all'art. 407, comma 2, lettera *a*), cod. proc. pen., il delitto oggetto della precedente condanna; ovvero il nuovo delitto che vale a costituire lo *status* di recidivo; o, piuttosto, indifferentemente l'uno o l'altro, o addirittura entrambi; soluzioni, queste, tutte alternativamente prospettate dai primi interpreti della norma, a fronte del suo dettato letterale.

3.3. — Nei limiti in cui si escluda che la recidiva reiterata sia divenuta obbligatoria, è d'altro canto possibile ritenere — come rilevato, nella sostanza, anche dall'Avvocatura dello Stato — che venga meno, *eo ipso*, anche l'«automatismo» oggetto di censura, relativo alla predeterminazione dell'esito del giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee sulla base di una asserita presunzione assoluta di pericolosità sociale. Conformemente, infatti, ai criteri di corrente adozione in tema di recidiva facoltativa, il giudice applicherà l'aumento di pena previsto per la recidiva reiterata solo qualora ritenga il nuovo episodio delittuoso concretamente significativo — in rapporto alla natura ed al tempo di commissione dei precedenti, ed avuto riguardo ai parametri indicati dall'art. 133 cod. pen. — sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo.

Di conseguenza, allorché la recidiva reiterata concorra con una o più attenuanti, è possibile sostenere che il giudice debba procedere al giudizio di bilanciamento — soggetto al regime limitativo di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen. — unicamente quando, sulla base dei criteri dianzi ricordati, ritenga la recidiva reiterata effettivamente idonea ad influire, di per sé, sul trattamento sanzionatorio del fatto per cui si procede; mentre, in caso contrario, non vi sarà luogo ad alcun giudizio di comparazione: rimanendo con ciò esclusa la censurata elisione automatica delle circostanze attenuanti.

I giudici *a quibus* non indicano, del resto, quali argomenti si oppongano ad una simile conclusione. In particolare, essi non si chiedono se la conclusione stessa possa trovare ostacolo nell'indirizzo dominante della giurisprudenza di legittimità — formatosi anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 251 del 2005 (e peraltro avverso dalla dottrina largamente maggioritaria) — in forza del quale la facoltatività della recidiva atterrebbe unicamente all'aumento di pena, e non anche agli altri effetti penali della stessa, rispetto ai quali il giudice sarebbe comunque vincolato a ritenere esistente la circostanza; o se assuma, al contrario, rilievo dirimente — pure nella cornice di detto indirizzo — la considerazione che il giudizio di bilanciamento attiene anch'esso al momento commisurativo della pena. In effetti, qualora si ammettesse che la recidiva reiterata, da un lato, mantenga il carattere di facoltatività, ma dall'altro abbia efficacia comunque inibente in ordine all'applicazione di circostanze attenuanti concorrenti — siano esse ad effetto comune o speciale — ne deriverebbe la conseguenza, all'apparenza paradossale, di una circostanza «neutra» agli effetti della determinazione della pena (ove non indicativa di maggiore colpevolezza o pericolosità del reo), nell'ipotesi di reato non (ulteriormente) circostanziato; ma in concreto «aggravante» — eventualmente, anche in rilevante misura — nell'ipotesi di reato circostanziato «*in mitius*». In altre parole, appare assai problematico, sul piano logico, supporre che la recidiva reiterata non operi rispetto alla pena del delitto in quanto tale e determini, invece, un sostanziale incremento di pena rispetto al delitto attenuato: profilo problematico, questo, con il quale i giudici *a quibus* avrebbero dovuto necessariamente misurarsi.

3.4. — In tale ottica, l'eventuale esclusione dell'obbligatorietà della recidiva reiterata, nei termini precedentemente indicati, verrebbe dunque ad inficiare tanto la motivazione sulla rilevanza che quella sulla non manifesta infondatezza delle questioni, formulate dai rimettenti.

Sotto il primo profilo, vale infatti osservare che, alla stregua di quanto riferito nelle ordinanze di remissione, tutti i giudici rimettenti — fatta eccezione per il solo Tribunale di Ravenna, in rapporto all'ordinanza r.o. n. 104 del 2006 — procedono per delitti non compresi nell'elenco dell'art. 407, comma 2, lettera *a*), cod. proc. pen. I delitti di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti (oggetto dei giudizi *a quibus* in rapporto a tredici delle quindici ordinanze di remissione) risultano difatti inclusi nel suddetto elenco solo ove ricorrano le ipotesi aggravate ai sensi degli artt. 80, comma 2, e 74 del d.P.R. n. 309 del 1990; mentre il delitto di estorsione (cui ha riguardo l'ordinanza r.o. n. 102 del 2006) vi figura solo se aggravato ai sensi dell'art. 629, secondo comma, cod. pen. (numeri 2 e 6 dell'art. 407, comma 2, lettera *a*, cod. proc. pen.). I rimettenti che procedono per i delitti ora indicati non riferiscono, peraltro, dell'avvenuta contestazione delle predette aggravanti.

D'altro canto, tutte le ordinanze di remissione — senza alcuna eccezione — o non indicano i delitti ai quali si riferiscono le precedenti condanne riportate dagli imputati, ovvero (come la citata ordinanza del Tribunale di Ravenna r.o. n. 104 del 2006) fanno riferimento a condanne relative a delitti non compresi nell'elencazione dell'art. 407, comma 2, lettera *a*), cod. proc. pen.

Sotto il secondo profilo, poi — al lume di quanto dianzi indicato — sia il problema dei limiti di obbligatorietà della recidiva reiterata, sia quello della necessità o meno di effettuare comunque il giudizio di comparazione, a fronte di una recidiva facoltativa, incidono anche sulla valutazione di non manifesta infondatezza della questione

formulata dai singoli rimettenti: questi ultimi — espressamente o implicitamente — si dolgono tutti del fatto che la presunzione di pericolosità, sottesa alla norma denunciata, scatti a prescindere dalla natura dei reati di cui si discute.

La stessa ordinanza del Tribunale di Ravenna r.o. n. 104 del 2006 — l'unica emessa, come detto, nell'ambito di un processo per delitti inclusi nella lista dell'art. 407, comma 2, lettera *a*), cod. proc. pen. (in specie, rapina e violenza sessuale aggravate dall'uso di armi: numeri 2 e 7-*bis* della citata disposizione) — afferma, del resto, *expressis verbis*, che la valutazione circa la ragionevolezza della scelta legislativa di limitare i possibili esiti del giudizio di bilanciamento potrebbe essere diversa, in presenza di un divieto di prevalenza delle attenuanti limitato ai soli recidivi reiterati «condannati per reati di una certa gravità»; e ciò analogamente a quanto la medesima legge n. 251 del 2005 ha previsto con riguardo alla neointrodotta limitazione alla concessione delle attenuanti generiche, di cui all'art. 62-*bis*, secondo comma, cod. pen. (limitazione, peraltro, parimenti connessa al fatto che si discuta di uno dei delitti di cui all'art. 407, comma 2, lettera *a*, cod. proc. pen., sia pure con l'ulteriore condizione che la relativa pena minima risulti non inferiore a cinque anni di reclusione).

4. — L'assenza di indirizzi consolidati sulle tematiche dianzi evidenziate (facoltatività o meno della «nuova» recidiva reiterata; conseguenze della facoltatività sul giudizio di bilanciamento) — assenza del tutto ovvia alla data delle ordinanze di remissione (in quanto di poco posteriori all'entrata in vigore della novella) — è riscontrabile anche allo stato attuale, essendosi la Corte di cassazione espressa in modo contrastante nelle prime decisioni in materia. Pertanto, la mancata verifica preliminare — da parte dei giudici rimettenti, nell'esercizio dei poteri ermeneutici loro riconosciuti dalla legge — della praticabilità di una soluzione interpretativa diversa da quella posta a base dei dubbi di costituzionalità ipotizzati, e tale da determinare il possibile superamento di detti dubbi (o da renderli comunque non rilevanti nei casi di specie), comporta — in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, tra le ultime, ordinanze n. 32 del 2007, n. 244, n. 64 e n. 34 del 2006) — l'inammissibilità delle questioni sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

*Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 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), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 27, primo e terzo comma, 101, secondo comma, e 111, primo e sesto comma, della Costituzione, dai Tribunali di Ravenna, Cagliari, Livorno, Perugia e Firenze con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* FLICK

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 14 giugno 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 193

Sentenza 5 - 14 giugno 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Norme della legge finanziaria 2006 - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Prospettazione di pluralità di questioni - Trattazione della questione concernente il comma 277 dell'art. 1 - Riserva di ulteriori decisioni.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norma della legge finanziaria 2006 - Questione avente ad oggetto norma non applicata nei confronti della Regione ricorrente ma confermata nella sua vigenza dalla legge finanziaria 2007 e da questa estesa agli anni di imposta successivi al 2006 - Permanenza dell'interesse al ricorso - Esclusione della cessazione della materia del contendere.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 277, modificativo del comma 174 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Questione avente ad oggetto norma della legge finanziaria 2006 - Mancata enunciazione del parametro - Desumibilità dello stesso dal riferimento, contenuto nel ricorso, alla materia «coordinamento della finanza pubblica» - Rigetto dell'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura erariale.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 277, modificativo del comma 174 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Questione avente ad oggetto norma della legge finanziaria 2006 - Lamentata lesione della «autonomia politica» e della «dignità politica degli organi elettivi della Regione» - Insufficienza ad individuare il titolo di competenza regionale di cui si assume la lesione - Inammissibilità della censura.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 277, modificativo del comma 174 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Poteri di intervento del Presidente della giunta regionale, in qualità di commissario *ad acta*, finalizzati al ripiano del disavanzo di gestione del servizio sanitario regionale - Automatica maggiorazione nella misura massima dell'addizionale IRPEF e dell'aliquota IRAP, con decadenza dei poteri del commissario *ad acta*, in caso di non tempestiva adozione degli interventi di ripiano - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Asserita introduzione di norme di dettaglio autoapplicative con conseguente esorbitanza dalla competenza statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» - Esclusione - Competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario dello Stato - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 277, modificativo del comma 174 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

*Giudici:* Giovanni Maria FLICK, 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 277, 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 Emilia-Romagna notificato il 27 febbraio 2006, depositato in cancelleria il 3 marzo 2006 ed iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2006;

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

Udito nell'udienza pubblica del 17 aprile 2007 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna, e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nuovamente nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007, rifissata in ragione della intervenuta modifica della composizione del collegio, il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi nuovamente nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007, gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna, e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 27 febbraio 2006 e depositato il successivo 3 marzo 2006, la Regione Emilia-Romagna ha impugnato in via principale numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), fra le quali anche il comma 277 dell'art. 1.

2. — La ricorrente premette che il comma impugnato aggiunge un periodo a quanto già prevedeva il comma 174 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005) e cioè che in caso di disavanzo di gestione del servizio sanitario a livello regionale che persista nel quarto trimestre dell'anno, il Presidente del Consiglio dei ministri diffida la Regione ad adottare i provvedimenti necessari entro il trenta aprile dell'anno seguente. Qualora la Regione persista nella propria inerzia, il Presidente della Giunta regionale, in qualità di commissario *ad acta*, determina il disavanzo di gestione ed adotta i necessari provvedimenti per il ripianamento, ivi inclusi gli aumenti dell'addizionale Irpef e le maggiorazioni dell'aliquota Irap entro quanto previsto dalla normativa vigente. Tale previsione non viene ritenuta dalla ricorrente lesiva delle proprie attribuzioni, dal momento che essa affida al Presidente della Giunta l'adozione delle misure ivi descritte.

La norma impugnata stabilisce invece che «qualora i provvedimenti necessari per il ripianamento del disavanzo di gestione non vengano adottati dal commissario ad acta entro il 31 maggio, nella regione interessata, con riferimento all'anno di imposta 2006, si applicano comunque nella misura massima prevista dalla vigente normativa l'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive; scaduto il termine del 31 maggio, i provvedimenti del commissario ad acta non possono avere ad oggetto l'addizionale e le maggiorazioni d'aliquota delle predette imposte ed i contribuenti liquidano e versano gli acconti d'imposta dovuti nel medesimo anno sulla base della misura massima dell'addizionale e delle maggiorazioni d'aliquota di tali imposte».

La ricorrente ritiene che tale previsione aggiuntiva rechi una norma di dettaglio ed autoapplicativa nella materia del coordinamento della finanza pubblica, ove l'art. 117, terzo comma, della Costituzione assegna allo Stato il solo compito di determinare i principi fondamentali.

Nel caso di specie, si sarebbe invece introdotto un meccanismo sanzionatorio «a carico dei contribuenti» della Regione, «che si vedranno imporre un'addizionale massima d'imposta, senza che il commissario ad acta possa più intervenire per rimediare, adottando, sia pure tardivamente, i provvedimenti necessari».

Con ciò si sarebbe altresì lesa l'«autonomia politica e la stessa dignità politica degli organi elettivi della Regione», tramite una misura oltretutto irragionevolmente rigida e non proporzionata all'obiettivo di garantire l'equilibrio economico-finanziario.

La Regione conclude denunciando l'illegittimità della norma impugnata «in toto in quanto non pone principi, ma regole autoapplicative»; «in subordine, in quanto determina una misura sanzionatoria anziché commisurata alle esigenze di riequilibrio, nonché in quanto non prevede che tale misura sanzionatoria venga meno ove il commissario ad acta adotti in seguito le misure necessarie».

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

L'Avvocatura eccepisce in via preliminare l'inammissibilità del ricorso, poiché la ricorrente non avrebbe indicato alcun parametro costituzionale a sostegno della censura.

Nel merito, si rivendica la riconducibilità della norma impugnata al sistema tributario di competenza statale e si contesta che la riduzione del «margine di discrezionalità» del legislatore regionale abbia carattere sanzionatorio a carico degli organi elettivi della Regione.

4. — In prossimità dell'udienza pubblica l'Avvocatura dello Stato ha depositato memoria, argomentando che la norma impugnata costituirebbe «ragionevole applicazione (perché posta a valle di un percorso di accompagnamento risultato vano) dell'art. 120 della Costituzione».

### *Considerato in diritto*

1. — La Regione Emilia-Romagna ha impugnato in via principale numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), fra le quali anche il comma 277 dell'art. 1, che aggiunge un periodo finale al comma 174 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, legge finanziaria per il 2005.

Il presente giudizio ha per oggetto esclusivamente l'impugnazione proposta avverso tale comma, dovendosi riservare a separata trattazione la decisione concernente le ulteriori norme impugate con il medesimo ricorso.

2. — L'art. 1, comma 277, della legge n. 266 del 2005 prevede che alla mancata adozione, entro il 31 maggio dell'anno 2006, dei provvedimenti previsti dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 ad opera del Presidente della Regione, in veste di commissario *ad acta*, per il ripianamento del disavanzo sanitario regionale, consegua la automatica maggiorazione dell'addizionale all'imposta su reddito delle persone fisiche e dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive, nella misura massima prevista dalla legislazione vigente, ed il venir meno dei poteri in materia del commissario.

La ricorrente ritiene che tale previsione rechi una norma di dettaglio ed autoapplicativa nella materia del coordinamento della finanza pubblica, ove l'art. 117, terzo comma, della Costituzione (parametro evocato tramite il richiamo della materia) assegna allo Stato il solo compito di determinare i principi fondamentali.

Con ciò si sarebbe altresì lesa l'«autonomia politica e la stessa dignità politica degli organi elettivi della Regione», tramite una misura oltretutto irragionevolmente rigida e non proporzionata all'obiettivo di garantire l'equilibrio economico-finanziario.

La Regione conclude denunciando l'illegittimità della norma impugnata «in toto in quanto non pone principi, ma regole autoapplicative»; «in subordine, in quanto determina una misura sanzionatoria anziché commisurata alle esigenze di riequilibrio, nonché in quanto non prevede che tale misura sanzionatoria venga meno ove il commissario *ad acta* adotti in seguito le misure necessarie».

3. — L'interesse al ricorso permane, nonostante la norma impugnata non risulti aver avuto applicazione quanto alla Regione Emilia-Romagna, alla luce della previsione da ultimo recata dall'art. 1, comma 796, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2007), che ha ribadito la vigenza del meccanismo contestato dalla ricorrente, e ne ha esteso l'applicazione anche agli anni di imposta successivi al 2006.

La proiezione temporale del meccanismo, originariamente configurato dal legislatore per il solo anno 2006, sulle annualità successive (e nuovamente richiamato, in ultimo, dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, recante «disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario», convertito in legge 17 maggio 2007, n. 64) rivitalizza, in tale prospettiva, l'interesse della ricorrente alla decisione della questione, e consente di escludere che sia cessata la materia del contendere.

4. — In via preliminare, va decisa l'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura dello Stato, in ragione della mancata enunciazione del parametro costituzionale su cui il ricorso si fonda.

Tale eccezione è infondata, con riguardo alla censura basata sul titolo di competenza che lo Stato avrebbe illegittimamente attivato tramite la norma impugnata, giacché il ricorso evoca espressamente a tale proposito la materia del «coordinamento della finanza pubblica», sia pure senza nominare l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ove essa è ripartita tra Stato e Regioni: è nondimeno evidente quale sia la sfera di competenza legislativa che la ricorrente ritiene lesa nel presente giudizio.

Viceversa, è inammissibile, a causa dell'omessa indicazione del parametro costituzionale di competenza asseritamente violato (sentenza n. 116 del 2006) l'ulteriore doglianza concernente la lesione «dell'autonomia politica e della stessa dignità politica degli organi elettivi della Regione, sottoposti a misure sanzionatorie che eccedono quanto è necessario e proporzionato al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica»: appare, infatti, evidente che non può nemmeno ipotizzarsi la compromissione da parte della legge statale dell'autonomia o persino della «dignità politica» della Regione e dei suoi organi elettivi che non si risolva nell'invasione delle competenze costituzionali regionali, che il ricorrente è tenuto ad enunciare espressamente quale fondamento della propria azione innanzi a questa Corte.

Il ricorso è pertanto ammissibile solo in riferimento all'affermata lesione del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica.

5. — Nel merito, la questione non è fondata.

Nel caso oggetto del presente giudizio non viene in rilievo, infatti, la materia di tipo concorrente indicata dalla ricorrente, bensì la competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione. In attesa della doverosa attuazione dell'art. 119 della Costituzione (sentenza n. 37 del 2004) l'attribuzione alle Regioni, in tutto o in parte, del gettito di imposte statali, non ne altera la natura erariale (quanto all'addizionale IRPEF, sentenza n. 381 del 2004; quanto all'IRAP, sentenze n. 155 del 2006; n. 431 e n. 241 del 2004 e n. 296 del 2003), sicché compete allo Stato (e non alla Regione, se non nei limiti previsti dalla legge statale) la disciplina del tributo, se del caso mediante norme di dettaglio (sentenze n. 431 e n. 241 del 2004).

Per di più, nel caso di specie la variazione automatica in aumento delle aliquote dei due tributi statali (quali determinate dagli articoli 16 e 50, comma 3, della legge 15 dicembre 1997, n. 446, recante norme sulla «istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali», e successive modificazioni) va a vantaggio della finanza regionale, seppure a seguito dell'inerzia degli organi regionali competenti, e successivamente del Presidente della Regione nella qualità di commissario *ad acta*, nell'adottare i dovuti provvedimenti di riduzione del deficit.

Come questa Corte ha più volte affermato (per tutte, si vedano le sentenze n. 98 del 2007 e n. 36 del 2005), l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa. L'art. 4, comma 3, del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria) ha recepito in particolare l'Accordo 8 agosto 2001 (Accordo tra Governo, Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano recante integrazioni e modifiche agli accordi sanciti il 3 agosto 2000 e il 22 marzo 2001 in materia sanitaria), sancendo l'obbligo delle Regioni di provvedere alla copertura degli eventuali disavanzi di gestione accertati nel servizio sanitario a livello regionale, potendo peraltro esse a tal fine anche introdurre, in modo cumulativo od alternativo, apposite misure di compartecipazione alla spesa sanitaria da parte degli utenti, variazioni dell'aliquota dell'addizionale IRPEF o altre misure fiscali previste dalla legge, ed infine «altre misure idonee a contenere la spesa, ivi inclusa la adozione di interventi sui meccanismi di distribuzione dei farmaci».

In questo quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario, non potrebbe neppure essere accolta, anche qualora fosse ammissibile, l'ulteriore censura, secondo cui la disposizione impugnata sarebbe «irragionevolmente rigida», poiché quanto meno vi avrebbe dovuto essere prevista la possibilità di un «intervento «ancorché tardivo» del Presidente della Giunta regionale al fine di assicurare il necessario equilibrio finanziario», tramite l'adeguamento delle aliquote in ragione delle effettive necessità di risanamento. La misura prevista dalla norma oggetto di ricorso sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali e, in seguito, del Presidente della Giunta quale commissario *ad acta*, che è indice della volontà di sottrarsi ad un'attività provvedimentale pur imposta dalle esigenze della finanza pubblica; da ciò la giustificazione del divieto legislativo di adottare, da parte di un organo già inadempiente, ulteriori misure correttive, rispetto al livello di imposizione fiscale raggiunto *ex lege*, astrattamente capaci sia di vanificare l'obiettivo di risanamento, ove inadeguate, sia di compromettere la certezza dei rapporti tributari, a seguito del compimento del termine del 31 maggio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riservata a separate pronunzie ogni decisione sulle ulteriori questioni sollevate con il ricorso in epigrafe;*

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 277, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), sollevata in riferimento alla «autonomia politica» e alla «dignità politica degli organi elettivi della Regione», dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 277, della legge n. 266 del 2005 sollevata, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 14 giugno 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

07C0785

N. 194

*Sentenza 5 - 14 giugno 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Legge finanziaria 2006 - Ricorsi regionali - Prospettazioni di pluralità di questioni - Trattazione separata della questione concernente il comma 322 dell'art. 1 - Riserva di decisione sulle restanti.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Versamento alle Regioni delle somme ad esse spettanti a titolo di compartecipazione all'IVA - Corresponsione secondo un piano graduale definito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare previo parere della Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Piemonte - Lamentata violazione del principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Omessa motivazione in ordine al parametro evocato - Inammissibilità della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 322.
- Costituzione art. 97.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Versamento alle Regioni delle somme ad esse spettanti a titolo di compartecipazione all'IVA - Corresponsione secondo un piano graduale definito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare previo parere della Conferenza Stato-Regioni - Ricorsi delle Regioni Toscana, Piemonte, Campania e Liguria - Lamentata violazione dell'autonomia finanziaria regionale e del principio di leale collaborazione - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 322.
- Costituzione art. 119.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 322, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), promossi con ricorsi delle regioni Toscana, Piemonte, Campania e Liguria, notificati il 22, il 24 e il 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 28 febbraio e il 3 marzo 2006, ed iscritti ai nn. 28, 35, 36 e 38 del registro ricorsi 2006;

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

Udito nell'udienza pubblica del 17 aprile 2007 il giudice relatore Luigi Mazzella;

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

Udito nuovamente nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007, rifissata in ragione della intervenuta modifica della composizione del collegio, il giudice relatore Luigi Mazzella;

Uditi nuovamente nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007 gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Emiliano Amato per la Regione Piemonte, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Liguria e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con quattro distinti ricorsi, le Regioni Toscana, Piemonte, Campania e Liguria hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006) e, tra di esse, del comma 322 dell'art. 1.

Ad avviso delle ricorrenti, la norma censurata, disponendo che «le risorse finanziarie dovute alle regioni a statuto ordinario in applicazione delle disposizioni recate dai commi 319 e 320 sono corrisposte secondo un piano graduale definito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 marzo 2006», violerebbe anzitutto l'art. 119 della Costituzione. Infatti, le somme in questione — che sono quelle che lo Stato deve erogare alle regioni a titolo di compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto per il periodo dal 2002 al 2005, in applicazione del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133) — avrebbero dovuto già essere state corrisposte e pertanto la gradualità nella loro erogazione contemplata dalla disposizione censurata penalizzerebbe eccessivamente l'autonomia finanziaria delle regioni.

Secondo la Regione Liguria il vizio di illegittimità costituzionale sarebbe aggravato dal fatto che la norma rimetterebbe la corresponsione di quelle somme alla mera disponibilità del Ministero dell'economia e delle finanze.

Le Regioni Piemonte, Campania e Liguria aggiungono che la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto anche con il principio della leale collaborazione, l'osservanza del quale avrebbe richiesto che l'emanazione del decreto ministeriale previsto dalla norma impugnata fosse preceduta dall'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, piuttosto che dal semplice parere espresso da tale Conferenza.

Infine, la sola Regione Piemonte deduce l'illegittimità dell'art. 1, comma 322, della legge n. 266 del 2005, anche per violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in tutti i giudizi per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato e, con riferimento alla questione relativa all'art. 1, comma 322, della legge n. 266 del 2005, ha chiesto che essa sia dichiarata infondata.

In particolare, la difesa erariale deduce che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 4 del 2004, ha negato che l'autonomia di spesa riconosciuta alle regioni implichi l'esclusione di ogni ingerenza statale anche sotto forma di procedure e criteri di controllo della spesa e, con la sentenza n. 36 del 2004, ha affermato la sussistenza del potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli stessi enti. Se dunque sono legittimi vincoli quantitativi di spesa, ad avviso del Presidente

del Consiglio dei ministri a maggior ragione non potrebbe negarsi al legislatore statale il potere di frazionare l'erogazione della spesa nel tempo, soprattutto in vista di un contesto di emergenza economica il cui superamento è necessario per il rispetto dei vincoli comunitari.

3. — In prossimità dell'udienza pubblica le Regioni Campania e Liguria hanno depositato memorie.

La Regione Liguria — dopo aver dato atto dell'intervenuta emanazione, in applicazione della norma impugnata, del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 9 novembre 2006 (Individuazione delle somme da erogare in favore delle regioni a statuto ordinario, per gli anni 2002, 2003 e 2004, ai sensi dell'articolo 1, comma 322, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 - legge finanziaria 2006) — sostiene che il processo attuativo della norma impugnata non è ancora concluso, perché, una volta raggiunta l'intesa sul finanziamento della spesa sanitaria, dovrà essere emanato un ulteriore decreto ministeriale in relazione all'anno 2005. Pertanto la Regione manifesta il proprio persistente interesse alla declaratoria di illegittimità incostituzionale della norma, quanto meno nella parte in cui essa prevede il semplice parere (piuttosto che l'intesa) della Conferenza Stato-Regioni.

Anche la Regione Campania, nella propria memoria, insiste nella richiesta di dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 322, della legge n. 266 del 2005, perché tale norma affiderebbe illegittimamente ad una fonte di rango subordinato alla legge ed ai regolamenti governativi l'adozione del piano di gradualità nell'erogazione delle somme spettanti alle regioni. L'illegittimità della disposizione sarebbe aggravata dalla mancata previsione di una forma forte di collaborazione istituzionale, quale quella dell'intesa.

4. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, a sua volta, depositato memorie illustrative.

In quelle relative ai ricorsi delle Regioni Toscana, Piemonte e Liguria, l'Avvocatura generale afferma che la norma censurata si colloca all'esito di un lungo percorso di trattative per la ripartizione del fondo perequativo nazionale disciplinato dall'art. 7 del d.lgs. n. 56 del 2000, vicenda caratterizzata da dissensi interni alle regioni che avevano reso necessaria la sospensione dell'applicazione del meccanismo previsto da quella disposizione. Detti dissensi sono stati superati solamente con un accordo sottoscritto dai Presidenti delle regioni il 31 luglio 2005, i cui contenuti sono stati recepiti nei commi 319 e 320 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005. Il successivo comma 322, pertanto, prevedendo semplicemente le modalità di erogazione delle somme da attribuire, sarebbe costituzionalmente legittimo, considerato anche il notevole ammontare di quelle somme e la necessità per lo Stato di rispettare i vincoli di finanza pubblica imposti a livello comunitario.

In altre memorie, depositate nei giudizi promossi dalle Regioni Toscana e Campania, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che, poiché in attuazione della norma impugnata è già stato emanato il menzionato d.m. 9 novembre 2006 (preceduto dal parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni), la materia del contendere «parrebbe cessata».

#### *Considerato in diritto*

1. — Le Regioni Toscana, Piemonte, Campania e Liguria hanno proposto questione di legittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 1, comma 322, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), a norma del quale «le risorse finanziarie dovute alle regioni a statuto ordinario in applicazione delle disposizioni recate dai commi 319 e 320 sono corrisposte secondo un piano graduale definito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 marzo 2006».

2. — Le ricorrenti sostengono che la disposizione impugnata violerebbe: l'art. 119 della Costituzione, perché la gradualità nell'erogazione delle risorse in oggetto penalizzerebbe eccessivamente l'autonomia finanziaria delle regioni, posto che le somme in questione avrebbero dovuto già essere state erogate dallo Stato (tutte le ricorrenti) e, inoltre, rimetterebbe la corresponsione di quelle stesse somme alla mera disponibilità del Ministero dell'economia e delle finanze (Regione Liguria); il principio della leale collaborazione, che nella fattispecie imporrebbe la necessità dell'intesa da raggiungere in sede di Conferenza Stato-Regioni in ordine al piano di graduale corresponsione delle risorse, essendo insufficiente il semplice parere (Regioni Piemonte, Campania e Liguria); l'art. 97 Cost., per contrasto con i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (Regione Piemonte).

3. — I quattro ricorsi, limitatamente all'impugnazione dell'art. 1, comma 322, della legge n. 266 del 2005, risultano connessi per oggetto e possono pertanto essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

4. — Innanzitutto, va dichiarata l'inammissibilità della questione sollevata dalla Regione Piemonte con riferimento all'art. 97 Cost., perché la ricorrente si è limitata ad evocare tale parametro costituzionale, senza svolgere alcuna argomentazione a sostegno della censura.

5. — Le questioni sollevate in riferimento all'art. 119 della Costituzione ed al principio della leale collaborazione non sono fondate.

5.1. — Il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133), ha, tra l'altro, istituito la compartecipazione delle regioni a statuto ordinario all'imposta sul valore aggiunto (IVA), prevedendo anche i criteri ed i meccanismi di suddivisione tra quelle regioni della quota del gettito dell'imposta ad esse destinata. Tuttavia, a partire dall'anno 2002, il meccanismo contemplato dal d.lgs. n. 56 del 2000 non ha avuto attuazione e, con l'art. 4 del decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314 (Proroga di termini), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 1 marzo 2005, n. 26, esso è stato sospeso fino al 30 settembre 2005, data entro la quale la norma prevedeva che il Governo avrebbe dovuto approvare, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, le proposte normative per adeguare il d.lgs. n. 56 del 2000 ai principi contenuti nel Titolo V della Costituzione. Sino alla stessa data il Ministro dell'economia e delle finanze era autorizzato a concedere anticipazioni alle regioni.

La legge n. 266 del 2005, dopo aver dettato alcune disposizioni in tema di determinazione della compartecipazione regionale all'IVA (commi 319 e 320 dell'art. 1), con la norma impugnata disciplina il versamento delle somme spettanti alle regioni per il periodo pregresso.

In effetti, il riferimento alle «risorse finanziarie dovute [...] in applicazione delle disposizioni recate dai commi 319 e 320» rende evidente che si tratta delle somme che lo Stato deve erogare alle regioni a titolo di compartecipazione all'IVA, perché i due commi richiamati dalla disposizione impugnata riguardano, in generale, proprio i criteri di quantificazione dell'importo spettante a ciascuna regione a quel titolo.

La previsione del 31 marzo 2006 quale data entro la quale avrebbe dovuto essere emanato il decreto ministeriale contemplato dal medesimo comma 322 dimostra, poi, che le risorse finanziarie la cui corresponsione alle regioni avrebbe dovuto essere oggetto del piano graduale erano solamente quelle relative al periodo precedente a detta data, vale a dire agli anni dal 2002 al 2005.

Il decreto ministeriale è stato emanato in data 9 novembre 2006, previo parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, ed ha fissato le modalità ed i tempi della corresponsione delle somme relative agli anni 2002, 2003 e 2004 (al netto delle risorse già trasferite), dando atto nel preambolo che non è stato possibile procedere all'erogazione delle somme di pertinenza dell'anno 2005, perché sulla loro quantificazione non è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni richiesta dall'art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 56 del 2000.

La disposizione impugnata, pertanto, deve ancora essere attuata con riferimento alla compartecipazione all'IVA per l'anno 2005 e ciò impedisce di procedere ad una declaratoria di cessazione della materia del contendere, come prospettato, peraltro in via dubitativa, dal Presidente del Consiglio dei ministri nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza di discussione.

5.2. — Alla luce delle vicende normative appena riassunte, si deve escludere che la norma censurata sia lesiva dell'autonomia finanziaria delle regioni prevista dall'art. 119 della Costituzione, perché essa si limita a riconoscere allo Stato la possibilità di procedere con gradualità alla corresponsione di somme che sono maturate nel corso di un periodo di quattro anni. E ciò vieppiù perché si è in fase di riattivazione del sistema della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA, sistema sospeso fino al 30 settembre 2005 dall'art. 4 del d. l. n. 314 del 2004 (norma a suo tempo non impugnata dalle regioni). Se è vero che non si tratta dell'intero ammontare delle risorse dovute alle regioni per quel periodo (avendo il Ministro dell'economia e delle finanze proceduto nel frattempo ad anticipazioni), è anche vero che, occorrendo sanare un periodo così lungo, lo Stato può prevedere una gradualità nell'erogazione di un importo comunque considerevole.

5.3. — Neppure è ravvisabile una lesione del principio della leale collaborazione istituzionale.

Infatti, considerato che il decreto ministeriale previsto dall'art. 1, comma 322, della legge n. 266 del 2005 deve regolare i tempi di corresponsione di somme maturate in un consistente periodo di tempo (e dunque con indubbie ripercussioni sulle finanze statali), la forma di collaborazione prevista dalla norma (parere della Conferenza Stato-Regioni) appare sufficiente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

*Riuniti i giudizi:*

1) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 322, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe;*

2) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 322, della legge n. 266 del 2005, sollevate, in riferimento all'art. 119 della Costituzione ed al principio della leale collaborazione, dalle Regioni Toscana, Piemonte, Campania e Liguria con i ricorsi in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* MAZZELLA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 14 giugno 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

07C0786

N. 195

*Sentenza 5 - 14 giugno 2007*

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

**Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni - Ricorso della Regione Veneto avverso sentenza di condanna al risarcimento del danno emessa dal Tribunale di Venezia nei confronti del Presidente-consigliere della Regione - Intervento nel giudizio di costituzionalità di soggetti già parti nel giudizio ordinario che ha originato il conflitto - Incidenza dell'esito di quest'ultimo sul diritto degli intervenienti di agire nel giudizio comune - Ammissibilità dell'intervento.**

**Consiglio regionale - Immunità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni - Sentenza del Tribunale civile di Venezia di condanna al risarcimento del danno emessa nei confronti del Presidente-consigliere della Regione Veneto, in relazione alle dichiarazioni da questi rese nei confronti di giornalisti - Conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Veneto - Eccezione di inammissibilità sollevata dalle parti intervenienti sul presupposto che venga contestato un mero *error in iudicando* - Reiezione, essendo il conflitto diretto a contestare radicalmente il potere dell'Autorità giudiziaria di accertare la responsabilità civile del Presidente-consigliere della Regione e, in via subordinata, il cattivo uso di tale potere.**

**Consiglio regionale - Immunità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni - Asserita esistenza di una forma di immunità rafforzata in capo alla figura del Presidente della Giunta per qualsiasi esternazione di tipo politico - Esclusione - Non riferibilità al Presidente della Giunta regionale, in quanto tale, della garanzia attribuita dall'art. 122 Cost. esclusivamente ai consiglieri regionali.**

- Sentenza del Tribunale di Venezia - III Sezione civile, del 30 aprile 2005, n. 1715.
- Costituzione, artt. 121, 122, comma quarto, e 123.

**Consiglio regionale - Immunità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni - Pretesa applicabilità ai consiglieri regionali della legge n. 140 del 2003 (recante disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 Cost.) - Erroneo presupposto interpretativo - Insuscettibilità di applicazione in via estensiva o analogica della normativa evocata.**

- Sentenza del Tribunale di Venezia - III Sezione civile, del 30 aprile 2005, n. 1715.
- Costituzione, artt. 121, 122, comma quarto, e 123.

**Consiglio regionale - Immunità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni - Delibera della Giunta regionale approvativa del ricorso per conflitto di attribuzione proposto a garanzia dell'immunità - Ritenuto effetto inibitorio della funzione giurisdizionale, equivalente a quello proprio della delibera di insindacabilità prevista dall'art. 68 Cost. - Erroneo presupposto interpretativo - Diversa natura degli atti - Impossibilità, in mancanza di delibera consiliare di insindacabilità, che la violazione dell'art. 122 possa trovare tutela nella forma del conflitto di attribuzione di cui è parte la Giunta e non il Consiglio.**

- Sentenza del Tribunale di Venezia - III Sezione civile, del 30 aprile 2005, n. 1715.
- Costituzione, artt. 121, 122, comma quarto, e 123.

**Consiglio regionale - Immunità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni - Sentenza del Tribunale civile di Venezia di condanna al risarcimento del danno emessa nei confronti del Presidente-consigliere della Regione Veneto, in relazione alle dichiarazioni da questi rese nei confronti di giornalisti - Conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Veneto - Ritenuta inscindibile connessione tra le dichiarazioni rese dal Presidente e l'esercizio dell'attività ad esso istituzionalmente spettante nella materia «ordinamento della comunicazione» - Omessa indicazione di alcun atto tipico posto in essere dal Presidente in connessione con le dichiarazioni contestate - Irrilevanza della generica inerenza delle dichiarazioni stesse rispetto al contesto politico ovvero a temi di rilevanza generale - Spettanza allo Stato e per esso al Tribunale di Venezia del potere di emettere la sentenza di condanna oggetto del conflitto.**

- Sentenza del Tribunale di Venezia - III Sezione civile, del 30 aprile 2005, n. 1715.
- Costituzione, artt. 121, 122, comma quarto, e 123.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

*Giudici:* Giovanni Maria FLICK, 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

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della sentenza del Tribunale di Venezia, III Sezione civile 30 aprile - 8 agosto 2005, n. 1715, di condanna al risarcimento del danno del Presidente-consigliere della Regione Veneto Giancarlo Galan, in relazione alle dichiarazioni da questo rese nei confronti dei giornalisti Giuseppe Casagrande e Roberto Reale, promosso con ricorso della Regione Veneto, notificato il 4 novembre 2005 e il 20 febbraio 2007, depositato in cancelleria il 10 novembre 2005 e il 23 febbraio 2007, iscritto al n. 29 del registro conflitti tra enti 2005.

Visto l'atto di intervento di Roberto Reale e Giuseppe Casagrande;

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

Uditi gli avvocati Mario Bertolissi per la Regione Veneto e Carlo Cester per Roberto Reale e Giuseppe Casagrande;

Udito nuovamente nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007, rifissata in ragione della intervenuta modifica della composizione del collegio, il giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Uditi nuovamente nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007 gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato Bruno Cossu per Roberto Reale e Giuseppe Casagrande.

*Ritenuto in fatto*

1. — La Regione Veneto, con ricorso notificato il 4 novembre 2005 e depositato il successivo 10 novembre ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alla sentenza del Tribunale civile di Venezia 30 aprile - 8 agosto 2005, n. 1715, per violazione degli artt. 121, 122, quarto comma, e 123 della Costituzione.

1.1. — Espone la Regione ricorrente che Roberto Reale e Giuseppe Casagrande, giornalisti della sede della Rai di Venezia, avevano convenuto avanti al locale Tribunale il Presidente della Regione Veneto Giancarlo Galan.

Gli attori si ritenevano ingiustamente danneggiati da una serie di interviste rilasciate dal Presidente della Regione sul tema della Rai e del servizio pubblico televisivo. La prima di tali interviste, dal titolo «Qui in Veneto dove la Rai è come un soviet», pubblicata dal quotidiano «Libero» il 7 febbraio 2002, conteneva le seguenti affermazioni ritenute lesive: «La Rai? In Veneto è gestita da un soviet [...] A me basterebbe che nella sede veneta della Rai ci fossero semplicemente dei giornalisti che facessero informazione. Invece lì c'è un soviet. Fanno riunioni del comitato di redazione per decidere come tagliare fuori Galan dalle immagini e dai servizi».

Successivamente, queste prime dichiarazioni venivano precisate e integrate dal Presidente della Regione mediante due interviste, la prima rilasciata al quotidiano «Libero», in data 8 febbraio 2002, dove, tra l'altro, affermava: «Adesso quei signori non si rendono ridicoli con la storia di rendere note le percentuali delle mie presenze nei telegiornali, lo sappiamo tutti che ci sono mille modi per far apparire una persona in televisione dando un effetto negativo alla sua presenza [...]»; la seconda, rilasciata al quotidiano «La Nuova Venezia», in data 9 febbraio 2002, nella quale dichiarava: «Tutto questo chiasso per cose che ho sempre detto ... Sono stato anche troppo signore, cosa ho detto in fin dei conti? Che mi [basterebbe] avere di fronte dei giornalisti». Seguivano, poi, numerose altre dichiarazioni, tutte nel senso sopra indicato, rilasciate ai seguenti quotidiani: «Il Gazzettino», «Il Secolo d'Italia», «il Giornale di Vicenza», «L'Unità», «Il Manifesto», «La Repubblica».

A seguito di tali dichiarazioni Roberto Reale e Giuseppe Casagrande citavano in giudizio dinanzi al Tribunale di Venezia il Presidente della Regione chiedendone la condanna al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali da essi subiti. Quest'ultimo, costituitosi in giudizio, eccepiva l'improponibilità della domanda ai sensi dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione. Il Tribunale adito, con sentenza n. 1715 del 30 aprile-8 agosto 2005, rigettata l'eccezione, lo condannava al pagamento, in favore di ciascuno degli attori, di euro 120.000,00, a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale, oltre agli interessi, e di euro 10.000,00, a titolo di riparazione pecuniaria ai sensi dell'art. 12 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa).

La Regione Veneto, con delibera della Giunta regionale n. 2490 del 13 settembre 2005, decideva di proporre ricorso per conflitto di attribuzione sulla base della seguente motivazione: «L'attivazione del procedimento civile e la pronuncia emessa in primo grado hanno inciso in via diretta sulla autonomia del Presidente della Regione ed in via mediata sulla autonomia costituzionalmente garantita alla Regione, in violazione degli artt. 121-122 e 123 della Costituzione [...] Più in generale risulta compromesso il principio secondo il quale l'esercizio delle funzioni di Presidente della Regione [...] non può essere sindacato da organi giurisdizionali».

La difesa della ricorrente, dopo aver esposto i fatti, compie una ricostruzione di quelli che, a suo giudizio, sono i punti fermi della giurisprudenza costituzionale in tema di immunità e afferma che ormai possono considerarsi *ius receptum* i seguenti principi: *a*) è funzionale alla tutela dei più elevati incarichi di rappresentanza politica l'esonero da responsabilità dei componenti del Consiglio regionale (sentenza n. 69 del 1985); *b*) attraverso la lesione delle prerogative stabilite dall'artt. 122, quarto comma, Cost. sono violati anche gli artt. 121 e 123 Cost., in quanto l'alterazione delle attribuzioni accordate dalla legge fondamentale al consigliere regionale che esprime opinioni e dà voti si riverbera sull'intera organizzazione dell'ente e sull'esercizio delle relative funzioni, entrambi costituzionalmente protetti; *c*) le garanzie di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., pur non esprimendosi a livello di sovranità come quelle previste dall'art. 68 Cost., costituiscono esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite (sentenze n. 385 del 1998 e n. 81 del 1975); *d*) le prerogative previste dagli artt. 68, primo comma, e 122, quarto comma, Cost. si ispirano a principi analoghi, a fronte dell'identico tenore delle disposizioni che, rispettivamente, le regolano; *e*) la pretesa di esercitare lo *ius dicere* in presenza dell'immunità parlamentare si traduce in un'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze, in quanto comporta l'invasione della sfera di autonomia costituzionalmente riservata alla Regione, alla quale esclusivamente spetta l'esercizio delle funzioni che i magistrati hanno inteso condizionare; *f*) l'immunità dei consiglieri regionali riguarda ogni tipo di responsabilità, civile, penale, amministrativa, contabile-erariale (sentenza n. 100 del 1986); *g*) per orientamento costante, nulla vieta che un conflitto di attribuzione tragga origine da un atto giurisdizionale, se ed in quanto ne derivi una invasione della competenza costituzionalmente garantita alla Regione (sentenza n. 70 del 1985).

Fatta questa premessa, la Regione, da un lato, precisa che la sua contestazione concerne l'illegittimo uso del potere giurisdizionale da parte del Tribunale di Venezia e non un vizio relativo ad un errore *in iudicando*, dall'altro, afferma che il caso di specie presenta caratteristiche del tutto singolari, in relazione alle quali i precedenti della Corte in tema di condizioni per l'applicazione dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione non sono del tutto pertinenti.

1.2. — In primo luogo, secondo la ricorrente, rileva la posizione peculiare del consigliere-Presidente di Regione, figura del tutto diversa da quella del semplice consigliere, in quanto solo il primo ha la funzione di rappresentanza della Regione e di direzione politica della Giunta, alla quale si accompagna istituzionalmente la possibilità di «esternazione politica», potere che, tanto più oggi che l'elezione del Presidente avviene a suffragio universale e diretto, va al di là delle puntuali competenze previste per legge. Il Presidente della Regione, ad avviso della ricorrente, avrebbe una sorta di diritto di rendere pubblici il significato e la ragione degli atti propri e del proprio governo dato che ne risponde politicamente. In altri termini, l'esternazione di valutazioni e orientamenti sui temi dell'attualità politica sarebbe diretta espressione del *munus publicum* di cui egli è titolare.

Su tale base dovrebbero considerarsi coperte dall'immunità le dichiarazioni presidenziali, anche se non ascrivibili a funzioni tipizzate, per il solo fatto di essere riferibili o genericamente connesse alla carica rappresentativa e alla realizzazione dell'indirizzo politico che il corpo elettorale ha scelto quando ha espresso la sua preferenza.

Inoltre, aggiunge la ricorrente, nella prima intervista del 7 febbraio, rilasciata al quotidiano «Libero», il Presidente della Regione non aveva parlato solo della Rai, ma anche di buoni scuola, sanità, grandi opere, statuto regionale, tutti obiettivi del suo programma di governo realizzati e da realizzare. Quanto alla Rai, il tono sferzante era funzionale ad ottenere per la sede regionale, in vista del rinnovo del consiglio di amministrazione, una maggiore rappresentanza politica.

Si trattava, dunque, di dichiarazioni strumentali alla posizione pubblica e istituzionale del Presidente di indubbia valenza politica e perciò non sindacabili, a meno di non voler compromettere alla radice le garanzie necessarie a rendere effettiva l'autonomia regionale, anche perché la critica aveva ad oggetto uno dei cardini del sistema del potere politico locale, vale a dire la gestione e la riforma del servizio radiotelevisivo regionale.

Per questi motivi, conclude sul punto la Regione, le dichiarazioni del Presidente, connesse al suo ruolo di rappresentante e di guida politica, devono ritenersi coperte dall'immunità di cui all'art. 122, quarto comma, Cost.

1.3. — La ricorrente, inoltre, sostiene che l'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), ha esteso l'applicazione sia dell'art. 68, primo comma, Cost. sia, con i dovuti aggiustamenti, dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione ad ogni attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica connessa alla funzione parlamentare, anche se espletata fuori dal Parlamento. Ne consegue che, ai fini dell'applicazione della garanzia, per il legislatore non ha più rilievo il fatto che si discorra di atti tipici ovvero di atti non tipici e che, quanto a questi ultimi, è sufficiente che essi siano contrassegnati da una semplice connessione (non più da uno specifico nesso funzionale) con la funzione pubblica esercitata.

La legge n. 140 del 2003, continua la Regione, nell'introdurre la cosiddetta «pregiudizialità parlamentare», ha previsto l'obbligo per il, qualora nel giudizio sia sollevata la relativa eccezione, di investire, previa sospensione del processo, la Camera di appartenenza del parlamentare della decisione circa l'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost. Del resto, la stessa Corte costituzionale ha affermato che «le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte», facendone derivare che «la prerogativa in questione attribuisce alla Camera di appartenenza 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» (sentenze n. 265 del 1997; n. 443 del 1993; n. 1150 del 1988).

A parere della ricorrente, sulla base di siffatto impianto normativo-giurisprudenziale, si potrebbe concludere che, analogamente alla delibera della Camera, l'atto con cui la Regione interviene a tutela del consigliere regionale abbia un'efficacia inibitoria del procedimento giurisdizionale in corso.

Tale ultima soluzione sarebbe necessitata perché: *a)* gli artt. 122, quarto comma, e 68, primo comma, Cost. hanno il medesimo tenore letterale; *b)* il principio affermato dalla Corte secondo il quale «le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte» ha portata generale applicabile tanto all'assemblea legislativa nazionale che a quella regionale; *c)* attualmente, tutti i soggetti istituzionali che vengono a costituire la Repubblica godono di pari dignità costituzionale (art. 114 della Costituzione).

1.4. — In ogni caso, sostiene la Regione, le dichiarazioni in oggetto, anche a voler superare tali argomentazioni, sono funzionalmente connesse con l'esercizio della funzione legislativa e di indirizzo e controllo politico.

La Corte costituzionale più volte ha affermato che l'esonero da responsabilità, previsto dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione per la salvaguardia dell'autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale, ricomprende tutte quelle attività che costituiscono esplicazione di una funzione affidata a tale organo dalla stessa Costituzione o da altre fonti normative cui questa rinvia. Ha altresì precisato, in via generale, che le funzioni legislative e di indirizzo politico, nonché quelle di controllo e di organizzazione, connotano il livello costituzionale dell'autonomia garantita alle Regioni e che l'esercizio di esse, riservato al Consiglio regionale, non può essere sindacato da organi giudiziari al fine di accertare l'eventuale responsabilità dei soggetti deputati ad adempierle.

Non può ritenersi estraneo alle funzioni del Presidente della Regione, secondo la ricorrente, vigilare sul corretto esercizio dell'informazione televisiva, non solo per il ruolo istituzionale che egli riveste, ma anche e soprattutto perché non si può sostenere che la materia del servizio radiotelevisivo sia estranea alle competenze delle Regioni, avendo queste potestà legislativa concorrente in materia di ordinamento della comunicazione. Del resto, gli stessi attori hanno riconosciuto il ruolo istituzionale rivestito dal convenuto, tanto da aver provveduto a notificare l'atto di citazione non già, come prevede il codice di rito, nella sua residenza, bensì «al dott. Giancarlo Galan» nella sua qualità di «Presidente *pro tempore* della giunta regionale palazzo Balbi».

2. — Sono intervenuti nel giudizio Roberto Reale e Giuseppe Casagrande, eccependo l'inammissibilità del ricorso e chiedendone comunque il rigetto.

I due intervenienti premettono, in fatto, che nel ricorso introduttivo del giudizio la Regione ha ommesso di riportare alcune delle frasi pronunciate dal convenuto e, in particolare, quelle con le quali ha sfidato apertamente i due giornalisti a querelarlo: «e mi querelino pure, vediamo cosa succede»; «mi querelino pure, sono pronto a dimostrarlo ovunque». Secondo gli intervenienti, da tali espressioni si desume che lo stesso Presidente della Regione era convinto che la questione con i giornalisti dovesse risolversi in base al consueto confronto tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della altrui reputazione. Impostazione seguita, infatti, anche nell'atto di costituzione dinanzi al Tribunale di Venezia, dove l'eccezione di improponibilità della domanda ai sensi dell'art. 122, quarto comma, Cost. è svolta solo genericamente e apoditticamente, mentre tutta la difesa è incentrata sui limiti alla libertà di critica politica.

Di qui l'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso della Regione Veneto, non essendo consentito contestare dinanzi la Corte costituzionale presunti errori *in iudicando* del giudice di Venezia, strumentalizzando in tal modo il processo costituzionale a fini sostanzialmente impugnatori del giudizio ordinario.

Nel merito, viene dedotta l'infondatezza del ricorso della Regione in ordine ad ognuno dei tre punti principali: 1) la pretesa posizione particolare del Presidente della Regione; 2) la pretesa applicabilità della legge n. 140 del 2003; 3) la pretesa sussistenza del nesso funzionale fra esternazioni e carica pubblica.

Quanto al primo punto, si afferma che le modalità di elezione del Presidente della Regione non possono avere alcun rilievo ai fini della disciplina dell'immunità. Del resto, lo stesso art. 122, quarto comma, Cost. si riferisce esclusivamente ai consiglieri regionali e non è possibile immaginare un'immunità di tipo soggettivo in capo al Presidente della Regione per ogni sua esternazione o per l'espressione di opinioni che abbiano una connessione generica con la sua carica. La Corte costituzionale ha sempre evitato di trasformare l'immunità di cui agli articoli 68, primo comma, e 122, quarto comma, Cost. in un privilegio di tipo personale (sentenza n. 289 del 1998).

Sul secondo punto, gli intervenienti sostengono che l'art. 3 della legge n. 140 del 2003 non trova applicazione nel caso di specie, trattandosi di una norma di tipo processuale, sostanzialmente confermativa o esplicativa dei consolidati orientamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale in materia. La stessa Corte costituzionale, nel far sua questa interpretazione, ha escluso che l'art. 3 della legge n. 140 del 2003 abbia ampliato l'immunità di cui all'art. 68 Cost., e ha ribadito la necessità che le opinioni espresse dal membro del Parlamento costituiscano divulgazione e riproduzione di attività parlamentare anche sulla base di una sostanziale identità di contenuti (sentenze n. 298 e n. 246 del 2004).

Sulla sussistenza del nesso funzionale fra esternazioni e carica pubblica, gli intervenienti evidenziano che nel ricorso «non è stata dedotta alcuna attività istituzionale del Presidente della Regione rispetto alla quale le diverse interviste incriminate potessero configurarsi come divulgative o esplicative e dunque espressione, sia pur atipica, delle prerogative connesse alla carica».

Secondo gli intervenienti, la Regione invoca l'immunità semplicemente in virtù della rilevanza politica del tema trattato nelle interviste, non considerando che lo scrutinio sul limite della critica politica svincolata dall'attività istituzionale è riservato all'autorità giurisdizionale, senza che vi possa essere alcuna lesione delle prerogative costituzionali della Regione.

Di nessun pregio, infine, sarebbero le argomentazioni con le quali la Regione sostiene che la materia oggetto delle dichiarazioni del Presidente della Regione non è estranea alle competenze regionali in relazione all'art. 117,



terzo comma, Cost. Infatti, la competenza legislativa in materia di ordinamento della comunicazione non legittimerebbe il Presidente della Regione a rilasciare dichiarazioni circa un presunto comportamento scorretto da parte dei giornalisti e, soprattutto, a dubitare delle loro qualità professionali.

3. — In data 20 febbraio 2007 il ricorso è stato notificato al Tribunale di Venezia ai sensi dell'art. 27, comma 2, delle norme integrative.

3.1. — Con memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Veneto insiste per l'accoglimento del ricorso e, in linea con le considerazioni svolte nell'atto di promovimento del giudizio, precisa: *a)* di contestare, in relazione all'eccezione di inammissibilità sollevata nell'atto di intervento, l'esercizio stesso della funzione giurisdizionale nei confronti di atti ad essa sottratti in virtù dell'art. 122, quarto comma, Cost., e non di censurare, in sede di conflitto, i molteplici *errores in iudicando* dell'organo giudicante, per i quali ha provveduto diversamente attivando il grado di appello; *b)* di ritenere, con riferimento alla legge n. 140 del 2003, che la prerogativa prevista dagli artt. 68, primo comma, e 122, quarto comma, Cost., «per come è stata attuata dal legislatore ordinario» oggi copre anche la divulgazione, la critica e la denuncia politica espresse «in connessione con i compiti istituzionali anche all'infuori delle mura del Palazzo, senza che (più) abbia rilievo il fatto che si discorra di atti tipici ovvero di atti non tipici purché vi sia una connessione (non più uno specifico nesso funzionale) con la funzione pubblica esercitata»; *c)* di ritenere, comunque, sussistente il nesso funzionale, in quanto le dichiarazioni del Presidente della Regione sono strettamente connesse al controllo e alla vigilanza sul corretto esercizio dell'informazione televisiva, compito non estraneo alle funzioni e al campo di azione politica del Presidente medesimo sia per la natura «sensibile» del mezzo televisivo, sia per l'influenza che questo ha nell'orientare politicamente gli spettatori, sia, infine, in ragione della potestà legislativa regionale in materia di «ordinamento della comunicazione» e della relativa competenza amministrativa.

#### *Considerato in diritto*

1. — La Regione Veneto ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato per violazione degli artt. 121, 122, quarto comma, e 123 della Costituzione, in relazione alla sentenza del Tribunale civile di Venezia 30 aprile- 8 agosto 2005, n. 1715, con la quale il Presidente della Regione Veneto, Giancarlo Galan, è stato condannato al risarcimento del danno derivante da talune sue dichiarazioni rese ai mezzi di informazione nei confronti dei giornalisti Rai Giuseppe Casagrande e Roberto Reale.

Ritiene la ricorrente che tale sentenza sia lesiva della prerogativa di insindacabilità garantita ai componenti del Consiglio regionale dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione, nonché, in via mediata, delle attribuzioni regionali in materia di organizzazione e di funzioni degli organi della Regione, riconosciute dagli artt. 121 e 123 della Costituzione.

Ciò, in sintesi, sulla base di tre motivi:

*a)* perché il Presidente-consigliere della Regione non può essere sottoposto a giudizio per dichiarazioni, rilasciate alla stampa, costituenti valutazioni e orientamenti sui temi dell'attualità politica, in quanto tali attività sono diretta espressione del *munus publicum* di cui lo stesso è titolare, e in quanto la partecipazione alla discussione su un tema politico all'ordine del giorno, nella quale viene esternato il punto di vista del Governatore, consigliere del gruppo politico di maggioranza, rientra nelle modalità di esercizio dell'attività politico-istituzionale relativa alla funzione di indirizzo politico, riconducibile alla garanzia sancita dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione, anche in relazione agli artt. 121 e 123 della Costituzione;

*b)* perché l'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), al comma 1, ha esteso l'ambito di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. e, per analogia, dell'art. 122, quarto comma Cost., ad ogni attività di critica e di denuncia politica attinente ai compiti istituzionali, anche se non in connessione con l'attività consiliare tipica, e, al comma 8, ha previsto il cosiddetto «effetto inibitorio» come conseguenza della delibera parlamentare;

*c)* perché, in ogni caso, le dichiarazioni del Presidente della Regione sono, nella specie, inscindibilmente connesse con l'esercizio della funzione legislativa e di indirizzo e controllo politico, non essendo estranea ad esse la vigilanza sul corretto esercizio dell'informazione televisiva: ciò in quanto, da un lato, la materia del servizio radiotelevisivo rientra in quella dell'«ordinamento della comunicazione» che l'art. 117, terzo comma, Cost. attribuisce alle Regioni in via concorrente e, dall'altro, i giudizi espressi nei confronti di coloro che informano l'opinione pubblica circa l'operato degli esponenti delle forze politiche, riguardando i rapporti tra politica e informazione, rientrano automaticamente nell'ambito della garanzia prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost.

2. — Preliminarmente, come già deciso con l'ordinanza emessa nell'udienza pubblica del 20 marzo 2007, deve essere dichiarato ammissibile l'intervento spiegato nel presente giudizio da Giuseppe Casagrande e Roberto Reale, entrambi parti del giudizio che ha originato il presente conflitto.

Anche se di regola, nei giudizi per conflitto di attribuzione non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, tuttavia può verificarsi che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono imprescindibilmente dall'esito del conflitto. In tali casi questa Corte ritiene ammissibile l'intervento di soggetti che, quali parti nel giudizio ordinario la cui decisione è oggetto del conflitto, sarebbero incisi, senza possibilità di far valere le loro ragioni, dall'esito del giudizio relativo al conflitto (sentenze n. 386 del 2005; n. 154 del 2004 e n. 76 del 2001).

È questa la situazione che si riscontra nel presente giudizio, in quanto il suo oggetto incide sulla definitiva affermazione o negazione dello stesso diritto delle parti intervenienti di agire nel giudizio comune.

2.1. — Va esaminata, sempre in via preliminare, l'eccezione di inammissibilità del conflitto sollevata dagli intervenienti sul presupposto che la Regione si limita a contestare un mero *error in iudicando* del Tribunale civile di Venezia, strumentalizzando in tal modo il processo costituzionale a fini sostanzialmente impugnatori della sentenza dallo stesso emessa.

L'eccezione è infondata.

La Corte ha più volte ammesso che il conflitto intersoggettivo possa riguardare anche atti di natura giurisdizionale, con l'unico limite che esso non si risolva in un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, valendo, contro gli errori *in iudicando*, di diritto sostanziale o processuale, i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni (si vedano, tra le altre, le sentenze n. 2 del 2007, n. 276 e n. 29 del 2003). Dunque, perché sia ammissibile un conflitto di attribuzione quando a base di esso sia posto un atto giurisdizionale, è necessario che da parte del potere o dell'ente — che da quell'atto pretende di aver subito una lesione della propria sfera di attribuzioni costituzionali — «sia contestata radicalmente la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale [...] ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente» (sentenza n. 276 del 2003). È stato altresì precisato che «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (sentenza n. 110 del 1970; si vedano anche le sentenze n. 99 del 1991 e n. 285 del 1990).

Nel caso in esame emerge con chiarezza che le doglianze prospettate dalla Regione Veneto integrano i suddetti presupposti. La ricorrente, infatti, lamentando la violazione dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione da parte della sentenza del Tribunale civile di Venezia, intende innanzitutto contestare radicalmente la stessa sussistenza in capo all'autorità giudiziaria del potere di accertare la responsabilità civile derivante dalle dichiarazioni del Presidente e consigliere regionale e, comunque, in via subordinata, censurarne il cattivo uso.

3. — Nel merito, il ricorso è infondato.

3.1. — La Regione, come si è detto, ritiene che la figura del consigliere-Presidente sia profondamente diversa da quella del semplice consigliere, in quanto il primo soltanto ha le funzioni di rappresentanza della Regione e di direzione della politica della Giunta, alle quali si accompagna istituzionalmente la possibilità di «esternazione politica». Per tale motivo, tanto più oggi che l'elezione del Presidente della Giunta avviene a suffragio diretto, dovrebbero considerarsi coperte dall'immunità le dichiarazioni presidenziali, ascrivibili o meno a funzioni tipizzate; ciò per il solo fatto di essere riferibili o genericamente connesse alla carica rappresentativa e alla realizzazione dell'indirizzo politico che il corpo elettorale ha scelto quando ha espresso le sue preferenze.

Al contrario, va rilevato che questa Corte ha più volte affermato che i membri della Giunta regionale godono dell'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost. solo in quanto consiglieri regionali ed esclusivamente in relazione all'attività svolta in ambito consiliare. In altri termini, la guarentigia dei consiglieri non si estende a coprire le funzioni della Giunta o del suo Presidente perché «non lo consentono la lettera dell'art. 122 Cost. e la ragion d'essere di tale immunità» (sentenze n. 183 del 1981 e n. 81 del 1975). Tale affermazione, precedente la riforma costituzionale del 1999 (legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1), è ora ulteriormente rafforzata dalla accentuazione della distinzione tra le funzioni del Consiglio e quelle della Giunta, quale organo esecutivo della Regione, operata dal legislatore costituzionale. Privata di fondamento è, pertanto, non solo la tesi che il Presidente della Giunta regionale goda di una forma di immunità rafforzata, ma anche quella che lo stesso, in quanto tale, sia destinatario della guarentigia che il più volte citato quarto comma dell'art. 122 Cost. attribuisce invece esclusivamente ai consiglieri regionali in relazione alle opinioni espresse e ai voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Parimenti infondate sono le ulteriori argomentazioni del ricorso relative alla pretesa applicabilità della legge n. 140 del 2003, ivi compreso l'effetto inibitorio in essa previsto, anche ai consiglieri regionali, nonché alla pretesa estensione, da parte dell'art. 3 della suddetta legge, dell'applicabilità dell'art. 68, primo comma e, per analogia, dell'art. 122, quarto comma Cost. «ad ogni altra attività [...] di critica e di denuncia politica, connessa con i compiti istituzionali anche se non in connessione con l'attività consiliare tipica».

La tesi della Regione si fonda su molteplici erronei presupposti interpretativi.

Il primo riguarda l'impossibilità di accedere ad un'interpretazione estensiva o analogica della legge n. 140 del 2003, nel senso di ritenerla applicabile anche ai consiglieri regionali. L'interpretazione di tipo estensivo è preclusa dal tenore letterale dell'intero testo legislativo, che fa esclusivo riferimento all'art. 68 della Costituzione e alla carica di parlamentare. La legge citata, inoltre, ha carattere eccezionale, in quanto limitativa dell'esercizio della funzione giurisdizionale, il che la rende insuscettibile di applicazione analogica.

Il secondo errore nella ricostruzione operata dalla Regione riguarda il presunto effetto inibitorio dell'esercizio del potere giurisdizionale, che deriverebbe dalla pretesa equivalenza della delibera della Giunta, con la quale quest'ultima decide di proporre il conflitto di attribuzione, e di quella con la quale il Consiglio regionale decide che le opinioni espresse sono relative all'esercizio delle funzioni consiliari e, quindi, sono insindacabili. A parte la necessità di immaginare, in questo caso, che in un atto avente altra natura, quale quello relativo alla decisione di sollevare conflitto dinanzi alla Corte costituzionale, confluisca una delibera di insindacabilità quantomeno implicita, quel che maggiormente rileva è la difficoltà di ipotizzare che il potere di valutare se un'opinione espressa da un componente dell'organo legislativo regionale sia riconducibile all'esercizio delle funzioni consiliari si trasferisca dall'assemblea legislativa di appartenenza alla Giunta regionale.

Occorre, al riguardo, far presente che, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, l'esonero da responsabilità di cui al quarto comma dell'art. 122 Cost., analogamente a quello disciplinato dal primo comma dell'art. 68 Cost., «è posto a salvaguardia dell'autonomia e dell'indipendenza costituzionalmente riservata al Consiglio regionale» (*ex plurimis*, sentenze n. 391 del 1999, n. 289 del 1997, n. 274 del 1995, n. 81 e n. 70 del 1985) e, solo in via mediata, per la realizzazione della suddetta tutela dell'Organo e «al fine di garantire da qualsiasi interferenza la libera formazione della volontà politica» (sentenza n. 382 del 1998), si indirizza al componente del Consiglio.

Del resto, la stessa ricorrente, nell'atto introduttivo, ha fatto riferimento alle molteplici sentenze di questa Corte (n. 265 del 1997, n. 443 del 1993, n. 1150 del 1988) in cui si afferma che «le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'Organo a tutela del quale sono disposte».

Quindi, se già appare arduo immaginare un trasferimento alla Giunta regionale del potere valutativo che, con riferimento alle pronunce di insindacabilità che si fondano su quanto prevede il primo comma dell'art. 68 Cost., è attribuito all'Organo parlamentare, è erroneo ipotizzare che alla decisione della Giunta di sollevare conflitto di attribuzione possa conseguire un effetto inibitorio che paralizzi l'esercizio della funzione giurisdizionale.

Questa Corte ha più volte precisato che l'effetto inibitorio, rimovibile solo tramite conflitto, è diretta conseguenza della delibera di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. assunta dalle assemblee parlamentari. In particolare ha affermato che «Qualora il giudice di una causa [...] promossa da una persona lesa da dichiarazioni diffamatorie fatte da un deputato o senatore in sede extraparlamentare, reputi che la delibera della Camera di appartenenza, affermando l'irresponsabilità del proprio membro convenuto in giudizio, sia il risultato di un esercizio illegittimo (o, come altri si esprime, di «cattivo uso») del potere di valutazione, può provocare il controllo della Corte costituzionale sollevando davanti a questa conflitto di attribuzione» (sentenza n. 1150 del 1988).

Ma detto effetto deriva dalla circostanza che «il potere di valutazione del Parlamento non è in astratto contestabile» e quindi «il conflitto [sollevato dal potere giurisdizionale] non si configura nei termini di una *vindicatio potestatis* [...] bensì come contestazione dell'altrui potere in concreto, per vizi del procedimento oppure per omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso» (sentenza n. 1150 del 1988).

Nel caso in questione, vi è da considerare non soltanto che «solo il Parlamento può esprimere la funzione di rappresentanza nazionale» (secondo quanto precisano le sentenze nn. 306 e 106 del 2002, che hanno tradotto in termini aggiornati alle modifiche della Costituzione avvenute con le leggi costituzionali 22 novembre 1999, n. 1 e 18 ottobre 2001 n. 3, il contenuto della precedente sentenza n. 81 del 1975) ma, soprattutto, che nei conflitti di attribuzione tra enti la posizione dei due soggetti che confliggono è rovesciata rispetto a quanto si verifica nei conflitti di attribuzione tra poteri sollevati per contestare le deliberazioni di insindacabilità pronunciate da uno dei rami del Parlamento. Giova, quindi, soffermarsi su quali siano le parti del conflitto tra enti e sul suo oggetto.

Attualmente lo strumento di tutela per le lesioni delle prerogative del Consiglio regionale è ravvisato nella proponibilità del conflitto di attribuzione tra enti. La legittimazione a sollevare tale tipo di conflitto spetta, quindi, esclusivamente alla Giunta regionale che, come si è detto, è un organo diverso rispetto a quello tutelato dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione. Il che pone anche un problema di garanzia, essendo la Giunta l'organo, espressione della maggioranza politica della Regione, in cui sono assenti forme di rappresentatività dei consiglieri di minoranza, i quali potrebbero non trovare adeguata tutela. Tale equivocità si sposta anche sul versante della legittimazione passiva in quanto la parte principale chiamata in giudizio è il Presidente del Consiglio dei ministri e non l'autorità giudiziaria, soggetto direttamente coinvolto nel conflitto.

In altri termini, il conflitto tra Consiglio regionale e autorità giudiziaria, che verte sulla delimitazione delle rispettive sfere costituzionali di attribuzioni in rapporto alla sindacabilità o meno della condotta del Consigliere regionale, si svolge con la presenza solo eventuale dell'organo titolare del potere del cui legittimo uso si dubita e nella totale assenza dal giudizio dell'organo titolare della funzione.

In questo caso non può, quindi, il Consiglio regionale rivendicare il potere di giudicare in ordine all'insindacabilità, dato che non è neppure parte del conflitto. Ma anche la Regione non ha titolo, essendo soggetto diverso da quello che è tutelato dalla disposizione costituzionale, per la *vindicatio* del potere valutativo in ordine al verificarsi della fattispecie prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost.. E', quindi, evidente che non può ipotizzarsi alcun effetto inibitorio come conseguenza della delibera della Giunta regionale che solleva il conflitto, dato che essa può solo censurare il «cattivo uso» del potere valutativo da parte di chi, in via ordinaria, svolge la funzione giurisdizionale, ritenendo che la pronuncia sia in contrasto con la previsione contenuta nella citata disposizione costituzionale. È opportuno, al riguardo, ricordare che, come si è già detto affrontando l'eccezione di insindacabilità, questa Corte ha più volte precisato che «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la meno-mazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (sentenza n. 110 del 1970; si vedano anche le sentenze n. 99 del 1991, n. 285 del 1990).

Tornando al secondo motivo di ricorso, va evidenziato che la Regione Veneto muove dall'ulteriore erroneo presupposto interpretativo — peraltro con la affermata consapevolezza di sostenere una tesi assolutamente minoritaria — secondo il quale l'art. 3 della legge n. 140 del 2003 avrebbe esteso l'immunità prevista dall'art. 68 Cost. anche agli atti di critica e di denuncia politica, latamente connessi con i compiti istituzionali, anche se espletati fuori del Parlamento (o, per analogia, del Consiglio regionale).

Premesso che la già affermata impossibilità di estendere l'applicazione della legge n. 140 del 2003 anche ai consiglieri regionali rende superfluo ogni ulteriore approfondimento, va comunque ribadita l'ormai consolidata interpretazione restrittiva dell'art. 3 di tale legge, che questa Corte ha operato a partire dalla sentenza n. 120 del 2004, secondo cui esso non amplia l'immunità prevista dall'art. 68 Cost.

La Corte, a tale proposito, ha affermato che «si tratta di una disposizione legislativa che [...] può considerarsi di attuazione, e cioè finalizzata a rendere immediatamente e direttamente operativo sul piano processuale il disposto dell'art. 68, primo comma. Ed invero le attività analiticamente indicate possono non essere esaustive del concetto di funzione parlamentare, ma costituiscono comunque un'ulteriore forma di specificazione, rispetto a quella dei citati decreti-legge del 1996, ai fini della loro riconduzione nella sfera di applicabilità processuale dell'art. 68, primo comma, e comunque esse non fuoriescono dal campo materiale dello stesso articolo, dal momento che il legislatore stabilisce espressamente che tutte le attività indicate debbono comunque, anche se espletate fuori del Parlamento, essere connesse con l'esercizio della funzione propria dei membri del Parlamento, in conformità appunto con il primo comma dell'art. 68. Proprio in base a questa formulazione si può ritenere che con la norma in esame il legislatore non innovi affatto alla predetta disposizione costituzionale, ampliandone o restringendone arbitrariamente la portata, ma si limiti invece a rendere esplicito il contenuto della disposizione stessa, specificando, ai fini della immediata applicazione dell'art. 68, primo comma, gli «atti di funzione» tipici, nonché quelli che, pur non tipici, debbono comunque essere connessi alla funzione parlamentare, a prescindere da ogni criterio di «localizzazione», in concordanza, del resto, con le indicazioni ricavabili al riguardo dalla giurisprudenza costituzionale in materia».

Quanto all'ultimo motivo di ricorso, relativo alla sussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni del Presidente della Regione oggetto del giudizio risarcitorio e la sua attività istituzionale, va innanzitutto ribadito che il Presidente della Regione gode della prerogativa di cui all'art. 122, quarto comma, della Costituzione solo in quanto sia componente del Consiglio Regionale e solo in relazione all'attività svolta in ambito consiliare.

Ciò posto, si deve considerare che, dopo l'approvazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), le due cariche non sono più necessariamente coincidenti. Nel caso in esame, tuttavia, tale presupposto ricorre in quanto, non avendo la Regione Veneto approvato un nuovo statuto che disciplini diversamente la fattispecie, trova applicazione il regime transitorio disposto dall'art. 5 della sopra indicata legge costituzionale il quale prevede espressamente che il Presidente della Giunta regionale faccia parte del Consiglio.

Fatta questa premessa, deve evidenziarsi che la difesa della Regione non indica alcun atto tipico dell'attività consiliare posto in essere dal Presidente che sia connesso con le dichiarazioni per le quali quest'ultimo è stato condannato al risarcimento del danno.

La ricorrente si limita ad affermare che, poiché le dichiarazioni in oggetto si riferivano alla situazione del servizio pubblico radiotelevisivo a livello locale, esse sarebbero connesse con le funzioni del Presidente della Regione relative alla vigilanza e al controllo sul corretto esercizio dell'informazione televisiva, anche perché la materia del servizio radiotelevisivo rientra in quella dell'«ordinamento della comunicazione» — disciplinata dall'art. 117, terzo comma, Cost. — che è attribuita alla competenza legislativa delle Regioni in via concorrente.

Sul punto, è utile richiamare la giurisprudenza di questa Corte relativa all'art. 68, ma certamente applicabile anche all'art. 122, quarto comma, Cost., dove si è affermato che «il «contesto politico» o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento, entro cui tali dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione, ove esse, mancando di costituire 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 dalla Costituzione» (sentenze n. 392 del 2006 e n. 51 del 2002).

Pertanto, il ricorso della Regione Veneto non può essere accolto.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara che spettava allo Stato e, per esso, al Tribunale di Venezia, Sezione III civile, nel giudizio promosso da Roberto Reale e Giuseppe Casagrande nei confronti del Presidente della Regione Veneto, emettere la sentenza 30 aprile - 8 agosto 2005, n. 1715, in relazione alla quale è stato sollevato il conflitto di cui in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* NAPOLITANO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 14 giugno 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

ALLEGATO

*Ordinanza letta all'udienza pubblica del 20 marzo 2007*

## ORDINANZA

Considerato che nei giudizi per conflitto di attribuzione non è di regola ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi,

che, tuttavia, non può escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono imprescindibilmente dall'esito del conflitto;

che, conseguentemente, questa Corte, ha ritenuto ammissibile l'intervento di soggetti che, quali parti nel giudizio ordinario la cui decisione era oggetto del conflitto, sarebbero stati incisi, senza possibilità di far valere le loro ragioni, dall'esito del giudizio per conflitto (sentenze n. 386 del 2005; n. 154 del 2004 e n. 76 del 2001);

che analoga situazione si riscontra nel presente giudizio per conflitto in quanto l'oggetto del giudizio incide sulla definitiva affermazione o negazione dello stesso diritto della parte interveniente di agire nel giudizio comune.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara ammissibile l'intervento di Roberto Reale e Giuseppe Casagrande nel giudizio per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Veneto nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Il Presidente:* BILE

07C0787

N. 196

*Ordinanza 5 - 14 giugno 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Società commerciali - Reato di false comunicazioni sociali - Trattamento sanzionatorio - Ritenuta carenza dei requisiti di adeguatezza ed effettività, con particolare riferimento alle soglie di rilevanza penale del fatto e ai termini di prescrizione - Denunciata elusione degli obblighi comunitari - Sopravvenuta modifica delle norme censurate - Necessità di verifica della persistente rilevanza della questione - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.**

- Cod. civ., artt. 2621, 2622, come sostituiti dal d.lgs. 11 aprile 2002, n. 61, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 10, 11 e 117; direttiva CEE, 9 marzo 1968, n. 151, art. 6; Trattato CE, art. 10.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

*Giudici:* Giovanni Maria FLICK, 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

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2621 e 2622 del codice civile, come sostituiti dall'art. 1 del decreto legislativo 11 aprile 2002 n. 61 (Disciplina degli illeciti penali e amministrativi riguardanti le società commerciali, a norma dell'articolo 11 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), promossi con ordinanze del 27 settembre 2005 dal Tribunale di Milano e del 1° giugno 2005 dal giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Potenza, nei procedimenti penali a carico di D.U.M. ed altri e di S.F. ed altri, iscritte al n. 568 del registro ordinanze 2005 ed al n. 15 del registro ordinanze 2006 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2005 e n. 5, 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 23 maggio 2007 il giudice relatore Giovanni Maria Flick.

Ritenuto che con la prima delle ordinanze indicate in epigrafe il Tribunale di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 10, 11 e 117 della Costituzione, nonché all'art. 6 della direttiva 68/151/CEE del 9 marzo 1968 del Consiglio (intesa a coordinare, rendendole equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società a mente dell'art. 58, secondo comma, del Trattato per proteggere gli interessi dei soci e dei terzi: cosiddetta prima direttiva in materia di società) e all'art. 5 del Trattato istitutivo della comunità economica europea (ora art. 10 del Trattato istitutivo della comunità europea), questione di legittimità costituzionale degli artt. 2621 e 2622 del codice civile, come sostituiti dall'art. 1 del decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61 (Disciplina degli illeciti penali e amministrativi riguardanti le società commerciali, a norma dell'articolo 11 della legge 3 ottobre 2001, n. 366);

che il Tribunale rimettente premette di essere investito del processo penale nei confronti di tre persone imputate, tra l'altro, di reati di «falso in bilancio» commessi fino al 1993: fatti originariamente puniti dagli artt. 2621 e 2640 cod. civ. ed in relazione ai quali — dopo la riforma dei reati societari attuata dal d.lgs. n. 61 del 2002 — era stata contestata la violazione del nuovo art. 2622 cod. civ. («false comunicazioni sociali in danno dei soci o dei creditori»);

che il giudice *a quo* riferisce, altresì, di aver precedentemente sottoposto alla Corte di giustizia delle comunità europee, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, alcune questioni pregiudiziali attinenti all'interpretazione dell'art. 6 della direttiva 68/151/CEE e dell'art. 5 del Trattato CEE, nonché alla compatibilità con tali disposizioni dei nuovi artt. 2621 e 2622 cod. civ.;

che alla Corte europea era stato chiesto, in particolare, di chiarire: *a)* se l'art. 6 della prima direttiva — nell'imporre agli Stati membri di prevedere «adeguate sanzioni» per i casi di «mancata pubblicità del bilancio e del conto dei profitti e perdite» — obbligasse gli Stati membri a sanzionare in modo adeguato anche la falsificazione degli anzidetti documenti contabili; *b)* se, a tali fini, il concetto di «sanzione adeguata» dovesse essere inteso — anche ai sensi dell'art. 5 del Trattato CEE (ora art. 10 del Trattato CE) — nel senso di sanzione «efficace, effettiva, realmente dissuasiva», avuto riguardo al concreto panorama normativo, sia sostanziale che processuale, del singolo Stato membro; *c)* se, infine, le caratteristiche di adeguatezza dianzi indicate fossero riscontrabili nelle sanzioni previste dai novellati artt. 2621 e 2622 cod. civ.;

che il dubbio circa la conformità delle disposizioni interne alle richiamate norme comunitarie, ove interpretate nel senso indicato nei primi due quesiti, discenderebbe — ad avviso del rimettente — da una duplice considerazione;

che, in primo luogo, i reati di falso in bilancio non produttivi di danno patrimoniale ai soci o ai creditori — ovvero produttivi di danno patrimoniale, ma non perseguibili ai sensi dell'art. 2622 cod. civ., per difetto della querela richiesta da tale norma, ove il fatto sia commesso nell'ambito di società non quotate in borsa (più precisamente: di società non soggette alle disposizioni della parte IV, titolo III, capo II, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, recante il «Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52») — risultano configurati dall'art. 2621 cod. civ. quale mero illecito contravvenzionale;

che tale configurazione implica non soltanto la comminatoria di pene — secondo il rimettente — «risibili», ma anche l'assoggettamento della fattispecie criminosa ad un termine di prescrizione comunque non superiore a quattro anni e sei mesi, tenuto conto del massimo prolungamento possibile in conseguenza di atti interruttivi;

che la brevità di tale termine impedirebbe, in concreto, di concludere il processo prima dell'estinzione del reato: e ciò in considerazione tanto delle garanzie offerte dal nostro sistema processuale, che contempla tre gradi di giudizio; quanto della particolare complessità dell'accertamento dell'illecito, il quale richiede indagini «di tipo

contabile ed economico»: complessità peraltro accresciuta dal fatto che — in deroga all'art. 42, quarto comma, del codice penale — la contravvenzione di cui all'art. 2621 cod. civ. non soltanto non risulta punibile a titolo di mera colpa, ma richiede addirittura un dolo specifico, di non agevole dimostrazione;

che, in secondo luogo, per il falso in bilancio causativo di danno ai soci o ai creditori — punito dall'art. 2622 cod. civ. come delitto e con pena più energica — è prevista, nel caso di fatto commesso nell'ambito di società non quotate, la procedibilità a querela: con conseguente subordinazione dell'esercizio dell'azione penale alla volontà della persona offesa, pur in presenza di una lesione del bene — collettivo e tipicamente indisponibile — della «trasparenza» del «mercato societario»;

che la Corte di giustizia delle comunità europee — prosegue il giudice rimettente — si è pronunciata sulla predetta richiesta di interpretazione in via pregiudiziale e su analoghe richieste formulate da altre autorità giudiziarie italiane con sentenza 3 maggio 2005, nei procedimenti riuniti C-387/2002, C-391/2002 e C-403/2002, rispondendo in modo inequivocamente affermativo ai primi due quesiti dianzi ricordati;

che la Corte europea ha infatti riconosciuto, da un lato, che l'art. 6 della prima direttiva obbliga gli Stati membri a prevedere adeguate sanzioni non soltanto per la mancata pubblicità, ma anche per la falsificazione dei bilanci; e, dall'altro lato, che il connotato dell'«adeguatezza» implica che, «pur conservando la scelta delle sanzioni», gli Stati membri debbono conferire alla sanzione prescelta «un carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo»;

che la Corte di Lussemburgo — osserva il giudice *a quo* — non si è pronunciata, invece, sull'ultimo quesito ad essa sottoposto, inerente alla adeguatezza o meno delle sanzioni previste dagli artt. 2621 e 2622 cod. civ.: concludendo nel senso che, «in circostanze come quelle in questione nelle cause principali», la direttiva 68/151/CEE «non può essere invocata in quanto tale dalle autorità di uno Stato membro nei confronti degli imputati nell'ambito di procedimenti penali»;

che tale conclusione risulterebbe basata — apparentemente — su un duplice ordine di motivi: e, cioè, da un lato, sull'asserita esistenza di un principio generale di diritto comunitario — mutuato dalle «tradizionali costituzionali comuni agli Stati membri» — di «applicazione retroattiva della pena più mite» (discutendosi, nei giudizi principali, di fatti commessi sotto il vigore della più severa disciplina prevista dall'originario art. 2621 cod. civ., ma ai quali — in base all'art. 2 cod. pen. — dovrebbero comunque applicarsi le nuove e più favorevoli disposizioni degli artt. 2621 e 2622 cod. civ.); dall'altro lato, sulla impossibilità di invocare le direttive comunitarie, in difetto di una legge nazionale di attuazione, al fine di determinare o aggravare la responsabilità penale di singoli soggetti;

che in realtà — rileva ancora il rimettente — a prescindere dalle perplessità generate dalla prima delle due affermazioni ora ricordate, la stessa Corte di giustizia delle comunità europee si è espressamente chiesta se il principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite sia destinato a valere anche quando quest'ultima risulti contraria ad altre norme di diritto comunitario: ma ha ritenuto non necessario risolvere tale questione «ai fini delle controversie principali», in quanto la norma comunitaria di cui si discute «è contenuta in una direttiva fatta valere nei confronti di un soggetto dall'autorità giudiziaria nell'ambito di procedimenti penali»;

che, per costante giurisprudenza della stessa Corte di giustizia, infatti, una direttiva comunitaria non può, in difetto di una legge nazionale di adeguamento, creare obblighi a carico di un soggetto e, in particolare, determinare nei suoi confronti effetti *in malam partem* di natura penale;

che dall'*iter* argomentativo ora esposto si desumerebbe, dunque, che l'effettiva ragione della dichiarata inapplicabilità della prima direttiva nel caso in questione non risiede nell'esigenza di evitare che si producano conseguenze contrastanti con il principio di retroattività della *lex mitior*; bensì soltanto nel fatto che la direttiva stessa — in quanto non «dettagliata» — è priva di efficacia diretta nell'ordinamento nazionale, richiedendo un intervento legislativo interno di attuazione;

che tale circostanza impedirebbe, altresì, al giudice nazionale di «disapplicare», di propria iniziativa, le norme interne incompatibili con le regole comunitarie, come sarebbe invece possibile e doveroso — in base alla giurisprudenza tanto della Corte di giustizia che della Corte costituzionale — qualora si fosse al cospetto di una direttiva cosiddetta «self executing»;

che, su tali premesse, il Tribunale rimettente ritiene, quindi, che la via onde rimuovere il denunciato contrasto con il diritto comunitario sia rappresentata dalla proposizione della questione incidentale di legittimità costituzionale dei nuovi artt. 2621 e 2622 cod. civ. per violazione degli artt. 10, 11 e 117 Cost., stante la «totale inadeguatezza» delle norme censurate «a sanzionare in modo efficace e dissuasivo le condotte colpevoli ivi previste», così come richiesto dall'art. 6 della prima direttiva e dall'art. 5 del Trattato CEE (ora art. 10 del Trattato CE);



che anche in presenza di una direttiva comunitaria non «dettagliata», ma comunque inequivoca nella sua interpretazione, il legislatore sarebbe infatti tenuto ad uniformare ad essa l'ordinamento interno; onde il mancato adeguamento si tradurrebbe in un atto suscettibile di censura, alla stregua degli evocati parametri costituzionali;

che, quanto alla rilevanza della questione, il giudice *a quo* ricorda come questa Corte, con la sentenza n. 148 del 1983, abbia ritenuto suscettibili di scrutinio di costituzionalità, anche in *malam partem*, le cosiddette «norme penali di favore»: tali dovendo qualificarsi, in assunto, le disposizioni censurate, le quali — ponendosi in linea di continuità normativa con il previgente art. 2621, numero 1), cod. civ. — hanno introdotto un trattamento sanzionatorio «più favorevole» per i fatti da esse contemplati;

che — alla stregua di quanto affermato nella citata sentenza n. 148 del 1983 — la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme penali di favore, pur non potendo produrre retroattivamente conseguenze negative per il reo, può sempre incidere «sul dispositivo e sulla *ratio decidendi*» della sentenza penale emessa nei suoi confronti, spettando al giudice *a quo* stabilire in qual modo il sistema giuridico debba reagire all'annullamento della norma di favore;

che nella specie, peraltro, trattandosi di fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore delle disposizioni impugnate, la dichiarazione di incostituzionalità di queste ultime consentirebbe, «con ogni probabilità» — secondo il giudice rimettente — di sottoporre a pena gli imputati sulla base del previgente art. 2621 cod. civ.;

che l'eventuale ablazione delle norme incriminatrici censurate, difatti, non comporterebbe necessariamente la totale perdita di rilevanza penale delle false comunicazioni sociali (*abolitio criminis*): potendosi ipotizzare, al contrario, che la rimozione della norma sopravvenuta più mite determini la «reviviscenza» di quella pregressa, in vigore al momento della commissione dei fatti oggetto di giudizio;

che tale soluzione si imporrebbe alla luce di una lettura «più attenta» dell'art. 2, terzo comma, cod. pen., a fronte della quale la norma posteriore più favorevole prevarrebbe su quella del tempo del commesso reato solo se «ancora vigente», e non, dunque, ove la stessa venga rimossa a seguito di accertata incostituzionalità: e ciò anche per una esigenza di rispetto del principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., onde evitare che si ricorra all'emanazione di una *lex mitior* a fini di riduzione dell'area di rilevanza penalistica, in luogo di percorrere altre strade «più aderenti allo spirito costituzionale» (quale, ad esempio, la concessione di un'amnistia);

che, in ogni caso — conclude il rimettente — quando pure l'ablazione delle norme censurate determinasse la «drastica» conseguenza di una totale *abolitio* della fattispecie criminosa considerata, tale circostanza «non rilevarebbe nel procedimento *a quo*, se non nel determinare una diversa formula definitoria dei fatti contestati»;

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

che, con la seconda delle ordinanze indicate in epigrafe — pervenuta alla Corte il 16 gennaio 2006 — il giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Potenza ha sollevato, in riferimento agli artt. 11 e 117 Cost. e all'art. 6 della direttiva 68/151/CEE, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.lgs. n. 61 del 2002, nella parte in cui, nel disciplinare la fattispecie criminosa delle «false comunicazioni sociali in danno dei soci o dei creditori», di cui al novellato art. 2622 cod. civ.:

a) esclude la punibilità dei fatti previsti dal primo e dal terzo comma se le falsità o le omissioni non alterano in modo sensibile la rappresentazione della situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene, o comunque determinano una variazione del risultato economico di esercizio, al lordo delle imposte, non superiore al 5 per cento (art. 2622, quinto comma, cod. civ.);

b) stabilisce che il fatto non è, in ogni caso, punibile «se conseguenza di valutazioni estimative che, singolarmente considerate, differiscono in misura non superiore al 10 per cento da quella corretta» (art. 2622, sesto comma, cod. civ.);

c) prevede, per il reato di falso in bilancio commesso nell'ambito di società non quotate in borsa, la pena della reclusione da sei mesi a tre anni;

che il giudice rimettente — chiamato a celebrare l'udienza preliminare nei confronti di persone imputate del reato di cui all'art. 2622 cod. civ. (dove la limitazione a tale norma delle censure di costituzionalità) — assume che il regime punitivo previsto dalla disposizione denunciata non presenti le caratteristiche di efficacia, proporzionalità e dissuasività che, in base all'art. 6 della prima direttiva, deve possedere la sanzione diretta a reprimere la pubblicazione di bilanci falsi, così come chiarito dalla Corte di giustizia delle comunità europee con sentenza 3 maggio 2005, nei procedimenti riuniti C-387/2002, C-391/2002 e C-403/2002;

che, difatti, una pena edittale non superiore nel massimo a tre anni di reclusione — pena che consente, dunque, il «patteggiamento» e che è suscettibile, di norma, di sospensione condizionale, in assenza di precedenti penali e con il riconoscimento delle attenuanti generiche — non potrebbe essere considerata proporzionata rispetto ad un reato plurioffensivo, quale quello in discorso, che lede non soltanto l'interesse patrimoniale dei soci e dei creditori sociali, ma anche l'affidamento dei terzi nella fedele rappresentazione delle condizioni economico-finanziarie della società;

che l'applicazione della predetta pena, d'altra parte, resta comunque esclusa qualora non si sia verificata, in conseguenza della condotta illecita, una sensibile alterazione della rappresentazione della situazione economica, patrimoniale e finanziaria della società, ovvero non venga accertato il superamento di «soglie di tolleranza» a carattere percentuale: e ciò sebbene la lesione del bene tutelato si connetta, in ogni caso, alla semplice intenzionale falsificazione dei dati contabili;

che la pena prevista dall'art. 2622 cod. civ. risulterebbe carente anche sul piano dell'efficacia dissuasiva: efficacia da valutare con riferimento non soltanto al tipo e alla misura della sanzione, ma anche alla probabilità che la stessa possa essere irrogata in concreto;

che, a fronte del limite edittale massimo di tre anni, il reato risulterebbe soggetto, infatti, ad un termine di prescrizione comunque non superiore — anche in presenza di atti interruttivi — a sette anni e mezzo: termine da reputare inidoneo ad assicurare la punizione dei colpevoli, per la sua eccessiva brevità;

che il delitto di false comunicazioni sociali in danno dei soci o dei creditori si consuma, infatti, con il deposito del bilancio, dal quale inizia pertanto a decorrere il termine di prescrizione; la *notitia criminis*, tuttavia, viene di regola acquisita solo a distanza di tempo, a seguito di «verifiche ispettive»: d'altro canto, sia l'attività di indagine che quella di acquisizione della prova in dibattimento presuppongono l'esame di «copiosa documentazione» e l'espletamento di complesse consulenze contabili;

che ove si consideri, poi, che la definizione del procedimento passa, di norma, attraverso tre gradi di giudizio e che il reato rientra nella cognizione del giudice collegiale, con la conseguente necessità di celebrare l'udienza preliminare, apparirebbe estremamente improbabile che il reato in parola venga accertato con sentenza irrevocabile prima dello spirare del termine di prescrizione;

che sotto diverso profilo, poi, la circostanza che la Corte di giustizia, nella citata sentenza 3 maggio 2005, abbia escluso la diretta operatività della prima direttiva all'interno dell'ordinamento italiano, non implicherebbe l'irrilevanza del riscontrato contrasto con la norma comunitaria;

che l'impossibilità di applicare in modo immediato l'art. 6 della prima direttiva nell'ordinamento interno deriverebbe, in effetti, da una duplice ragione: e, cioè, sia dal fatto che una direttiva comunitaria non può mai determinare, di per sé — indipendentemente dall'adozione di una legge interna di attuazione — un aggravamento della responsabilità penale dell'imputato; sia dalla circostanza che il citato art. 6 non costituisce norma «autoapplicativa», in quanto — nell'imporre agli Stati membri di prevedere «adeguate sanzioni» per i casi di mancata pubblicità dei conti annuali — lascia ai singoli Stati un certo margine di discrezionalità nella scelta degli strumenti per la sua attuazione;

che, in simile situazione, non sarebbe dunque consentito al giudice italiano «disapplicare» *sic et simpliciter* le disposizioni della legge interna contrastanti con la norma comunitaria in parola, come viceversa è possibile — alla luce della giurisprudenza costituzionale — ove il contrasto si manifesti in rapporto ad una norma comunitaria immediatamente efficace nell'ordinamento nazionale (quali quelle contenute in regolamenti comunitari o anche in direttive, purché «self executing»);

che il *vulnus* del precetto comunitario andrebbe fatto valere, per contro, mediante proposizione di questione incidentale di legittimità costituzionale, sotto il profilo della violazione dei principi posti tanto dall'art. 11 Cost., il quale vincola lo Stato all'osservanza degli impegni assunti con l'adesione alla comunità europea; quanto dall'art. 117 Cost. (come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che impone espressamente allo Stato e alle Regioni di esercitare la potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dalla normativa comunitaria;

che quanto, poi, alla rilevanza della questione, il rimettente osserva che, nella specie, gli imputati sono chiamati a rispondere del reato di cui all'art. 2622 cod. civ. per fatti commessi sotto il vigore dell'art. 2621 cod. civ. nella sua originaria formulazione;

che si tratta, in particolare, di falsi in bilancio commessi al termine degli esercizi 1996, 1997 e 1998, in relazione ad alcuni dei quali il termine di prescrizione potrebbe essere già maturato o prossimo a scadere; e per i quali, comunque, sarebbe necessaria la valutazione — non effettuata nel corso delle indagini preliminari, in quanto concluse prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina — del superamento delle «soglie di tolleranza»

attualmente previste dall'art. 2622 cod. civ.: valutazione che allungherebbe notevolmente i tempi di definizione dell'udienza preliminare e condurrebbe verosimilmente ad una pronuncia di estinzione del reato per lo spirare, *medio tempore*, dei termini di prescrizione;

che l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma denunciata inciderebbe, dunque — secondo il rimettente — sull'esito del procedimento: giacché, provocando la cessazione *ex tunc* dell'efficacia di detta norma, essa determinerebbe la «riespansione» della norma incriminatrice del falso in bilancio nella sua originaria formulazione; con conseguente operatività del termine di prescrizione di dieci anni (prolungabili fino a quindici in presenza di atti interruttivi) e con il riconoscimento della completezza dell'attività di indagine espletata, ai fini della decisione;

che l'applicazione agli attuali imputati dell'art. 2621 cod. civ., nel testo originario, sarebbe d'altra parte possibile — pur trattandosi di norma meno favorevole di quella sottoposta a scrutinio di costituzionalità — proprio perché i fatti contestati risultano commessi nel vigore della disposizione più severa: onde l'operazione non comporterebbe alcuna lesione del principio *nullum crimen nulla poena sine lege*, sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost.

Considerato che le ordinanze di rimessione sollevano questioni in larga misura analoghe, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione;

che, successivamente alle ordinanze di rimessione, è intervenuta la legge 28 dicembre 2005, n. 262 (Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 301 del 28 dicembre 2005, il cui art. 30 ha sostituito le norme impugnate, modificando l'assetto delle figure criminose in esame in rapporto a diversi profili investiti dalle censure di costituzionalità (risposta sanzionatoria, impunità dei fatti che restino al di sotto delle «soglie» di rilevanza penale e, indirettamente, prescrizione);

che il nuovo testo degli artt. 2621 e 2622 del codice civile, quale risultante a seguito della citata legge — oltre ad includere fra i soggetti attivi dei reati anche i «dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari» (nuova figura introdotta dall'art. 14, comma 1, lettera n), della stessa legge n. 262 del 2005); e ad inserire fra i soggetti passivi del danno penalmente rilevante, in rapporto al delitto di cui all'art. 2622 cod. civ. (e dunque titolari del diritto di querela), anche la società — prevede, infatti, rispetto al testo immediatamente precedente, oggetto dell'impugnativa, una pena più elevata nel massimo per la fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 2621 cod. civ. (arresto fino a due anni, anziché fino ad un anno e sei mesi); e una pena specifica e più severa (reclusione da due a sei anni) per i fatti delittuosi commessi nell'ambito di società quotate che abbiano cagionato «un grave nocumento ai risparmiatori» (art. 2622, quarto e quinto comma, cod. civ.);

che le nuove norme prevedono, inoltre, l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, unitamente a misure di tipo interdittivo, nei confronti degli amministratori e degli altri soggetti qualificati autori di falsità, quando queste ultime non siano punibili come reato: o perché non produttive di una alterazione «sensibile» della rappresentazione della situazione economica, patrimoniale e finanziaria della società o del gruppo al quale quest'ultima appartiene; ovvero perché rimaste comunque al di sotto delle «soglie», a carattere percentuale, di rilevanza penale del fatto (artt. 2621, ultimo comma, e 2622, ultimo comma, cod. civ.);

che tale ultima previsione si presta, d'altro canto, a rendere applicabile alle falsità ora indicate la disciplina generale della prescrizione stabilita in rapporto alle violazioni amministrative dall'art. 28 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), la quale, oltre a contemplare un termine quinquennale, rinvia alle norme del codice civile in tema di interruzione, in forza delle quali la prescrizione non corre nel corso del giudizio (art. 2945 cod. civ.);

che le neointrodotte sanzioni amministrative non sono poi, ovviamente, suscettibili di sospensione condizionale: istituto la cui applicabilità è addotta dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Potenza tra gli argomenti a comprova del carattere non efficace e proporzionato della pena prevista dall'art. 2622 cod. civ.;

che, per altro verso, l'ordinanza di rimessione del Tribunale di Milano non specifica se, nel caso concreto, le soglie di rilevanza penale del fatto risultino o meno superate; mentre quella del giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Potenza riferisce che tale dato è ignoto e che occorrerebbe accertarlo;

che, avuto riguardo anche al particolare parametro evocato (l'asserita contrarietà al disposto dell'art. 6 della direttiva 68/151/CEE), il quale postula una valutazione di «adeguatezza» di risposte sanzionatorie non predefinite, compete quindi ai giudici rimettenti verificare se — anche alla luce dei principi in tema di successione delle leggi penali (concernendo i giudizi principali fatti commessi sotto il vigore dell'originaria disciplina di cui all'art. 2621, numero 1, cod. civ. e, dunque, in epoca anteriore ad entrambi gli interventi novativi succedutisi nel tempo) — le questioni sollevate restino o meno rilevanti alla luce dello *ius superveniens*;

che tale verifica appare tanto più necessaria a fronte del fatto che ambedue i rimettenti sollevano le questioni nella convinzione che l'eventuale rimozione delle norme denunciate — gli artt. 2621 e 2622 cod. civ., come sostituiti dal decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61 — farebbe «rivivere» (o potrebbe far «rivivere», secondo il Tribunale di Milano) l'art. 2621 cod. civ. nella previgente formulazione; con conseguente automatico «ripristino» di una situazione di rispetto del diritto comunitario (essendo, quella previgente, una norma in assunto «comunitariamente adeguata»);

che una simile convinzione si basa sull'implicito presupposto che l'invocata declaratoria di costituzionalità verrebbe a travolgere, oltre alle norme impugnate in quanto tali, anche l'effetto abrogativo da esse prodotto sulla norma anteriore: la quale ultima, d'altro canto, potrebbe essere applicata nei giudizi *a quibus* senza alcuna compromissione del principio di irretroattività della norma penale sfavorevole, di cui agli artt. 25, secondo comma, della Costituzione e 2, primo comma, del codice penale, in quanto i fatti sono stati commessi nel tempo della sua vigenza;

che, peraltro — a prescindere da ogni considerazione circa l'effettiva ammissibilità dell'intervento di reintroduzione di una fattispecie criminosa abrogata o modificata dal legislatore, che in tal modo viene sostanzialmente richiesto a questa Corte (e ciò anche alla luce di quanto precisato nella sentenza n. 394 del 2006, successiva alle ordinanze di rimessione) — appare evidente come la sequenza di effetti prospettata dai rimettenti non sia più ipotizzabile dopo la sopravvenienza della legge n. 262 del 2005;

che la ventilata «reviviscenza» dell'originario art. 2621 cod. civ. non potrebbe, infatti, comunque discendere dalla rimozione delle norme «intermedie» di cui agli artt. 2621 e 2622 cod. civ., come sostituiti dal d.lgs. n. 61 del 2002, proprio perché nel frattempo è intervenuta una successiva legge, che ha introdotto un ulteriore e diverso testo delle norme denunciate (artt. 2621 e 2622 cod. civ., come sostituiti dalla legge n. 262 del 2005): testo, peraltro, sempre più favorevole per il reo rispetto a quello dell'originario art. 2621 cod. civ., e dunque applicabile anche ai fatti pregressi, in luogo di quest'ultimo (una volta venute meno, in ipotesi, le norme «intermedie»), sulla base dell'attuale quarto comma dell'art. 2 cod. pen.;

che, alla luce di tali considerazioni — e a prescindere, altresì, da ogni rilievo circa le possibili manchevolezze delle ordinanze di rimessione in punto di motivazione sulla rilevanza (avuto riguardo segnatamente alla mancata espressa specificazione sia della natura, quotata o non, delle società nel cui ambito sono state commesse le falsità oggetto dei giudizi principali; sia dell'avvenuta presentazione o meno della querela richiesta dall'art. 2622 cod. civ. in rapporto alle società non quotate) — si impone dunque la restituzione degli atti ai giudici *a quibus*, in conformità a quanto già disposto da questa Corte in relazione ad analoghe ordinanze di rimessione (ordinanza n. 70 del 2006).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

*Ordina la restituzione degli atti ai giudici rimettenti.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* FLICK

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 14 giugno 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

## N. 197

*Ordinanza 5 - 14 giugno 2007*

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile nei confronti di un parlamentare per il risarcimento dei danni per il reato di diffamazione - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Corte d'appello di Roma - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 26 gennaio 2005 (doc. IV-*quater*, n. 52).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26, comma terzo.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

*Giudici:* Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, 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 per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 26 gennaio 2005 (doc. IV-*quater*, n. 52) relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, comma 1, Cost., delle opinioni espresse dal deputato Vittorio Sgarbi nei confronti della dott.ssa Ilda Boccassini promosso con ricorso della Corte d'Appello di Roma - Sezione I civile depositato in cancelleria il 17 marzo 2007 ed iscritto al n. 4 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2007, fase di ammissibilità.

Udito nella Camera di consiglio del 23 maggio 2007 il giudice relatore Luigi Mazzella.

Ritenuto che, con ordinanza del 16 marzo 2007, la Corte di appello di Roma ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alla delibera adottata dalla stessa il 26 gennaio 2005 (doc. IV - *quater*, n. 52), con la quale — in difformità rispetto alla proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere — è stato dichiarato che i fatti per i quali il magistrato Ilda Boccassini aveva intrapreso azione risarcitoria contro il deputato Vittorio Sgarbi riguardano opinioni espresse da quest'ultimo nell'esercizio delle sue funzioni parlamentari, come tali insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che l'attrice aveva convenuto dinanzi al Tribunale di Roma l'on. Sgarbi e la società R.T.I. titolare della rete televisiva Canale 5, per sentirli condannare al risarcimento per la diffamazione subita nel corso della trasmissione «Sgarbi quotidiani» del 2 gennaio 1998;

che, in particolare, nel corso di tale trasmissione, l'on. Sgarbi aveva dichiarato che «[...] dalle vicende Boccassini dipende anche la morte di uno dei magistrati più seri d'Italia, Michele Coiro. Michele Coiro è stato ucciso. È stato cacciato, il CSM ha stabilito che non poteva essere più procuratore e quindi lui ha scelto prontamente di andare al Ministero e poi è morto. Morto di crepacuore. Questa è la conseguenza di un'azione iniqua di cui la Boccassini potrebbe essere perseguita non solo per abuso, ma anche come stimolatrice di una conseguenza tragica, come chi tenendo in carcere taluno lo induca al suicidio, fra chi porta un tale male nel cuore di un uomo, con la volontà di inquisire e opprimere un potere che è quello simboleggiato dalla Procura di Roma, che in quel caso il Procuratore era Coiro e contro di lui andava l'azione di principi che partiva da Milano [...]»;

che, costituitosi in giudizio, l'on. Sgarbi aveva eccepito di aver agito quale membro del Parlamento, esprimendo valutazioni di carattere politico in ordine alla vicenda, sicché invocava l'applicazione dell'immunità di cui all'art. 68 Cost;

che il Tribunale adito accoglieva la domanda, condannando i convenuti, in solido, al pagamento, in favore dell'attrice, di £. 50 milioni oltre alla rifusione delle spese di lite;

che tale decisione veniva impugnata sia dalla società convenuta sia dall'on. Sgarbi, il quale eccepiva l'insindacabilità delle opinioni espresse e comunque la loro inoffensività, invocando, in subordine, la riduzione della somma liquidata dal Tribunale;

che, nelle more del giudizio di appello veniva depositata la delibera adottata dalla Camera dei deputati, a tenore della quale: «i fatti oggetto del procedimento concernono opinioni espresse dal deputato Sgarbi nell'esercizio delle sue funzioni parlamentari»;

che, secondo il giudice *a quo*, l'on. Sgarbi, nella conduzione della trasmissione televisiva che portava il suo nome, non svolgeva alcuna funzione parlamentare, nemmeno sub specie di attività connessa, ma esercitava un'attività professionale di conduttore ed opinionista televisivo, nell'ambito di un rapporto d'opera, retribuito in forza di un contratto concluso con una parte privata; di qui l'inapplicabilità, nel caso concreto, dell'art. 68 Cost.

Considerato che sussistono, nella fattispecie, sia il requisito soggettivo che quello oggettivo del conflitto;

che, quanto al requisito soggettivo, devono ritenersi legittimati ad essere parti del presente conflitto sia la Corte di appello di Roma, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente ad esprimere definitivamente la volontà del potere cui appartiene, sia la Camera dei deputati, in quanto organo competente a dichiarare definitivamente la propria volontà in ordine all'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, quanto al profilo oggettivo, sussiste la materia del conflitto, dal momento che il ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantita, da parte della citata deliberazione della Camera dei deputati di cui si chiede l'annullamento.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il conflitto di attribuzione proposto dalla Corte di appello di Roma nei confronti della Camera dei deputati con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dispone:*

a) *che la cancelleria della Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza alla ricorrente Corte di appello di Roma, sezione I civile;*

b) *che l'atto introduttivo e la presente ordinanza siano, a cura della ricorrente, notificati alla Camera dei deputati entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere poi depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di venti giorni previsto dall'art. 26, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* MAZZELLA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 14 giugno 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

## N. 198

*Ordinanza 5 - 14 giugno 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Recidiva - Determinazione della pena in caso di recidiva reiterata - Divieto di prevalenza delle attenuanti - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento fra recidivi reiterati e lesione della funzione rieducativa della pena - Inesatta identificazione della norma oggetto di censura - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Cod. pen., art. 99, quarto comma, come modificato dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 27, comma terzo.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

*Giudici:* Giovanni Maria FLICK, 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

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 99, quarto comma, del codice penale, come modificato dall'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 20 aprile 2006 dal Tribunale di Reggio Emilia nel procedimento penale a carico di A. R., iscritta al n. 569 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, 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 4 giugno 2007 il giudice relatore Giovanni Maria Flick;

Ritenuto che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Reggio Emilia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, quarto comma, del codice penale;

che il rimettente riferisce di essere investito del processo penale — celebrato nelle forme del rito abbreviato susseguente a giudizio direttissimo — nei confronti di una persona arrestata per il reato di rapina impropria, in quanto, dopo aver trafugato alcuni mattoni da un cantiere, caricandoli su un carretto, aveva dato una spinta al socio dell'impresa edile, da cui era stato sorpreso, onde guadagnarsi la fuga;

che, secondo il giudice *a quo*, potrebbero essere concesse all'imputato tanto le circostanze attenuanti generiche, per la confessione resa, quanto quella di cui all'art. 62, numero 4), cod. pen., in considerazione del modestissimo valore economico delle cose sottratte;

che tali attenuanti — le quali, anteriormente all'entrata in vigore 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), sarebbero state considerate senz'altro prevalenti sull'aggravante della recidiva reiterata, contestata all'imputato in conformità alle risultanze del certificato del casellario giudiziale — alla luce del nuovo testo dell'art. 99, quarto comma, cod. pen., potrebbero essere di contro ritenute, al più, equivalenti a detta aggravante: il che comporterebbe l'applicazione di una detentiva pena minima (prima della diminuzione relativa al rito) pari a tre anni di reclusione, manifestamente sproporzionata per eccesso rispetto alla oggettiva entità del fatto;

che sarebbe pertanto violato l'art. 27, terzo comma, Cost., giacché, quando venga meno ogni ragionevole proporzione fra il sacrificio della libertà personale, da una parte, e l'importanza dei beni aggrediti e la gravità concreta dell'offesa, dall'altra parte, resterebbe irrimediabilmente compromessa la funzione rieducativa della pena;

che l'art. 99, quarto comma, cod. pen. si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto introdurrebbe, fra gli stessi recidivi reiterati, disparità di trattamento ingiustificabili: per quanto remoti e bagatellari possano risultare, su un fronte, i precedenti penali del reo, e per quanto numerose e ricche di significato possano palesarsi, sull'altro fronte, le attenuanti, il giudizio di bilanciamento rimarrebbe «sempre bloccato sullo stesso esito, l'equivalenza»;

che nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata.

Considerato che il giudice rimettente sottopone a scrutinio di costituzionalità una norma inconferente rispetto all'oggetto delle proprie censure, denunciando come contrario ai parametri evocati l'art. 99, quarto comma, del codice penale (come modificato dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251) — il quale si limita a fornire la nozione di recidiva reiterata e a stabilire gli aumenti di pena ad essa conseguenti — quando, invece, i supposti vulnera costituzionali scaturirebbero, semmai, dall'art. 69, quarto comma, cod. pen. (come modificato dall'art. 3 della citata legge n. 251 del 2005), che pone il censurato divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata, in sede di cosiddetto bilanciamento delle circostanze eterogenee concorrenti;

che — a prescindere da ogni possibile rilievo riguardo all'implicita ed immotivata premessa interpretativa su cui poggiano i dubbi di costituzionalità, e cioè che per effetto della legge n. 251 del 2005 la recidiva reiterata sia divenuta in ogni caso obbligatoria, e non possa essere, dunque, esclusa dal giudice sulla base di una valutazione discrezionale inerente alla «significatività» del nuovo episodio criminoso in rapporto ai delitti oggetto delle precedenti condanne, con l'effetto di rendere inapplicabile la denunciata disciplina limitativa del giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee — l'inesatta identificazione della norma oggetto di censura (*aberratio ictus*) implica, per costante giurisprudenza di questa Corte, la manifesta inammissibilità della questione (*ex plurimis*, ordinanze n. 42 del 2007, n. 210 e n. 55 del 2006).

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. 99, quarto comma, del codice penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Reggio Emilia con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* FLICK

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 14 giugno 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA



## N. 199

*Ordinanza 5 - 14 giugno 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Giudizio direttissimo - Reati in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa - Presentazione dell'imputato in udienza nel termine di quindici giorni dall'arresto o dall'iscrizione nel registro delle notizie di reato - Mancata previsione - Denunciata disparità di trattamento nonché lesione del diritto di difesa e dei principi sul giusto processo - Questione prospettata in relazione a funzionamento patologico della disciplina - Richiesta di pronuncia additiva implicante scelte discrezionali riservate al legislatore - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.L. 26 aprile 1993, n. 122, art. 6, comma 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

*Giudici:* Giovanni Maria FLICK, 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

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 5, del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122 (Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 1993, n. 205, promosso con ordinanza del 18 novembre 2004 dal Tribunale di Verona nel procedimento penale a carico di A. A. ed altri iscritta al n. 80 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2005.

Visto l'atto di costituzione di M.T;

Udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2007 il giudice relatore Giovanni Maria Flick;

Udito l'avvocato Emanuele Fracasso jr. per M.T;

Udito nuovamente nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007, rifissata in ragione della intervenuta modifica della composizione del collegio, il giudice relatore Giovanni Maria Flick.

Ritenuto che, con l'ordinanza in epigrafe, il Tribunale di Verona ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 5, del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122 (Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 1993, n. 205, nella parte in cui — stabilendo che per i reati indicati all'art. 5, comma 1, del medesimo decreto-legge, il pubblico ministero procede al giudizio direttissimo anche fuori dei casi previsti dall'art. 449 del codice di procedura penale, salvo che siano necessarie speciali indagini — non prevede, «secondo l'interpretazione maggioritaria della giurisprudenza di legittimità, [...] che l'imputato debba essere presentato in udienza nel termine di quindici giorni dall'arresto o dall'iscrizione nel registro delle notizie di reato»;

che il giudice *a quo* premette che nel corso di un giudizio direttissimo, instaurato in base alla norma censurata nei confronti di numerose persone imputate di reati in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa, il Tribunale di Verona aveva disposto, ai sensi dell'art. 452 cod. proc. pen., la trasmissione degli atti al pubblico ministero, affinché procedesse nelle forme ordinarie;

che l'ordinanza era stata adottata in accoglimento dell'eccezione proposta dai difensori degli imputati, relativa alla necessità di rispettare, anche nelle ipotesi di giudizio direttissimo cosiddetto «atipico» — quale quella in esame — il termine di quindici giorni, stabilito dall'art. 449, commi 4 e 5, cod. proc. pen. per l'instaurazione del rito: nella specie, difatti, il pubblico ministero aveva richiesto il giudizio direttissimo dopo circa sessanta giorni dall'arresto in flagranza degli imputati, e dunque ben oltre il predetto termine;

che, tuttavia, a seguito del ricorso proposto dal Procuratore della Repubblica, la Corte di cassazione aveva annullato la predetta ordinanza, disponendo la restituzione degli atti al Tribunale;

che, a fronte della nuova instaurazione del giudizio nelle forme del rito speciale, il giudice *a quo* — recependo la relativa eccezione della difesa — solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 5, del decreto-legge n. 122 del 1993, ventilandone il contrasto con plurimi parametri costituzionali;

che il rimettente muove dalla considerazione che, in base alla disciplina del codice di procedura penale, il giudizio direttissimo — rito che, implicando la diretta presentazione dell'imputato al giudice dibattimentale, mira a realizzare «un'economia di tempo e di attività processuale» — ha come presupposto una particolare situazione di evidenza della prova, correlata all'avvenuto arresto in flagranza o alla confessione resa dall'indagato nel corso dell'interrogatorio: situazione che deve peraltro coniugarsi al rispetto dello stringente termine di quindici giorni per l'instaurazione del rito, decorrente dall'arresto o dalla *notitia criminis* (art. 449 cod. proc. pen.);

che, inoltre, l'utilizzazione del rito speciale, pur in presenza dei relativi presupposti, si connota sempre come discrezionale, potendo il pubblico ministero comunque promuovere l'azione penale nelle forme ordinarie;

che, peraltro, a fianco del giudizio direttissimo «tipico» (quello disciplinato, per l'appunto, dal codice di rito), l'ordinamento conosce ipotesi «atipiche» di giudizio direttissimo, introdotte da leggi speciali — tra cui quella regolata dalla norma denunciata — nelle quali il rito speciale, per un verso, prescinde dall'arresto in flagranza o dalla confessione dell'indagato, e dunque dal presupposto dell'evidenza della prova; e, per un altro verso, viene a configurarsi come obbligatorio: giustificandosi, in tali ipotesi, l'adozione del modulo in questione «con le esigenze di celerità, immediatezza ed esemplarità del processo»;

che, non potendo, tuttavia, «l'accelerazione del rito [...] comunque comportare una attenuazione delle garanzie difensive», anche nei casi di giudizio direttissimo «atipico» dovrebbe ritenersi richiesta l'osservanza del termine di quindici giorni, di cui al citato art. 449 cod. proc. pen.: prospettiva nella quale il rito in parola dovrebbe considerarsi obbligatorio solo «in via tendenziale», vale a dire nei soli limiti in cui non siano necessarie «speciali indagini», incompatibili con l'inderogabile rispetto del predetto termine;

che tale soluzione interpretativa — condivisa da un ampio settore della dottrina — risulterebbe, tuttavia, «assolutamente minoritaria nella giurisprudenza di legittimità», come del resto attesterebbe la sentenza di annullamento emessa dalla Corte di cassazione nel giudizio *a quo*;

che — ove interpretata in conformità all'indirizzo giurisprudenziale dominante, assunto dal giudice *a quo* quale «diritto vivente» — la disposizione dell'art. 6, comma 5, del decreto-legge n. 122 del 1993 si rivelerebbe lesiva, sotto più aspetti, della Carta costituzionale;

che, in particolare, l'esenzione dell'organo dell'accusa dal rispetto del termine di quindici giorni determinerebbe «un grave sbilanciamento tra i poteri del pubblico ministero e i diritti dell'imputato in danno di quest'ultimo»: in tal modo, infatti, si consentirebbe al pubblico ministero di procedere ad indagini preliminari prolungate nel tempo e «approfondite nel merito», portandole a conoscenza dell'imputato solo nel momento in cui lo stesso venga presentato al giudice del dibattimento;

che «un tale esito» si giustificerebbe nei casi previsti dall'art. 449, comma 5, cod. proc. pen., nei quali proprio la brevità del termine di quindici giorni impedisce lo svolgimento di indagini di notevole complessità ed il sistema è riequilibrato dalla facoltà dell'imputato di ottenere un corrispondente termine di dieci giorni per approntare la sua difesa (art. 451, comma 6, cod. proc. pen.); mentre altrettanto non potrebbe dirsi allorché il pubblico ministero venga abilitato a compiere atti di indagine senza limitazioni temporali, diverse da quelle previste dall'art. 405, comma 2, cod. proc. pen.;

che tale rilievo sarebbe sufficiente a far ritenere violati sia l'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento tra coloro che vengono sottoposti a giudizio direttissimo nei casi indicati dall'art. 449 cod. proc. pen. e coloro che sono sottoposti al medesimo giudizio nelle ipotesi di cui al decreto-legge n. 122 del 1993; sia l'art. 24 Cost., sotto il profilo della compressione delle garanzie difensive; sia, infine, l'art. 111 Cost., sotto il profilo della alterazione della condizione di parità delle parti e della lesione del diritto dell'imputato ad essere informato, nel più breve tempo possibile, della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico e, conseguentemente, del diritto a disporre di un tempo adeguato per preparare la propria difesa;

che nel giudizio di costituzionalità si è costituito M. T., imputato nel giudizio *a quo*, concludendo per l'accoglimento della questione.

Considerato che il Tribunale di Verona dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 5, del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 1993, n. 205, nella parte in cui — stabilendo che per i reati previsti dall'art. 5, comma 1, del medesimo decreto-legge si procede con giudizio direttissimo anche fuori dei casi previsti dall'art. 449 del codice di procedura penale, salvo che siano necessarie speciali indagini — non prevede, «secondo l'interpretazione maggioritaria della giurisprudenza di legittimità» — interpretazione cui il rimettente è tenuto ad uniformarsi, a fronte del principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione con sentenza di annullamento — «che l'imputato debba essere presentato in udienza nel termine di quindici giorni dall'arresto o dall'iscrizione nel registro delle notizie di reato»;

che il rimettente censura, in specie, lo squilibrio che — alla luce di detta interpretazione — verrebbe a determinarsi fra la posizione del pubblico ministero, il quale sarebbe libero di svolgere attività investigativa senza altro limite temporale che quello generale di durata delle indagini preliminari; e la posizione dell'imputato, che — posto a conoscenza dei risultati di detta attività investigativa unicamente in occasione della presentazione al giudice del dibattimento — disporrebbe, invece, per approntare la propria difesa, solo del ristretto termine di dieci giorni contemplato dall'art. 451, comma 6, cod. proc. pen;

che — ad avviso del giudice *a quo* — la compressione dei tempi per la predisposizione della difesa rispetto a quelli previsti nel rito ordinario, che caratterizza il giudizio direttissimo, si giustificerebbe solo quando l'attività di indagine del pubblico ministero non abbia carattere complesso: condizione, questa, che verrebbe assicurata — nell'ambito del giudizio direttissimo «tipico» — proprio dalla brevità dello *spatium temporis* di cui l'organo dell'accusa dispone per l'instaurazione del rito speciale; ma che, in assenza di omologo sbarramento temporale, potrebbe rimanere viceversa elusa nell'ipotesi di giudizio direttissimo «atipico» oggetto di scrutinio;

che da tali considerazioni il rimettente fa quindi discendere la violazione tanto dell'art. 3 della Costituzione, per la disparità di trattamento tra coloro che sono sottoposti a giudizio direttissimo nei casi previsti dall'art. 449 cod. proc. pen. e coloro che sono assoggettati a tale rito ai sensi della norma censurata; quanto degli artt. 24 e 111 Cost., in ragione della compromissione del diritto di difesa, della parità delle parti nel processo, del diritto dell'imputato ad essere informato nel più breve tempo possibile dell'accusa a suo carico e a disporre di un tempo adeguato per preparare la difesa;

che, tuttavia, è lo stesso giudice *a quo* a sottolineare — quale premessa alle proprie argomentazioni — la differenza esistente, sul piano dei presupposti, fra il giudizio direttissimo «tipico», disciplinato dal codice di rito, e la figura «atipica» del medesimo rito regolata dalla norma denunciata: il Tribunale rimettente rimarca, infatti, come il primo postuli una «particolare [...] situazione di evidenza della prova», connessa all'avvenuto arresto in flagranza o alla confessione dell'indagato nel corso dell'interrogatorio; mentre la seconda si leghi alla semplice assenza della necessità di «speciali indagini»: essendo il rito speciale giustificato, in tale seconda ipotesi, da esigenze di «immediatezza ed esemplarità del processo» relativo a particolari categorie di illeciti;

che è palese, per altro verso, come il concetto di «prova evidente» (il quale evoca una prognosi di accertamento fortemente semplificato della responsabilità dell'imputato) si ponga, rispetto al paradigma della «non necessità di speciali indagini» (che richiama, in negativo, la sola non complessità dell'attività investigativa), in un rapporto di *species ad genus*: se, infatti, l'esistenza di una «prova evidente» implica sempre la «non necessità di speciali indagini», non è vero l'inverso;

che, in simile prospettiva, l'allineamento, invocato dal rimettente, delle due ipotesi poste a confronto quanto ai termini di instaurazione del rito — allineamento che una parte della giurisprudenza di legittimità ritiene peraltro praticabile già in via interpretativa, come lo stesso rimettente ricorda — non potrebbe essere comunque considerato come l'unica soluzione, costituzionalmente obbligata, onde eliminare i possibili squilibri che la disposizione denunciata, nella diversa interpretazione oggetto di censura, risulterebbe in assunto idonea a produrre;

che, difatti, il rimettente denuncia l'inadeguatezza dei termini di difesa non in assoluto, ma solo in un'ottica comparativa rispetto alla «consistenza» delle indagini svolte dal pubblico ministero e avendo di mira, in sostanza, una ipotesi «patologica» rispetto al sistema: quella, cioè, del mancato rispetto, da parte del pubblico ministero, della condizione legale di instaurazione del giudizio direttissimo «atipico» de quo, rappresentata dalla «non necessità di speciali indagini»;

che, in tale ottica, l'esigenza di evitare che l'organo dell'accusa concretamente promuova il suddetto giudizio dopo aver esperito investigazioni complesse, potrebbe essere soddisfatta anche con strumenti diversi dalla previsione di uno sbarramento temporale «preventivo» (e, a fortiori, di uno sbarramento temporale identico a quello stabilito per il giudizio direttissimo «tipico», che poggia su un presupposto non omologo): essendo ipotizzabili anche controlli successivi, ovvero sanzioni processuali, collegate all'accertamento di una concreta lesione del diritto di difesa, quale conseguenza dell'elusione del presupposto legale di instaurazione del rito;

che l'individuazione di siffatti rimedi implicherebbe, peraltro, scelte discrezionali, che esulano dai poteri di questa Corte, restando necessariamente rimesse al legislatore;

che, pertanto — a prescindere da ogni possibile rilievo circa il carattere meramente astratto della violazione del diritto di difesa ventilata dal rimettente, il quale non precisa quali strumenti defensionali sarebbero stati concretamente sacrificati nel caso di specie, in dipendenza del modello processuale censurato — la richiesta di pronuncia additiva rivolta dal rimettente medesimo a questa Corte si palesa 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. 6, comma 5, del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122 (Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 1993, n. 205, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dal Tribunale di Verona con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* FLICK

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 14 giugno 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 27

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 giugno 2007  
(della Regione Veneto)*

**Turismo - Professioni - Guida turistica e accompagnatore turistico - Divieto di subordinazione ad autorizzazioni preventive, al rispetto di parametri numerici e di requisiti di residenza - Libero esercizio per i titolari di laurea in lettere con indirizzo in storia dell'arte o in archeologia e per i titolari di laurea o diploma universitario in materia turistica - Obbligo per le Regioni di promuovere sistemi di accreditamento per le guide turistiche specializzate in particolari siti, località e settori - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale, contrasto con quanto statuito dalla legge regionale e assenza della necessaria concertazione - Denunciata violazione della competenza regionale residuale nelle materie del turismo e della istruzione e formazione professionale, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 2 aprile 2007, n. 40, art. 10, comma 4.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Istruzione - Istruzione tecnico professionale - Inserimento nel secondo ciclo di istruzione degli istituti tecnici e degli istituti professionali e abrogazione dei licei economici e tecnologici già previsti dal d. lgs. n. 226 del 2005 - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale e assenza della necessaria concertazione - Denunciata violazione della competenza regionale residuale nella materia della istruzione e formazione professionale, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 2 aprile 2007, n. 40, art. 13, comma 1.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Istruzione - Istruzione tecnico professionale - Potenziamento e riordino degli istituti tecnici e professionali - Ascrizione nell'unica categoria di «istituti tecnici e professionali» ai fini del conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale e assenza della necessaria concertazione - Denunciata violazione della competenza regionale residuale nella materia della istruzione e formazione professionale, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 2 aprile 2007, n. 40, art. 13, comma 1-bis.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Istruzione - Istruzione tecnico professionale - Previsione di regolamenti ministeriali per il riordino degli istituti tecnici e professionali, disciplinanti riduzione degli indirizzi, scansione dei percorsi, previsione di un monte ore delle lezioni sostenibile, riorganizzazione delle materie di insegnamento - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale e assenza della necessaria concertazione - Denunciata violazione della competenza regionale residuale nella materia della istruzione e formazione professionale, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 2 aprile 2007, n. 40, art. 13, comma 1-ter.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Istruzione - Istruzione tecnico professionale - Termine del 31 luglio 2008 per l'adozione dei regolamenti ministeriali di riordino, con differimento di un anno della data di avvio dei nuovi percorsi liceali e degli istituti di istruzione e formazione - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale e assenza della necessaria concertazione - Denunciata violazione della competenza regionale residuale nella materia della istruzione e formazione professionale, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 2 aprile 2007, n. 40, art. 13, comma 1-quater.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Istruzione - Istruzione tecnico professionale - Soppressione, nell'intero testo del d.lgs. n. 226 del 2005, di ogni riferimento ai licei economici e tecnologici e reintroduzione degli istituti tecnici e istituti professionali nell'ordinamento quale ciclo ordinario di studi - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale e assenza della necessaria concertazione - Denunciata violazione della competenza regionale residuale nella materia della istruzione e formazione professionale, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 2 aprile 2007, n. 40, art. 13, commi 8-*bis* e 8-*ter*.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Ricorso della Regione Veneto, in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, on. dott. Giancarlo Galan, a ciò autorizzato con delibera della giunta regionale n. 1244 dell'8 maggio 2007, rappresentata e difesa, come da mandato a margine del presente atto, dall'avv. Ezio Zanon dell'Avvocatura regionale e dall'avv. Andrea Manzi del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio legale di quest'ultimo in Roma, via F. Confalonieri, 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, degli articoli 10, comma 4, e 13, commi 1, 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater*, 8-*bis* e 8-*ter* della legge 2 aprile 2007, n. 40 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese» — pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 2 aprile 2007, n. 77 - suppl. ord. n. 91/L —, per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione nonché del principio di leale collaborazione.

#### F A T T O

Con legge 2 aprile 2007, n. 40, è stato convertito con modificazioni il decreto-legge n. 7 del 2007 recante «Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese» (c.d. Bersani 2). Il decreto convertito prevede una pletera di disposizioni riferite a materie diverse, finalizzate, come dichiarato nelle premesse dell'intervento normativo d'urgenza, a rimuovere ostacoli allo sviluppo economico e ad adottare misure a garanzia dei diritti dei consumatori, nonché a rendere più concorrenziali gli assetti del mercato e favorire la crescita della competitività del sistema produttivo nazionale, in ossequio ai principi sanciti dalla normativa comunitaria.

In dettaglio, nell'ambito del Capo II concernente le misure urgenti per lo sviluppo imprenditoriale e la promozione della concorrenza, l'art. 10, rubricato «Misure urgenti per la liberalizzazione di alcune attività economiche», raccoglie specifiche norme volte a garantire la libertà di concorrenza ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato.

Il comma 4 del citato articolo disciplina l'attività di guida turistica e accompagnatore turistico, disponendo che tali attività non possano essere subordinate all'obbligo di autorizzazioni preventive, al rispetto dei parametri numerici e dei requisiti di residenza, fermo restando il possesso dei requisiti di qualificazione professionale previsti dalle normative regionali. Inoltre, il secondo periodo del medesimo comma dispone che ai titolari di laurea in lettere — con indirizzo in storia dell'arte o in archeologia — o titolo equipollente non debba essere negato l'esercizio dell'attività di guida turistica, neppure subordinandolo allo svolgimento dell'esame abilitante o di altre prove selettive, fatta salva la previa verifica delle conoscenze linguistiche e del territorio di riferimento.

Ancora, il quarto periodo dello stesso comma dispone che ai titolari di laurea o diploma universitario in materia turistica o titolo equipollente non possa essere negato l'esercizio dell'attività di accompagnatore turistico, fatta salva la previa verifica delle conoscenze specifiche quando non siano state oggetto del corso di studi.

Nel proseguo del testo normativo in esame si osserva che l'art. 13 reca disposizioni urgenti in materia di istruzione tecnico professionale e di valorizzazione dell'autonomia scolastica, introducendo, al comma 1, una modifica del d.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226 (c.d. Riforma Moratti), finalizzata all'inserimento nel secondo ciclo di istruzione degli istituti tecnici e degli istituti professionali di cui all'art. 191, comma 2, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 «Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado». Conseguentemente dal testo del d.lgs. n. 226 del 2005 viene espunta, mediante l'abrogazione espressa di alcune disposizioni, la previsione dei licei economici e tecnologici precedentemente previsti dalla «Riforma Moratti» in sostituzione degli istituti tecnici e degli istituti professionali.

Il comma 1-*bis* stabilisce il potenziamento ed il riordino degli istituti tecnici e professionali di cui al decreto legislativo n. 297 del 1994, destinati ad essere iscritti, per effetto della novella, nell'unica categoria di «istituti tecnici e professionali» ai fini del conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore.

Il comma 1-*ter*, inoltre, individua in uno o più regolamenti di spettanza del Ministro competente lo strumento asprimento normativo per il riordino sopra citato, con il quale disciplinare, tra l'altro, la riduzione degli attuali indirizzi, la scansione dei percorsi, la previsione di un monte ore delle lezioni sostenibile, la riorganizzazione delle materie di insegnamento.

Ed ancora, il comma 1-*quater* dell'articolo *de quo* nel fissare — al 31 luglio 2008 — il termine, peraltro ordinatorio, entro il quale i regolamenti di riordino devono essere adottati, modifica il d.lgs. n. 226 del 2005, differendo di un anno — dall'anno scolastico e formativo 2008-2009 all'anno successivo 2009-2010 —, la data di avvio dei nuovi percorsi liceali e degli istituti di istruzione e formazione.

Infine, i commi 8-*bis* e 8-*ter* apportano ulteriori significative modifiche al d.lgs. n. 226 del 2005, laddove esplicitamente sanciscono la soppressione, nell'intero testo di legge, di ogni riferimento ai licei economici e tecnologici ed escludono, dall'ambito applicativo delle abrogazioni espresse di cui all'art. 31, comma 2 del d.lgs. n. 226 del 2005, gli istituti tecnici e gli istituti professionali, che, conseguentemente, sono così nuovamente introdotti nell'ordinamento quale ciclo ordinario di studi.

L'assetto normativo che scaturisce dalle disposizioni sopra indicate lede l'autonomia legislativa della regione con specifico riferimento alle materie di competenza regionale costituzionalmente garantite. Inoltre si lamenta la lesione del principio di leale collaborazione per l'assenza della ritenuta necessaria concertazione con la regione.

Attesa la non completa omogeneità delle norme oggetto di censura, si ritiene, per ragioni di chiarezza espositiva, di analizzare partitamente ciascuno delle norme impugnate per meglio illustrare i profili di illegittimità costituzionale denunciati.

## D I R I T T O

1. — *Art. 10, comma 4, per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni.*

L'art. 10 della legge 2 aprile 2007, n. 40 nella volontà di dettare «Misure urgenti per la liberalizzazione di alcune attività economiche», ha previsto, al comma 4, che: «Le attività di guida turistica e accompagnatore turistico, come disciplinate dalle legge 29 marzo 2001, n. 135, e successive modificazioni, non possono essere subordinate all'obbligo di autorizzazioni preventive, al rispetto di parametri numerici e a requisiti di residenza, fermo restando il possesso dei requisiti di qualificazione professionale previsti dalle normative regionali. Ai soggetti titolari di laurea in lettere con indirizzo in storia dell'arte o in archeologia o altro titolo equipollente, l'esercizio dell'attività di guida turistica non può essere negato, né subordinato allo svolgimento dell'esame abilitante o di altre prove selettive, salva la previa verifica delle conoscenze linguistiche e del territorio di riferimento. Al fine di migliorare la qualità dell'offerta del servizio in relazione a specifici territori o contesti tematici, le regioni promuovono sistemi di accreditamento, non vincolanti, per le guide turistiche specializzate in particolari siti, località e settori. Ai soggetti titolari di laurea o diploma universitario in materia turistica o titolo equipollente non può essere negato l'esercizio di accompagnatore turistico, fatta salva la previa verifica delle conoscenze specifiche quando non siano state oggetto del corso di studi. I soggetti abilitati allo svolgimento dell'attività di guida turistica nell'ambito dell'ordinamento giuridico del Paese comunitario di appartenenza operano in regime di libera prestazione dei servizi senza necessità di alcuna autorizzazione, né abilitazione, sia essa generale o specifica».

La disciplina stabilita dal legislatore statale viola l'autonomia legislativa riconosciuta alla regione in materia di turismo, nel cui ambito ricade la disciplina delle professioni turistiche.

La materia «turismo», in quanto non contemplata tra quelle di competenza esclusiva dello Stato, o concorrente della regione, ai sensi, rispettivamente, dei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione, appartiene sicuramente all'ambito di competenza legislativa residuale della regione, a termini del quarto comma dello stesso articolo.

Codesta ecc.ma Corte ha avuto modo di precisare che nella materia del turismo le regioni ben possono esercitare tutte le attribuzioni di cui ritengano essere titolari, approvando una disciplina che può anche essere sostitutiva di quella statale (sentenza n. 197 del 2003).

E così, al pari della quasi totalità delle regioni italiane, ha fatto la regione Veneto, che, con la legge regionale 4 novembre 2002, n. 33, recante «Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo» ha disciplinato in maniera organica l'intero settore, ivi comprese le professioni turistiche.

In particolare, nell'ambito del Capo IV, la regione ha individuato le figure professionali, ne ha disciplinato l'esercizio e ne ha definito le competenze, prevedendo, per l'esercizio delle stesse, il superamento di un esame di abilitazione, l'iscrizione ad un elenco provinciale e il rilascio di una licenza da parte dei comuni.

Orbene, il comma 4 dell'art. 10 della legge n. 40 del 2007 si pone in antitesi rispetto a quanto statuito dalla regione Veneto nella propria legge.

La legge impugnata, per le ragioni che di seguito saranno indicate, è illegittima per violazione dell'art. 117 della Costituzione, e quindi rappresenta una lesione delle attribuzioni costituzionalmente garantite alla regione.

A questo proposito, a nulla vale invocare il principio comunitario di libera concorrenza, richiamato dal comma 1 dell'art. 10 al fine di superare le censure prospettate ed affermare la competenza statale.

Sull'argomento, è bene richiamare quanto da codesto ill.mo Collegio è stato più volte affermato a proposito dei limiti che incontra lo Stato quando legifera nella materia «tutela della concorrenza», di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117, evocata nel comma 1 dell'art. 10, laddove è richiamato il principio comunitario di libera concorrenza.

A tale materia, al pari di altre appartenenti alla competenza esclusiva dello Stato, è stata attribuita una portata trasversale, avente carattere di funzione, esercitabile sui più diversi oggetti.

Tuttavia, proprio il carattere di trasversalità attribuito alla tutela della concorrenza, rende evidente la necessità di determinarne i limiti, affinché l'esercizio di essa non vanifichi, in definitiva, «lo schema di riparto dell'art. 117 Cost., che vede attribuite alla potestà residuale e concorrente delle regioni materie la cui disciplina incide innegabilmente sullo sviluppo economico». (Corte costituzionale, sentenza n. 14 del 2004).

A tale proposito, la Corte ha avuto modo di osservare che l'ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente alla tutela della concorrenza viene delineato sulla base di un giudizio di proporzionalità ed adeguatezza dell'intervento rispetto all'obiettivo perseguito (sentenza n. 272 del 2004).

Alla luce di tale criterio, l'invocazione del principio di libera concorrenza non è, nel caso specifico, sufficiente per superare le censure di illegittima compressione dell'autonomia regionale ed affermare la competenza statale.

Il comma 4 dell'art. 10, nella sua interezza, appare inadeguato rispetto allo scopo di aprire le professioni turistiche al libero mercato.

In particolare, è del tutto irrazionale la scelta del legislatore statale di consentire ai soli titolari di laurea in lettere con indirizzo in storia dell'arte o in archeologia o titolo equipollente l'esercizio dell'attività di guida turistica senza alcuna previa selezione, e, in maniera analoga, consentire ai soli titolari di laurea o diploma universitario in materia turistica o titolo equipollente l'esercizio dell'attività di accompagnatore turistico senza ulteriore esame.

Ciò in quanto manca di reale consequenzialità logica la scelta di esentare dall'esame di abilitazione, peraltro previsto dalla legge regionale n. 33 del 2002 proprio al fine di tutelare la qualità del servizio offerto ai «consumatori», solamente i titolari dei titoli di studio sopra specificati, sulla base di una aprioristica valutazione di sufficienza di quei titoli rispetto all'esercizio delle attività di guida turistica o di accompagnatore turistico.

Inoltre la norma, irragionevolmente, reintroduce di fatto la necessità di una prova abilitante, allorché, nel seguito del secondo periodo del comma 4, richiede per le guide turistiche «la previa verifica delle conoscenze linguistiche e del territorio di riferimento», e, per gli accompagnatori turistici, «la previa verifica delle conoscenze specifiche quando non siano state oggetto del corso di studi».

L'estrema contraddittorietà della disposizione impugnata, con le prevedibili difficoltà applicative che comporterà, conferma il fatto che essa supera certamente i limiti della tutela della concorrenza nell'ambito delle professioni turistiche.

Né, sotto altro profilo — al quale si accenna per mero scrupolo difensivo — il titolo di legittimazione dell'intervento statale nella materia *de qua* può rinvenirsi ipotizzando che le professioni turistiche siano, per così dire, «attratte» nella materia concorrente delle «professioni» (articolo 117, terzo comma, Cost.) a discapito della materia esclusiva del «turismo», della quale, anche nel vigore del precedente regime costituzionale di riparto delle competenze, le professioni turistiche erano, senza alcun dubbio, parte integrante (Corte costituzionale, sentenza n. 459 del 2005).



A tacere del fatto che nessun riferimento alla materia «professioni» risulta dal testo dell'articolo in esame, traendo le mosse da un simile assunto si giungerebbe alla paradossale conclusione che, transitando la materia «turismo» da competenza concorrente a competenza esclusiva (come riconosciuto, si ripete, a più riprese, da codesta ecc.ma Corte), sull'argomento delle professioni collegate al turismo le regioni incontrerebbero maggiori limitazioni di quando in materia di professioni non avevano competenza alcuna.

Non può essere, infatti, accettata una lettura del nuovo testo costituzionale — e, quindi, della sottesa attribuzione di competenza — tanto restrittiva dell'autonomia regionale da privare di significato il quarto comma dell'articolo 117 e ridurre, di fatto, la potestà legislativa regionale alla sola potestà concorrente, magari concepita in modo più restrittivo rispetto al passato assetto istituzionale.

Si aggiunga che la competenza legislativa regionale sul punto è riconosciuta, sia pure per implicito e non poteva essere diversamente, proprio dalla norma in esame, nella parte in cui, a seguito delle modifiche introdotte in sede di conversione, fa riferimento ai «(...) requisiti di qualificazione professionale previsti dalle normative regionali», eliminando il precedente rinvio alla legge 29 marzo 2001, n. 135, giudicato, anche dal Servizio studi della Camera dei deputati come «incongruo (...) in quanto trattasi (...) di materie (*rectius*: requisiti) non disciplinate dalla suddetta legge (cioè la richiamata legge n. 135 del 2001) bensì da leggi delle singole regioni» (così, testualmente, Camera dei deputati, XV Legislatura, Servizio studi, Progetti di legge, «Promozione della concorrenza e tutela dei consumatori», d.l. 31 gennaio 2007, n. 7 - A.C. 2201, Dossier n. 96 del 6 febbraio 2007, pag. 1 e ss.)

In ogni caso, nella denegata ipotesi in cui si considerasse legittimo l'intervento dello Stato, esso risulta comunque lesivo del principio di leale collaborazione.

Codesta ecc.ma Corte, affrontando la questione degli interventi finanziari dello Stato in materie di competenza regionale, ha affermato che «la necessità di assicurare il rispetto delle attribuzioni costituzionalmente garantite alle regioni, impone di prevedere che queste ultime siano pienamente coinvolte nei processi decisionali concernenti il riparto dei fondi», ritenendo «costituzionalmente necessario, al fine di assicurare in modo adeguato la leale collaborazione tra istituzioni statali e regionali», l'adozione dello strumento dell'intesa (sentenza n. 222 del 2005).

Tale decisione attribuisce al principio di leale collaborazione, proprio per la genericità di tale parametro, il carattere di strumento idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti tra Stato e regioni, e consente di sostenere, in via generale, che quando l'intervento dello Stato si interseca con ambiti di competenza concorrente o residuale delle stesse, queste ultime devono essere pienamente coinvolte nei processi decisionali che portano all'adozione dell'atto.

A tale scopo, si rende necessaria l'adozione di uno strumento che consenta una paritaria codeterminazione del contenuto dello stesso, e la stessa Corte ha più volte indicato l'intesa tra Stato e regioni come una delle possibili forme di attuazione del principio (sentenza n. 27 del 2004).

Infine, non rispettosa della competenza regionale in materia di formazione professionale risulta la disposizione impugnata nella parte in cui impone «.... le Regioni promuovono ...» alle regioni di promuovere sistemi di accreditamento per le guide turistiche specializzate in particolari siti, località e settori.

La materia «istruzione e formazione professionale», non inclusa nell'elenco delle materie attribuite dal secondo comma alla legislazione dello Stato, ed espressamente esclusa dal terzo comma dell'articolo 117, rientra nella competenza legislativa esclusiva regionale di cui al comma quarto del medesimo articolo (Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2005).

Invero, pare indubitabile che le modalità organizzative e la disciplina del concreto svolgimento dell'attività formativa esterna sul territorio regionale rientrino tra le prerogative proprie delle regioni (Corte costituzionale, sentenza n. 51 del 2005), e pertanto costituisce una scelta autonoma di ciascuna di esse quella di introdurre o meno particolari sistemi di accreditamento che abbiano come scopo quello di elevare la qualità dell'offerta del servizio di guida turistica.

Si rivela dunque illegittima, per violazione dell'articolo 117, la scelta, operata dal legislatore statale, di introdurre nei singoli sistemi regionali di formazione della professione di guida turistica l'accREDITAMENTO, quale fattore di specializzazione e, quindi, di particolare qualificazione dell'offerta.

2. — *Articolo 13, commi 1, 1-bis, 1-ter, 1-quater, 8-bis e 8-ter per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.*

Come già osservato, l'articolo 13 del d.l. n. 7 del 2007, come modificato dalla legge di conversione, nei primi commi disciplina «l'istruzione tecnico-professionale» nonché la «valorizzazione dell'autonomia scolastica».

Segnatamente, al comma 1 del citato articolo, il legislatore statale modifica surrettiziamente il decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226 recante «Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione» attraendo nel sistema dell'istruzione, accanto ai licei, gli istituti tecnici e gli istituti professionali che precedentemente erano stati esclusi dal medesimo decreto legislativo.

Correlativamente, la seconda parte del comma 1 abroga gli articoli riferiti ai licei tecnologici ed economici.

Inoltre, la legge di conversione completa il quadro del riordino laddove, per un verso, il comma 8-*bis*, attraverso una puntuale operazione di drafting normativo sul decreto legislativo n. 226 del 2005, abroga ogni riferimento ai licei economici e tecnologici, e per altro verso, il comma 5-*ter* esclude dall'articolo 31, comma 2 del decreto legislativo n. 226 del 2005, concernente le abrogazioni espresse, il riferimento agli istituti tecnici e agli istituti professionali.

Al riguardo per comprendere appieno gli effetti e le ripercussioni della modifica *supra* delineata nel contesto costituzionale, si reputa necessario inquadrare la stessa nel più generale ambito normativo in cui incide.

Il decreto legislativo n. 226 del 2005 emanato in attuazione della legge delega 28 marzo 2003, n. 53, aveva definito «le norme generali in materia di istruzione» ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera *n*) della Costituzione, nonché «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili», di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera *m*) della Costituzione medesima, correlandoli al diritto-dovere di istruzione di cui all'articolo 34 della Carta fondamentale della Repubblica italiana. Il decreto citato, pertanto, aveva appunto stabilito le norme generali ed i livelli essenziali con riferimento al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione.

Scopo del nuovo sistema era dunque assicurare a tutti il diritto alla istruzione e alla istruzione e formazione professionale, secondo standard uniformi stabiliti dal legislatore nazionale in accordo con le regioni. La procedura concertativa introdotta risultava conforme al dettato costituzionale, essendo indiscutibile l'incidenza prodotta dalla determinazione degli standard medesimi sull'esercizio concreto delle competenze legislative delle regioni, qualificabili come concorrenti se riferite alla materia «istruzione» e residuali se riferite alla materia «istruzione e formazione professionale».

Come più volte affermato da codesta ecc.ma Corte, allorquando la materia di competenza statale si incroci per taluni aspetti con materie di competenza regionale concorrente o residuale, nelle ipotesi in cui non sia possibile utilizzare il criterio della prevalenza di materia, trova applicazione il criterio della leale collaborazione (*ex plurimis*: sentenza 8 giugno 2005, 219).

In perfetta aderenza con l'assunto anzidetto la legge delega del 2003 imponeva l'obbligo di procedere mediante decreti legislativi, sentita la Conferenza unificata, con la precisazione che ulteriori disposizioni correttive ed integrative dei medesimi decreti potessero essere adottate solo attraverso le stesse procedure indicate nella legge delega. Conseguentemente, il processo collaborativo era stato esteso all'intera fase attuativa della legge delega *de qua*, incluse le modifiche successive al primo impianto normativo. Con la legge in esame, per contro, non solo le disposizioni modificative ed integrative del decreto legislativo n. 226 del 2005 non sono state preventivamente sottoposte alla Conferenza unificata, ma viene rimossa unilateralmente ed in radice la stessa procedura concertativa.

Inoltre, nello stesso decreto legislativo n. 226 del 2005, nel Capo V riferito alle norme transitorie e finali, era stato esplicitamente previsto che il primo avvio dei percorsi di istruzione e formazione professionale fosse sottoposto alla preventiva definizione di alcuni specifici aspetti normativi con appositi accordi in Conferenza Stato-regioni, nonché che, ogniqualvolta, con decreto del Ministro competente in materia di istruzione, fossero avviati i nuovi percorsi liceali, dovesse essere preventivamente sentita la Conferenza unificata.

Orbene, nel sistema educativo di istruzione e formazione tracciato dalla legge delega n. 53 del 2003 e dal successivo decreto legislativo n. 226 del 2005, come succintamente ricostruito, il legislatore statale aveva chiaramente delineato la distinzione tra il sistema «istruzione», costituito dai licei e assoggettato alla competenza concorrente regionale e il sistema «istruzione e formazione professionale» costituito dalle istituzioni scolastiche e formative disciplinate dalla regione in quanto di competenza esclusiva regionale. E che quest'ultima integrasse una competenza esclusiva regionale era stato riconosciuto dallo stesso legislatore statale nell'articolo 15, comma 2 del decreto legislativo n. 226 del 2005.

Ma vi è di più.

Nell'ambito della disciplina concernente i licei, il legislatore statale aveva distinto varie tipologie di istituti liceali introducendo due nuove figure: il liceo economico e quello tecnologico. Per effetto dell'inserimento dei due nuovi istituti, con il medesimo decreto legislativo n. 226 del 2005 erano stati abrogati, ai sensi dell'articolo 31,

comma 2, gli istituti tecnici, sostituiti dai licei tecnologici, e gli istituti professionali, sostituiti dai licei economici, già previsti all'articolo 191 del d.P.R. 16 aprile 1994, n. 297 «Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado».

L'effetto abrogativo, peraltro, era stato differito all'anno scolastico successivo al completo esaurimento delle classi che, quindi, all'entrata in vigore del decreto legislativo di cui si tratta, continuavano l'attività didattica.

D'altro canto si deve rilevare come la sostituzione fosse strettamente connessa alla modifica dell'assetto costituzionale in quanto l'utilizzo della locuzione «istruzione e formazione professionale» appare espressione semantica della volontà di separare «l'istruzione», costituita dalle strutture scolastiche che impartiscono le discipline culturali generali, dalla «istruzione e formazione professionale» riferita alle strutture scolastiche dedicate all'insegnamento di discipline professionalizzanti.

Pertanto, in armonia con il nuovo quadro delle competenze costituzionali, il legislatore statale del 2003 aveva deciso di includere nel sistema dell'istruzione solo i licei attribuendo ad essi, compresi quelli tecnologici ed economici, percorsi di insegnamento finalizzati a discipline di cultura generale e solo limitatamente a discipline professionalizzanti, con esclusione appunto degli istituti tecnici e professionali. Tali istituti, ai sensi dell'articolo 191, comma 3, del d.P.R. n. 297 del 1994, sono caratterizzati da tipologie di insegnamento strettamente connesse al primo inserimento nel mondo del lavoro, come inequivocabilmente specificato nel testo della disposizione richiamata. Detta norma, infatti, precisa che gli istituti tecnici «hanno per fine precipuo quello di preparare all'esercizio di funzioni tecniche od amministrative, nonché di alcune professioni, nei settori commerciale e dei servizi, industriale, delle costruzioni, agrario, nautico ed aeronautico», mentre gli istituti professionali «hanno per fine precipuo quello di fornire la specifica preparazione tecnico-pratica per l'esercizio di mansioni qualificate nei settori commerciale, e dei servizi, industriale ed artigiano, agrario e nautico».

Dalle definizioni sopra riportate emerge con evidente chiarezza come i due istituti siano molto simili, in quanto entrambi finalizzati al conseguimento di un diploma di istruzione secondaria superiore quale titolo a carattere professionalizzante, attraverso percorsi privilegiati modalità di insegnamento prettamente tecnico-pratiche. La disciplina relativa ai titoli ed alle qualifiche in argomento, infatti, è attualmente di competenza esclusiva regionale e lo stesso decreto legislativo n. 226 del 2005, al comma 13 dell'articolo 1, aveva testualmente ribadito che: «Tutti i titoli e le qualifiche a carattere professionalizzante sono di competenza delle regioni e province autonome e vengono rilasciati esclusivamente dalle istituzioni scolastiche e formative del sistema d'istruzione e formazione professionale».

La *ratio* della non annoverabilità dei medesimi all'ambito dell'istruzione e la conseguente abrogazione normativa consentiva alle regioni di poter costituire, in forza della propria potestà legislativa residuale, istituzioni pubbliche con funzioni analoghe a quelle degli istituti tecnici e professionali da inserire nel sistema dell'istruzione e formazione professionale.

Ed invero, codesta ecc.ma Corte nel definire l'ambito applicativo della materia «istruzione e formazione professionale» ha affermato espressamente che detta competenza esclusiva delle regioni riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole regioni possano approntare in relazione alla peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi (cfr. sentenza 28 gennaio 2005, n. 50).

La pronuncia, oltre a stabilire i margini della potestà legislativa regionale in *subjecta materia*, conferma, altresì, l'assetto normativo ad ora delineato per quanto concerne la potestà amministrativa regionale.

Già il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59», a Costituzione invariata, infatti, aveva definito la «formazione professionale» come il complesso degli interventi destinati al primo inserimento, inclusa la formazione tecnico-professionale superiore, nonché al perfezionamento, alla riqualificazione e all'orientamento professionali, con valenza prevalentemente operativa, per qualsiasi attività di lavoro e per qualsiasi finalità. Tale ambito, quindi, ricomprendeva anche la formazione impartita dagli istituti professionali, benché non prevedenti corsi di studio di durata quinquennale volti al conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore, nonché la formazione continua, permanente e ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività produttiva.

Inoltre il comma 3 dell'articolo 141 del summenzionato decreto precisava che «l'istruzione artigiana e professionale» coincide con la «formazione professionale».

Se, pertanto, la formazione professionale viene così identificata dalla legge, il quadro normativo *supra* richiamato risultava tutt'altro che in conflitto con la materia «istruzione e formazione professionale» di cui all'attuale

articolo 117, comma terzo, della Costituzione, risultandone, al contrario, arricchito in termini di offerta formativa per quanto particolarmente attiene agli istituti pubblici finalizzati all'insegnamento professionalizzante, senza alcuna compromissione delle potestà garantite dalla Carta fondamentale.

Coerentemente a tale contesto, infatti, l'articolo 28, comma 4 del d.lgs. n. 226 del 2005 aveva previsto il trasferimento aggiuntivo di beni, risorse finanziarie, umane e strumentali necessari per l'esercizio delle ulteriori funzioni e compiti conferiti alle regioni e agli enti locali in conformità a quanto previsto dagli articoli 117 e 118 della Costituzione ed in stretta correlazione con l'attuazione delle disposizioni del Capo III riferito appunto alla «istruzione e formazione professionale».

Il legislatore statale, invece, con il comma 1 ed i successivi commi 8-*bis* e 8-*ter* della legge di conversione in esame modifica completamente quanto concordato in sede di Conferenza unificata relativamente al decreto legislativo n. 226 del 2005 e stabilisce, senza alcun coinvolgimento regionale, non solo di reintrodurre gli istituti tecnici e gli istituti professionali, inserendoli nel sistema dell'istruzione secondaria superiore, ma anche di disciplinarli unilateralmente senza la previsione di alcun modello di concertazione con le regioni, incurante delle prerogative costituzionali garantite alle medesime e in palese violazione del riparto delle competenze legislative disegnato dall'articolo 117 della Costituzione *ut supra* argomentato.

Ed invero la violazione delle prerogative regionali risulta palese sia che si valuti il conflitto emerso tra l'inserimento degli istituti nel sistema dell'istruzione e la *ratio* legislativa del 2003 che aveva considerato gli istituti medesimi rientranti nella materia «istruzione e formazione professionale», sia che si assuma l'appartenenza degli istituti di cui si tratta alla materia «istruzione» di competenza concorrente di cui all'articolo 117, comma terzo della Costituzione.

In punto, anche qualora si giungesse alla dubbia conclusione che la disposizione contenuta nel comma 1, ovvero la determinazione di attrarre gli istituti tecnici e gli istituti professionali nel sistema dell'istruzione, integri un principio fondamentale in materia di istruzione, l'assunto fondante la pretesa legittimità della norma statale circa la statuizione di un principio in materia concorrente, non è sicuramente sostenibile in riferimento ai successivi commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater*.

Infatti, con il comma 1-*bis* il legislatore statale, laddove prevede i riordino ed il potenziamento, sempre di fonte statale, da attuarsi mediante le disposizioni di rango regolamentare di cui al successivo comma 1-*ter*, in sostanza si arroga una competenza disciplinatoria di dettagli incompatibile con il comma terzo dell'articolo 117 della Costituzione.

Pertanto, anche a voler attribuire all'inserimento degli istituti tecnici e degli istituti professionali nel sistema dell'istruzione secondaria superiore valenza di principio generale in materia di istruzione, posizione assolutamente non condivisibile dallo scrivente patrocinio in base alle argomentazioni proposte, proprio la previsione del rinvio ad una successiva disciplina pare confermare come solo al comma 1 sia eventualmente riconoscibile natura di principio fondamentale.

In effetti, al riguardo, codesta ecc. ma Corte ha ampiamente chiarito che in materia di istruzione le norme che integrano i principi fondamentali sono solo quelle che pur sorrette da esigenze unitarie, non esauriscono in sé stesse la loro operatività, ma informano altre norme più o meno numerose.

Ebbene, le ulteriori norme alle quali codesta ecc.ma Consulta si riferisce non possono che essere necessariamente e incontrovertibilmente regionali attesi i tratti caratterizzanti le materie a potestà normativa concorrente ed il nesso sussistente tra disposizioni di principio e norme di dettaglio, di tal che la definizione delle seconde è rimessa all'autonomia regionale al fine di rendere operativi i principi fissati dalle prime.

Qualora, per converso, si accedesse all'ipotesi che il legislatore statale abbia limitato il proprio intervento al comma 1, dell'articolo 13 nell'ambito della competenza concorrente in materia di istruzione, conseguentemente illegittima sarebbe altresì la disposizione contenuta nel comma 1-*ter* che attribuisce al Ministro competente il potere regolamentare in ordine alla disciplina di dettaglio, in palese violazione dell'articolo 117, comma sesto della Costituzione.

Benché sia incontrovertibile la disposizione che consente allo Stato di emanare regolamenti solo in materie di competenza esclusiva, giusta quanto espressamente affermato nel testo costituzionale, viene comunque richiamata, per mera completezza espositiva, una delle più recenti decisioni di codesta ecc.ma Corte, ove è stato inequivocabilmente ribadito, in un giudizio vertente su di un conflitto di attribuzioni, che non spetta allo Stato stabilire con norme regolamentari i requisiti delle società scientifiche e delle associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie, trattandosi di provvedimento incidente sulle competenze costituzionali residuali e concorrenti regionali (sentenza 13 ottobre 2006, n. 328).

In proposito, si evidenzia che oggetto dei regolamenti è proprio la programmazione della rete scolastica, ma tale funzione è già stata delegata alle regioni sin dal d.lgs. n. 112 del 1998. Sul punto specifico si osserva che la funzione in argomento prevista all'articolo 138, comma 1, lettera b) del decreto testé citato, risulta inscindibile dalla funzione di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale di cui alla lettera a), stesso comma, del medesimo articolo.

D'altro canto l'articolo 7, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (c.d. La Loggia) prevede espressamente che, fino alla data di entrata in vigore dei provvedimenti attuativi del novellato articolo 118 della Costituzione, le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale.

Pertanto, secondo l'orientamento di codesta ecc.ma Consulta — che considera implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le regioni di una funzione già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'articolo 138, del d.lgs. n. 112 del 1998 — nella materia *de qua* non si può rinvenire alcuno spazio di intervento per il legislatore statale, (sentenza 13 gennaio 2004, n. 13).

Strettamente connesso ai commi 1-bis e 1-ter è, poi, il comma 1-quater che stabilisce il termine entro il quale i predetti regolamenti dovrebbero essere adottati.

Infine, per completezza di trattazione, ribadita la prospettazione proposta, in ogni caso, l'apodittica pretesa di ascrivere le disposizioni in argomento ad una materia di competenza esclusiva statale non basterebbe a scongiurare la censura afferente la violazione del principio di leale collaborazione.

Come codesta ecc.ma Corte ha già avuto occasione di affermare anche nell'ambito delle potestà esclusive statali si possono intrecciare profili di competenza regionale concorrente e residuale (*cfr.* sentenza 16 giugno 2005, n. 231).

Nel quadro normativo in esame l'interconnessione è innegabile, in quanto il sistema dell'istruzione secondaria deve necessariamente coordinarsi con il sistema dell'istruzione e formazione professionale ed infatti, il comma 1-quinquies in realtà prevede l'adozione di apposite linee guida d'intesa con la Conferenza unificata per raccordare detti sistemi. Tuttavia, la collocazione del momento concertativo in un contesto che ha ormai pregiudicato ogni possibilità di intervento regionale, sostanzialmente vanifica l'intesa, laddove la legge in esame ha già unilateralmente e compiutamente definito la disciplina concernente anche gli istituti tecnici e professionali.

D'altro canto, codesta ecc.ma Corte ha ripetutamente rilevato come questioni di legittimità costituzionale possano scaturire da interferenze tra norme ascrivibili a materie di competenza esclusiva, spettanti allo Stato ed altre, come appunto l'istruzione e la formazione professionale di competenza residuale, alle regioni. In tali ipotesi si verterebbe, più correttamente, in tema di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. La Costituzione non prevede criteri specifici per la composizione di siffatti conflitti ed è quindi necessario il ricorso a principi generali, quale è quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni (sentenza n. 50 del 2005).

Nei commi 1, 8-bis e 8-ter il legislatore, dunque, ha deciso inopinatamente e senza alcun raccordo con la Regione, non essendo previsto alcun momento di concertazione da formalizzare nelle sedi istituzionali proprie, di modificare unilateralmente il decreto legislativo n. 226 del 2005 sconvolgendo quanto precedentemente ed espressamente concordato con le regioni; per di più, nei commi successivi 1-bis, 1-ter e 1-quater, laddove stabilisce la procedura per l'adozione dei regolamenti statali, ha *de facto* escluso illegittimamente qualsiasi possibilità di intervento normativo o istituzionale da parte delle regioni.

P. Q. M.

*Si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 10, comma 4, e 13, commi 1, 1-bis, 1-ter, 1-quater, 8-bis e 8-ter, nonché ogni altra disposizione ad essi conseguenziale, della legge 2 aprile 2007, n. 40 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese» — pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 2 aprile 2007, n. 77 suppl. ord. n. 91/L — per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione nonché del principio di leale collaborazione.*

Venezia-Roma, data 24 maggio 2007

Avv. Ezio ZANON - Avv. Andrea MANZI

## N. 28

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 giugno 2007*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Regioni (in genere) - Norme della Regione Valle d'Aosta - Consiglio regionale - Cause di ineleggibilità e incompatibilità con la carica di consigliere regionale - Ineleggibilità del rettore dell'Università della Valle d'Aosta e dei professori, ricercatori in ruolo e titolari di contratti di insegnamento in corsi universitari realizzati in Valle d'Aosta - Ricorso del Governo - Lamentata restrizione del diritto di elettorato passivo in assenza di motivi adeguati e ragionevoli finalizzati alla tutela di un interesse generale - Denunciata lesione dei diritti inviolabili dell'uomo, del principio di eguaglianza e del diritto di accesso alle cariche elettive.**

- Legge statutaria della Regione Valle d'Aosta approvata 18 aprile 2007, art. 2, commi 1, lett. s) e 2, lett. e).
- Costituzione, artt. 2, 3 e 51.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso cui domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Valle d'Aosta, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, per la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera s) e comma 2, lettera e) della legge regionale statutaria della Valle d'Aosta, pubblicata nel B.U.R. n. 18 del 2 maggio 2007 (Testo di legge di cui all'art. 15, secondo comma, dello statuto speciale, recante «Disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità con la carica di consigliere regionale, ai sensi dell'art. 15, comma secondo, dello statuto speciale», approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 18 aprile 2007, con la maggioranza dei suoi componenti»).

1) *Premessa.*

La proposizione del presente ricorso è stata deliberata dal Consiglio dei ministri nella riunione del 17 maggio 2007.

2) *Violazione degli artt. 2, 3 e 51 della Costituzione.*

La legge regionale impugnata disciplina le cause di ineleggibilità e di incompatibilità con la carica di consigliere regionale, ai sensi dell'art. 15, comma 2, dello statuto speciale della Valle d'Aosta.

In particolare, l'art. 2, al primo comma, lettera s), annovera tra i non eleggibili «il rettore dell'Università della Valle d'Aosta» e, al secondo comma, lettera e), «i professori, i ricercatori in ruolo ed i titolari di contratti di insegnamento in corsi universitari realizzati in Valle d'Aosta».

Le disposizioni richiamate violano gli articoli 2, 3 e 51 della Costituzione.

Difatti, come noto, l'art. 2 della Costituzione garantisce espressamente «i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità», mentre il correlato art. 3 riconosce a tutti i cittadini «pari dignità sociale» ed uguaglianza davanti alla legge «senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali», attribuendo, contestualmente, alla Repubblica il compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

L'art. 51 della Costituzione, poi, al comma 1, prevede testualmente che «tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

E, ancora, al comma 3, si legge che «chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro».

La Corte costituzionale ha più volte ribadito il concetto secondo cui «che l'eleggibilità sia la regola e l'ineleggibilità l'eccezione è principio certamente incontestabile ed incontestato (cfr. *ex pluribus* Corte cost. sent. 5/1978)».

Questo assunto ha avuto come logica conseguenza la pronuncia di illegittimità di numerose fattispecie restrittive del diritto di elettorato passivo (*cfr.* Corte cost. sent. 376/2004 e sent. 344/1993).

Infatti, se l'obiettivo principale è quello di assicurare la libera e genuina espressione del voto popolare nonché la primaria esigenza dell'autenticità della competizione elettorale, occorre che sussista un nesso di necessità e proporzionalità fra la limitazione dell'elettorato passivo e il predetto obiettivo.

In altri termini: la non candidabilità, lungi dall'essere uno strumento di alterazione dei meccanismi di partecipazione dei cittadini alla vita politica, deve essere, piuttosto, proporzionata al fine.

Sul punto, l'orientamento della Corte costituzionale è chiaro ed univoco: «In materia di ineleggibilità, si è ribadito che l'art. 51 della Costituzione, riferendosi ai "requisiti" per l'accesso alle cariche elettive, sottintende il bilanciamento di interessi, cui la relativa legislazione primaria è direttamente chiamata dalla Costituzione; bilanciamento tra il diritto individuale di elettorato passivo, da un lato, e, dall'altro lato, la tutela delle cariche pubbliche», onde evitare indebite influenze sulla par condicio della competizione elettorale (*cfr.* Corte cost., sent. 306/2003, sent. 287/1997, nonché la relazione del Presidente della Corte costituzionale sulla giustizia costituzionale nel 2003, punto 2.16).

Invero, è prevista la possibilità che il legislatore preveda eccezioni «ma non ingiustificate discriminazioni» (*cfr.* Corte cost., sent. 43/1987) ed è, altresì, contemplata la possibilità di introdurre deroghe alla normativa vigente su tutto il territorio nazionale, purché ciò avvenga nei limiti strettamente necessari alla tutela di altro interesse costituzionalmente protetto e secondo le regole della necessità e della ragionevole proporzionalità» (Corte cost. sent. 141/1996).

I richiamati limiti, ovviamente, richiedono il rispetto anche da parte delle regioni a statuto speciale, giacché — come codesta Corte ha avuto modo di rilevare in più occasioni — in forza del principio fondamentale garantito dall'art. 51 Cost., nonché a causa dell'esigenza di uniformità su tutto il territorio nazionale, quale che sia la regione di appartenenza, la disciplina regionale sui requisiti d'accesso alle cariche elettive deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale.

Nel caso che ci occupa, del tutto priva di giustificazione risulta l'esclusione del mondo accademico e scolastico dall'elettorato passivo della Valle d'Aosta, dal momento che, rivestendo il potere di deroga alla normativa primaria carattere del tutto eccezionale, la Regione non può derogare alla normativa vigente se non per motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale.

Motivi che, evidentemente, difettano nella fattispecie in esame che si pone, di contro, in palese violazione degli articoli 2, 3 e 51 della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Chiede che l'ecc.ma Corte adita, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera s) e comma 2, lettera e) della legge regionale statutaria della Valle d'Aosta, pubblicata nel B.U.R. n. 18 del 2 maggio 2007 (Testo di legge di cui all'art. 15, secondo comma, dello statuto speciale, recante «Disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità con la carica di consigliere regionale, ai sensi dell'art. 15, comma secondo, dello statuto speciale», approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 18 aprile 2007, con la maggioranza dei suoi componenti»), per la violazione degli articoli 2, 3 e 51 della Costituzione.*

Roma, addì 25 maggio 2007

L'AVVOCATO DELLO STATO: Vincenzo NUNZIATA

N. 427

*Ordinanza del 4 dicembre 2006 emessa dal Tribunale di Bolzano  
nel procedimento civile promosso da Metro Italia Cash and Carry S.p.A. contro I.N.P.S. ed altra*

**Previdenza e assistenza sociale - Contributi di malattia dovuti dal datore di lavoro all'INPS - Esonero dall'obbligo di versamento in ipotesi di obbligo per il datore di lavoro, derivante da contratto collettivo, di continuare a corrispondere la retribuzione durante la malattia del lavoratore - Mancata previsione secondo il «diritto vivente» - Violazione dei principi di solidarietà sociale per l'assenza di logica e razionalità nella distribuzione dell'onere solidaristico - Lesione del principio di uguaglianza - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Riproposizione, da parte del medesimo giudice nello stesso giudizio principale, della questione già oggetto della ordinanza di manifesta inammissibilità n. 241 del 2004.**

- Legge 11 gennaio 1943, n. 138, artt. 6 e 9; d.lgs.lgt. 2 aprile 1946, n. 142, artt. 1 e 2; d.lgs. Capo provvisorio dello Stato 31 ottobre 1947, n. 1304, art. 2; legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 74; legge 23 aprile 1981, n. 155, art. 14; legge 28 febbraio 1986, n. 41, art. 31.
- Costituzione, artt. 2, 3, 38 e 41.

## IL TRIBUNALE

Scioglimento della riserva, pronuncia la seguente ordinanza nella causa previdenziale corrente sotto il n. 494/01 RGL, promossa da Metro Italia Cash and Carry S.p.A. rappresentata e difesa dagli avvocati prof. Tranquillo e Albè, nei confronti dell'I.N.P.S., primo convenuto, rappresentato e difeso dagli avvocati Orsingher e Bauer, e nei confronti di Esatri-Esazione Tributi S.p.A., seconda convenuta, contumace, e nei confronti della SCCI S.p.A., società intervenuta, rappresentata e difesa dagli avvocati Orsingher e Bauer, avente ad oggetto un ricorso in opposizione all'iscrizione a ruolo ed a cartella di pagamento.

L'articolo 6, secondo comma, legge 1° gennaio 1943, n. 138 stabilisce che «... l'indennità non è dovuta quando il trattamento economico di malattia è corrisposto per legge o per controllo collettivo dal datore di lavoro e da altri enti in misura pari o superiore a quella fissata dai contratti collettivi ai sensi del presente articolo. Le prestazioni corrisposte da terzi in misura inferiore a quella della indennità saranno integrate dall'ente sino a concorrenza...».

La Corte di cassazione a sezioni unite, con la sentenza n. 10.232/2003 ha affermato che «... il principio secondo cui l'articolo 6, secondo comma legge n. 138/1943, che esonera l'INPS dal pagamento dell'indennità quando il trattamento economico di malattia venga corrisposto per legge o per contratto collettivo dal datore di lavoro in misura non inferiore a quella fissata dai contratti collettivi, non vale ad escludere l'obbligo di contribuzione previdenziale a favore dell'INPS ...».

Investita nella questione di legittimità di tale norma, per la violazione degli articoli 2, 3, 38 e 41 Costituzione, la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 241/2006 (depositata il 22 giugno 2006), ha ritenuto la questione manifestamente inammissibile in considerazione del fatto che la norma nulla dispone «... quanto all'obbligo contributivo a carico del datore di lavoro...», con la conseguenza che la sollecitata dichiarazione di incostituzionalità non risolverebbe il dubbio circa la legittimità della previsione, derivante dalla interpretazione della Corte di cassazione a sezioni unite, del mancato esonero del datore di lavoro dal versamento del contributo di malattia, quando lo stesso si sia obbligato, con contratto collettivo, a corrispondere un trattamento pari o superiore a quello erogato dall'INPS. In sostanza, la Corte costituzionale ha dichiarato la questione manifestamente inammissibile, essendo la norma denunciata diversa da quella che avrebbe dovuto formare oggetto della rimessione. Denunciando la norma sbagliata, questo giudice è incorso in un c.d. *error in obiecto* o, seconda la difesa dell'INPS, di *abberatio ictus*.

Si pone la domanda se la questione di legittimità costituzionale possa essere riproposta dal medesimo giudice, ovviamente con correzione dell'errore e con denuncia della norma esatta. Essendo l'ordinanza n. 241/2004 annoverabile fra le decisioni processuali con le quali la Corte non definisce la questione di legittimità costituzionale sottoposta al suo vaglio bensì il solo giudizio costituzionale, nulla osta a che il giudice possa riproporre la questione. In tal senso si era espressa la Corte costituzionale nell'ordinanza n. 399/2002 (depositata il 25 luglio 2002), nella sentenza n. 189/2001 (depositata l'11 giugno 2001), nella sentenza n. 42/1996 (depositata il 23 febbraio 1996), nella sentenza n. 433/1995 (depositata il 15 settembre 1995) e nella sentenza n. 451/1989 (depositata il 27 luglio 1989).

Il merito della questione.



In ossequio al contenuto dell'ordinanza n. 241/2006, occorre correggere l'errore, individuando le norme che prevedono e disciplinano l'obbligo contributivo.

Ed invero esse sono:

l'articolo 9 della legge 1° gennaio 1943 n. 138 che prevede al primo comma: «agli scopi di cui sopra sarà provveduto con il contributo dei lavoratori e dei datori di lavoro nella misura determinata dal contratto collettivo di lavoro o da deliberazione dei loro competenti organi ovvero nel decreto di cui al secondo comma dell'articolo 4».

Gli «scopi di cui sopra» sono quelli previsti, appunto, all'articolo 6, contenendo gli articoli 7 e 8 semplici precisazioni in ordine ai trattamenti.

Abrogato l'ordinamento corporativo con il decreto legislativo luogotenenziale 23 novembre 1944, n.369, la disciplina è stata modificata dall'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 2 aprile 1946 n. 142, che prevede: «A decorre dal primo periodo di paga successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto e in via provvisoria fino a che non sarà provveduto ad una organica disciplina della ripartizione degli oneri contributivi fra datori di lavoro e lavoratori per le varie forme di previdenza e assistenza sociale contemplate nel successivo articolo 2, la quota di contributi dovuta in qualunque settore della attività produttiva da parte dei lavoratori ai sensi delle disposizioni vigenti per le forme di previdenza e assistenza predette è corrisposta senza alcun diritto di rivalsa dai datori di lavoro in luogo dei lavoratori stessi e sarà considerata a tale titolo a tutti gli effetti di legge e conteggiata sulla retribuzione al lordo» e dall'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 2 aprile 1946 n. 142, che appunto prevede «Le forme di previdenza e di assistenza per le quali il datore di lavoro a norma dell'articolo precedente è tenuto alla corresponsione senza diritto a rivalsa delle quote di contributo di spettanza dei lavoratori sono le seguenti: ... 6) assicurazione obbligatoria per le malattie nell'industria, nell'agricoltura, nel commercio e nel credito, assicurazione e servizi tributari appaltati; ...».

Per il settore del commercio (nel quale risulta inquadrata la società ricorrente) il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 31 ottobre 1947 n.1304, all'articolo 2, secondo comma prevede: «Le indennità giornaliera di malattia e gli altri assegni in denaro per gli iscritti all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie, appartenenti al settore del commercio e a quello del credito, assicurazione e servizi tributari appaltati ed i contributi dovuti per l'assicurazione malattia sono stabiliti nelle misure indicate nelle tabelle A) e B) allegate al presente decreto e vistate, d'ordine del Capo provvisorio dello Stato, dal Ministro per il lavoro e della previdenza sociale», ferma restando l'applicazione del decreto legislativo luogotenenziale 2 aprile 1946, n. 142.

La normativa successiva prevede solo la determinazione delle aliquote contributive. Si tratta della legge n. 74/1951, della legge n. 692/1955, del decreto del Presidente della Repubblica n. 870/1959, della legge n. 1443/1961 e della legge n. 329/1963.

Con la legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, è stato previsto all'articolo 74, primo comma, che: «A decorrere dal 1° gennaio 1980 e sino all'entrata in vigore della legge di riforma del sistema previdenziale l'erogazione delle prestazioni economiche per malattia e per maternità previste dalle vigenti disposizioni in materia già erogati dagli enti, casse, servizi e gestioni autonome estinti e posti in liquidazione ai sensi della legge 17 agosto 1974 n. 386, di conversione con modificazioni del decreto legge 8 luglio 1974 n. 264, è attribuita all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) che terrà apposita gestione. A partire dalla stessa data la quota parte dei contributi di legge relativi a tali prestazioni è devoluta all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ed è stabilita con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto col Ministro del tesoro».

Solo per completezza, in relazione alla determinazione del principio dei soggetti «aventi diritto», va ricordato poi l'articolo 1, primo comma, del decreto legge 30 dicembre 1979 n. 663, convertito con modificazioni nella legge 29 febbraio 1980 n. 33 che prevede: «A decorrere dal 1° gennaio 1980 per i lavoratori dipendenti, salvo quanto previsto dal successivo sesto comma, le indennità di malattia e di maternità di cui all'articolo 74, primo comma, della legge 23 dicembre 1978 n. 833 sono corrisposte agli aventi diritto a cura dei datori di lavoro all'atto della corresponsione della retribuzione per i periodi di paga durante il quale il lavoratore ha ripreso l'attività lavorativa, fermo restando l'obbligo del datore di lavoro di corrispondere anticipazioni a norma dei contratti collettivi e, in ogni caso, non inferiore al 50% della retribuzione del mese precedente, salvo conguaglio».

L'articolo 14 della legge 23 aprile 1981, n. 155 prevede al primo comma: «La quota parte dei contributi da devolvere all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ai sensi dell'articolo 74 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, per la erogazione delle prestazioni economiche di malattia è determinata nella misura del 2,50% della retribuzione imponibile per gli aventi diritto di tutti i settori, a esclusione di quello agricolo, per il quale contributo stesso è determinato nella misura di 1/6 del contributo giornaliero di malattia».

Da ultimo, l'articolo 31, quinto comma, della legge 28 febbraio 1986, n. 41, prevede che «i contributi dovuti dai datori di lavoro per i soggetti aventi diritto alle indennità economiche di malattia sono fissati nelle misure indicate nell'allegata tabella G».

Tali aliquote contributive sono quelle attualmente vigenti.

Corretto l'errore, la questione di legittimità costituzionale per contrasto con gli articoli 2, 3, 38 e 41 della Costituzione va riferita pertanto agli articoli:

6 e 9 della legge 11 gennaio 1943, n. 138;

1 e 2 del decreto legislativo luogotenenziale 2 aprile 1946, n. 142;

2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 31 ottobre 1947, n. 1304;

74 della legge 23 dicembre 1978, n. 833;

14 della legge 23 aprile 1981, n. 155;

31 della legge 28 febbraio 1986, n. 41.

I motivi per cui la questione è da ritenersi rilevante e non manifestamente infondata sono già stati ampiamente esposti nell'ordinanza dd. 8 marzo 2004 che si dà per trascritta e che si allegnerà alla presente ordinanza. Per comodità e completezza d'esposizione possono essere riassunti come segue:

*a) La rilevanza:*

la società Metro Cash and Carry S.p.A., si è opposta alla pretesa dell'INPS, contenuta in una cartella di pagamento, al versamento, a titolo di contributo economico di malattia (e accessori), dell'importo complessivo di lire 1.438.869.845. La società, premesso di avere stipulato in data 12 ottobre 1993 un nuovo contratto collettivo aziendale, nel quale era prevista l'erogazione a tutti i dipendenti, nel caso di malattia non professionale e non dipendente da infortunio sul lavoro, dell'intera retribuzione netta di fatto, ha cessato di versare il contributo di malattia del 2,44% per il periodo dal 4/1996 al 12/1998. La decisione del presente giudizio di merito in ordine alla fondatezza della pretesa dell'INPS dipende dalla risposta che sarà data alla questione di legittimità costituzionale;

*b) La non manifesta infondatezza:*

violazione dell'articolo 3 della Costituzione: da un lato non si differenzia tra le imprese che si erano obbligate, nel contratto collettivo, a continuare a versare l'intera retribuzione al lavoratore malato e le imprese che non si erano accollate tale obbligo. Il datore di lavoro che, obbligandosi a continuare a versare la retribuzione netta al lavoratore malato, solleva l'INPS dal rischio assicurativo. Egli, quindi dovrebbe essere chiamato a versare un contributo quantomeno inferiore rispetto all'aliquota massima, limitato eventualmente al contributo sociale per le prestazioni sanitarie. Dall'altro lato esiste ingiustificatamente un trattamento diverso tra le varie categorie di imprese, gravando le une (imprese del settore del commercio) dell'obbligo contributivo ed escludendo le altre (imprese dell'industria ed alcune imprese del terziario, come la Rai: v. messaggio INPS n. 909 del 6 dicembre 2002). L'ingiustificatezza del trattamento diverso esiste inoltre tra le varie categorie di lavoratori, poiché il contributo economico di malattia è preteso per gli uni (operai e impiegati), ma non per gli altri (quadri e dirigenti);

violazione dell'articolo 2 della Costituzione: manca qualsivoglia logica e razionalità nella distribuzione degli oneri connessi al principio di solidarietà economica e sociale, al quale si è richiamato la sentenza n. 10.232/03 delle S.U. della S.C. anzi, il «quantum» o standard di solidarietà è addirittura duplicato nel caso di imprenditori che si obbligano a continuare a corrispondere la retribuzione durante la malattia, posto che questi non solo sono obbligati a versare il contributo pieno, ma sono costretti a pagare il contributo pure sulla retribuzione corrisposta durante la malattia. A lungo termine la solidarietà richiesta dall'art. 2 Cost., che nessuno vuole mettere in dubbio, può funzionare soltanto se basata sui criteri di razionalità, di adeguatezza e di proporzionalità, se esiste una giusta ed equa distribuzione del peso solidaristico tra i soggetti contribuenti. Questi criteri sono andati persi nel corso dei decenni, proprio perché si è fatto un abuso del principio di solidarietà;

violazione dell'articolo 38, secondo comma della Costituzione: la norma si preoccupa unicamente di assicurare al lavoratore mezzi adeguati alle sue esigenze di vita in caso di malattia, senza nulla dire in ordine agli strumenti con i quali va perseguito tale obiettivo e senza sovvertire i principi fondamentali del sistema assicurativo. Il sistema assicurativo è stato riaffermato nelle recenti riforme del sistema pensionistico da retributivo a contributivo e posto come sistema base dall'art. 1.886 cod. civ. Nel caso di specie le esigenze di vita sono soddisfatte con un trattamento di maggior favore rispetto alla corresponsione dell'indennità di malattia;

violazione dell'articolo 41 della Costituzione: corollario del principio della libertà di iniziativa economica privata è che la concorrenza tra le imprese deve svolgersi in condizioni paritarie. Esigere il pagamento del contributo solo da parte di alcune di esse e non di tutte, porrebbe un ingiustificato ostacolo al pieno dispiegamento di quella libertà.

Essendosi già pronunciata la Corte di cassazione a sezioni unite, la cui opinione giuridica è da ritenere «diritto vivente», non esiste più alcuno spazio interpretativo per il giudice di merito, al quale non rimane altra via, se non quella di rivolgersi alla Corte costituzionale.

Si fa presente che analoga questione di legittimità costituzionale è stata sollevata anche dal giudice del lavoro di Milano con ordinanza dd. 26 ottobre 2006.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 2, 3, 38 e 41 della Costituzione, la questione di illegittimità costituzionale degli articoli 6 (nell'interpretazione fornita da Cass. s.u. 10.232./03) e 9 legge n. 138/1943, 1 e 2 decreto legislativo luogotenenziale 2 aprile 1946, n. 142, due del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 31 ottobre 1947, n. 1304, 74 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, 14 della legge 23 aprile 1981, n. 155 e 31 della legge 28 febbraio 1986, n. 41;*

*Sospende il processo e ordina alla cancelleria:*

*l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*la notifica alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*Ordina inoltre alla cancelleria che alla presente ordinanza venga allegata e unita la precedente ordinanza dd. 8 marzo 2004, da ritenersi integralmente qui trascritta, nonché l'ordinanza n. 241/2006 della Corte costituzionale.*

Bolzano, addì 4 dicembre 2006

*Il giudice: MICHAELER*

07C0741

N. 428

*Ordinanza del 4 dicembre 2006 emessa dal Tribunale di Bolzano nel procedimento civile promosso da Azienda Energetica S.p.A. - Etschwerke AG contro I.N.P.S.*

**Previdenza e assistenza sociale - Contributi di malattia dovuti dal datore di lavoro all'INPS - Esonero dall'obbligo di versamento in ipotesi di obbligo per il datore di lavoro, derivante da contratto collettivo, di continuare a corrispondere la retribuzione durante la malattia del lavoratore - Mancata previsione secondo il «diritto vivente» - Violazione dei principî di solidarietà sociale per l'assenza di logica e razionalità nella distribuzione dell'onere solidaristico - Lesione del principio di uguaglianza - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Riproposizione, da parte del medesimo giudice nello stesso giudizio principale, della questione già oggetto della ordinanza di manifesta inammissibilità n. 241 del 2004.**

- Legge 11 gennaio 1943, n. 138, artt. 6 e 9; d.lgs.lgt. 2 aprile 1946, n. 142, artt. 1 e 2; d.lgs. Capo provvisorio dello Stato 31 ottobre 1947, n. 1304, art. 2; legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 74; legge 23 aprile 1981, n. 155, art. 14; legge 28 febbraio 1986, n. 41, art. 31.
- Costituzione, artt. 2, 3, 38 e 41.

IL TRIBUNALE

A scioglimento della riserva, pronuncia la seguente ordinanza nella causa previdenziale corrente sotto il numero n. 482/05 RGL, promossa da Azienda energetica S.p.A. - Etschwerke AG, rappresentato e difeso dagli avv. prof. Cinelli e Paltrinieri, nei confronti dell'INPS - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, rappresentato difeso dagli avv. Bauer ed Orsingher, avente ad oggetto un'azione di accertamento negativa avverso una pretesa contributiva dell'INPS.

Va premesso che questo giudice con ordinanza dd. 30 settembre 2005, ha sollevato la seguente questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, secondo comma, legge 1° gennaio 1943, n. 138, in relazione agli articoli 2, 3, 38 e 41 della Costituzione:

«L'azienda energetica - Etschwerke appartiene alla categoria delle aziende municipalizzate, trasformate in società per azioni. Il capitale sociale è interamente in mano pubblica.

Per quanto riguarda le cosiddette assicurazioni minori, compresa l'assicurazione contro le malattie, tutto il personale è iscritto all'INPS.

La disciplina dei rapporti di lavoro era regolata, in passato, da contratti collettivi corporativi ed è regolata, ora, dal contratto collettivo nazionale di lavoro per gli addetti al settore elettrico dd. 24 luglio 2001. Questo, all'articolo 32, contenendo una disciplina migliorativa per i dipendenti rispetto alla disciplina generale prevista dalla legge, obbliga i suoi iscritti all'erogazione del trattamento economico di malattia in misura pari all'intera retribuzione globale per un periodo massimo di 12 mesi, prolungabile fino a 32 mesi.

Di conseguenza si applica la fattispecie dell'articolo 6, comma 2, della legge 11 gennaio 1943 n. 138 (legge istitutiva dell'INAM e dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie), ai sensi del quale l'indennità di malattia non è dovuta (dall'INAM, ora INPS), quando il trattamento economico di malattia sia corrisposto per legge o per contratto collettivo dal datore di lavoro ... in misura pari o superiore a quella fissata dai contratti collettivi.

L'azienda non rientra nel campo di applicazione della cassa integrazione guadagni (*cfr.* art. 3 d.lgs. C.p.S. 12 agosto 1947 n. 869, così come interpretato da Cass. n. 4600/1993) ed era finora anche esonerata dall'obbligazione contributiva per la malattia (da ultimo vedi circolare INPS datata 27 marzo 1996).

Con la sentenza n. 10232/2003 le sezioni unite della Corte di cassazione, componendo un contrasto giurisprudenziale, avevano interpretato l'articolo 6 citato nel senso che, non sussistendo un nesso di reciproca giustificazione causale fra le prestazioni ed i contributi, l'assunzione attraverso il contratto collettivo del rischio malattia in capo al datore di lavoro (con conseguente esonero da parte dell'INPS), non vale ad esonerarlo dall'obbligo di versare la contribuzione a favore dell'ente previdenziale.

Sulla scia di questa sentenza, gli ispettori dell'INPS, redatto un verbale ispettivo culminato in un avviso di pagamento, chiedono ora all'azienda energetica il pagamento dei contributi di malattia nella misura di € 1.458.691,76 (di cui a titolo capitale € 873.789,00, il resto a titolo di sanzioni e interessi, pari ad un'aliquota del 2,22 % sulla base imponibile riferita al personale con la qualifica operaia (gli impiegati, i quadri e dirigenti sono espressamente esclusi da detta assicurazione: vedi d.lgt. n. 213/1946). Il periodo preso in considerazione dagli ispettori va dal 1/1999 al 12/2004.

Contro questa pretesa l'azienda ha proposto un'azione di accertamento negativa, chiedendo la dichiarazione di infondatezza dell'obbligo contributivo, previa, se ritenuto necessario, la rimessione degli atti alla Corte costituzionale al fine di ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 6 (secondo comma,) della legge n. 138/1943 nella sua interpretazione attualmente vigente in seguito alla sentenza delle s.u. sopra accennata.

L'INPS si è costituito in giudizio ed ha chiesto in via riconvenzionale la condanna dell'azienda energetica al pagamento dell'importo ingiunto con l'avviso di pagamento.

A parere di questo giudice, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, secondo comma della legge n. 138/1943 non è manifestamente infondata ed è anche rilevante ai fini della decisione della presente vertenza.

Si fa presente che questo giudice ha già sollevato analoga questione di legittimità costituzionale nel processo promosso dalla società «Metro Italia Cash and Carry S.p.A.» nei confronti dell'INPS (e nei confronti dell'Esatri-Esazione Tributi S.p.A. e nei confronti del SCCI S.p.A.). La presente ordinanza ne approfondisce alcuni aspetti.

Va premesso che l'articolo 6, comma 2, n. 138/1943, mentre libera l'ente assicurativo pubblico dalla sua obbligazione (obbligo di erogare la prestazione di malattia), nulla dice in ordine al permanere o meno dell'obbligo contributivo in capo al datore di lavoro che contrattualmente si era accollato il rischio della malattia.

Astrattamente, il vuoto può essere colmato attraverso tre differenti variazioni interpretative, con il venire meno dell'obbligazione in capo all'ente assicurativo, è venuto meno anche l'obbligo contributivo in capo al datore di lavoro; l'obbligo contributivo in capo al datore di lavoro, se non è venuto meno, si è almeno ridotto; essendo le due obbligazioni del tutto autonome e indipendenti il venire meno dell'obbligazione in capo all'ente assicurativo, non ha fatto venire meno — e neppure ridotto — l'obbligo contributivo in capo al datore di lavoro. Quest'ultima interpretazione è stata accolta da Cass. s.u. 10.232/03.

Essa sembra violare alcuni precetti costituzionali.

Violazione degli articoli 3 e 41 della Costituzione.

Da un lato esistono le imprese, quale l'azienda elettrica ricorrente, che assumono su se stesse, attraverso il contratto collettivo, il rischio dell'evento malattia, continuando a versare ai dipendenti la retribuzione all'atto del suo verificarsi.

Esse, continuando a versare la retribuzione piena durante la malattia, assolvono già al debito solidaristico, almeno nei confronti del proprio personale. Anzi, visto dal punto di vista del singolo lavoratore, il trattamento di malattia erogato dal datore di lavoro è notevolmente superiore, sia sotto il profilo del *quantum* (il datore di lavoro continua a pagare la retribuzione piena) che sotto il profilo del tempo (il datore di lavoro può arrivare fino a 32 mesi a sostenere il lavoratore malato) rispetto al trattamento di malattia erogato dall'INPS (l'indennità di malattia, di regola, ammonta al 60% della retribuzione e l'ente previdenziale sostiene il lavoratore malato per periodi notevolmente inferiori).

Inoltre, la stessa retribuzione versata durante la malattia è a sua volta soggetta a imponibile contributivo, di guisa che queste imprese sono soggette ad una sorta di duplicazione contributiva.

Benché l'INPS fosse esonerato dalla corrispondente prestazione di malattia, le imprese, non avendo alcun vantaggio contributivo, sono obbligate a versare in pieno, senza alcuna riduzione, il corrispondente contributo di malattia.

Non sussiste alcuna differenziazione rispetto alle imprese che non si accollano il rischio della malattia, lasciandolo gravare sull'INPS.

Situazioni sostanziali differenti — da una lato le imprese che accollano su se stesse il rischio malattia, dall'altro lato le imprese che caricano il rischio malattia sull'INPS — dovrebbero trovare un trattamento differenziato sotto il profilo contributivo, pena la violazione dell'articolo 3 della Costituzione.

Ma vi è di più.

Mentre sopra è stato evidenziato come situazioni sostanziali differenti non trovino un trattamento differente, esistono, all'inverso, anche casi in cui situazioni sostanziali omogenee trovano ingiustificatamente un trattamento differenziato sotto il profilo contributivo.

L'azienda energetica opera nel medesimo settore produttivo dell'Enel e dell'Italgas di Torino.

Mentre l'Enel e l'Italgas godono di una riduzione contributiva (per l'Enel: v. d.P.R. n. 145/67), le aziende energetiche ex municipalizzate versano il contributo pieno, con la conseguenza del venire meno delle più elementari condizioni di *par condicio* fra imprese concorrenti.

Esistendo differenze di trattamento all'interno delle stesse categorie produttive, si ritiene violato anche l'art. 41 della Costituzione che garantisce il diritto all'iniziativa economica in condizioni di parità.

Violazione dell'articolo 2 della Costituzione.

Il dovere di solidarietà è il criterio ispiratore principale nell'ambito delle assicurazioni sociali.

Va premesso in generale che nella realtà economica il dovere di solidarietà soffre talmente tante eccezioni ingiustificate ed irrazionali, vaste e stratificate, basate ora su disposizioni legislative ora su semplici atti amministrativi, da far dubitare addirittura della sua stessa esistenza. Per tentare una classificazione grossolana, le eccezioni possono riguardare singole aziende (RAI ecc.), singole categorie di lavoratori (il contributo è dovuto per gli operai, non invece per gli impiegati, quadri e dirigenti), singole categorie produttive e addirittura la stessa aliquota contributiva che, essendo differente per i singoli tipi e settori aziendali, varia in continuazione.

Nelle intenzioni nobili del legislatore costituzionale, il dovere di solidarietà non è illimitato, ma deve essere proporzionato, circoscritto entro il limite della ragionevolezza e contenuto entro una giustificabile bilanciamento tra il vantaggio destinato al beneficiario ed il corrispondente pregiudizio dell'onere.

Questi criteri della ragionevolezza e della proporzionalità mancano nel caso specifico.

La violazione è dovuta soprattutto alla circostanza che nei confronti dell'azienda energetica continua a sussistere l'obbligazione contributiva piena. Il contributo che essa già offre al dovere di solidarietà attraverso l'accollo del rischio malattia, dovrebbe essere premiato quantomeno attraverso una diminuzione dell'obbligo contributivo, se non addirittura attraverso l'esonero totale. Il principio di solidarietà non può essere sospinto ad un livello di intensità e di incidenza redistributiva così alta, come, appunto, avviene nel caso dell'articolo 6, comma 2, legge n. 138/1943 nella sua versione interpretativa fornita dalla sentenza Cass. s.u. n. 10.232/2003. Al contrario, nell'attuale fase storica, l'aspetto della solidarietà redistributiva ha subito una notevole ridimensione, com'è dimostrato dall'introduzione del calcolo contributivo delle pensioni nella recente norma apportata dalla legge n. 335/1995 (che ha sostituito il previdente sistema retributivo), come è altresì dimostrato dall'abolizione dell'Istituto dell'inte-

grazione al trattamento minimo (con il conseguente contenimento della connotazione redistributiva) e la ristrutturazione binaria, ad opera del d.lgs. n. 124/1993, del sistema di previdenza sociale attraverso l'introduzione del secondo pilastro della previdenza complementare, notoriamente fondato sul criterio della capitalizzazione.

Un'ulteriore aspetto di violazione dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità cui dovrebbe essere ispirato il dovere di solidarietà emerge dai dati di bilancio dell'INPS. Essi dimostrano come l'ente pubblico sia destinatario di entrate da contribuzione di malattia assai superiore alle uscite per indennità di malattia. Ne consegue che il sacrificio imposto alla suddetta categoria di imprese risulta privo di sostanziale giustificazione. Nel «rendiconto di bilancio INPS 2003» l'esborso per trattamenti economici di malattia effettuato nell'anno era pari a € 1.736.898.101,21, mentre i contributi riscossi erano pari a € 3.120.793.049,38. La sperequazione tra entrate e uscite è evidente. Essa è ingiustificata, considerando che il sistema previdenziale si fonda, nella sua generalità sul criterio finanziario della ripartizione, cioè, sul criterio in base al quale il carico contributivo complessivo deve essere costantemente rideterminato in relazione al volume della spesa. Nel caso di specie, l'onere contributivo non risulta aggiornato, alle imprese è richiesta una solidarietà superiore al necessario e, per di più, il medesimo viene imposto anche a categorie di imprese che, essendosi accollato su di sé il rischio malattia, non concorrono alla spesa.

Come controargomento, per giustificare l'indipendenza totale e l'assenza di qualsiasi sinallagmaticità tra obbligo di contribuzione e corrispondente trattamento di malattia, nella sentenza Cass. s.u. n. 10.232/2003 sono stati elencati, quali ipotesi esemplificative, i casi di sospensione del lavoro, di superamento del periodo di comports o la disoccupazione. In questi casi l'INPS dovrebbe pagare l'indennità al lavoratore anche se il datore di lavoro si fosse assunto, nel contratto collettivo, l'obbligo di continuare a pagare la retribuzione durante la malattia. A prescindere dal rilievo generale che questi casi, essendo marginali, non giustificano la pretesa del contributo di malattia pieno, occorre nuovamente ricordare che nei confronti delle aziende enrgetiche, comprese tra le imprese industriali degli enti pubblici, non si applicano le norme sull'integrazione dei guadagni degli operai. Di conseguenza, nei loro confronti la giustificazione adotta nella sentenza vale ancora meno.

Violazione dell'art. 38 Costituzione.

La costituzione repubblicana non ha inteso espellere il principio corrispettivo dal sistema delle assicurazioni previdenziali. Preoccupandosi unicamente ad assicurare mezzi adeguati al lavoratore al sopravvenire degli eventi malattia e vecchiaia, l'articolo 38 (secondo comma) della Costituzione si è occupato del risultato ma non del mezzo attraverso il quale il fine andava raggiunto. Non impone alcun mezzo o strumento particolare, non esprime alcuna preferenza per un determinato sistema di assicurazione previdenziale. Sostenere il contrario, equivarrebbe a tacitare di incostituzionalità la recente riforma delle pensioni, la quale, essendo un sistema improntato esclusivamente alla sola solidarietà sinonimo di inefficienza e di debito pubblico, aveva scartato il principio della solidarietà generazionale (sistema retributivo), per reintrodurre il principio assicurativo-contributivo.

Quella opinione, giurisprudenziale (da ultimo: Cass. 15.112/2004) e dottrinale, che riteneva espulso il principio corrispettivo o sinallagmatico dal nostro sistema assicurativo e previdenziale, sembra essere nel torto. Essa si è spinta troppo oltre, non avendo il principio di solidarietà mai eliminato del tutto il principio della corrispettività. Quest'ultimo principio era presente nelle intenzioni originarie del legislatore, quando aveva emanato l'articolo 6, comma 2 della legge n. 138/1943. La norma, benché nulla avesse espressamente sancito, liberando l'ente assicurativo pubblico INAM (ora INPS) dalla prestazione previdenziale, implicitamente intendeva liberare il datore di lavoro dall'obbligo contributivo, conformemente al principio generale, sancito all'articolo 1886 c.c., secondo il quale anche le assicurazioni sociali andavano in quadrate tra i rapporti sinallagmatici quali le assicurazioni commerciali, disciplinate dal codice civile. Da ciò si evince che, quanto meno nella fase genetica, l'aspetto sinallagmatico sembra ineliminabile. Nel caso in esame invece esso è eliminato del tutto, poiché l'azienda energetica contribuisce ad alimentare il fondo per le prestazioni di malattia ma non ne usufruisce. L'opinione secondo la quale qualsiasi aspetto di corrispettività o sinallagmaticità sia stato espulso dal sistema delle assicurazioni sociali, sembra non trovare alcuna copertura costituzionale.

Concludendo, a questo giudice sembra non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale. L'articolo 6, secondo comma, della legge n. 138/1943 sembra porsi in contrasto con gli articoli 2, 3, 38 e 41 della Costituzione.

La questione è anche rilevante ai fini della decisione della presente causa. Dalla risposta dipende la fondatezza o meno della pretesa contributiva dell'INPS nei confronti dell'azienda energetica».

Con l'ordinanza n. 241/2006 (depositata il 22 giugno 2006), la Corte costituzionale ha ritenuto la questione manifestamente inammissibile in considerazione del fatto che la norma nulla dispone «... quanto all'obbligo contributivo a carico del datore di lavoro ...», con la conseguenza che la sollecitata dichiarazione di incostituzionalità non risolverebbe il dubbio circa la legittimità della previsione, derivante dalla interpretazione della Corte di cassa-

zione a sezioni unite, del mancato esonero del datore di lavoro dal versamento del contributo di malattia, quando lo stesso si sia obbligato, con contratto collettivo, a corrispondere un trattamento pari o superiore a quello erogato dall'INPS. In sostanza, la Corte costituzionale ha dichiarato la questione manifestamente inammissibile, essendo la norma denunciata diversa da quella che avrebbe dovuto formare oggetto della rimessione. Denunciando la norma sbagliata, questo giudice è incorso in un c.d. *error in obiecto* o, seconda la difesa dell'INPS, di *abberatio ictus*.

Si pone la domanda se la questione di legittimità costituzionale possa essere riproposta dal medesimo giudice, ovviamente con correzione dell'errore e con denuncia della norma esatta. Essendo l'ordinanza n. 241/2004 annoverabile fra le decisioni processuali con le quali la Corte non denisce la questione di legittimità costituzionale sottoposta al suo vaglio bensì il solo giudizio-costituzionale, nulla osta a che il giudice possa riproporre la questione. In tal senso si era espressa la Corte costituzionale nell'ordinanza n. 399/2002 (depositata il 25 luglio 2002), nella sentenza n. 189/2001 (depositata l'11 giugno 2001), nella sentenza n. 42/1996 (depositata il 23 febbraio 1996), nella sentenza n. 433/1995 (depositata il 15 settembre 1995) e nella sentenza n. 451/1989 (depositata il 27 luglio 1989).

Il merito della questione.

In ossequio al contenuto dell'ordinanza n. 241/2006, occorre correggere l'errore, individuando le norme che prevedono e disciplinano l'obbligo contributivo.

Ed invero esse sono:

L'articolo 9 della legge 1° gennaio 1943 n. 138, che prevede al primo comma: «agli scopi di cui sopra sarà provveduto con il contributo dei lavoratori e dei datori di lavoro nella misura determinata dal contratto collettivo di lavoro o da deliberazione dei loro competenti organi ovvero nel decreto di cui al secondo comma dell'articolo 4».

Gli «scopi di cui sopra» sono quelli previsti, appunto, all'articolo 6, contenendo gli articoli 7 e 8 semplici precisazioni in ordine ai trattamenti.

Abrogato l'ordinamento corporativo con il decreto legislativo luogotenenziale 23 novembre 1944, n. 369, la disciplina è stata modificata dall'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 2 aprile 1946, n. 142, che prevede: «A decorrere dal primo periodo di paga successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto e in via provvisoria fino a che non sarà provveduto ad una organica disciplina della ripartizione degli oneri contributivi fra datori di lavoro e lavoratori per le varie forme di previdenza e assistenza sociale contemplate nel successivo articolo 2, la quota di contributi dovuta in qualunque settore della attività produttiva da parte dei lavoratori ai sensi delle disposizioni vigenti per le forme di previdenza e assistenza predette è corrisposta senza alcun diritto di rivalsa dai datori di lavoro in luogo dei lavoratori stessi e sarà considerata a tale titolo a tutti gli effetti di legge e conteggiata sulla retribuzione al lordo» e dall'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 2 aprile 1946 n. 142, che appunto prevede «Le forme di previdenza e di assistenza per le quali il datore di lavoro a norma dell'articolo precedente è tenuto alla corresponsione senza diritto a rivalsa delle quote di contributo di spettanza dei lavoratori sono le seguenti: ... 6) assicurazione obbligatoria per le malattie nell'industria, nell'agricoltura, nel commercio e nel credito, assicurazione e servizi tributari appaltati; ...».

Per il settore del commercio (nel quale risulta inquadrata la società ricorrente) il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 31 ottobre 1947, n. 1304, all'articolo 2, secondo comma prevede: «Le indennità giornaliere di malattia e gli altri assegni in denaro per gli iscritti all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie, appartenenti al settore del commercio e a quello del credito, assicurazione e servizi tributari appaltati ed i contributi dovuti per l'assicurazione malattia sono stabiliti nelle misure indicate nelle tabelle a) e b) allegate al presente decreto e vistate, d'ordine del Capo provvisorio dello Stato, dal Ministro per il lavoro e della previdenza sociale», ferma restando l'applicazione del decreto legislativo luogotenenziale 2 aprile 1946, n. 142.

La normativa successiva prevede solo la determinazione delle aliquote contributive. Si tratta della legge n. 74/1951, della legge n. 692/1955, del d.P.R. n. 870/1959, della legge n. 1443/1961 e della legge n. 329/1963.

Con la legge 23 dicembre 1978 n. 833, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, è stato previsto all'articolo 74, primo comma, che: «A decorrere dal 1° gennaio 1980 e sino all'entrata in vigore della legge di riforma del sistema previdenziale l'erogazione delle prestazioni economiche per malattia e per maternità previste dalle vigenti disposizioni in materia già erogati dagli enti, casse, servizi e gestioni autonome estinti e posti in liquidazione ai sensi della legge 17 agosto 1974 n. 386, di conversione con modificazioni del decreto legge 8 luglio 1974, n. 264, è attribuita all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) che terrà apposita gestione. A partire dalla stessa data la

quota parte dei contributi di legge relativi a tali prestazioni è devoluta all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ed è stabilita con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto col Ministro del tesoro».

Solo per completezza, in relazione alla determinazione del principio dei soggetti «aventi diritto», va ricordato poi l'articolo 1, primo comma, del decreto legge 30 dicembre 1979 n. 663, convertito con modificazioni nella legge 29 febbraio 1980 n. 33 che prevede: «A decorrere dal 1° gennaio 1980 per i lavoratori dipendenti, salvo quanto previsto dal successivo sesto comma, le indennità di malattia e di maternità di cui all'articolo 74, primo comma, della legge 23 dicembre 1978 n. 833 sono corrisposte agli aventi diritto a cura dei datori di lavoro all'atto della corresponsione della retribuzione per i periodi di paga durante il quale il lavoratore ha ripreso l'attività lavorativa, fermo restando l'obbligo del datore di lavoro di corrispondere anticipazioni a norma dei contratti collettivi e, in ogni caso, non inferiore al 50% della retribuzione del mese precedente, salvo conguaglio».

L'articolo 14 della legge 23 aprile 1981, n.155 prevede al primo comma: «La quota parte dei contributi da devolvere all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ai sensi dell'articolo 74 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, per la erogazione delle prestazioni economiche di malattia è determinata nella misura del 2,50% della retribuzione imponibile per gli aventi diritto di tutti i settori, a esclusione di quello agricolo, per il quale contributo stesso è determinato nella misura di 1/6 del contributo giornaliero di malattia».

Da ultimo, l'articolo 31, quinto comma, della legge 28 febbraio 1986, n. 41, prevede che «i contributi dovuti dai datori di lavoro per i soggetti aventi diritto alle indennità economiche di malattia sono fissati nelle misure indicate nell'allegata tabella G».

Tali aliquote contributive sono quelle attualmente vigenti.

Corretto l'errore, la questione di legittimità costituzionale per contrasto con gli articoli 2, 3, 38 e 41 della Costituzione va riferita pertanto agli articoli:

6 e 9 della legge 11 gennaio 1943, n. 138;

1 e 2 del decreto legislativo luogotenenziale 2 aprile 1946, n. 142;

2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 31 ottobre 1947 n. 1304;

74 della legge 23 dicembre 1978, n. 833;

14 della legge 23 aprile 1981, n. 155;

31 della legge 28 febbraio 1986, n. 41.

Essendosi già pronunciata la Corte di cassazione a sezioni unite, la cui opinione giuridica è da ritenere «diritto vivente», non esiste più alcuno spazio interpretativo per il giudice di merito, al quale non rimane altra via, se non quella di rivolgersi alla Corte costituzionale.

Si fa presente che analoga questione di legittimità costituzionale è stata sollevata anche dal giudice del lavoro di Milano con ordinanza dd. 26 ottobre 2006.

P. Q. M.

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 2, 3, 38 e 41 della Costituzione, la questione di illegittimità costituzionale degli articoli 6 (nell'interpretazione fornita da Cass. s.u. 10.232./2003) e 9 legge n. 138/1943, 1 e 2 decreto legislativo luogotenenziale 2 aprile 1946, n. 142, due del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 31 ottobre 1947, n. 1304, 74 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, 14 della legge 23 aprile 1981, n. 155 e 31 della legge 28 febbraio 1986 n. 41;*

*Sospende il processo e ordina alla cancelleria:*

*l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*la notifica alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*Ordina inoltre alla cancelleria che alla presente ordinanza venga allegata l'ordinanza n. 241/2006 della Corte costituzionale.*

Bolzano, addì 4 dicembre 2006

*Il giudice: MICHAELER*



## N. 429

*Ordinanza del 19 luglio 2006 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania - Napoli  
sui ricorsi riuniti proposti da Tremiterra Errico ed altri contro comune di Carinaro ed altri*

**Espropriazione per pubblica utilità - Regione Campania - Piani regolatori delle aree di sviluppo industriale - Vincoli preordinati all'espropriazione - Proroga di validità dei piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti - Violazione del diritto all'indennizzo in caso di espropriazione - Incidenza sul principio di uguaglianza e sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 179/1999 e 411/2001.**

- Legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16, art. 10, comma 9; legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10, art. 77, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 42 e 97.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sui ricorsi nn. 697/1999 e 13593/2004 Reg. Gen., proposti da Tremiterra Errico, Tremiterra Emilio, Tremiterra Pasquale, Tremiterra Carmina e Tinto Bianca, tutti rappresentati e difesi dagli avv. Pasquale ed Enrico Tremiterra, con domicilio eletto in Napoli alla Il Traversa di Via Nicolardi, 85, presso lo studio dell'avv. Maurizio Coppa;

Contro il comune di Carinaro, in persona del sindaco *pro tempore*, non costituito; nonché il Consorzio A.S.I.-Area di Sviluppo Industriale di Caserta, in persona del legale rapp.te *pro tempore*, rappresentato e difeso, nel ricorso n. 697/1999 Reg. Gen., dall'avv. Fulvio Papa, con domicilio eletto in Napoli alla Via dei Cimbri 23, presso lo studio dell'avv. A. Di Monda, nel ricorso n. 13593/2004 Reg. Gen. dall'avv. Teresa Pagliaro, con domicilio eletto in Napoli alla Via F. Verrotti 6, presso lo studio dell'avv. A. Capotosto; il Ministero del bilancio e della programmazione economica poi Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso, *ex lege*, dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui uffici domicilia, *ope legis*, in Napoli alla via Diaz, 11 e nei confronti limitatamente al giudizio n. 697/1999 Reg. Gen. della Società Consortile Unica s.c.r.l., in persona del legale rapp.te *pro tempore*, con sede in Aversa alla via Salvo D'Acquisto 5, non costituita per l'annullamento, previa sospensiva quanto al ricorso n. 697/1999 Reg. Gen.:

«del decreto del sindaco del comune di Carinaro prot. n. 7246 del 25 novembre 1998, di occupazione temporanea e d'urgenza e dell'avviso prot. n. ri 7108, 7110, 7111, 7112, 7113 del 1° dicembre 1998 a firma del Presidente del Consorzio A.S.I. di Caserta, entrambi notificati il 14 dicembre 1998 a cura dello stesso Consorzio, e di tutti gli atti e provvedimenti preordinati, connessi, presupposti e conseguenti, con particolare riferimento a quelli riportati nelle premesse dello stesso decreto e non conosciuti perché mai notificati e/o comunicati;

nonché per la declaratoria del diritto *ex artt.* 33 e ss. del d.lgs. n. 80/1998, al risarcimento del danno ingiusto, con conseguente condanna degli intimati, in solido, ovvero quello di essi che sarà ritenuto legittimato passivo, al pagamento in favore dei sigg.ri Tremiterra e della sig.ra Tinto Bianca, del valore degli immobili di rispettiva proprietà, anche in funzione della loro destinazione, rivalutato fino alla data dell'emittenda sentenza, con interessi legali sulla somma rivalutata dalla data della occupazione fino al soddisfo.»;

Quanto al ricorso n. 13593/2004 Reg. Gen. per l'annullamento, previa sospensiva:

«1) del decreto di esproprio n. 5682 del 15 luglio 2004, notificato agli interessati nelle date 24 e 25 settembre 2004 con il quale il comune di Carinaro, in persona del Responsabile dell'Ufficio Tecnico, pronunciava definitivamente l'espropriazione dei terreni di proprietà dei ricorrenti in favore del Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale di Caserta;

2) di tutti gli atti ed i provvedimenti preordinati, connessi, presupposti e conseguenti, con particolare riferimento a quelli riportati nelle premesse dello stesso decreto, e non conosciuti perché mai notificati e/o comunicati e comunque lesivi degli interessi dei ricorrenti», nonché per la declaratoria dell'abusività dell'occupazione degli immobili di proprietà dei ricorrenti, e per la condanna «dell'amministrazione resistente al pagamento in favore dei ricorrenti ed in ragione delle rispettive quote di proprietà del valore venale degli immobili oltre al risarcimento dei danni sofferti, con rivalutazione, interessi dalla data di occupazione fino al soddisfo».

Visti i ricorsi ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Consorzio A.S.I. di Caserta e del Ministero del bilancio e della programmazione economica (poi Ministero dell'economia e delle finanze), con le annesse produzioni;

Visti gli atti tutti di causa;

Uditi alla udienza pubblica del 27 aprile 2006 — relatore il Magistrato Dr. Cerpentieri — gli avv.ti riportati a verbale;

#### F A T T O

Con il primo dei due ricorsi in esame — ritualmente notificato in data 8-11-12 gennaio 1999, depositato nella segreteria del Tribunale il successivo 25 gennaio e iscritto al n. 697/1999 Reg. Gen. — i ricorrenti, proprietari di alcuni immobili ubicati nel comune di Carinaro e distinti al catasto al foglio 4, p.lle 76 e 5178 — *ex* 49 (i sigg.ri Tremittera) e p.lla 258 (la sig.ra Tinto), hanno impugnato il decreto prot. n. 7246 del 25 novembre 1998 con cui il sindaco del comune di Carinaro ha autorizzato il Consorzio A.S.I. di Caserta ad occupare in via temporanea e d'urgenza le suddette aree per la realizzazione degli insediamenti produttivi e connesse infrastrutture delle società consorziate nella società consortile «Unica s.c.r.l.», diretti a produrre l'intera filiera calzaturiera dell'agglomerato industriale «Aversa Nord-tenimento comunale di Carinaro».

Hanno altresì impugnato l'atto notificato in data 14 dicembre 1998 con cui il suddetto Consorzio ha comunicato — unitamente al decreto comunale e all'allegato piano particellare grafico-descrittivo — la data di inizio delle operazioni di occupazione e di redazione dello stato di consistenza degli immobili occupandi per il successivo giorno 11 gennaio 1999.

A sostegno del gravame i ricorrenti hanno dedotto diversi motivi di incompetenza, violazione di legge e di eccesso di potere.

In data 29 gennaio 1999 si è costituito in giudizio il Ministero del bilancio e della programmazione economica, con mera memoria di stile.

Il successivo 27 febbraio 1999 si è costituito il Consorzio A.S.I. di Caserta, che ha contestato la fondatezza del ricorso, chiedendone il rigetto.

Alla Camera di consiglio del 9 febbraio 1999, fissata per l'esame dell'istanza cautelare, la causa è stata cancellata per rinuncia alla istanza di sospensiva.

Con deposito in data 14 ottobre 2002 l'Avvocatura dello Stato ha prodotto documentazione.

Con il secondo dei ricorsi in trattazione — notificato in data 18 novembre 2004, depositato nella Segreteria del Tribunale il successivo 16 dicembre e iscritto al n. 13593/2004 — i medesimi ricorrenti impugnano il decreto prot. n. 5682 del 15 luglio 2004, con cui il comune di Carinaro ha infine disposto l'espropriazione definitiva delle aree già oggetto di occupazione, in favore del Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale di Caserta, con la medesima finalità della regione degli insediamenti produttivi e connesse infrastrutture relativi alla filiera calzaturiera dell'agglomerato industriale «Aversa Nord — tenimento comunale di Carinaro».

In data 11 febbraio 2005 si è costituito il Consorzio A.S.I. di Caserta che ha contestato la fondatezza del ricorso, chiedendone il rigetto.

Il successivo 10 ottobre 2005 si è costituito in giudizio il Ministero dell'economia e delle finanze che, con successiva, generica memoria, ha concluso per l'inammissibilità e per l'infondatezza del ricorso.

Alla camera di consiglio del 10 ottobre 2005, fissata per l'esame dell'istanza cautelare, la causa è stata cancellata dal ruolo delle «sospensive».

Alla udienza pubblica del 27 aprile 2006 entrambe le cause in discussione sono state chiamate e assunte in decisione.

#### D I R I T T O

Devesi in primo luogo dispone in rito la riunione dei due fascicoli, evidentemente avvinti da un palese nesso di connessione sia oggettiva che soggettiva.

Sempre in rito, il Collegio riconosce la sussistenza, nella cognizione delle controversie *de quibus*, della giurisdizione di questo adito giudice amministrativo, giusta la recente chiarificazione introdotta in materia dalla Corte costituzionale con la sentenza 11 maggio 2006, n. 191 [la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del-

l'art. 53, comma 1, del t.u. espropriazioni «nella parte in cui, devolvendo alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative a «i comportamenti delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti ad esse equiparati» non esclude i comportamenti non riconducibili, nemmeno mediamente, all'esercizio di un pubblico potere» ha nella sostanza condiviso l'indirizzo dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato (Con. Stato, ad. plen., 30 agosto 2005, n. 4; 16 novembre 2005, n. 9) in base al quale esulano dalla cognizione del G.A. solo i comportamenti acquisitivi «meri», ma non anche i c.d. «comportamenti amministrativi», ossia i casi, quale quello in esame, di c.d. «occupazione acquisitiva» in cui i dedotti fatti di irreversibile trasformazione del fondo anteriormente al (tardivo) decreto di esproprio si inquadrino comunque in tiri complesso procedimento amministrativo (ancorché di contestata legittimità), muovente dalla inclusione delle aree in strumenti urbanistici introduttivi di vincoli preordinati all'esproprio e dalla dichiarazione di pubblica utilità ed urgenza delle opere (trattandosi, in tutta evidenza, nel caso di specie, sotto l'evidenziato profilo, di comportamenti senz'altro riconducibili, almeno mediamente, all'esercizio di un pubblico potere)].

Nel merito, il punto centrale della complessiva controversia è costituito dalla questione della perdurante efficacia del piano di sviluppo dell'area industriale di Caserta del 16 gennaio 1968-28 luglio 1970 alla data degli impugnati atti presupposti di ambo le procedure in discussione, quella occupativa e quella espropriativa, costitutivi della dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere (in particolare, con riferimento alla delibera del comitato direttivo del Consorzio ASI intimato n. 209 dell'11 ottobre 1998 di approvazione del progetto esecutivo degli interventi di infrastrutturazione alla cui realizzazione è preordinata la procedura ablatoria oggetto di lite).

La decisione è pregiudicata dalla questione di legittimità costituzionale, rilevante e non manifestamente infondata, in relazione ai parametri costituiti dagli artt. 3, 42 e 97 della Costituzione, dell'art. 10, comma 9, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, e dell'articolo 77, comma 2, della legge regionale della Campania 11 agosto 2001, n. 10, che hanno prorogato (o rideterminato) i termini di efficacia del suddetto piano di sviluppo industriale.

Prima di procedere alla disamina di questo pregiudiziale profilo, giova, soprattutto ai fini della dimostrazione della rilevanza nel presente giudizio della ora riferita questione di legittimità costituzionale, una breve ricapitolazione dei fatti di causa e dei termini della controversia.

Parte ricorrente, nel primo dei due ricorsi in esame (n. 697/1999 Reg. Gen.), diretto avverso l'occupazione d'urgenza, ha dedotto l'insussistenza della dichiarazione di pubblica utilità delle opere (che avrebbero natura sostanzialmente privata), la mancata, rituale, apposizione preventiva del vincolo preordinato all'espropriazione (essendo ampiamente scaduti i termini di validità del piano di sviluppo industriale), l'omessa, preventiva fissazione dei termini *ex art. 13, legge n. 2359 del 1865*, la inapplicabilità dell'art. 1 della legge n. 1 del 1978 che consente la redazione contestuale dello stato di consistenza all'atto dell'immissione in possesso, l'omissione di qualsivoglia forma di pubblicità e comunicazione di avvio del procedimento, nonché l'incompetenza del sindaco per essere la competenza del dirigente, *ex leggi 127 del 1997 e 191 del 1998*.

Il Consorzio A.S.I. resistente ha replicato richiamando la delibera del comitato direttivo consortile n. 209 dell'11 ottobre 1998 di approvazione dei piani esecutivi di espropriazione per gli insediamenti industriali di Carinara, atto avente valore di dichiarazione di pubblica utilità *ex lege* reg.le n. 16 del 1998; affermando l'avvenuta fissazione delle date di inizio e fine dei lavori e della procedura espropriativa nell'ambito della convenzione stipulata tra il Consorzio e la società consortile «Unica s.c. a r.l.», convenzione richiamata negli atti del procedimento ablatorio (la data di inizio corrisponderebbe alla data della convenzione, quella di ultimazione sarebbe stata indicata in cinque anni dalla stipula del predetto atto); obiettando la non necessità della comunicazione di avvio del procedimento, stante la intrinseca celerità dell'occupazione d'urgenza; contestando infine l'eccepita incompetenza del sindaco ad adottare l'atto di occupazione d'urgenza (trattandosi di procedura complessa attuata di un accordo di programma).

Con il secondo dei ricorsi in esame parte ricorrente ha dunque impugnato il sopravvenuto decreto di esproprio, deducendone la nullità per carenza di potere, sia per effetto della invalidità derivata dai vizi degli atti presupposti già dedotti avverso la fase dell'occupazione d'urgenza, sia per la sopravvenuta inefficacia dell'occupazione medesima (per scadenza del termine quinquennale dell'occupazione d'urgenza, per l'avvenuta irreversibile trasformazione *medio tempore* delle aree occupate, nonché la intervenuta scadenza del termine di validità decennale *ex art. 25, legge n. 1/1978* del piano dell'area di sviluppo di Caserta del 16 gennaio 1968-28 luglio 1970 (cui sarebbero inapplicabili le proroghe triennali disposte con le leggi regionali n. 16 del 1998 e n. 10 del 2001, come già statuito da questa Sezione con sentenza n. 6882 del 2002).

Il Consorzio di sviluppo industriale ha replicato adducendo la ordinatorietà del termine di conclusione del procedimento ablatorio e la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 3130 del 2004, di riforma della sentenza di questo Tar n. 6882 del 2002, affermativa della applicabilità delle suddette proroghe di legge regionale.

Ciò premesso, il Collegio rileva in primo luogo, agli effetti della corretta definizione dell'ordine logico delle questioni, che l'eventuale accoglimento di talune censure procedurali — quali l'incompetenza del sindaco (per la competenza dirigenziale) o il difetto partecipativo procedimentale — svolte nel primo ricorso, relativo all'occupazione d'urgenza, non risolverebbe comunque la complessiva controversia, anche sul piano del secondo contenzioso inerente il decreto di espropriazione, attesa l'autonomia delle due procedure (per cui l'annullamento dell'una non ha effetti caducanti sulla seconda, come invece avverrebbe nel caso di vizio di atti presupposti tanto dell'occupazione quanto dell'espropriazione, quali l'atto appositivo del vincolo preordinato all'espropriazione o l'atto dichiarativo della pubblica utilità dell'opera).

La disamina delle questioni forinali-procedurali dedotte nel primo contenzioso, relativo al decreto di occupazione, non riveste dunque carattere logicamente pregiudiziale.

Viene invece al pettine con carattere di priorità il «nodo» della perdurante vigenza, al tempo dell'adozione degli atti di approvazione del progetto (e di dichiarazione di pubblica utilità dell'intervento) e di seguente occupazione d'urgenza (e, quindi, realizzazione effettiva delle opere) dell'atto che ha impresso agli immobili oggetto di causa il vincolo di finalizzazione alla realizzazione degli insediamenti produttivi preordinato all'esproprio. Si tratta insomma di stabilire se l'interesse pubblico alla realizzazione delle opere di infrastrutturazione serventi allo sviluppo industriale — consacrato nel piano del 1968-1970 — fosse ancora attuale e vigente (o, comunque, validamente prorogato) alla data della procedura ablatoria che ha travolto il diritto di proprietà dei ricorrenti.

È da precisare che questo profilo, sia pure in termini molto stringati, è dedotto anche nel primo giudizio (n. 697/1999 Reg. Gen.; dove, alla pag. 4 dell'atto introduttivo, sotto il punto D del motivo I, si afferma: «non risulta che le opere progettate siano state precedute da una rituale apposizione del vincolo preordinato all'espropriazione, né che ne sussista uno temporalmente vigente»). Esso viene poi dibattuto tra le parti in termini più ampi e dettagliati, come esposto sopra, nell'ambito del secondo giudizio (n. 13593/2004 Reg. Gen.).

Al riguardo il Collegio non intende discostarsi dall'indicazione derivante dalla già citata sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 3130 del 2004, che ha affermato la intervenuta proroga fino al 2004 dei «vecchi» piani delle aree di sviluppo industriale della Campania giusta le sopra ricordate leggi regionali n. 16 del 1998 e n. 10 del 2001. Sennonché il giudice di appello, nel ribaltare la (contraria) tesi sostenuta nel 2002 da questa Sezione, ha giustamente rilevato d'ufficio l'oggettivo dubbio di legittimità costituzionale di queste leggi regionali che avrebbero «riesumato» piani «già morti». Ha pertanto rimesso gli atti al giudice delle leggi (con distinta ordinanza n. 3278/2004 del 25 novembre 2003 — 20 maggio 2004) perché fosse affrontata e decisa la relativa questione di costituzionalità. Questa questione, a quello che consta dagli atti (oltre che dalla rilevazione dai siti internet della Consulta e della Giustizia amministrativa), non risulta ancora decisa.

Ora, consegue da quanto sopra esposto che si palesa parimenti rilevante nel presente giudizio la medesima questione di legittimità costituzionale già sollevata dalla riferita pronuncia del Consiglio di Stato nel 2004, la cui non manifesta infondatezza, come già anticipato, è allo stesso modo in foto condivisa da questo Collegio, negli esatti termini compiutamente ivi sviluppati dal Consiglio.

La fattispecie esaminata dal Consiglio di Stato — è bene subito precisare — aveva ad oggetto il medesimo piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta di cui si discute nella presente controversia, originariamente approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 1968, poi integrato e nuovamente approvato con il successivo decreto del 28 luglio 1970. In quel caso come in quello che forma oggetto del presente giudizio «non può ragionevolmente dubitarsi che lo stesso (piano di sviluppo industriale), per effetto dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1 (e dell'art. 52, secondo comma, del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218) sia effettivamente scaduto in data 28 luglio 1980, come correttamente ritenuto» in precedenti giudizi «di questa stessa sezione (decisioni 4723 e 4724 del 7 settembre 2000; 3349 del 21 giugno 2001)» [a Sezione IV del Consiglio di Stato, nei citati precedenti aveva motivatamente escluso che al piano consortile in esame fosse applicabile l'articolo 11 della legge 31 maggio 1990, n. 128, che ha prorogato al 31 dicembre 1990 il termine di validità dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, non potendo ammettersi la prorogabilità di un provvedimento non più efficace perché scaduto, nonché l'ulteriore proroga triennale di validità dei piani consortili prevista dal secondo comma dell'articolo 52 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 (nel testo novellato dall'articolo 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1), termine a sua volta prorogato dal d.l. 13 febbraio 1981, n. 19 (art. 2) di tre anni (15 gennaio 1984), dal decreto-legge 28 febbraio 1986, n. 48 (art. 1) per un altro anno, dall'art. 1 del decreto-legge 20 novembre 1987, n. 474, fino al 30 giugno 1988, dall'art. 13 della legge 10 febbraio 1989, n. 48 fino al 31 dicembre 1989 ed all'art. 11 della legge 31 maggio 1990 n. 128, fino al 31 dicembre 1990].

Il Consiglio di Stato, sez. IV, nella ripetuta decisione n. 3130/2004, ha preso le mosse dalla considerazione che «le opere comprese nei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale previsti dal d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, sono considerate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili per effetto dell'art. 53 del citato d.P.R. n. 218, con la conseguenza che, ai fini dell'adozione di un provvedimento di espropriazione, l'approvazione dei piani implica la valutazione della preminenza dell'interesse pubblico su quello privato (Cd.S., IV, 3 giugno 1996, n. 720)». Ha dunque rilevato che i predetti vincoli preordinati all'esproprio, giusta l'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, hanno durata di efficacia decennale e sono comunque reiterabili, secondo i principi generali, «in ragione di motivato esigenze di pubblico interesse, previo completo riesame dell'assetto urbanistico dell'area industriale (C.d.S., II, 24 ottobre 1990 n. 438)», ovvero possono essere prorogati prima della loro scadenza (con la precisazione che la proroga, per sua stessa natura, si configura come un atto accessorio rispetto ad un altro atto, principale, valido ed efficace C.G.A., 25 gennaio 1990, n. 2).

Tutto ciò premesso, il Consiglio di Stato ha dunque esaminato la questione dell'applicabilità della proroga di efficacia disposta dall'articolo 10, comma 9, della legge regionale 16 marzo 1998, n. 16 (recante «Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale»), interpretato autenticamente dal secondo comma dell'articolo 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10 (concernente «Disposizioni di finanza regionale Anno 2001»).

Il predetto articolo 10, rubricato «Piani regolatori delle aree e dei nuclei industriali», al comma 9, dopo aver fissato in via generale la efficacia dei piani dei Consorzi in dieci anni, espressamente afferma «La validità dei piani esistenti è prorogata per tre anni dalla data di entrata in vigore»; il secondo comma dell'articolo 77 della legge regionale n. 10 del 2001, fornendone l'interpretazione autentica, ha disposto che «la proroga di validità ed efficacia dei Piani Regolatori delle Aree e dei Nuclei di cui all'articolo 10, comma 9, della l.r. 13 agosto 1998, n. 16 è intesa nel senso che la stessa si applica a tutti i Piani esistenti, anche se medio tempore scaduti».

Il giudice di appello ha quindi respinto l'interpretazione «costituzionalmente orientata», pure avanzata da questa Sezione, secondo la quale l'espressione «*medio tempore* scaduti» non potesse riferirsi indiscriminatamente a tutti i piani dei consorzi delle aree di sviluppo industriale comunque scaduti (ed indipendentemente dal momento della scadenza), ma dovesse riferirsi esclusivamente a quei piani venuti in scadenza tra il 1° gennaio 1991 (data di scadenza dell'ultima proroga degli stessi stabilita con norma statale e cioè con la legge 31 maggio 1990, n. 128) ed il 25 agosto 1998, data di entrata in vigore della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16.

Per ragioni inerenti la lettera della norma regionale e l'intenzione del legislatore il Consiglio di Stato ha invece optato per una ricostruzione del significato della norma regionale nel senso che «sulla base del significato proprio delle parole contenute nell'articolo 10, comma 9, della legge 13 agosto 1998, n. 16, e dell'effettiva intenzione del legislatore, autenticamente interpretato dal secondo comma dell'articolo 77 della successiva legge 11 agosto 2001, n. 10, non può ragionevolmente dubitarsi che lo scopo delle ricordate disposizioni era proprio quello di rendere validi ed efficaci i piani che i Consorzi per le aree di sviluppo industriale avevano già elaborato anche da tempo e che, dunque, fossero suscettibili di immediata attuazione ... in realtà la *voluntas* del legislatore è stata — evidentemente — quella di «prorogare» (impropriamente ovvero di far rivivere) tutti i piani approvati, in qualsiasi tempo scaduti».

Da qui la conclusione della sicura applicabilità al caso di specie della normativa contenuta nel comma 9 dell'articolo 10 della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, come autenticamente interpretato dal secondo comma dell'articolo 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, con la conseguenza della piena efficacia ovvero della rinnovata vigenza del piano regolatore consortile del Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta, approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 16 gennaio 1978 e successivamente, a seguito di un ampliamento territoriale dello stesso, con decreto del 28 luglio 1970.

Ne consegue la necessità, sempre in linea con l'ampia motivazione fornita sul punto dal Consiglio di Stato nel richiamato precedente, che il Collegio proceda a delibare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale della ricordata normativa regionale con riferimento agli articoli 3, 42 e 97 della Costituzione in relazione alla «ammissibilità di una siffatta compressione del diritto di proprietà, che può essere sussunta nell'ipotesi della reiterazione dei vincoli espropriativi».

In merito il Collegio fa proprie le argomentazioni svolte sul punto dal giudice d'appello: «premesso che, com'è noto, ai sensi dell'articolo 42, terzo comma, della Costituzione, la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale, deve rammentarsi che l'articolo 53 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, stabilisce che le opere comprese nei piani regolatori delle aree e dei nuclei di svi-

luppo industriale sono considerate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili, con la conseguenza, per un verso, che l'approvazione dei predetti piani regolatori comporta la valutazione di preminenza dell'interesse pubblico su quello privato dispone e, per altro verso, che i terreni compresi in tali strumenti sono sottoposti ad evidenti vincoli espropriativi. Pertanto, la questione che la Sezione deve delibare consiste nello stabilire se la normativa regionale, disponendo automaticamente e senza alcun incombente, istruttorio e/o procedimentale in capo ai consorzi per le aree di sviluppo industriale, la proroga dei piani regolatori consortili esistenti, anche se *medio tempore* scaduti, abbia o meno violato il principio della temporaneità dei vincoli espropriativi, nonché l'obbligo della puntuale motivazione in caso di reiterazione e quello di prevedere il giusto indennizzo.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 179 del 20 maggio 1999 ha espressamente affermato, al riguardo, che la reiterazione dei vincoli decaduti (preordinati all'espropriazione o con carattere sostanzialmente espropriativi) ovvero la loro proroga in via legislativa non costituiscono fenomeni per ciò solo inammissibili dal punto di vista costituzionale, potendo in concreto sussistere ragioni giustificative, accertate attraverso la opportuna e motivata valutazione procedimentale dell'amministrazione competente, ovvero apprezzate dalla discrezionalità del legislatore entro i limiti della non irragionevolezza e della non arbitrarietà. Sempre secondo il giudice delle leggi, devono, invece, considerarsi inammissibili dal punto di vista costituzionale le reiterazioni dei vincoli espropriativi nei casi di proroga *sine die* o all'infinito (nel senso cioè della reiterazione di proroghe a tempo indeterminato che si aggiungano le une alle altre), ovvero quando il limite temporale di efficacia delle disposte reiterazioni è indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e quindi sia sostanzialmente irragionevole, sempreché ovviamente non sia stato previsto l'indennizzo (oltre il periodo tollerabile di durata del vincolo stesso). In altri termini, il Giudice delle leggi ha ammesso che la mera scadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione contenuti in uno strumento di pianificazione urbanistica non priva l'amministrazione competente alla realizzazione di progetti o interventi relativi ad esigenze generali (in funzione dei quali è previsto il piano regolatore stesso) del potere di reiterazione degli stessi, ove persistano (ovvero sopravvengano anche) situazioni che ne impongano la realizzazione anche se per finalità diverse da quelle originarie, sempreché tuttavia la predetta reiterazione sia puntualmente motivata circa la necessità e l'attualità di acquisire la proprietà privata (da valutare sulla base di una apposita istruttoria procedimentale da cui emerga la prevalenza dell'interesse pubblico rispetto a quello privato da sacrificare) e sia contemporaneamente prevista anche la corresponsione del giusto indennizzo al cittadino sacrificato.

Con successiva pronuncia n. 411 del 18 dicembre 2001 la Corte costituzionale, proprio alla stregua degli enunciati principi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 52 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, proprio nella parte in cui consente all'Amministrazione di reiterare i vincoli scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza previsione di indennizzo. Ciò precisato, la Sezione è dell'avviso che nel caso di specie, i delineati presupposti, idonei a rendere compatibili con le previsioni costituzionali la reiterazione dei vincoli espropriativi scaduti, non sussistano. Invero, come si è già avuto modo di evidenziare, il comma 9 dell'articolo 10 della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, nell'ambito della regolamentazione dell'efficacia dei piani dei consorzi delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei industriali, fissata in via generale in dieci anni, ha stabilito *sic et simpliciter* che «la validità dei piani esistenti è prorogata per tre anni dalla data di entrata in vigore». Pur a volersi ammettere che con riferimento a tale singola disposizione (autenticamente interpretata dall'articolo 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, nel senso che la predetta proroga di validità si applica a tutti i piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti, così ricomprendendovi anche quello che costituisce oggetto del gravame in esame), la legge in esame possa essere considerata come una legge provvedimento (sulla cui compatibilità con la Costituzione, da ultimo anche C.d.S., sez. IV, 11 marzo 2003, n. 1321). ciò non toglie che in concreto essa manchi di qualsiasi elemento volto a provare l'effettivo svolgimento di una puntuale procedura di valutazione degli interessi pubblici e privati in gioco in relazione alla necessità ed all'attualità da parte della pubblica amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale, difettando altresì della conseguente adeguata motivazione; manca inoltre qualsiasi previsione di indennizzo per la ulteriore compressione delle facoltà di godimento del diritto di proprietà. Né i delineati presupposti possono in qualche modo ricavarli *aliunde* ovvero dal contesto normativo in cui si collocano le due disposizioni in esame; né risultano dai lavori preparatori, di cui non vi è traccia.

Al contrario, la proroga generalizzata di tutti i piani esistenti porta ad escludere una valutazione analitica delle esigenze che possano giustificare la proroga dei singoli piani. Non può ragionevolmente dubitarsi, sotto tale profilo, che la richiamata normativa ha così comportato un'inammissibile reiterazione dei vincoli espropriativi scaduti, assoggettando ingiustificatamente, in palese contrasto delle previsioni contenute nell'articolo 42, terzo comma, della Costituzione, le aree rientranti nel piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta (tra

cui quelle dei ricorrenti), approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e poi, a seguito di un ampliamento dell'estensione territoriale dell'area consortile, con decreto del 28 luglio 1970, ad un ulteriore vincolo espropriativo, senza che siano state accertate e evidenziate le ragioni di pubblico interesse che giustificavano il perdurante sacrificio della proprietà privata e senza alcuna previsione di indennizzo. Risultano, altresì, violati, ad avviso della sezione, anche i principi di ragionevolezza, cui deve attenersi intrinsecamente la discrezionalità del legislatore, nonché i principi di legalità e di buon andamento, cui deve ispirare, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione, l'azione amministrativa. Invero, come si è già avuto modo di evidenziare, la normativa in esame proroga automaticamente e indiscriminatamente qualsiasi piano regolatore dei consorzi per le aree di sviluppo industriale per il fatto della sua semplice esistenza, indipendentemente dal fatto che essi siano eventualmente già scaduti e per di più indipendentemente dal momento in cui essi siano già venuti a scadenza.

È noto, al riguardo, che la proroga di un provvedimento amministrativo, quale provvedimento di secondo grado, accede necessariamente ad un precedente provvedimento esistente e efficace, incidendo proprio sulla sua efficacia: la previsione della cui legittimità si dubita, appare pertanto evidentemente irrazionale, rappresentando una vera e propria contraddizione in termini, la proroga di un provvedimento non più efficace. In realtà, utilizzando in modo distorto lo strumento dell'interpretazione autentica di una propria precedente norma legislativa, il legislatore regionale, con disposizione innovativa (e non meramente interpretativa) ha sostanzialmente «riadottato» un precedente atto amministrativo, che aveva definitivamente esaurito il suo periodo di efficacia ed era quindi del tutto incapace di produrre propri effetti giuridici, conferendogli una nuova efficacia (con effetto retroattivo) attraverso una *fictio iuris* (cioè l'interpretazione di una norma giuridica che poteva logicamente e razionalmente riguardare solo i piani validi ed efficaci al momento della entrata in vigore della legge 13 agosto 1998, n. 16): tutto ciò al di fuori delle norme procedimentali che ne disciplinavano l'emanazione e dunque in patente violazione dell'articolo 97 della Costituzione. Ciò senza contare che altrettanto irragionevolmente, in stridente contrasto con il principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, la riadozione o la rinnovata efficacia attribuita al piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta è avvenuta ad oltre venti anni dalla sua originaria scadenza, senza che sia stata svolta alcuna valutazione sulla necessità dell'intervento pubblico da realizzare in relazione al sacrificio imposto al privato».

Per tutte le esposte ragioni il Collegio giudica rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 9, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretato dall'articolo 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10, in relazione agli artt. 3, 42 e 97 della Costituzione.

Ne segue la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la conseguente decisione.

*P. Q. M.*

*Non definitivamente pronunciando sui ricorsi in epigrafe indicati, ne dispone la riunione e dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 9, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretato dall'articolo 77 della legge regionale 11 agosto 2001, n. 10, per contrasto con gli artt. 3, 42 e 97 della Costituzione. Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Ai sensi dell'art. 23 della legge 12 marzo 1953, n. 87, sospende il giudizio ed ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che la stessa venga comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Napoli, nella Camere di consiglio del 27 aprile e del 22 giugno 2006.

*Il Presidente:* D'ALESSANDRO

*Il relatore:* CARPENTIERI

## N. 430

*Ordinanza del 27 novembre 2006 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania sui ricorsi proposti da Ruggero Nicolino ed altri contro Ministero dell'interno ed altri*

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

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

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza ai sensi dell'art. 23, comma 2, legge n. 87/1953, sui ricorsi n. 856/1999, n. 1287/1999 e n. 6130/2000 R.G. proposto da Nicolino Ruggeri, Francesco Ruggeri, Giacomo Ruggeri e Salvatore Ruggeri rappresentati e difesi dall'avv. Gaetano Mercadante ed elettivamente domiciliati presso la segreteria del tribunale;

Contro per quanto riguarda il ricorso n. 856/1999 ed i relativi motivi aggiuntivi:

il Ministero dell'interno - Ufficio territoriale del Governo di Messina;  
il Ministero delle finanze - Dipartimento del territorio di Messina, in persona del Ministro *pro tempore*;  
il Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e per la tutela delle acque in Sicilia, Presidente della Regione Siciliana, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania, domiciliataria *ex lege*;

la Provincia regionale di Messina, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Giulia Carrara ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. F. Marchese, sito in Catania, via V. Guzzardi n. 21;

il Comune di Valdina, in persona del sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;

il Comune di Messina, rappresentato e difeso dall'avv. Aldo Tigano ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Virzì, sito in Catania, via Padova n. 41;

Per quanto riguarda il ricorso n. 1287/1999 ed i relativi motivi aggiuntivi:

la Provincia regionale di Messina in persona del presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Arturo Merlo, elettivamente domiciliata in Catania in via Alois n. 46, presso lo studio dell'avv. Egidio Incorpora;

il Comune di Messina, rappresentato e difeso dall'avv. Aldo Tigano ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Virzì, sito in Catania, via Padova n. 41;

Messinambiente S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Monforte, ed elettivamente domiciliata presso la segreteria di questo t.a.r., e nei confronti del Comune di Barcellona Pozzo di Gotto, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Sebastiano Manzù ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Antonella Cannarozzo sito in Catania, piazza Verga n. 16;

del Comune di Milazzo, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Rosaria Sottile ed elettivamente domiciliato presso la segreteria di questo tribunale;

del Comune di Giardini-Naxos, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Laface ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Daniela Carone, sito in Catania, via Capace n. 16;

del Comune di Villafranca Tirrena, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Salvatore Fiore ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Carmelo Toscano sito in Catania, via della Scogliera n. 1;



del Comune di Rometta, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Silvestro ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Giuseppe Nicolosi sito in Catania, via P. Verri n. 9;

dei Comuni di Gioiosa Marea, Furnari, Itala, Verì, Pace del Mela, Patti, Santa Lucia del Mela, Saponara, Francavilla, Torregrotta, Scaletta Zanclea, Spadafora, Floresta, Taormina, Gaggi, Valdina, non costituiti in giudizio;

del Commissario delegato emergenza rifiuti - Presidente della Regione Siciliana, non costituito in giudizio;

Per quanto riguarda il ricorso n. 6130/2000 ed i relativi motivi aggiunti:

la Prefettura di Messina, in persona del prefetto *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, nei cui uffici di Catania, in via Vecchia Ognina è domiciliata *ex lege*;

la Provincia regionale di Messina, in persona del Presidente, legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Giulia Carrara, domiciliata in Catania, presso lo studio dell'avv. F. Marchese, in via Guzzardi n. 21;

Comune di Messina, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Aldo Tigano, domiciliato in Catania, via Padova n. 41, presso l'avv. Silvano Martella;

il Comune di Valdina, in persona del sindaco, legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Pietro Giorgianni con domicilio eletto in Catania, via Lago di Nicito, presso lo studio dell'avv. Donato De Luca;

la S.p.A. Messinambiente in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Monforte, con domicilio nella segreteria del t.a.r. adito; e nei confronti:

del Comune di Barcellona Pozzo di Gotto, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Sebastiano Mazzù ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Antonella Cannarozzo sito in Catania, piazza Verga n. 16;

del Comune di Milazzo, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Dario M. Carcione ed elettivamente domiciliato presso prof. Vincenzo Vajola in Catania, via Dell'Oro n. 135;

del Comune di Francavilla di Sicilia, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Eleonora Vallone ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Maria Puglisi sito in Catania, corso Italia n. 137;

del Comune di Rometta, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Silvestro ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Giuseppe Nicolosi sito in Catania, via P. Verri n. 9;

del Comune di Villafranca Tirrena, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Salvatore Fiore ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Carmelo Toscano sito in Catania, via della Scogliera n. 1;

dei Comuni di Gioiosa Marea, Furnari, Itala, Merì, Pace del Mela, Patti, Santa Lucia del Mela, Saponara, Villafranca Tirrena, Torregrotta, Scaletta Zanclea, Spadafora, Floresta, Taormina, Gaggi, Giardini Naxos, non costituiti in giudizio;

del Commissario delegato emergenza rifiuti - Presidente della Regione Siciliana, non costituito in giudizio; per l'annullamento:

*A)* Quanto al ricorso introduttivo n. 0856/1999 R.G.:

del decreto 26 gennaio 1999, n. 230/1312/Gab., con il quale il Prefetto di Messina ha disposto la requisizione di un'area «ubicata in Valdina, C.da Cianina, già utilizzata fino al 18 gennaio u.s. come sito di discarica per il conferimento di rr.ss.uu., nonché l'ordinanza del presidente della Provincia di Messina 19 ottobre 1998, n. 22, l'ordinanza del Sindaco di Valdina 18 ottobre 1998, n. 246, e della nota 22 gennaio 1999, n. 2160/1999 del dipartimento del Territorio di Messina.

*B)* Quanto al ricorso introduttivo n. 1287/1999 R.G.:

dell'ordinanza del 27 febbraio 1999, n. 5, mai notificata né comunicata, con la quale il Presidente della Provincia regionale di Messina ha autorizzato il Comune di Messina a continuare a gestire la discarica per lo smaltimento dei rr.ss.uu. sita in c.da Cianina del Comune di Valdina, anche nell'interesse dei Comuni di Pace del Mela, Itala e Scaletta», nonché, ove occorra, dell'accordo di programma stilato il 18 ottobre 1998, n. 1399 di affidamento della gestione della discarica di Valdina alla S.p.A. Messinambiente; e per la condanna:

C) Quanto ai ricorsi per motivi aggiunti n. 856/1999 e n. 1287/1999 ed al ricorso n. 6130/00 R.G.:

al risarcimento dei danni conseguenti all'illegittima occupazione del fondo, di proprietà dei ricorrenti, esteso circa mq. 25.000, sito in c.da San Nicola del Comune di Valdina censito in Catasto al foglio di mappa n. 1, p.lle 247, 249, 250, 251, 806, 281;

A) e B) quanto al ricorso n. 856/1999 (motivi aggiunti) ed al ricorso n. 1287/1999 (motivi aggiunti):

alla restituzione dei terreni di proprietà dei ricorrenti, illegittimamente occupati, previa rimessione in pristino stato o pagamento, in favore dei ricorrenti, delle somme occorrenti per la rimessione in pristino;

in via subordinata, alla rimessione in pristino della maggiore estensione possibile del fondo, con la fissazione delle modalità conservative della massa dei rifiuti restanti in conformità a legge, al fine di preservare il fondo e di ridurre il rischio di disastro ambientale;

qualora a seguito di CTU o verifica si acclarasse l'irreversibile trasformazione del fondo, totale o parziale, alla restituzione della porzione di fondo non trasformata irreversibilmente, previa rimessione in pristino; o al pagamento di quanto occorrente alla rimessione in pristino; al pagamento del valore della porzione irreversibilmente trasformata, mediante il pagamento di una somma pari al valore venale del fondo oltre interessi e rivalutazione;

in caso di rimessione in pristino, al risarcimento della mancata disponibilità del fondo dalla data dell'illegittima occupazione a quella della restituzione, nonché per la sottrazione dell'argilla effettuata dagli occupanti;

al risarcimento del danno *ex art.* 1224, secondo comma c.c., con interessi e rivalutazione monetaria in misura pari agli interessi sulle somme come sopra liquidate, computati al saggio degli interessi passivi praticati dagli istituti bancari presenti su piazza dal momento dell'occupazione alla definizione del giudizio;

Visti i ricorsi, i ricorsi per motivi aggiunti ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimate;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore per la pubblica udienza del 6 aprile 2006 il Consigliere dott. Pancrazio Savasta;

Uditi gli avvocati delle parti, come da verbale d'udienza;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

## F A T T O

Ricorso n. 856/1999.

I ricorrenti sono comproprietari di un fondo in Contrada S. Nicola del Comune di Valdina, individuato con le particelle 247 (già 247/a), 249, 250 (già 250/a), 251 (già 251/a), 806 (già 283/b), 281 (già 281/a), del foglio di mappa n. 1 del Comune di Valdina estesa circa 25.000 mq. Tale fondo, ospita una cava di «argille azzurre» di primissima qualità, non in esercizio.

Con decreto di sequestro preventivo del G.i.p. presso il Tribunale di Messina è stata posta sotto sequestro la discarica di r.s.u. sita in località Portella Arena del Comune di Messina nella quale conferivano i propri rifiuti i Comuni di Messina, Milazzo, Merì, Pace del Mela, Barcellona P.G., Patti, Scaletta Zanclea, Itala, Saponara, Villafranca Tirrena, Rometta, Floresta, Gioiosa Marea e Spadafora.

A seguito di tale provvedimento, il Sindaco di Valdina (comune non colpito dall'emergenza rr.ss.uu. perché dotato di un proprio impianto) emetteva l'ordinanza 18 ottobre 1998, n. 246, con la quale individuava in località «Cianina di Valdina» una discarica per r.s.u., nella quale far conferire i rifiuti delle amministrazioni succitate. Quale corrispettivo, il Comune di Valdina disponeva a proprio favore il prezzo di L. 20 per ogni Kg di rifiuti da corrispondersi da parte degli enti locali beneficiari.

Nessun compenso veniva riconosciuto ai proprietari del suolo ove insiste la discarica.

A seguito di tale provvedimento, il Presidente della Provincia regionale di Messina, con ordinanza 19 ottobre 1998, n. 22, ordinava ai sensi dell'art. 13, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, e dell'art. 5, l.r. 21 aprile 1995, n. 40, lo smaltimento dei rr.ss.uu. prodotti dai comuni menzionati nella discarica di C.da Cianina, dietro il corrispettivo di L. 20/kg, sempre a favore del Comune di Valdina.

Detti provvedimenti, così come eventuali atti di esproprio, non venivano notificati ai ricorrenti.

Ciononostante, dopo la loro adozione, venivano riversate ingenti quantità di spazzatura nel fondo di proprietà di detti ricorrenti sito in C.da S. Nicola di Valdina.

Questi ultimi si rivolgevano al Presidente del Tribunale di Messina ai sensi dell'art. 700 c.p.c. per chiedere l'immediata sospensione della predetta attività posta in essere a loro danno e la rimessione in pristino dei luoghi.

Il giudizio cautelare veniva varie volte rinviato nel tentativo di trovare una bonaria definizione della vicenda.

Il 18 gennaio 1999 scadeva il periodo di validità delle ordinanze sopra menzionate del Presidente della Provincia regionale di Messina e del Sindaco di Valdina, ma il terreno non veniva restituito ai legittimi proprietari, restando, quindi, nel possesso di non meglio definiti soggetti.

Frattanto, i comuni che avevano utilizzato il terreno dei ricorrenti come discarica sospendevano il servizio di raccolta dei rr.ss.uu., determinando così le premesse per l'emanazione del decreto 26 gennaio 1999, n. 230/1312/Gab. del Prefetto di Messina, con il quale, considerati i «forti segnali di pregiudizio per l'ordine e la sicurezza pubblica e che sussistono condizioni di assoluta necessità ed urgenza che giustificano l'adozione di misure atte a fronteggiare gli eventi», veniva disposta la requisizione di un'area «ubicata in Valdina, C.da Cianina, già utilizzata fino al 18 gennaio u.s. come sito di discarica per il conferimento di RR.SS.UU.» per il periodo di trenta giorni. Il provvedimento veniva emanato ai sensi dell'art. 2, T.U. LL. P.S. R.D. n. 773/1931.

A titolo di indennizzo veniva prevista, per gli odierni ricorrenti, la somma di L. 1.256.900 (a fronte della distruzione di 25.000 mq di terreno sfruttabile industrialmente).

Con ricorso notificato il 10 marzo 1999 e depositato il 12 marzo 1999, i ricorrenti hanno impugnato tale ultimo provvedimento, deducendo, a sostegno delle proprie ragioni, le seguenti censure.

I) Carenza assoluta di potere. Nullità degli atti emanati per violazione e falsa applicazione art. 2, r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (T.U. LL. P.S.), art. 7, legge 20 marzo 1865, n. 2248 e art. 13, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. Eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento. Incompetenza.

Il potere esercitabile dal prefetto ai sensi dell'art. 2, r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (T.U. LL. P.S.) sarebbe residuale ed eccezionale, attivabile solo in mancanza di altri rimedi per la cura del pubblico interesse.

La materia dello smaltimento dei rr.ss.uu. sarebbe, invece, regolata dall'art. 13 del d.P.R. n. 22/1977, rubricato «ordinanze contingibili e urgenti».

La norma prevederebbe l'esclusiva competenza del presidente della provincia ad emettere l'ordinanza di individuazione della discarica e non quella del prefetto.

Ed invero era stato il presidente della provincia, e non il prefetto, ad attivarsi (con l'ordinanza n. 22 del 1998), sicché risulterebbe irragionevole l'intervento di quest'ultimo organo, a distanza di appena tre mesi, senza alcun cambiamento sul piano normativo o fattuale, per cui discenderebbe la nullità del decreto prefettizio impugnato.

In via graduata, si tratterebbe comunque di un provvedimento gravemente illegittimo per lo sviamento cui il prefetto sarebbe incorso utilizzando un potere (*ex* art. 2, T.U. P.S. e art. 7, legge n. 2248/1865) esercitabile, secondo previsione di legge, solo in mancanza di altre specifiche potestà.

Infatti, il potere di requisizione della proprietà privata non discenderebbe dall'art. 2, T.U. LL. P.S., bensì dall'art. 7, legge 20 marzo 1865, n. 2248, abolitiva del contenzioso amministrativo, secondo il quale «qualora per necessità pubblica l'autorità debba senza indugio disporre della proprietà privata, ... essa provvederà con decreto motivato».

II) Nullità per illegittimità derivata.

Le ordinanze del Sindaco di Valdina (n. 246/1998) e del presidente della provincia regionale (n. 22/1998) avrebbero individuato la discarica in un sito (C.da Cianina) diverso da quello ove poi è stata effettivamente allocata (C.da S. Nicola).

I ricorrenti sono proprietari di terreni sia in località «Cianina» che in località «S. Nicola». Negli anni passati, una parte dei terreni siti in località Cianina sarebbe stata effettivamente adibita a discarica comunale di rr.ss.uu., ma mai quella in C.da S. Nicola.

Invero, nelle ordinanze in parola la localizzazione della discarica sarebbe stata effettuata in maniera assolutamente imprecisa e grossolana, senza alcun riferimento catastale o reale, rendendo, pertanto, impossibile l'individuazione della stessa.

Detti provvedimenti si sarebbero limitati ad indicare nella C.da Cianina il sito della discarica.

Deriverebbe la radicale nullità dei provvedimenti menzionati, posto che, per altro, nonostante nelle ordinanze si indichi la località Cianina, la discarica sarebbe stata effettuata nei fondi dei sigg.ri Ruggeri siti in località S. Nicola, il che costituirebbe un ulteriore motivo di nullità delle ordinanze indicate e fatto valere nel procedimento *ex art. 700 c.p.c.* dinanzi al giudice ordinario.

Il prefetto, con il decreto impugnato, avrebbe individuato il terreno dei ricorrenti facendo mero riferimento all'ordinanza del Sindaco di Valdina n. 246/1998 e del Presidente della Provincia regionale di Messina n. 22/1998, insistendo nel riferimento alla discarica in C.da Cianina di quel comune e, quindi, in località del tutto diversa.

Il che ne determinerebbe la radicale nullità per indeterminatezza.

*III) Violazione e falsa applicazione art. 835 c.c., art. 2, r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (T.U. LL. P.S.) e art. 7, legge 20 marzo 1865, n. 2248, nonché dell'art. 9, T.U. 13 gennaio 1926, n. 452, come modificato con legge 24 marzo 1942, n. 469.*

Secondo le norme richiamate ed i principi vigenti, in caso di requisizione il proprietario avrebbe diritto ad una indennità pari al valore venale del bene evitto.

Nel caso di specie, il prefetto ha riconosciuto ai ricorrenti l'indennità, meno che simbolica, di L. 1.256.900, a fronte dell'utilizzazione di 25.000 mq. circa di terreno per la discarica di migliaia di tonnellate di rifiuti solidi urbani.

Sarebbe un'indennità del tutto irrisoria, altresì espressiva dello sviamento di potere cui sarebbe incorsa l'amministrazione, giacché avrebbe posto in essere un atto (la liquidazione dell'indennità di requisizione) perseguendo fini del tutto diversi da quelli previsti dalla legge (ristorare il proprietario per la compressione subita dei propri diritti).

Peraltro, l'indennità sarebbe stata computata dall'ufficio del territorio come se si trattasse della semplice occupazione temporanea di un immobile, senza considerare il danno permanente causato dallo sversamento delle tonnellate di rifiuti e la qualità del terreno di argille azzurre di primissima qualità, suscettibile di utilizzazione industriale, completamente distrutto a causa (anche) del decreto di requisizione qui impugnato.

*IV) Violazione e falsa applicazione sotto un diverso profilo dell'art. 7, legge 7 agosto 1990, n. 241. Difetto di motivazione.*

Il decreto impugnato sarebbe illegittimo anche perché il prefetto, in violazione della norma sopra caladata, avrebbe omesso di dare comunicazione dell'avvio del procedimento e del nome del funzionario (e/o dell'ufficio) responsabile dello stesso.

Né sarebbero sostenibili le ragioni d'urgenza ventilate nel provvedimento ed individuate nell'inerzia delle amministrazioni competenti (in specie, le varie amministrazioni municipali e la Provincia regionale di Messina) cui, ai sensi dell'art. 13, d.lgs. n. 22/1997, spettava di prevenire l'emergenza e, comunque, di porvi rimedio prima che la situazione assumesse i toni estremi lamentati.

Con ordinanza collegiale n. 933/99 del 4 maggio 1999, questo tribunale - sezione prima, ha rigettato la domanda di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati con il ricorso principale.

Motivi aggiunti depositati il 18 aprile 2000.

Con motivi aggiunti depositati il 18 aprile. 2000, permanendo l'occupazione dei terreni di proprietà dei ricorrenti, gli stessi hanno introdotto le seguenti ulteriori domande:

1) immediata restituzione di tutti i terreni di loro proprietà, illegittimamente occupati, previa rimessione in pristino o pagamento delle somme a tal uopo occorrenti;

2) in via subordinata, rimettere in pristino la maggiore estensione possibile del fondo, con la fissazione delle modalità conservative della massa di rifiuti restanti in conformità alla legge, al fine di preservare il fondo e di ridurre il rischio di danno ambientale;

3) immediata ammissione di C.T.U. - Verificazione, al fine di determinare i costi della rimessione in pristino dell'area occupata dai rifiuti e dei danni cagionati con l'occupazione del fondo e la sottrazione dell'argilla, ed in particolare:

il valore del terreno di proprietà dei ricorrenti ed il danno arrecato per effetto degli illegittimi atti e dei conseguenti abusivi comportamenti;

se si sia verificata l'irreversibile trasformazione ed, in caso affermativo, quanta parte del terreno sia passata in proprietà alle amministrazioni illegittimamente occupanti e quanta no;

le somme occorrenti alla riduzione in pristino del terreno ed i costi della rimessione in pristino dell'area occupata.

4) Qualora, a seguito della consulenza tecnica-verificazione dovesse essere acclarata l'irreversibile trasformazione del fondo, la condanna dell'amministrazione a:

restituire la parte del fondo non trasformata irreversibilmente, previa rimessione in pristino o pagare le somme occorrenti;

risarcire i danni derivanti dalla perdita della proprietà della parte del fondo irreversibilmente trasformata, mediante il pagamento di una somma pari al valore venale che essa aveva al momento dell'occupazione, con interessi e rivalutazione monetaria;

in caso di rimessione in pristino, risarcire i ricorrenti per la mancata disponibilità del fondo dalla data di illegittima occupazione a quella della restituzione, con interessi e rivalutazione, nonché per la sottrazione dell'argilla effettuata dagli occupanti;

risarcire il maggior danno subito *ex art. 1224 c.c.*, secondo comma, con interessi e rivalutazione monetaria in misura pari agli interessi sulle somme come sopra liquidate, computati al saggio degli interessi passivi praticati dagli istituti bancari presenti sulla piazza nel periodo dall'occupazione alla definizione del giudizio;

3) in alternativa alla immediata rimessione in pristino, la rimozione della maggiore quantità possibile di rifiuti dal sito ove essi giacciono e la fissazione di modalità di conservazione della massa dei restanti in conformità alla legge, al fine di preservare il fondo e di ridurre convenientemente il rischio di danno ambientale.

Costituitasi, la Provincia regionale di Messina ha concluso per l'irricevibilità, l'inammissibilità e l'infondatezza del gravame.

Il Comune di Messina ha eccepito l'inammissibilità e la tardività dei motivi aggiunti successivamente proposti, nonché il difetto di legittimazione passiva.

Ricorso n. 1287/1999.

Scaduto anche il termine indicato dal Prefetto di Messina nel proprio decreto 26 gennaio 1999, n. 230/1312/Gab., il presidente della provincia regionale, con l'ordinanza 27 febbraio 1999, n. 5, autorizzava il Comune di Messina a «continuare a gestire la discarica per lo smaltimento dei rr.ss.uu. sita in contrada Cianina del Comune di Valdina, anche nell'interesse dei Comuni di Pace del Mela, Itala e Scaletta». Inoltre, disponeva pure «la conferma della validità, per ulteriori mesi sei dalla data della presente, dell'ordinanza n. 22, emessa da questa amministrazione in data 19 ottobre 1998, con la quale i comuni sopra elencati sono stati autorizzati a conferire rr.ss.uu. presso tale discarica».

Dalla lettura di tale provvedimento, inoltre, i ricorrenti apprendevano pure dell'esistenza dell'accordo di programma del 18 ottobre 1998 e dell'ordinanza del Sindaco di Messina 18 ottobre 1998, n. 1399.

Con ricorso notificato il 1° aprile 1999 e depositato il 9 aprile 1999 i ricorrenti hanno impugnato detti ultimi provvedimenti, deducendo, a sostegno delle proprie ragioni, le seguenti censure.

I) Nullità per nullità derivata.

Anche il presidente della provincia, con l'ordinanza impugnata, avrebbe individuato il terreno dei ricorrenti facendo mero riferimento all'ordinanza del Sindaco di Valdina n. 246/1998 e dello stesso Presidente della Provincia regionale di Messina n. 22/1998, insistendo nel riferimento alla discarica in C.da Cianina di quel comune che, come sostenuto dai ricorrenti nel precedente gravame, sarebbe località del tutto diversa.

Anche l'ordinanza n. 5/1999, quindi, sarebbe radicalmente nulla perché non individuerrebbe con sufficiente sicurezza il sito della discarica e perché l'attività di discarica sarebbe stata effettuata in località S. Nicola di Valdina e non in C.da Cianina.

II) Violazione e falsa applicazione art. 13, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. Incompetenza.

Secondo il primo comma dell'art. 13, d.lgs. n. 22/1997, le ordinanze contingibili ed urgenti «hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi». Nel caso di specie, però, il presidente della provincia ha emesso una prima ordinanza contingibile ed urgente (ordinanza 19 ottobre 1998, n. 22) per il periodo di tre mesi (fino al 18 gennaio 1999) e, adesso, con la ordinanza impugnata (n. 5/1999), ha disposto l'esercizio straordinario della discarica di Valdina per altri sei mesi. In totale nove mesi e, quindi, secondo i ricorrenti, in violazione del disposto dell'art. 13 citato.

Entrambe le ordinanze del presidente della provincia (la n. 22/1998 e la n. 5/1999) sarebbero state emesse in forza dei poteri conferiti all'amministrazione dall'art. 13, primo comma, d.lgs. n. 22/1997 (espressamente richiamate nella parte motiva dei due provvedimenti).

La norma, oltre i richiamati limiti temporali, attribuirebbe la competenza ad emettere ordinanze contingibili ed urgenti al presidente della regione e, pertanto, il provvedimento impugnato sarebbe affetto dall'ulteriore profilo di illegittimità per incompetenza.

Infine, secondo l'art. 13, proprio perché provvedimenti straordinari, le ordinanze contingibili ed urgenti potrebbero essere «reiterate» solo due volte, il che presupporrebbe che tra i due provvedimenti non vi sia soluzione di continuità. Nel caso in esame, invece, tra la prima ordinanza n. 22/1998 e la n. 5/1999 vi è l'intervallo di più di un mese, parzialmente «coperto» dall'ordinanza di requisizione del prefetto.

*III) Violazione e falsa applicazione art. 13, comma 3, d.lgs. n. 22/1997. Difetto di motivazione.*

L'ordinanza impugnata sarebbe, altresì, illegittima perché il presidente della provincia non avrebbe indicato le norme a cui ha inteso derogare, così come prescritto dalla disposizione normativa sopra caladata.

*IV) Violazione e falsa applicazione art. 30, d.lgs. n. 22/1997.*

L'ordinanza del presidente della provincia impugnata, nonché l'accordo di programma del 18 ottobre 1998 e l'ordinanza del Sindaco di Messina 18 ottobre 1998, n. 1399, sarebbero, altresì, illegittimi perché, in violazione dell'art. 51 d.lgs. n. 22/1997, assegnano il servizio di gestione dei rr.ss.uu. alla S.p.A. Messinambiente che, secondo quanto risulta, non sarebbe iscritta all'Albo delle imprese esercenti servizio di smaltimento dei rifiuti istituito ai sensi dell'art. 10, d.l. 31 agosto 1987, n. 361, convertito con modificazioni dalla legge 29 ottobre 1987, n. 441, e neppure nell'Albo nazionale delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti previsto dall'art. 30, d.lgs. n. 22/1997. Né sarebbe condivisibile l'autorizzazione di derogare «alle norme del d.lgs. n. 22/1997 relativamente alla gestione dei r.s.u.» contenuta nell'ordinanza del presidente della provincia n. 5/1999. In nessun caso, infatti, sarebbe possibile derogare ad una norma qual è l'art. 51 citato, posto, peraltro, a presidio della pubblica incolumità, giacché solo le imprese dotate dei requisiti richiesti dalla legge possono garantire l'espletamento del servizio con la necessaria perizia e sicurezza.

Inoltre, mediante lo strumento dell'accordo di programma e la «delega» al Comune di Messina e, tramite questo, alla società mista S.p.A. Messinambiente (al 49% privata), si è affidato il compito di gestire i rr.ss.uu. per tutti i comuni in stato di emergenza, consentendo, così, ad una Società (almeno in parte) privata di gestire il servizio dello smaltimento dei rr.ss.uu. per un comprensorio di almeno 400.000 abitanti, senza che la stessa abbia mai partecipato a nessuna gara e senza essere nemmeno abilitata al servizio a norma degli artt. 30 e 51 d.lgs. n. 22/1997.

*V) Violazione e falsa applicazione art. 27, legge 8 giugno 1990, n. 241, come recepito in Sicilia con l.r. 11 dicembre 1991, n. 48.*

L'accordo di programma che costituisce variante agli strumenti urbanistici «dev'essere ratificato dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza».

Detto ineludibile adempimento non sarebbe stato mai adottato dai consigli comunali competenti.

Inoltre, non sarebbe stato neppure mai pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* e non sarebbe mai stato approvato con atto formale né dal presidente della regione, né dal presidente della provincia.

*VI) Violazione e falsa applicazione dell'accordo di programma del 18 ottobre 1998.*

L'accordo di programma, seppur illegittimo, sarebbe stato espressamente richiamato dal presidente della provincia nell'ordinanza n. 5/1999 al solo fine, però, di compiere una violazione dello stesso.

Secondo l'art. 5, infatti, l'accordo avrebbe dovuto avere «durata pari alla durata di validità prevista dall'ordinanza sindacale n. 246/1998 (del Sindaco di Valdina.) e cioè mesi tre a decorrere dalla data di reale disponibilità delle aree».

Ebbene, dalla data di disponibilità delle aree (19 ottobre 1998, a seguito dell'occupazione di fatto conseguente all'ordinanza del Sindaco di Valdina n. 246/1998) sarebbero trascorsi cinque mesi. L'accordo di programma sarebbe da tempo privo di qualsiasi effetto, oltre che decaduto per mancata ratifica dei consigli comunali.

Anche l'ordinanza del Sindaco di Messina 19 ottobre 1999, di affidamento alla S.p.A. Messinambiente della gestione della discarica di Valdina, sarebbe basata sul presupposto dell'efficacia dell'accordo di programma del 18 ottobre 1998, espressamente richiamato in motivazione, per cui nessun provvedimento, nessuna norma e nessun accordo legittimerebbe l'affidamento della gestione della discarica alla S.p.A. Messinambiente.

VII) Violazione e falsa applicazione art. 835 c.c., art. 2, r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (T.U. LL. P.S.) e art. 7, legge 20 marzo 1865, n. 2248, nonché dell'art. 9, T.U. 13 gennaio 1926, n. 452, come modificato con legge 24 marzo 1942, n. 469.

Secondo le norme richiamate ed i principi vigenti, in caso di requisizione, occupazione o espropriazione, il proprietario ha diritto ad una indennità pari al valore venale del bene evitto.

Nel caso di specie, il presidente della provincia non ha riconosciuto nulla ai ricorrenti, pur a fronte dell'utilizzazione di 25.000 mq. circa di terreno per la discarica di migliaia di tonnellate di rifiuti solidi urbani e della natura dello stesso, sede di argille azzurre di primissima qualità e suscettibile di utilizzazione industriale.

VIII) Violazione e falsa applicazione sotto un diverso profilo dell'art. 7, legge 7 agosto 1990, n. 241. Difetto di motivazione.

L'ordinanza impugnata sarebbe illegittima anche perché il presidente della provincia, in violazione della norma sopra caladata, non avrebbe dato comunicazione dell'avvio del procedimento e non avrebbe comunicato il nome del funzionario (e/o dell'ufficio) responsabile del procedimento.

Nel caso in esame non vi sarebbero state ragioni di urgenza tali da giustificare l'omissione dell'adempimento, in quanto già dal momento in cui il prefetto aveva adottato il provvedimento di requisizione era noto che, allo scadere, si sarebbe ripresentata l'emergenza e che, quindi, sarebbe toccato al presidente della provincia di intervenire con l'ordinanza qui contestata.

Con ordinanza 30 aprile 1999, n. 936/1999, accogliendo le censure proposte col ricorso introduttivo del giudizio, ritenuta la fondatezza del gravame, questa stessa sezione ha ordinato alla S.p.A. Messinambiente la costituzione di una cauzione a favore dei ricorrenti nella misura di L. 50.000.000, pena la sospensione dei provvedimenti impugnati. Il C.G.A. ha respinto il ricorso in appello proposto dalla S.p.A. Messinambiente, confermando *in toto* l'ordinanza del giudice di primo grado (Ordinanza 23-24 giugno 1999, n. 533/99).

Si sono costituiti in resistenza i Comuni di Messina, di Barcellona Pozzo di Gotto, di Milazzo, di Giardini-Naxos, di Villafranca Tirrena, di Rometta, la Provincia di Messina e la Messinambiente S.p.A.

Motivi aggiunti depositati il 18 aprile 2000.

I ricorrenti hanno formulato le medesime domande di cui ai motivi aggiunti introdotti nel precedente ricorso n. 859/1999.

Ricorso n. 6130/2000.

Con il ricorso in epigrafe, notificato il 18 dicembre 2000 e depositato il 22 dicembre 2000, i ricorrenti hanno riproposto le medesime domande, anche istruttorie, introdotte con i motivi aggiunti depositati il 18 aprile 2000 in seno ai precedenti gravami nn. 856/1999 e 1287/1999.

Si sono costituiti in resistenza: la Provincia regionale di Messina, la Messinambiente S.p.A. ed i Comuni di Messina, Valdina, Barcellona Pozzo di Gotto, Milazzo, Francavilla di Sicilia, Villafranca Tirrena e Rometta.

Con O.P.I. 2 febbraio 2001, n. 29, questo tribunale ha disposto consulenza tecnica d'ufficio.

Con ulteriore istanza depositata il 22 gennaio 2004, i ricorrenti hanno richiesto integrazione istruttoria.

Quest'ultima risulta rinunciata con atto depositato il 23 luglio 2004. Con sentenza interlocutoria n. 2421/05 del 13 dicembre 2005, riuniti i ricorsi, riconosciuta la propria giurisdizione sulle domande introdotte in giudizio, questa stessa Sezione ha accolto la domanda della Messinambiente S.p.A. di chiamata in giudizio a garanzia delle seguenti amministrazioni:

Ufficio territoriale del Governo di Messina, Commissario delegato - Presidente della Regione Siciliana, Provincia regionale di Messina, nonché i Comuni di Barcellona Pozzo di Gotto, Gioiosa Marea, Furnari, Itala, Merì, Milazzo, Pace del Mela, Patti, Rometta, Santa Lucia del Mela, Saponara, Villafranca Tirrena, Torregrotta, Scaletta Zanclea, Spadafora, Floresta Valdina, Taormina, Giardini-Naxos, Gaggi e Francavilla di Sicilia.

Il detto adempimento risulta in atti.

Alla pubblica udienza del 6 aprile 2006 le cause sono state trattenute per la decisione.

## D I R I T T O

A) Con sentenza resa in pari data sui medesimi ricorsi, la sezione si è così pronunciata:

rigetta il ricorso introduttivo n. 856/1999;

accoglie in parte il ricorso introduttivo n. 1287/1999 ed in parte lo dichiara inammissibile;

compensa le spese e gli onorari del giudizio relativi a tali due ricorsi introduttivi;

in ordine ai motivi aggiunti ai ricorsi nn. 856/1999 e 1287/1999 ed al ricorso n. 6130/2000, visti gli artt. 279, secondo comma, c.p.c., 134 Cost., 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone, con separata ordinanza, l'invio dei fascicoli di causa alla Corte costituzionale, ritenendo rilevante e non manifestamente infondata — per violazione degli artt. 3, 125, 24 e 25 della Costituzione e per contrasto con l'art. 23 dello Statuto della regione Sicilia — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, comma 2-ter, comma 2-quater, legge n. 21/2006.

Sospende il giudizio sui ricorsi per motivi aggiunti introdotti nei gravami 856/1999 e 1287/1999 ed il ricorso n. 6130/2000 sino alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale.

La detta decisione è stata supportata dal supporto motivazionale di seguito fedelmente riportato.

«I) La complessa vicenda all'esame del Collegio è occasionata dalla asserita illegittimità di una serie di atti volti a rendere disponibile un terreno sito nel Comune di Valdina - Contrada Cianina, di proprietà dei ricorrenti ed individuato con le particelle 247, 249, 250, 251, 806, 281, del fg. mappa n. 1, al fine di consentire il conferimento dei rifiuti da parte di alcuni Comuni della Provincia di Messina, reso necessario dal sequestro giudiziario preventivo n. 2805/1998 e n. 1888/1998 del G.i.p. del Tribunale di Messina della discarica di Portella Arena».

Il Collegio ritiene necessaria la schematica ricostruzione dei fatti di causa, evidenziando i singoli atti che hanno costituito l'iter procedurale.

A) Ordinanza n. 246 del 18 ottobre 1998 del Sindaco del Comune di Valdina.

Di seguito al sopra indicato sequestro giudiziario e, per come si evince dal corpo del provvedimento, su espresso invito del «Prefetto di Messina a porre in essere ogni iniziativa necessaria per l'emanazione di un provvedimento contingibile ed urgente ai sensi dell'art. 13 del vigente d.lgs. n. 22/1997», il Sindaco del Comune di Valdina individuava la località «Cianina di Valdina», ove ubicare una discarica per r.s.u., onde consentire il versamento dei rifiuti dei Comuni di Messina, Milazzo, Merì, Pace del Mela, Barcellona P.G., Patti, Scaletta Zanclea, Itala, Saponara, Villafranca Tirrena, Rometta, Floresta, Gioiosa Marea e Spadafora.

Il provvedimento stabiliva:

a) la provvisorietà dell'urgente intervento «per il tempo strettamente necessario per l'attivazione di ulteriori sistemi di smaltimento in capo ai citati comuni»;

b) l'individuazione dell'area indicata da tecnici della provincia regionale (come da relazioni tecniche allegate alla stessa ordinanza), giustificata da una precedente riconosciuta idoneità della stessa da parte del Commissario provveditore della Regione Siciliana ed avente una capacità di circa 500.000 metri cubi;

c) la cessione in uso della discarica ai comuni interessati, ai quali, quindi, veniva demandata la gestione;

d) il «prezzo» della cessione, stabilito in L. 20 per Kg di r.s.u. conferito e da corrispondere al Comune di Valdina;

e) il richiamo alla necessità di preventiva autorizzazione per i singoli comuni da parte del Presidente della Provincia di Messina ai sensi dell'art. 5 della legge n. 40/1995;

f) l'addossamento degli oneri per l'occupazione del terreno a carico del soggetto gestore individuato dai comuni;

g) l'obbligo per il Comune di Valdina di «adottare i provvedimenti necessari per l'emissione di eventuali ordinanze di occupazione e immissione in possesso delle aree necessarie per l'attivazione della discarica».

B) Ordinanza n. 22 del 19 ottobre 1998 del Presidente della Provincia di Messina.

Di seguito al provvedimento indicato *sub A*, il Presidente della Provincia di Messina emanava l'ordinanza n. 22 del 19 ottobre 1998, resa ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 22 del 5 febbraio 1997 e dell'art. 5 della l.r. n. 40 del 21 aprile 1995, con la quale, viste le relazioni tecniche già richiamate nell'ordinanza del Comune di Valdina, ordinava in via contingibile ed urgente lo smaltimento dei rifiuti presso la discarica di C.da Cianina per un periodo di tre mesi.

Il medesimo provvedimento stabiliva una serie di prescrizioni a carico del gestore, tra le quali la compattazione dei rifiuti e l'uso in maniera esclusiva dell'area individuata.

Analoghi provvedimenti (Ord. n. 25 del 5 novembre 1998 e n. 31 del 18 dicembre 1998) venivano emanati per consentire il conferimento dei rifiuti sino al 17 gennaio 1999 per i Comuni di Taormina, Giardini-Naxos e Gaggi.



Iniziata l'attività della discarica, asseriscono i ricorrenti, ai quali nessuna comunicazione sarebbe stata inviata, di aver adito il Tribunale di Messina ai sensi dell'art. 700 c.p.c. al fine di richiedere l'immediata sospensione dell'uso del terreno di loro proprietà. Il giudizio veniva più volte rinviato nel tentativo di una bonaria definizione della vicenda.

C) Decreto del 26 gennaio 1999, n. 230/1312/Gab. del Prefetto di Messina.

Scaduto il termine trimestrale previsto dall'ordinanza n. 22/1998 del presidente della provincia, non interveniva alcuna proroga, ma il decreto del 26 gennaio 1999, n. 230/1312/Gab. del Prefetto di Messina, con il quale, premesso che il Consiglio dei ministri in data 22 gennaio 1999 aveva dichiarato lo stato di emergenza fino alla data del 30 giugno 2000 e considerati i «forti segnali di pregiudizio per l'ordine e la sicurezza pubblica e che sussistono condizioni di assoluta necessità ed urgenza che giustificano l'adozione di misure atte a fronteggiare gli eventi», veniva disposta la requisizione, per un periodo di trenta giorni, di un'area «ubicata in Valdina, C.da Cianina, già utilizzata fino al 18 gennaio u.s. come sito di discarica per il conferimento di rr.ss.uu.». Il provvedimento veniva emanato ai sensi degli artt. 2, T.U. LL. P.S. r.d. n. 773/1931, 7 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. E, 835 c.c. e 20 del r.d. n. 383/1934.

D) Ordinanza del 27 febbraio 1999, n. 5 del Presidente della Provincia di Messina.

E) Accordo di programma sottoscritto in data 18 ottobre 1998 dai sindaci dei comuni interessati.

Successivamente, come risulta dal ricorso n. 1287/1999, scaduto il termine stabilito dal prefetto con il decreto appena indicato, il Presidente della Provincia di Messina emanava l'ordinanza 27 febbraio 1999, n. 5, con la quale, richiamato il d.P.C.m. 22 gennaio 1999 dichiarativo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, dello stato di emergenza rifiuti nel territorio della regione siciliana ed i provvedimenti sopra richiamati - con i quali, in sostanza, era stata disposta l'occupazione dell'area di proprietà dei ricorrenti - e l'accordo di programma sottoscritto in data 18 ottobre 1998 dai sindaci dei comuni interessati (con il quale era «stato conferito mandato al Comune di Messina di gestire tale discarica, avvalendosi della società mista Messinambiente S.p.A., accordo a cui il Sindaco di Messina dava seguito emanando apposito provvedimento di affidamento a favore di detta Società» con ordinanza n. 1399 del 18 ottobre 1999), ritenuta la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 22/1997, prorogava gli effetti della precedente ordinanza n. 22/1998 per ulteriori sei mesi a decorrere dalla data di emanazione del provvedimento e, più precisamente, ordinava al Comune di Messina di «continuare a gestire la discarica per lo smaltimento dei rr.ss.uu. sita in Contrada Cianina del Comune di Valdina, anche nell'interesse dei Comuni di Pace del Mela, Itala e Scaletta».

Il termine finale del 27 agosto 1999 restava sostanzialmente invariato, nonostante alcune ordinanze di questo tribunale (segnatamente la n. 937/1999, che, accogliendo il ricorso del Comune di Valdina — iscritto al n. 1288/1999 — ha anticipato al 31 luglio 1999 il termine per il rilascio del terreno in questione), posto che il giudice d'appello non condivideva l'accoglimento di primo grado (*cf.* ordinanza del C.G.A. per la Sicilia n. 718/99 del 2 agosto 1999).

F) Ordinanza del Ministero dell'interno delegato per il coordinamento della Protezione civile n. 2983 del 31 maggio 1999.

Frattanto, era intervenuta l'ordinanza del Ministero dell'interno delegato per il coordinamento della Protezione civile n. 2983 del 31 maggio 1999, che, nel dichiarare lo stato di emergenza, ha attribuito, all'art. 5, comma 1, ai prefetti dell'Isola le competenze di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 22/1997.

G) Ordinanza prot. n. 2802/Gab. del 4 agosto 1999 del Prefetto di Messina.

Con ordinanza prot. n. 2802/Gab. del 4 agosto 1999 del Prefetto di Messina, richiamati i molteplici analoghi provvedimenti del luglio-agosto 1999 con i quali la gran parte dei comuni erano stati autorizzati ad usare discariche diverse da quella allocata nel terreno dei ricorrenti, venivano autorizzati, sempre con espresso riferimento all'art. 5 dell'ordinanza del Ministero dell'interno n. 2983 del 31 maggio 1999, al proseguo del versamento dei rifiuti in C.da Cianina di Valdina, ma in terreni appartenenti a diverso proprietario, i Comuni di Messina, Barcellona P.G., Patti, Saponara, Milazzo e Spadafora.

H) Ordinanze prot. n. 3390/Gab. del 1° ottobre 1999 del Prefetto di Messina; 3826/Gab. del 29 ottobre 1999 e n. 4014 del 15 novembre 1999.

Con le ordinanze calendate, il Prefetto di Messina procedeva alla requisizione delle medesime aree di proprietà dei ricorrenti, dal 1° ottobre 1999 e sino al 30 novembre 1999.

I detti provvedimenti prevedevano tutti gli oneri a carico del Comune di Messina, la conseguente quantificazione dell'indennità di occupazione (pari ad 1/24 degli importi stabiliti con valutazione dell'U.T.E. di Messina), l'immissione in possesso del Comune di Messina e l'espressa riserva dell'adozione del provvedimento nelle «more della definizione delle procedure espropriative».

Con sentenza n. 2421/05 del 13 dicembre 2005, questa stessa sezione, premessa la riunione dei ricorsi, ha ritenuto sussistere la giurisdizione del tribunale in merito alle richieste della Messinambiente S.p.A. e, per l'effetto, ha disposto la chiamata in garanzia dei comuni interessati, della Provincia di Messina, del Commissario delegato e dell'Ufficio territoriale del Governo di Messina.

Premessa la ricostruzione in fatto, è possibile passare alla valutazione del merito dei ricorsi.

## II) Ricorso n. 856/1999.

II.A) Con il primo motivo di gravame, i ricorrenti si sono doluti dell'illegittimità del decreto del 26 gennaio 1999, n. 230/1312/Gab. del Prefetto di Messina (calendato *sub C* nelle premesse), con il quale è stata disposta la requisizione di un'area «ubicata in Valdina, C.da Cianina, già utilizzata fino al 18 gennaio u.s. come sito di discarica per il conferimento di rr.ss.uu.» per il periodo di trenta giorni.

Asseriscono, in sostanza, i ricorrenti che il potere prefettizio esercitato ai sensi dell'art. 2 del r.d. 18 giugno 1931, n. 773 è residuale ed eccezionale e, pertanto, attivabile soltanto in assenza di ulteriori diversi rimedi.

Invero, nel caso in esame, la competenza sarebbe del presidente della provincia, secondo il chiaro disposto dell'art. 13 del d.P.R. n. 22/1997.

Detta disposizione, al primo comma, così espressamente si esprime: «Fatto salvo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza, qualora si verificino situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il presidente della giunta regionale o il presidente della provincia ovvero il sindaco possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente. Dette ordinanze sono comunicate al Ministro dell'ambiente, al Ministro della sanità e al presidente della regione entro tre giorni dall'emissione ed hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi.».

Ed invero, come risulta dalla ricostruzione del procedimento, in effetti, il primo intervento, stante la dimensione territoriale dello stesso ed il coinvolgimento di più comuni, è stato compiuto correttamente dal competente presidente della provincia con ordinanza n. 22 del 19 ottobre 1998 con la quale è stato ordinato in via contigibile ed urgente lo smaltimento dei rifiuti presso la discarica di C.da Cianina per un periodo di tre mesi.

Senonché, il richiamato art. 13, nelle premesse contenute nel primo comma, fa espressamente salvo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza.

L'impugnato provvedimento prefettizio, coerentemente, contiene dei supporti motivazionali (i riferimenti alla nota del questore Cat. A4/99GAB del 26 gennaio 1999, con la quale era stata segnalata «l'inasprirsi della situazione di pregiudizio all'ordine ed alla sicurezza pubblica per il manifestarsi di episodi di intolleranza della popolazione che ha dato alle fiamme numerosi cassonetti, rovesciandone innumerevoli nelle sedi stradali, con versamento dei rifiuti in vaste zone destinate al transito dei mezzi autoveicolari»; al fax pervenuto dal Comandante provinciale dei Vigili del Fuoco n. 617 in data 26 gennaio 1999, con «cui si segnala l'accentuazione di richieste e di conseguenti interventi ... per spegnimenti di incendi di cassonetti e cumuli di rifiuti» e si esprimono considerazioni circa la preoccupazione per gli episodi sopra indicati che «evidenziano forti segnali di pregiudizio per l'ordine e la sicurezza pubblica», per cui è stata ritenuta la sussistenza di «condizioni di assoluta necessità ed urgenza che giustificano l'adozione di misure atte a fronteggiare gli eventi».

Ritiene il Collegio, quindi, che se è pur vero che l'art. 13 del d.P.R. n. 22/1997 conferisce un potere specifico di intervento agli amministratori degli enti territoriali locali, è altrettanto vero che detto potere recede, per transitare nell'alveo della potestà unificatrice e centrale del prefetto, ove il substrato motivazionale dell'intervento non risieda soltanto nella necessità di fronteggiare un'esigenza strettamente sanitaria, ma una più complessa ed articolata relativa all'ordine pubblico.

In altri termini, il potere prefettizio di sostituzione, oltre ad essere espressamente conferito dalla riserva contenuta nella norma di cui all'art. 13 in esame, appare giustificato ove il pressante interesse pubblico alla salute venga assorbito da uno più complesso, determinato dalla sussistenza, altresì, di ulteriori motivi di ordine pubblico da fronteggiare, se del caso, anche con l'ausilio delle Forze dell'ordine.

Ed a fronte dell'inerzia della competente provincia e alla luce dei focolai di evidente malcontento, sfociato in concrete manifestazioni di protesta e di pericolo per la pubblica incolumità, il prefetto bene e legittimamente ha azionato i propri poteri di intervento, fatti espressamente salvi, si ribadisce, dai prodromi dell'art. 13 e formalizzati all'art. 20 del r.d. n. 383/1934, che, accanto agli interventi contingibili ed urgenti in materia sanitaria, associa, come del resto è ovvio che sia, anche quelli relativi a motivi di «sicurezza pubblica interessanti l'intera provincia o più comuni della medesima».

Risulta evidente che, a fronte dell'inerzia del presidente della provincia e dei gravi fatti rappresentati nel provvedimento, il prefetto ha disposto la requisizione dell'area, azionando quel potere tipico discendente dalle norme richiamate, dall'art. 2 del r.d. n. 773/1931 e proprio dall'art. 7 della L.A.C. n. 2248/1865, che prevede «allorché per grave necessità pubblica l'autorità amministrativa debba senza indugio disporre della proprietà privata ..., essa provvederà con decreto motivato, sempre però senza pregiudizio dei diritti delle parti».

Né può dirsi che la prefettura si sia trovata innanzi ad una situazione prevedibile, conseguenza diretta di eventi scaturiti in un lungo lasso di tempo o frutto di una trattativa tra le parti, di tal guisa che possa dirsi che abbia esercitato il proprio potere al di fuori degli stretti limiti che la norma prevede a garanzia proprio del raggiungimento dell'interesse alla regolamentazione dell'ordine pubblico (T.a.r. Catanzaro, I, 27 aprile 2005, n. 692).

In altri termini, la requisizione è possibile ove, come nel caso in esame, la necessità di entrare in possesso degli immobili sia conseguenza di eventi straordinari ed imprevedibili, ove l'imprevedibilità va intesa come impossibilità di ricorrere ai rimedi ordinari previsti dall'ordinamento, impossibilità che deve tuttavia derivare da ragioni estranee alla sfera della p.a., e non essere imputabile a negligenza della stessa (*cfr.* T.a.r. Sicilia - Catania, sez. I, 26 aprile 2004, n. 1154).

Consegue, pertanto, la non condivisibilità del motivo di ricorso, anche nella parte in cui viene contestata la possibilità di procedere con la requisizione, in luogo della procedura espropriativa, che, invece, presuppone, come appare in maniera del tutto evidente anche dalla norma invocata in ricorso (art. 2, comma 4, della legge 5 marzo 1982, n. 62), la stabilità di una situazione e non l'imprevedibilità della stessa.

*II.B)* L'ordinanza prefettizia sarebbe, inoltre, nulla, per illegittimità derivata, in quanto i pregressi provvedimenti del Sindaco di Valdina (Ordinanza n. 246 del 18 ottobre 1998) e del presidente della provincia (n. 22 del 19 ottobre 1998), richiamati espressamente dal Prefetto di Messina ai fini dell'individuazione del sito, non avrebbero indicato con la necessaria esattezza l'area su cui allocare la provvisoria discarica.

Mancherebbero, infatti, i riferimenti catastali ed, inoltre, nonostante il riferimento alla C.da Cianina, l'inseppimento sarebbe stato effettuato in C.da San Nicola su terreni anch'essi di proprietà dei ricorrenti.

La censura non può essere condivisa.

In punto di fatto rileva il Collegio che il Sindaco del Comune di Valdina nel proprio provvedimento cui alludono i ricorrenti con il motivo di ricorso in esame ha fatto espresso riferimento all'individuazione dell'area indicata da tecnici della provincia regionale (come da relazioni tecniche allegate alla stessa ordinanza), giustificata da una precedente riconosciuta idoneità della stessa da parte del Commissario Provveditore della Regione Siciliana ed avente una capacità di circa 500.000 metri cubi.

Già questo sarebbe sufficiente a sostenere l'infondatezza dell'osservazione.

Rileva, altresì, il Collegio che con nota prot. n. 5022 del 23 ottobre 1998, il Comune di Valdina ha proceduto ad un'ulteriore identificazione del sito, specificando esattamente le particelle catastali ed i proprietari interessati, tra i quali, i ricorrenti.

*II.C)* Con il terzo motivo di gravame, i ricorrenti si dolgono dell'entità dell'indennità di requisizione, assumendo che l'esigua determinazione costituirebbe una sorta di sviamento di potere cui sarebbe incorsa l'amministrazione.

Il Collegio, anticipando anche considerazioni che saranno ulteriormente approfondite nel proseguo dell'esame dei ricorsi, relativamente alla propria competenza ad assumere la decisione, ritiene di dover condividere la giurisprudenza attestatasi su fattispecie identiche.

Invero, ai sensi dell'art. 34, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (nel testo, novellato dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205, inciso dalla sentenza della Corte cost. n. 204 del 2004, dichiarativa della illegittimità costituzionale *in parte qua*), la domanda di restituzione del bene requisito in uso, basata sulla cessazione delle esigenze che avevano determinato la requisizione stessa, rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, atteso che essa ha per oggetto un provvedimento della p.a., espressione di un potere autoritativo, riguardante l'uso del territorio; come pure è devoluta al giudice amministrativo la domanda di risarcimento del danno da ingiustificata detenzione di detto bene, giacché, in base al comma 1 dell'art. 35 del d.lgs. citato, tale giudice, nelle controversie devolute alla

sua giurisdizione esclusiva, dispone il risarcimento del danno ingiusto. Appartiene invece alla giurisdizione del giudice ordinario la domanda di condanna della p.a. al pagamento dell'indennità di requisizione, e ciò ai sensi del comma 3, lettera b), del citato art. 34 — secondo cui nulla è innovato in ordine alla giurisdizione del giudice ordinario per le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa — rientrando la requisizione tra gli atti di tale natura (cfr. Cass., SS.UU., 13 gennaio 2005, n. 463).

Consegue il difetto di giurisdizione di questo tribunale, posto che, per altro, l'eventuale illegittimità dell'atto *in parte qua* potrà essere valutato dal G.O. in sede di disapplicazione.

*II.D)* Il provvedimento prefettizio sarebbe altresì illegittimo, in quanto non sarebbe stato preceduto dalla comunicazione dell'avvio del procedimento.

Sul punto è agevole osservare che la legge n. 241/1990, all'art. 7, stabilisce una deroga all'obbligo di comunicazione dell'avvio nell'ipotesi di particolari esigenze di celerità del procedimento.

Ora, non v'è dubbio che la situazione in cui la prefettura si è venuta a trovare, di necessità di garantire l'ordine pubblico, costituisce sicura ipotesi di deroga dalla suddetta prescrizione.

Consegue il rigetto del ricorso.

### *III)* Ricorso n. 1287/1999.

*III.A)* Con il ricorso n. 1287/1999, i ricorrenti hanno impugnato l'ordinanza n. 5 del 27 febbraio 1999 del Presidente della Provincia di Messina, con la quale, richiamato il d.P.C.m. 22 gennaio 1999 dichiarativo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, dello stato di emergenza rifiuti nel territorio della Regione Siciliana ed i provvedimenti impugnati con il precedente gravame, ritenuta la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 225/1997, prorogava gli effetti della precedente ordinanza n. 22/1998 per ulteriori sei mesi a decorrere dalla data di emanazione del provvedimento e, più precisamente, ordinava al Comune di Messina di «continuare a gestire la discarica per lo smaltimento dei rr.ss.uu. sita in Contrada Cianina del Comune di Valdina, anche nell'interesse dei Comuni di Pace del Mela, Itala e Scaletta».

Con il primo motivo di gravame, i ricorrenti ripropongono, in sostanza, la medesima censura di nullità per nullità derivata già esaminata, e ritenuta infondata, *sub II.B.* nel precedente ricorso.

*III.B.a)* Con il secondo motivo, i ricorrenti hanno eccepito la violazione dell'art. 13 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, posto che le ordinanze contingibili ed urgenti ivi previste non possono avere efficacia superiore ai sei mesi.

Ed invero, come chiarito in fatto, la prima ordinanza del presidente della provincia di Messina, la n. 22 del 19 ottobre 1998 impugnata con il precedente ricorso, ha posto un termine di mesi tre. Alla stessa è seguita il provvedimento prefettizio del 26 gennaio 1999, con requisizione di un mese, e, successivamente, il provvedimento, ancora una volta del presidente della provincia n. 22 del 27 febbraio 1999, di ulteriore proroga di sei mesi, oggetto del presente gravame.

La questione sottoposta all'esame del Collegio si risolve nella valutazione circa la possibilità che il periodo complessivo di detti provvedimenti possa superare i sei mesi o detto termine sia quello complessivo, anche se disposto con tre distinti provvedimenti (il massimo consentito dalla norma).

L'art. 13, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, sul punto, così espressamente si esprime:

1. — Fatto salvo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza, qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il presidente della giunta regionale o il presidente della provincia ovvero il sindaco possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente. Dette ordinanze sono comunicate al Ministro dell'ambiente, al Ministro della sanità e al presidente della regione entro tre giorni dall'emissione ed hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi.

2. — Entro centoventi giorni dall'adozione delle ordinanze di cui al comma 1, il presidente della giunta regionale promuove ed adotta le iniziative necessarie per garantire la raccolta differenziata, il riutilizzo, il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti. In caso di inutile decorso del termine e di accertata inattività, il Ministro dell'ambiente diffida il presidente della giunta regionale a provvedere entro un congruo termine, e in caso di protrazione dell'inerzia può adottare in via sostitutiva tutte le iniziative necessarie ai predetti fini.

3. — Le ordinanze di cui al comma 1 indicano le norme a cui si intende derogare e sono adottate su parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali, che lo esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali.

4. — Le ordinanze di cui al comma 1 non possono essere reiterate per più di due volte. Qualora ricorrano comprovate necessità, il presidente della regione d'intesa con il Ministro dell'ambiente può adottare, sulla base di specifiche prescrizioni le ordinanze di cui al comma 1 anche oltre i predetti termini.

Osserva preliminarmente il Collegio che, diversamente da quanto sostenuto dalla provincia regionale, anche la prima ordinanza (la n. 22/1998), così come è possibile evincere dall'espresso richiamo ivi contenuto, è stata emanata ai sensi dell'art. 13, cosicché, a prescindere dalla «interruzione» intervenuta tra detto provvedimento e quello in esame per effetto dell'ordinanza prefettizia del 26 gennaio 1999, il periodo complessivo disposto è pari a nove mesi.

Ciò premesso ritiene il Collegio che la censura meriti accoglimento.

Vero è che il comma 4 dell'art. 13 prevede la possibilità di reiterare per due volte il provvedimento, ma la circostanza non depone per l'ampliamento del termine di cui al comma 1 fissato in mesi sei.

Invero, così come stabilito al comma 2, entro centoventi giorni dall'adozione delle ordinanze di cui al comma 1, il presidente della giunta regionale promuove ed adotta le iniziative necessarie per garantire la raccolta differenziata, il riutilizzo, il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti.

In sostanza, ciò significa che sin dal quarto mese l'iniziativa per la risoluzione dei problemi afferenti lo smaltimento dei rifiuti passa alla competenza del presidente della regione.

Vieppiù. Il medesimo comma 4 stabilisce, oltre al divieto di reiterare le ordinanze per più di due volte, che «qualora ricorrano comprovate necessità, il presidente della regione d'intesa con il Ministro dell'ambiente può adottare, sulla base di specifiche prescrizioni le ordinanze di cui al comma 1 anche oltre i predetti termini».

Ciò significa che i termini di cui al comma 1 (sei mesi) possono essere derogati solo per intervento del presidente della regione.

Sarebbe, del resto, del tutto illogico parlare di ordinanze contingibili ed urgenti per un periodo di sei mesi reiterabile per due volte per un intero ulteriore periodo di un anno.

Il Collegio ritiene di dover precisare che i presupposti che si richiedono per l'adozione dei provvedimenti contingibili e urgenti sono, da un lato, l'impossibilità di differire l'intervento ad altra data in relazione alla ragionevole previsione di danno incombente (dove il carattere dell'urgenza), dall'altro, l'impossibilità di provvedere con gli ordinari mezzi offerti dalla legislazione (dove la contingibilità).

Riguardo al primo aspetto, non si pone alcuna questione, considerata l'evidente necessità di un pronto soddisfacimento dell'interesse pubblico.

In riferimento al secondo, è sicuro che l'intervento non deve avere necessariamente il carattere della provvisorietà, atteso che suo connotato essenziale è l'adeguatezza della misura a far fronte alla situazione determinata dall'evento straordinario. Il che chiaramente sta a indicare che nell'adozione di provvedimenti contingibili e urgenti non esiste, in astratto, un metro di valutazione fisso da seguire, ma la soluzione va individuata di volta in volta, secondo la natura del rischio da fronteggiare (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 13 ottobre 2003, n. 6168).

Sono, infatti, le esigenze obiettive che si riscontrano nel caso concreto che determinano la «misura» dell'intervento, anche se la soluzione deve corrispondere alle finalità del momento, senza che possa assumere, cioè, i caratteri della continuità e della stabilità. (Cons. Stato, sez. V, n. 580 del 9 febbraio 2001; T.a.r. Catania, II, 27 ottobre 2004, n. 2985).

Ora non v'è dubbio che, superata l'urgenza, che la norma pone in sei mesi, è possibile (anzi, è necessario, ed in tal senso già entro il quarto mese l'art. 13 fornisce dei precetti di intervento non derogabili, pena addirittura l'intervento del competente Ministero) ricercare soluzioni che, in maniera definitiva, risolvano il problema della discarica, tramite anche la formalizzazione di idonee procedure di localizzazione definitiva.

In sostanza, ritiene il Collegio che, superata l'urgenza, occorre predisporre un'attività di pianificazione degli interventi, che, nel caso di specie, possono concretizzarsi anche nella semplice procedura ablativa, volta a regolamentare l'uso del terreno quale discarica, a garanzia anche dei proprietari incisi da provvedimenti restrittivi quali la requisizione e l'occupazione determinata da ordinanze contingibili ed urgenti.

In somma sintesi, superato «l'impatto» della necessità di localizzare un sito idoneo, l'interesse pubblico permane, ma non sopravanza più quello privato, di tal guisa che la stessa procedura prevede la necessità di accomodamento degli interessi pubblici e privati in gioco, senza più il ricorso ai provvedimenti previsti per l'emergenza.

Del resto, per come si evince dalla produzione del Comune di Rometta (depositata il 22 marzo 1999), al di là della correttezza dell'uso del potere esercitato con ordinanze contingibili ed urgenti, gli interventi sia pure a favore di altri comuni, ma sempre volti all'utilizzo della discarica in questione, a partire dal 12 marzo 1999 e sino al 31 maggio 1999, sono stati disposti dal presidente della regione (*cf.* all. 7, 8 e 9 decreti nn. 136 del 12 marzo 1999, 342 del 13 maggio 1999 e 354 del 20 maggio 1999).

Per altro, detti provvedimenti, coerentemente con la previsione normativa contenuta al comma 4 dell'art. 13 del d.lgs. n. 22/1997, sono stati emanati con l'intesa del competente Ministero dell'ambiente, per come è possibile espressamente evincere dall'espresso richiamo in essi contenuto.

Consegue la fondatezza della censura.

*III.B.b)* Sennonché la Provincia di Messina, oltre a depositare in giudizio anch'essa i predetti provvedimenti del presidente della regione, ha mosso un'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso, posto che gli stessi non sono stati gravati da ulteriore impugnativa, in quanto comunque lesivi a prescindere dal provvedimento impugnato del presidente della provincia n. 22/1999.

In sostanza, l'amministrazione sostiene che l'annullamento di quest'ultimo provvedimento non gioverebbe comunque ai ricorrenti, posto che la legittima occupazione del terreno resterebbe sempre sostenuta dai predetti ulteriori atti.

Il rilievo è parzialmente fondato.

Invero, non è dubbio che detti atti, a prescindere dalla circostanza che i comuni autorizzati a versare i rifiuti in detta discarica sono diversi da quelli originariamente indicati nell'ordinanza della provincia, finiscono comunque con mantenere «occupato» il terreno, cosicché costituiscono autonomo titolo, che, in quanto lesivo, va impugnato.

In altri termini, l'annullamento del Provvedimento del presidente della provincia non gioverebbe completamente a soddisfare l'interesse dei ricorrenti, posto che il loro terreno rimarrebbe pur sempre oggetto del versamento dei rifiuti, altrimenti e successivamente autorizzato dai decreti regionali.

Tuttavia, la parziale diversità dell'oggetto degli atti in questione non comporta l'assoluto difetto di interesse ad impugnare l'atto provinciale, in quanto, per altro, l'efficacia dei provvedimenti regionali può definirsi aggiuntiva rispetto a quest'ultimo.

Invero, gli atti regionali non servono ad assorbire quello provinciale, né si pongono in un'unica sequenza procedurale, di tal guisa che è possibile concludere che, mentre dal loro mancato annullamento deriva l'inutilità della caducazione del provvedimento della provincia (posto che, comunque, come chiarito, il terreno dei ricorrenti rimane oggetto di occupazione da parte delle amministrazioni coinvolte), per altro verso, permane l'efficacia e l'illegittimo nocumento in danno ai ricorrenti nel periodo tra l'emanazione di quest'ultimo e quella degli atti regionali non avversati.

In sintesi, il ricorso non può ritenersi assolutamente inammissibile, ma lo è per il periodo decorrente dall'emanazione dei provvedimenti regionali non avversati dai ricorrenti.

*III.C)* Altresì condividibile appare l'ulteriore eccezione della Provincia di Messina di inammissibilità delle ulteriori censure in ricorso volte a ritenere l'illegittimità dell'accordo di programma del 18 ottobre 1988 (censure V e VI), in quanto non notificate a tutte le amministrazioni interessate.

Invero, l'accordo di programma, previsto dall'art. 27 della legge n. 142/1990, e disciplinato per altro verso dall'art. 15 della legge n. 241/1990, è stato stipulato esclusivamente dai comuni interessati all'uso della discarica. Esso contiene il recepimento dell'ordinanza del Comune di Valdina n. 246/1998 e del Presidente della Provincia di Messina del 18 ottobre 1998, nonché il conferimento del mandato di gestione al Comune di Messina tramite la società «Messinambiente».

Indi, costituisce attività amministrativa del tutto autonoma degli enti ivi compresi, i quali, come correttamente sostenuto dalla difesa della Provincia di Messina, costituiscono, di fronte a motivi di gravame riguardanti detto Accordo, amministrazioni parti, e quindi organi emananti secondo l'espressa previsione di cui all'art. 21 della legge n. 1034/1971 e non semplici controinteressati.

Deriva che, secondo quanto espressamente previsto dalla norma appena richiamata, il difetto di notifica nei confronti di tutti i comuni inclusi nell'accordo di programma non può essere sanata, non essendo, questi, meri controinteressati.

*III.D)* Con la quarta censura i ricorrenti lamentano l'illegittimità del provvedimento del presidente della provincia e dell'accordo di programma del 18 ottobre 1998, in quanto consentono l'affidamento del servizio di discarica alla società Messinambiente asseritamente non iscritta all'Albo delle imprese esercenti servizio di smaltimento rifiuti e senza alcuna procedura ad evidenza pubblica per il conferimento dello stesso.

A prescindere dalla dedotta inammissibilità della censura, così come eccepito dalla società sopra indicata, per carenza di interesse (invero corretta nella sua impostazione, posto che la proprietà del fondo inciso dalla procedura ablatoria non sembra al Collegio possa conferire ai proprietari l'interesse specifico, in quanto non direttamente tutelato, di dedurre la mancanza di una procedura ad evidenza pubblica nella scelta del contraente ovvero l'insussistenza del requisito necessario per lo svolgimento del servizio), la stessa si appalesa infondata.

Il comma 10 dell'art. 30 del d.lgs. n. 22/1997 stabilisce che «il possesso dei requisiti di idoneità tecnica e di capacità finanziaria per l'iscrizione all'Albo delle aziende speciali, dei consorzi e delle società di cui all'art. 22 della legge 8 giugno 1990, n. 142, che esercitano i servizi di gestione dei rifiuti, è garantito dal comune o dal consorzio di comuni. L'iscrizione all'Albo è effettuata sulla base di apposita comunicazione di inizio di attività del comune o del consorzio di comuni alla Sezione regionale dell'Albo territorialmente competente ed è efficace solo per le attività svolte nell'interesse del comune medesimo o dei consorzi ai quali il comune stesso partecipa».

Come dimostrato dalla società con la produzione del 27 aprile 1999, l'iscrizione è stata conferita nei modi previsti dalla suddetta disposizione, posto che con nota prot. n. 7271/Gab. del 19 ottobre 1998 dell'Ufficio gabinetto del Municipio di Messina è stata data comunicazione alla Sezione regionale prevista dalla suddetta norma dell'inizio attività della Messinambiente S.p.A., società costituita ai sensi dell'art. 22 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (società mista a prevalente capitale pubblico in quanto partecipata al 51% dal Comune di Messina) per l'esercizio dei servizi di gestione dei rifiuti.

In riferimento, poi, al mancato espletamento della procedura ad evidenza pubblica per la scelta del contraente per l'affidamento del servizio discarica, la Messinambiente ha sostenuto (e la circostanza non è stata avversata) che per la formazione della società mista, si è proceduto alla selezione del partner privato mediante gara ad evidenza pubblica, con il che rendendo legittima la procedura seguita.

Tanto basta per ritenere infondate dette ulteriori censure.

*III.D)* Con la VII e l'VIII censura, i ricorrenti hanno riprodotto le doglianze contenute nel precedente ricorso n. 856/1999 e ritenute dal Collegio infondate ai numeri *II.C)* e *II.D)*.

*III.E)* Stante l'accoglimento parziale, risulta inutile l'esame della III censura, che, in quanto rivolta ad evidenziare incoerenze formali del provvedimento impugnato, non muterebbe le conclusioni cui è pervenuto il Collegio.

Conclusivamente, il ricorso va dichiarato in parte fondato ed in parte inammissibile, nella misura in cui non sono stati impugnati i provvedimenti regionali indicati *sub III.B.a* e *III.B.b*.

#### *IV)* Motivi aggiunti - Ricorso n. 6130/2000.

Con il ricorso in epigrafe, notificato il 18 dicembre 2000 e depositato il 22 dicembre 2000, i ricorrenti hanno riproposto le medesime domande, anche istruttorie, introdotte con i motivi aggiunti depositati il 18 aprile 2000 in seno ai precedenti gravami nn. 856/1999 e 1287/1999.

Con detti motivi aggiunti, permanendo l'occupazione dei terreni di proprietà dei ricorrenti, gli stessi hanno introdotto le seguenti ulteriori domande:

1) immediata restituzione di tutti i terreni di loro proprietà, illegittimamente occupati, previa rimessione in pristino o pagamento delle somme a tal uopo occorrenti;

2) in via subordinata, rimettere in pristino la maggiore estensione possibile del fondo, con la fissazione delle modalità conservative della massa di rifiuti restanti in conformità alla legge, al fine di preservare il fondo e di ridurre il rischio di danno ambientale;

3) immediata ammissione di C.T.U.-Verificazione, al fine di determinare i costi della rimessione in pristino dell'area occupata dai rifiuti e dei danni cagionati con l'occupazione del fondo e la sottrazione dell'argilla, ed in particolare:

il valore del terreno di proprietà dei ricorrenti ed il danno arrecato per effetto degli illegittimi atti e dei conseguenti abusivi comportamenti;

se si sia verificata l'irreversibile trasformazione ed, in caso affermativo, quanta parte del terreno sia passata in proprietà alle amministrazioni illegittimamente occupanti e quanta no;

le somme occorrenti alla riduzione in pristino del terreno ed i costi della rimessione in pristino dell'area occupata.

4) Qualora, a seguito della consulenza tecnica-verificazione dovesse essere acclarata l'irreversibile trasformazione del fondo, la condanna dell'amministrazione a:

restituire la parte del fondo non trasformata irreversibilmente, previa rimessione in pristino o pagare le somme occorrenti;

risarcire i danni derivanti dalla perdita della proprietà della parte del fondo irreversibilmente trasformata, mediante il pagamento di una somma pari al valore venale che essa aveva al momento dell'occupazione, con interessi e rivalutazione monetaria;

in caso di rimessione in pristino, risarcire i ricorrenti per la mancata disponibilità del fondo dalla data di illegittima occupazione a quella della restituzione, con interessi e rivalutazione, nonché per la sottrazione dell'argilla effettuata dagli occupanti;

risarcire il maggior danno subito *ex art.* 1224 c.c., secondo comma, con interessi e rivalutazione monetaria in misura pari agli interessi sulle somme come sopra liquidate, computati al saggio degli interessi passivi praticati dagli istituti bancari presenti sulla piazza nel periodo dall'occupazione alla definizione del giudizio;

3) in alternativa alla immediata rimessione in pristino, la rimozione della maggiore quantità possibile di rifiuti dal sito ove essi giacciono e la fissazione di modalità di conservazione della massa dei restanti in conformità alla legge, al fine preservare il fondo e di ridurre convenientemente il rischio di danno ambientale.

Stante la riproposizione delle predette domande in giudizio autonomo contenuto nel ricorso n. 6130/2000, il Collegio si esime dall'affrontare la questione della tempestività dei motivi aggiunti così come eccepito dalla Messinambiente S.p.A.

Ciò posto, il Collegio rammenta che con sentenza n. 2421/2005, resa da questa stessa sezione, il tribunale ha riconosciuto fondata la domanda di chiamata in garanzia da parte della Messinambiente S.p.A. di tutti i comuni coinvolti nell'accordo di programma e, per quanto più rileva, del Commissario delegato - Presidente della Regione Siciliana, per la predisposizione e adozione del piano di gestione dei rifiuti e delle bonifiche delle aree inquinate istituito e nominato con ordinanza del Ministro dell'interno 31 maggio 1999, n. 2983, Dipartimento della protezione civile e regolante gli «Immediati interventi per fronteggiare la situazione di emergenza determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti urbani nella Regione Siciliana».

Segnatamente, osserva il Collegio, che nell'accordo di programma il 13 febbraio 2001 tutti i comuni partecipanti si sono impegnati a:

1) contribuire alle spese relative all'acquisizione definitiva delle aree site in località Cianina del Comune di Valdina interessate dalla discarica ... e di quelle occorrenti per la realizzazione della viabilità di accesso alla discarica in proporzione dei rispettivi conferimenti ...;

2) corrispondere ai proprietari tutte le somme a titolo di indennità e/o risarcimento danni conseguenti sia all'occupazione delle aree per il periodo di esercizio della discarica che per l'acquisizione delle stesse ai fini della messa in sicurezza, bonifica e gestione *post mortem* sempre nella proporzione *sub 1)*;

3) sostenere le spese di messa in sicurezza, bonifica e gestione *post mortem* ... secondo la medesima proporzione ... secondo il progetto ancora in corso di redazione da parte della Società Messinambiente.

Il medesimo atto si conclude con l'espressa riserva di richiedere al Commissario straordinario regionale o all'Autorità che sarà delegata, il rimborso di tutte le spese occorrenti per la messa in sicurezza, bonifica e gestione *post mortem*, nonché per l'acquisizione delle aree e per il pagamento delle indennità e/o risarcimenti ai proprietari, spese che a norma delle vigenti disposizioni, incomberebbero sul Commissario straordinario con l'utilizzazione dei fondi già stanziati o che saranno eventualmente ed ulteriormente stanziati.

Il Collegio prima di qualificare il rapporto debitorio e di esaminare l'articolata domanda risarcitoria in forma specifica e per equivalente, deve approfondire il ruolo del Commissario delegato in seno alla procedura.

Appare opportuno premettere che l'azione, *prima facie*, appare ammissibile anche in assenza di intimazione nei termini decadenziali dei comuni facenti parte dell'accordo di programma, in quanto, diversamente da quanto sostenuto *sub III.C)*, qui non rileva un'attività amministrativa pura (ricepimento dei provvedimenti di amministrazione attiva ed impegno di versamento nella discarica e di gestione), ma il riconoscimento di una serie di obblighi dai quali far scaturire il pagamento delle spese e, soprattutto, del risarcimento del danno. In altri termini qui vi è una sorta di riconoscimento «interno» del debito, seppur non formalizzato nei confronti dei creditori, che non assume alcuna valenza di attività amministrativa, ma, semmai, di accordo contrattuale tra le parti di solidarietà nell'ipotesi di richiesta risarcimento danni e spese di gestione.



Il che significa che anche la notifica ad un obbligato salva l'azione, non trovando applicazione il limite di cui, all'art. 21 della legge t.a.r., posto che, ai sensi dell'art. 1308 c.c., la costituzione in mora anche di un solo obbligato in solido, pur non trasferendo gli effetti agli altri coobbligati, è sufficiente a sostenere la domanda (seppur con ovvie minori garanzie per il creditore).

In altri termini, la sussistenza di detto tipo di obbligazione (solidale) non determina l'inammissibilità del ricorso ove un debitore solidale non venga evocato in giudizio, posto che la eventuale corresponsabilità derivante da detto tipo di obbligazione non integra l'ipotesi di litisconsorzio necessario (Cassazione civile, sez. I, 12 novembre 1985, n. 5534) e, come tale, non richiede neanche l'integrazione del contraddittorio (T.a.r. Catania, I, 11 gennaio 2006, n. 10).

Ciò posto, non è dubbio che, al di là dell'espressa riserva contenuta in detto accordo di programma, che il ruolo nella gestione dell'emergenza del Commissario delegato sia di assoluto primo piano.

Ed invero, l'assunto appare confermato dalle seguenti disposizioni contenute nella stessa o.m. 31 maggio 1999, n. 2983:

Preambolo — ove viene «Considerato che la gestione attuale dei rifiuti della Regione Siciliana si basa in larga misura su discariche attivate dai sindaci con procedure d'urgenza» e che, quindi «il superamento del-

l'emergenza può essere perseguito attraverso lo sviluppo delle azioni di contenimento della produzione dei rifiuti, di raccolta differenziata, di selezione, di valorizzazione, di recupero, anche energetico, nel sistema industriale mediante l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili tese ad assicurare le migliori prestazioni energetiche e «ambientali»;

art. 1 — antecedente alla modifica intervenuta con oo.mm. 31 marzo 2000, n. 3048 e 25 maggio 2001, n. 3136 (che, comunque, hanno esteso i poteri), con il quale «il Presidente della Regione Siciliana è nominato Commissario delegato per la predisposizione di un piano di interventi di emergenza nel settore della gestione dei rifiuti e per la realizzazione degli interventi necessari per far fronte alla situazione di emergenza»;

art. 2, comma 1 — secondo il quale «il piano di emergenza è redatto in conformità principi, finalità e ai criteri stabiliti dall'art. 22 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e sue successive modifiche ed integrazioni, ed alle norme attuative del decreto medesimo».

La norma, inoltre, al comma 1, lett. g) prevede che il piano debba identificare, «in ciascun ambito provinciale, in relazione alle disposizioni di cui all'art. 5 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, il fabbisogno delle discariche tenendo conto dei tempi di attuazione della raccolta differenziata» e, alla lettera i), la previsione dei «tempi e le modalità per il rientro alla gestione ordinaria»;

art. 3 — la norma, oltre ad elencare tutti i poteri volti a pianificare gli interventi di recupero e valorizzazione rifiuti, stabilisce, al punto 1.16, le modalità per il calcolo e l'accollo degli oneri gestionali a carico dei comuni;

art. 6, comma 1-ter — aggiunto dall'o.m. 25 maggio 2001, n. 3136, con il quale si stabilisce che «il Commissario delegato - Presidente della Regione Siciliana, predispone e realizza un programma di interventi per le attività di caratterizzazione, di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle discariche comunali autorizzate e non più in esercizio, avvalendosi delle risorse allo stesso assegnate dalle precedenti ordinanze nonché attivando le procedure necessarie per assicurare il cofinanziamento comunitario»;

art. 7, commi 1 e 2 — che stabilisce che «il Commissario delegato concorre con le risorse di cui al successivo art. 12, agli investimenti di cui agli articoli 3 e 5 e può, altresì, concorrere agli investimenti di cui all'art. 6 della presente ordinanza. Gli impianti, una volta realizzati, vengono trasferiti alle amministrazioni competenti che provvederanno alla gestione ordinaria con le proprie disponibilità.

Il Commissario delegato può concorrere con le risorse di cui al successivo art. 12 alla realizzazione degli impianti per la produzione di combustibile derivato dalla restante frazione dei rifiuti di cui all'art. 4 della presente ordinanza, al fine di realizzare il raggiungimento degli obiettivi alle condizioni di massima economicità»;

art. 9, commi 1 e 2 — che prevede che «il Commissario delegato - Presidente della Regione Siciliana, provvede all'approvazione dei progetti ed all'autorizzazione all'esercizio degli impianti di recupero, stoccaggio, trattamento, smaltimento e riutilizzo del materiale raccolto in modo differenziato, qualora ciò sia previsto dagli articoli 27 e 28 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, in deroga alla normativa vigente.

Il commissario delegato per l'espletamento delle indagini e delle ricerche necessarie all'attività di progettazione, dispone l'accesso alle aree interessate in deroga all'art. 16, comma 9, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modifiche ed integrazioni, per le occupazioni d'urgenza e per le eventuali espropriazioni delle aree

occorrenti per l'esecuzione delle opere e degli interventi; emette il decreto di occupazione e provvede alla redazione dello stato di consistenza e del verbale di immissione in possesso dei suoli, anche con la sola presenza di due testimoni»;

art. 12 — che, infine, si occupa dei finanziamenti prevedendo che «per le finalità di cui alla presente ordinanza, il Commissario dispone di:

a) lire 20 miliardi mediante utilizzo delle risorse di cui al capitolo 7705 UPB 4.2.1.1. dello stato di previsione per l'anno 1999 del bilancio del Ministero dell'ambiente;

b) lire 38.359 milioni mediante l'utilizzo delle risorse di cui agli articoli 1, 1-bis e 1-ter del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 361, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1987, n. 441, assegnate alla Regione Siciliana ed ancora disponibili nonché le eventuali risorse non utilizzate su mutui già accesi per interventi finanziati a valere sulla medesima legge;

*Omissis:*

e) delle ulteriori somme già destinate dalla Comunità europea, dallo Stato comprese quelle attribuite su fondi FIO e sui fondi per l'intervento straordinario per il Mezzogiorno, dalla regione nonché dagli enti locali per la realizzazione degli interventi di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati. A tal fine il Commissario delegato identifica gli interventi finanziati, ne accerta la congruità rispetto alle previsioni del piano e ne dispone una diversa utilizzazione, previa riassegnazione da parte delle amministrazioni competenti, nel caso che gli interventi finanziati non siano confermati nel piano degli interventi di emergenza.

*Omissis:*

2. — Il commissario delegato è autorizzato, ai fini dell'utilizzo delle risorse di cui alla lettera b) ad accendere i relativi mutui presso Cassa depositi e prestiti. La concessione dei mutui potrà avvenire con determinazione del direttore generale della Cassa depositi e prestiti assumendo i poteri del consiglio di amministrazione, al quale verranno comunicate, nella prima adunanza utile, le concessioni effettuate. In ogni caso la consegna dei lavori non potrà essere effettuata prima della formale concessione del mutuo e le erogazioni in conto del mutuo verranno disposte sulla base di certificati di spesa vistati dal direttore dei lavori e da subcommissari.

3. — Il commissario delegato predispone tutti gli atti necessari per accedere a ulteriori finanziamenti nazionali e comunitari.

4. — Per le attività affidate ai prefetti, il Commissario delegato dispone, a valere sulle risorse ad esso assegnate, l'accreditamento delle risorse necessarie a favore delle contabilità speciali intestate ai singoli prefetti per gli interventi di emergenza nel settore dei rifiuti».

Dal quadro delineato emerge che il Commissario delegato è chiamato a gestire l'emergenza ed il rientro della stessa nell'ambito del territorio, secondo una serie di competenze puntuali, cui è possibile ricollegare anche la gestione, la localizzazione e la riconversione delle discariche.

Inoltre, i suoi onnicomprensivi compiti sono rivolti, altresì, come stabilito all'art. 2 dell'o.m. richiamata, alla confezione del progetto di emergenza così come delineato dall'art. 22 del d.lgs. n. 22/1997, che oltre ad avere l'obiettivo primario della promozione della riduzione delle quantità, dei volumi e della pericolosità dei rifiuti, prevede inoltre:

a) le condizioni ed i criteri tecnici in base ai quali, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia, gli impianti per la gestione dei rifiuti, ad eccezione delle discariche, possono essere localizzati nelle aree destinate a insediamenti produttivi;

b) la tipologia e il complesso degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani da realizzare nella regione, tenendo conto dell'obiettivo di assicurare la gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno degli ambiti territoriali ottimali di cui all'art. 23, nonché dell'offerta di smaltimento e di recupero da parte del sistema industriale;

c) il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di efficienza e di economicità e l'autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno di ciascuno degli ambiti territoriali ottimali di cui all'art. 23, nonché ad assicurare lo smaltimento dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti;

d) la stima dei costi delle operazioni di recupero e di smaltimento;

e) i criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti (1);

f) le iniziative dirette a limitare la produzione dei rifiuti ed a favorire il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti;

g) le iniziative dirette a favorire il recupero dai rifiuti di materiale e di energia;

h) le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani;

*Omissis:*

5. — Costituiscono parte integrante del piano regionale i piani per la bonifica delle aree inquinate che devono prevedere:

a) l'ordine di priorità degli interventi, basato su un criterio di valutazione del rischio elaborato dall'ANPA;

b) l'individuazione dei siti da bonificare e delle caratteristiche generali degli inquinamenti presenti;

c) le modalità degli interventi di bonifica e di risanamento ambientale, che privilegino prioritariamente l'impiego di materiali provenienti da attività di recupero di rifiuti urbani;

d) la stima degli oneri finanziari;

e) le modalità di smaltimento dei materiali da asportare.

Questa competenza generalizzata, infine, non appare scalfita in tema di discariche dall'art. 5 dell'o.m. n. 2983/1999, che, prima delle modifiche apportate dalle oo.mm. 31 marzo 2000, n. 3048 e 25 maggio 2001, n. 3136, espressamente prevede:

«1. — Le competenze di cui all'art. 13 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, sono esercitate, in deroga alla legislazione vigente, in via esclusiva, dai prefetti delle province. L'emissione delle ordinanze, da parte dei prefetti, ai sensi del citato art. 13, è notificata al Ministro dell'ambiente, al Ministro della sanità ed al commissario delegato.

2. — Le autorizzazioni di cui agli articoli 27 e 28 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, concernenti le discariche sono rilasciate dai prefetti delle province. Le autorizzazioni per le discariche di rifiuti urbani sono rilasciate esclusivamente ad impianti a titolarità e gestione pubblica.

3. — Agli stessi prefetti è affidata la vigilanza, in collaborazione con le province regionali, sulle attività di conferimento dei rifiuti e di gestione delle discariche.

4. — Per le finalità di cui all'art. 3, comma 1, punto 1.13 della presente ordinanza i prefetti delle province individuano le discariche, ne assicurano la titolarità e la gestione pubblica anche nei modi previsti dal precedente art. 3, comma 2, e le adeguano alle disposizioni contenute nella normativa vigente avvalendosi degli strumenti giuridici e delle strutture tecniche ed operative previsti nella presente ordinanza nonché delle risorse finanziarie poste a loro disposizione dal commissario delegato».

Invero l'attività prefettizia è relegata all'emissione delle ordinanze contingibili ed urgenti (comma 1), al rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio ordinario di una discarica (comma 2), alla vigilanza sulle discariche (comma 3) ed, infine, per le ipotesi di cui all'art. 3, comma 1, punto 1.13 (vale a dire l'adeguamento ovvero la realizzazione da parte del Commissario delegato «in ciascuna provincia regionale, avvalendosi dei prefetti delle province, delle discariche necessarie per fronteggiare l'emergenza, nelle more dell'attuazione della raccolta differenziata e della realizzazione e messa in esercizio degli impianti di recupero nonché per assicurare lo smaltimento dei sovralli») l'individuazione delle discariche, sempre nei limiti delle risorse finanziarie disposte dal Commissario delegato (comma 4).

In sintesi, i prefetti non sono chiamati a curare il recupero della discarica, la sua eliminazione, l'attività *post mortem* e, comunque, i loro compiti, da assolvere nell'emergenza, sono pur sempre subordinati alle risorse finanziarie rese disponibili dal Commissario delegato, alle sue iniziative volte alla nuova regolamentazione della gestione dei rifiuti e, quindi, all'attuazione del Piano di emergenza.

Se così è, contraddittorio necessario di tutte le istanze risarcitorie, sia in forma specifica che per equivalente, non può non essere il Commissario delegato, cui è attribuito il compito di pianificazione degli interventi e, quindi, di individuazione dei siti, chiusure, sostituzioni e quant'altro che non sia la mera attività d'urgenza e di gestione dell'urgenza relativa alle discariche.

Consegue, in ultima analisi, che le domande di restituzione (anche parziale) del terreno o la sua bonifica, passano necessariamente dall'intervento del Commissario delegato e, quindi, si rivolgono ad una sua esclusiva attività, nel caso di specie mancante ed oggetto della doglianza principale del ricorso in esame, e dei motivi aggiunti relativi ai primi due gravami, e presupposto stesso della quantificazione del danno.

Viepiù. La domanda di risarcimento per equivalente richiede comunque una valutazione dell'illegittimità dell'occupazione del terreno successiva al periodo «sostenuto» dai provvedimenti esaminati con i primi due ricorsi e, quindi, un giudizio sul mancato esercizio del potere autoritativo proprio da parte del Commissario delegato.

IV) Pertanto, il Collegio deve affrontare d'ufficio la questione relativa alla competenza inderogabile del T.a.r. del Lazio a conoscere della vicenda.

Tale competenza sorge per effetto della norma di cui alla legge n. 1/2006, pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* n. 23 del 28 gennaio 2006, che, all'art. 3, per quel che qui rileva dispone: *omissis* ... «2-bis. In tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma.

2-ter. Le questioni di cui al comma 2-bis, sono rilevate d'ufficio. Davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'art. 26, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, trovando applicazione i commi 2 e seguenti dell'art. 23-bis della stessa legge.

2-quater. Le norme di cui ai comma 2-bis e 2-ter si applicano anche ai processi in corso. L'efficacia delle misure cautelari adottate da un tribunale amministrativo diverso da quello da cui al comma 2-bis permane fino alla loro modifica o revoca da parte del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, cui la parte interessata può riproporre il ricorso».

Osserva il Collegio che la questione in esame è attratta nell'applicazione della citata legge n. 21/2006, art. 3, in quanto viene contestata una mancata restituzione del terreno e/o la bonifica dello stesso e, quindi, la gestione *post mortem*, ovvero, ove non possa ritenersi possibile la restituzione, il risarcimento del danno derivante dall'illegittima occupazione del suolo.

In sostanza ci si duole del mancato intervento del Presidente della regione - Commissario delegato, il quale avrebbe dovuto agire in ossequio ai poteri conferiti con l'o.m. n. 2983/1999 e per regolare fattispecie rientranti nel novero delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, così come emerge dall'espresso richiamo di detta disposizione nel preambolo della detta ordinanza ministeriale.

In conclusione, il Collegio ritiene ipoteticamente ascrivibile alla previsione dell'art. 3, legge n. 21/2006, in quanto concernente pur sempre l'attività o l'inerzia commisurata al medesimo potere, non solo l'ipotesi di impugnazione di un concreto atto del Commissario delegato, ma, altresì, il mancato esercizio dovuto del potere e, ove ritenuto nella giurisdizione del G.A. (questione questa che potrà essere affrontata solo dal giudice ritenuto funzionalmente competente), il risarcimento del danno sia in forma specifica che per equivalente.

Il Collegio, però, conformemente ad un condivisibile orientamento giurisprudenziale, anche di questa stessa sezione (*cfr.* T.a.r. Catania, I, ord. n. 90 del 7 marzo 2006 e per una ulteriore questione, invece, pressoché identica, T.a.r. Catania, ord. n. 145 del 4 aprile 2006; C.G.A. per la Sicilia, ordd. nn. 235 e 236/2006) ritiene fondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale delle norme sopra richiamate in quanto attributrici della competenza funzionale al T.a.r. del Lazio.

Pertanto, ai sensi del combinato disposto degli artt. 279, comma 2 n. 4) e 5) c.p.c. (da interpretarsi in maniera estensiva circa la possibilità di separazione delle domande di cause riunite per la cui risoluzione deve essere acquisito il pregiudiziale vaglio della Corte costituzionale), e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone di sollevare, con separata ordinanza, questione di legittimità costituzionale del predetto art. 3, e segnatamente del comma 2 nelle sottoenumerazioni *bis*, *ter*, *quater*.

Sospende, pertanto, il giudizio sui ricorsi per motivi aggiunti introdotti dei primi due gravami ed il ricorso n. 6130/2000 sino alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale».

B) Tanto premesso, il Collegio esamina la questione della illegittimità costituzionale delle norme statuenti la competenza funzionale del T.a.r. Lazio.

B.I) La rilevanza della questione ai fini della decisione da assumere è di tutta evidenza.

Stanti le premesse indicate nella sentenza resa in pari data e, quindi, la necessaria attività del Commissario delegato cui si rivolgono le domande restitutorie e risarcitorie dei ricorrenti, il Collegio sarebbe tenuto, sulla base della normativa espressa dalla richiamata legge n. 21/2006 — ove non dubitasse della incostituzionalità di essa e quindi non ritenesse necessario investire il Giudice delle leggi della relativa questione — a trasmettere gli atti al T.a.r. Lazio ciò per espressa disposizione della nuova disciplina che ne prescrive l'applicazione.

In sostanza non potrebbe questo giudicante adottare alcuna decisione, neanche sulla correttezza della procedura ed in punto di ammissibilità del ricorso, in quanto ostacolato dalla puntuale disposizione che stabilisce la competenza funzionale del T.a.r. Lazio, ogniquale volta si tratti, come nel caso di specie, di gravami volti a censurare provvedimenti afferenti situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

*B.II)* Circa la non manifesta infondatezza e le ragioni che fanno sospettare le norme in esame di incostituzionalità, osserva il Collegio che la normativa introdotta dal legislatore con l'art. 3, comma 2, da *bis* a *quater*, della legge n. 21/2006, contrasta innanzitutto con l'art. 125 della Costituzione, e segnatamente con il principio della articolazione su base regionale degli organi statali di giustizia amministrativa di primo grado ivi espressa («Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica») che implica il rilievo e la garanzia costituzionale della sfera di competenza dei singoli organi predetti.

Non appaiono, all'evidenza, manifeste o comunque sufficienti ragioni logiche o di coerenza istituzionale per derogare a tale sfera di competenze costituzionalmente garantita nella materia di cui trattasi quando, come nel caso in esame, le singole situazioni di emergenza hanno rilievo spiccatamente locale con conseguente efficacia locale dei relativi provvedimenti adottati dai soggetti delegati alla cura delle varie situazioni emergenziali, anche se (arg. *ex art.* 2, comma 1, lett. *c*) della legge n. 225/1992, richiamato dall'art. 5, comma 1, legge cit.) essi sono adottati per fare fronte a situazioni che «per intensità ed estensione debbono essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari».

*B.III)* Anzi, sotto questo aspetto, la norma è altresì contraddittoria ed irrazionale in quanto sottopone al medesimo trattamento processuale situazioni disperate e differenti tra di loro.

In questo quadro, l'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, richiama, ai fini della applicazione dell'intera disposizione normativa, i casi in cui (*ex art.* 2, comma 1, lett. *c*), della legge n. 225/1992) sia necessario fare fronte con mezzi e poteri straordinari alle calamità naturali, catastrofi o gli altri eventi che richiedano tale intervento per intensità ed estensione. La previsione di cui alla legge n. 21/2006 radica la competenza del T.a.r. Lazio in tutti i casi in cui sia dichiarato lo stato di emergenza ai sensi del comma 1 dell'art. 5 appena citato e quindi con esclusione dei casi di intervento di protezione civile per gli eventi che possano essere affrontati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria art. 2, lett. *a*) e di quelli che richiedano intervento coordinato di questi ultimi art. 2, lett. *b*).

Quindi, il sistema della Protezione civile è articolato in vari livelli di intervento, contraddistinti dal corrispondente grado di ampiezza della situazione emergenziale. Ne deriva che ogni tipologia territoriale e «qualitativa» della situazione di emergenza è chiamato ad intervenire in merito il «livello» di governo più vicino alla concreta dimensione delle comunità colpite e della natura dell'emergenza, secondo un chiaro criterio di sussidiarietà e senza escludere — funzionalmente e residualmente — che determinate funzioni siano «trasversali» ossia comprendano le competenze di più amministrazioni o livelli di governo.

A fronte di questa multiformità possibile di manifestazioni concrete dell'esercizio del potere, la regola generale di ripartizione delle competenze delineata dagli artt. 2 e ss. della legge T.a.r. appresta una tutela coerente con l'art. 125 della Costituzione: derogando ad essa, l'art. 3 della legge n. 21/2006, contraddittoriamente ed immotivatamente assegna *ex lege* rilevanza nazionale a qualsiasi controversia insorga nell'esercizio del potere di protezione civile, facendo leva solo sulla necessità che esso presupponga l'intervento *extra ordinem* e quindi a dispetto dell'articolazione del potere previsto dalla legge n. 225/1992, posto che assegna in maniera indiscriminata la competenza funzionale a conoscere delle relative questioni al T.a.r. Lazio.

In altri termini, con la norma in esame, il Legislatore, sul semplice presupposto della necessità di interventi di protezione civile *extra ordinem*, pare abbia cristallizzato una valutazione di rilevanza nazionale degli stessi, a prescindere, come sembra apparire nel caso di specie, dalla loro eventuale incidenza meramente periferica.

Appare utile rilevare, in questa sede, come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia espressamente riconosciuto che:

con l'art. 5 della legge n. 225 del 1992 è attribuito al Consiglio dei ministri il potere di dichiarare lo stato di emergenza in ipotesi di calamità naturali, ed a seguito della dichiarazione di emergenza, e per fare fronte ad essa, lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, il Ministro dell'interno possano adottare ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico;

l'art. 107, comma 1, lettere *b*) e *c*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), a sua volta, chiarisce che tali funzioni hanno rilievo nazionale, escludendo che il riconoscimento di poteri straordinari e derogatori della legislazione vigente possa avvenire da parte di una legge regionale;

queste ultime due previsioni, inoltre, sono già state ritenute dalla Corte costituzionale (sentenza n. 327 del 2003) come espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, sicché deve ritenersi che esse delimitino il potere normativo regionale, anche sotto il nuovo regime di competenze legislative delineato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione).

Alla luce di quanto sopra ricordato, la Corte ha dichiarato illegittimo l'art. 4, comma 4, della legge della Regione Campania n. 8 del 2004, nella misura in cui essa ha attribuito al Sindaco di Napoli i poteri commissariali dell'ordinanza n. 3142 del 2001 del Ministro dell'interno, dopo la scadenza della emergenza alla cui soluzione tale ordinanza era preordinata, in quanto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione (Corte cost. n. 82/2006).

Tale ragionamento comporta che, in relazione alla legge n. 225/1992 ed all'art. 107, comma 1, lettere *b*) e *c*) d.lgs. n. 112/1998, possiedono rilievo nazionale «solamente» il potere di dichiarare lo stato di emergenza e quello, distinto dal primo seppure ad esso finalisticamente connesso, di derogare a norme dell'ordinamento.

Ne consegue dunque che, sotto questo profilo, la norma in esame è irragionevole per contraddittorietà e disparità di trattamento processuale, poiché utilizza lo stesso trattamento per situazioni del tutto differenti quanto ad ambito territoriale e livello e qualità degli interessi pubblici coinvolti, nonché per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, poiché implicitamente, finisce per attribuire rilievo nazionale anche alle questioni riservate alla competenza regionale.

*B.IV)* Ancora, l'aggravio della tutela giurisdizionale, soprattutto ove, come nella specie, esso non sia giustificato da una effettiva natura accentrata (o dall'efficacia estesa a tutto il territorio) dei provvedimenti sui quali deve esercitarsi la cognizione del T.a.r. Lazio, comporta indubbia violazione dell'art. 24 della Costituzione, in particolare della possibilità di tutela dei propri diritti ed interessi enunciata al primo comma; detta tutela ne risulta minorata, per la evidente maggiore difficoltà di esercitare le relative azioni presso il T.a.r. del Lazio piuttosto che presso gli organi giurisdizionali localmente istituiti. Ciò vale sia per la fase transitoria in cui i giudizi pendenti trasmigrano al T.a.r. del Lazio, sia per le future nuove controversie che secondo la nuova normativa dovrebbero essere *ab initio* instaurate presso detto t.a.r.

Anche l'art. 25 della Carta costituzionale risulta vulnerato dalla normativa denunciata dal Collegio; e se ne trae conferma da una recente decisione della Corte costituzionale, che, sebbene in relazione a disciplina totalmente diversa, ha avuto modo di affermare un principio generale, che è quello della appartenenza della competenza territoriale alla nozione del giudice naturale precostituito per legge. Precisamente, la sentenza n. 41 del 2006 afferma, anzi, ribadisce (come testualmente essa si esprime, citando sentenze precedenti in termini), che «alla nozione del giudice naturale precostituito per legge non è affatto estranea “la ripartizione della competenza territoriale tra giudici, dettata da normativa nel tempo anteriore alla istituzione del giudizio” (sentenze n. 251 del 1986 e n. 410 del 2005)».

*B.V)* Da ultimo, secondo un aspetto diverso che si riconnette ancora al tema del giudice naturale, la norma in esame viola l'art. 23 dello statuto della Regione Sicilia (legge costituzionale n. 2 del 26 febbraio 1948) a norma del quale: «Gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la regione. Le sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti svolgeranno altresì le funzioni, rispettivamente, consultive e di controllo amministrativo e contabile. I magistrati della Corte dei conti sono nominati, di accordo, dai Governi dello Stato e della Regione. I ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal presidente della regione sentite le sezioni regionali del Consiglio di Stato». Tale norma è stata «interpretata» dall'art. 5 del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 654, contenente norme per l'esercizio delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato nella Regione Sicilia, il quale prevede che il Consiglio di giustizia esercita le attribuzioni devolute dalla legge al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale nei confronti di atti e provvedimenti definitivi «dell'amministrazione regionale e delle altre autorità amministrative aventi sede nel territorio della regione».

Osserva il Collegio che già con «la sentenza della Corte cost. in data 12 marzo 1975, n. 61, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle limitazioni poste dall'art. 40, legge 6 dicembre 1971, n. 1034 alla competenza del T.a.r. Sicilia, è stato ritenuto che siano state a quest'ultimo conferite tutte le controversie d'interesse regionale considerate tali dall'art. 23, comma 1, d.l. 15 maggio 1946, n. 455, comprendendosi in tale categoria le

controversie sorte da impugnazione di atti amministrativi di autorità centrali aventi effetti limitati al territorio regionale ovvero concernenti pubblici dipendenti in servizio nella Regione Siciliana» (Consiglio Stato, sez. VI, 26 luglio 1979, n. 595).

Quindi la legge n. 21/2006, in esame, è costituzionalmente illegittima anche nella sua parte in cui, in violazione dell'art. 23 dello statuto regionale, sia nella sua formulazione letterale, che nella interpretazione pacifica che di esso ha maturato la giurisprudenza, anche costituzionale, non riserva al Consiglio di giustizia amministrativa ed in primo grado al T.a.r. Sicilia, la competenza a conoscere circa le controversie sorte da impugnazione di atti amministrativi di autorità centrali aventi effetti limitati al territorio regionale.

**B.VI)** L'incostituzionalità della disposizione viene particolarmente stigmatizzata dalla questione sottoposta all'esame del Collegio.

Invero, a fronte di una «pura» domanda di risarcimento del danno azionata nei confronti di più debitori solidali, tra i quali, per quanto detto, posizione di preminenza assume il Commissario delegato, la scelta del giudice competente potrebbe essere rilasciata al ricorrente.

La sussistenza di detto tipo di obbligazione (solidale), come già chiarito, non determina l'inammissibilità del ricorso ove un debitore solidale non venga evocato in giudizio.

Ciò significa che se la pretesa si rivolge ai comuni, legati, nel caso di specie, a risarcire il danno dall'accordo di programma del febbraio 2001, a prescindere dall'attività dovuta del Commissario delegato (e, quindi, dalla necessaria valutazione del potere autoritativo) e dall'espressa riserva contenuta in detto Accordo di chiamare in causa proprio il Commissario per il rimborso di quanto anticipato, la competenza sarà senz'altro di questo tribunale. Ove, invece, quest'ultimo venga coinvolto o venga messa in dubbio la legittimità di un atto o di un'omissione di quest'ultimo, la competenza passerà al T.a.r. del Lazio.

Non è chi non veda che proprio il rapporto obbligatorio solidale apre una breccia sulla ragionevolezza della norma a sicuro spessore costituzionale.

**B.VII)** L'aggravio della tutela giurisdizionale, soprattutto ove, come nella specie, non sia giustificato da una effettiva natura accentrata (o dall'efficacia estesa a tutto il territorio) dei provvedimenti sui quali deve esercitarsi la cognizione del T.a.r. Lazio, comporta, come già ritenuto, indubbia violazione dell'art. 24 della Costituzione, in particolare della possibilità di tutela dei propri diritti ed interessi enunciata al primo comma; detta tutela, come già detto, ne risulta minorata per la evidente maggiore difficoltà ed il maggior dispendio anche economico di esercitare le relative azioni presso il T.a.r. del Lazio piuttosto che presso gli organi giurisdizionali localmente istituiti. Ciò vale sia per la fase transitoria in cui i giudizi pendenti trasmigrano al T.a.r. del Lazio, sia per le future, nuove controversie che secondo la nuova normativa dovrebbero essere *ab initio* instaurate presso detto t.a.r.

La Corte ha ritenuto, in un caso in cui il legislatore aveva disposto l'estinzione *ope legis* di giudizi pendenti (art. 10, comma primo, legge n. 425/1984), che siffatta disposizione, in quanto «preclude al giudice la decisione di merito imponendogli di dichiarare d'ufficio l'estinzione dei giudizi pendenti, in qualsiasi stato e grado si trovino alla data di entrata in vigore della legge sopravvenuta», perciò stesso «viola il valore costituzionale del diritto di agire, in quanto implicante il diritto del cittadino ad ottenere una decisione di merito senza onerose reiterazioni» (Corte costituzionale, sentenza n. 123 del 1987.)

Sebbene la fattispecie in esame sia diversa da quella oggetto della citata pronuncia, il principio tuttavia, ad avviso del Collegio, è nello stesso modo applicabile. Accade, infatti, posto che la norma in esame equipara la pendenza del giudizio alla successiva introduzione, che chi abbia già un giudizio pendente davanti al t.a.r. locale, ed addirittura abbia ottenuto una decisione cautelare, debba proseguire altrove nella propria iniziativa giudiziaria, addirittura (se ne parlerà più diffusamente *infra*) rimanendo esposto ad una seconda pronuncia cautelare sollecitata dalla parte soccombente davanti al giudice adito prima dell'entrata in vigore della legge in questione.

**B.VIII)** Altro profilo di incostituzionalità va ravvisato, inoltre, nella violazione, sotto diverso profilo rispetto a quanto già rappresentato, del principio del giudice naturale precostituito per legge, di cui all'art. 25 della Costituzione. La norma costituzionale ora citata, stabilendo che «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge», esclude, come la stessa Corte costituzionale afferma, «che vi possa essere una designazione tanto da parte del legislatore con norme singolari, che derogano a regole generali, quanto da altri soggetti, dopo che la controversia sia insorta (sentenze n. 419 del 1998; n. 460 del 1994 e n. 56 del 1967); il principio è in tali termini, e con tali citazioni dei precedenti, richiamato nella sentenza della Corte n. 393 del 2002). Come la Corte ha insegnato, perché tale principio possa considerarsi rispettato occorre che «... la regola di competenza sia prefissata rispetto all'insorgere della controversia» (sentenza n. 193 del 2003); e basta scorrere le numerose decisioni della

Corte costituzionale in materia di principio del giudice naturale per rilevare che è proprio la preesistenza della regola che individua la competenza rispetto al giudizio il criterio fondamentale in base al quale sono state valutate le questioni sollevate.

Tale profilo di incostituzionalità si apprezza particolarmente, ad avviso del Collegio, nella parte della disciplina in questione (comma 2-*quater*), che non solo ne dispone l'applicazione ai processi pendenti, ma addirittura consente una riforma dei provvedimenti assunti, in sede cautelare, in tali giudizi pendenti, e ciò ad opera di un organo giurisdizionale pariordinato a quelli di provenienza (trattasi di giudici tutti di primo grado, il T.a.r. del Lazio non essendo un «super T.a.r.»). Così facendo, in sostanza, il legislatore ha introdotto un rimedio inedito, che non è di secondo grado e che finisce per costituire un doppione del già espletato giudizio (cautelare) di primo grado, senza alcuna possibilità di inquadramento tra i rimedi noti e tipizzati (appello, revocazione, reclamo). Pertanto, anche l'art. 25 della Carta costituzionale risulta vulnerato dalla normativa denunciata dal Collegio.

Per altro, atteso che il principio del doppio grado di giudizio nella giustizia amministrativa, sia in sede cautelare sia in sede di merito, riceve garanzia costituzionale dall'art. 125 della Carta (*cfr.* Corte cost., sentenza n. 8 del 1982), si configura un ulteriore profilo di violazione di detta norma. Viene infatti ad essere introdotto, per le controversie pendenti, un anomalo percorso (su cui già il Collegio ha poco prima espresso i propri dubbi di incostituzionalità) che stravolge l'ordinario iter giudiziario. La regola è che ad un giudizio di primo grado segua, ove la parte soccombente appelli, un giudizio di secondo grado, sia che si tratti di giudizio cautelare, sia che si tratti di giudizio di merito; giammai è prevista una doppia pronuncia sulla stessa materia da parte di due diversi giudici di primo grado, uno dei quali abilitato a riformare la decisione del primo giudice.

Orbene, ad avviso del Collegio, siffatta disciplina integra altresì violazione del principio del «giusto processo», di cui all'art. 111, comma primo, della medesima Carta («La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge»).

Sempre con riferimento ai processi pendenti, infatti, la parte soccombente nel giudizio cautelare verrebbe ad essere fornita di uno strumento giurisdizionale anomalo e atipico a tutela della propria (legittima, ma da esercitare in modi conformi costituzionali) aspirazione ad ottenere una pronuncia favorevole in secondo grado (che deve tuttavia essere un vero giudizio di secondo grado, e non, si ribadisce, un inedito duplicato del giudizio di primo grado).

Ciò comporterebbe altresì una evidente violazione del principio del *ne bis in idem*, che, se pure non espressamente contemplato dalla Carta costituzionale, deve ritenersi corollario del medesimo generale principio del «giusto processo» testé richiamato.

*B.IX)* Un'ulteriore considerazione appare, infine, opportuna.

Come già premesso, la possibilità, espressa al comma 4-*quater*, di riproposizione del ricorso presso il T.a.r. Lazio a cura della parte interessata introduce un ulteriore elemento di dissonanza nel sistema, segnatamente in disarmonia all'art. 24 Cost., posto che consente un riesame della decisione cautelare presso il t.a.r. centrale (con espressa possibilità di modifica) proprio ad iniziativa anche dell'amministrazione e/o del controinteressato.

A dette parti processuali, secondo la richiamata norma costituzionale, non è certamente conferito l'impulso processuale (ma la resistenza a difesa del provvedimento amministrativo), prerogativa esclusiva della parte ricorrente, cui pertiene la tutela del diritto di difesa, dei propri interessi e diritti.

Il ribaltamento consentito dalla norma sospettata di incostituzionalità, quindi, mentre per un verso introduce allungamento della serie delle possibili decisioni, in violazione dell'art. 25 Cost., per un altro promuove un non consentito originario impulso processuale da parte degli originari resistenti in giudizio, con pregiudizio, come chiarito, dell'art. 24 Cost.

C) In conclusione, il Collegio ravvisa la rilevanza e la non manifesta infondatezza, per violazione degli artt. 3, 125, 111, primo comma, 24 e 25 della Costituzione e per contrasto con l'art. 23 dello statuto della Regione Sicilia, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-*bis*, comma 2-*ter*, comma 2-*quater*, legge n. 21/2006.

Va, pertanto, disposta — ai sensi dell'art. 134 Cost., dell'art. 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87 — la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti relativi ai ricorsi per motivi aggiunti nn. 856/1999 e 1287/1999 ed al ricorso n. 6130/2000) alla Corte costituzionale, oltre agli ulteriori adempimenti di legge meglio indicati in dispositivo.



P. Q. M.

*In ordine ai motivi aggiunti ai ricorsi nn. 856/1999 e 1287/1999 ed al ricorso n. 6130/2000, visti gli artt. 279, secondo comma, c.p.c., 134 Cost., 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone, l'invio dei fascicoli di causa alla Corte costituzionale, ritenendo rilevante e non manifestamente infondata — per violazione degli artt. 3, 125, 24 e 25 della Costituzione e per contrasto con l'art. 23 dello Statuto della Regione Sicilia — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, comma 2-ter, comma 2-quater, legge n. 21/2006.*

*Sospende il giudizio sui ricorsi per motivi aggiunti introdotti nei gravami 856/1999 e 1287/1999 ed il ricorso n. 6130/2000 sino alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale.*

*Ordina, a norma dell'art. 23/2, legge n. 81/1953, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale con la prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni di cui al punto seguente.*

*Dispone che, a cura della segreteria del tribunale, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Catania, in Camera di consiglio, in data 6 aprile 2006 e 27 giugno 2006.

*Il Presidente:* ZINGALESE

*L'estensore:* SAVASTA

07C0744

N. 431

*Ordinanza del 5 maggio 2006 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania - Napoli, sul ricorso proposto da Ummarino Bartolomeo contro Commissario delegato per l'emergenza socio economica ambientale del bacino idrico del fiume Sarno ed altro.*

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

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

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza ai sensi dell'art. 23, comma 2, legge n. 87/1953, sul ricorso n. 8314/2005 R.G. proposto dall'ing. Bartolomeo Ummarino, in proprio ed in qualità di capogruppo del Raggruppamento temporaneo di professionisti, rappresentato e difeso dagli avv. Antonio Molfini, Tiziana Rodà e Domenico Marrazzo, coi quali è elettivamente domiciliato in Napoli, alla via Ponte di Tappia, n. 82;

Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri - Commissario delegato per il superamento dell'emergenza socio-economico-ambientale del bacino idrico del fiume Sarno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, presso il cui ufficio distrettuale di Napoli, alla via Diaz, n. 11, è legalmente domiciliato; e nei confronti dell'ing. Francesco Rodriguez, funzionario Gori S.p.A.; per l'annullamento dell'ordinanza n. 303 dell'8 luglio 2005, nella parte in cui attribuisce le funzioni di direttore dei lavori all'ing. Francesco Rodriguez, per le «opere di completamento della rete fognaria del Comune di Corbara (Salerno), tipo A-B1 e B2-C»;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi i difensori delle parti presenti alla pubblica udienza del 16 marzo 2006, come da verbale, relatore il primo referendario dott. Pierluigi Russo;

Ritenuto e considerato, in fatto ed in diritto, quanto segue:

#### F A T T O

Con il ricorso in epigrafe, l'ing. Bartolomeo Ummarino ha impugnato l'ordinanza n. 303, prot. n. 6650/ord.4, datata 8 luglio 2005, emessa dal Commissario delegato *ex o.P.C.m.* n. 3270 del 12 marzo 2003, per lo stato di emergenza socio-economico-ambientale per l'area del bacino idrografico del fiume Sarno, nella parte in cui attribuisce le funzioni di direttore dei lavori all'ing. Francesco Rodriguez, funzionario della Gori S.p.A., per le «opere di completamento della rete fognaria del Comune di Corbara (Salerno), tipo A-B1 e B2-C». A sostegno della richiesta di annullamento del provvedimento ha dedotto i seguenti motivi:

1) Violazione e falsa applicazione degli artt. 17 e 27 legge n. 109 dell'11 febbraio 1994 e successive modifiche — difetto assoluto di motivazione — eccesso di potere per irragionevolezza, illogicità manifesta e contraddittorietà;

2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 17, commi 11 e 12, legge n. 109/1994 e successive modifiche; violazione dell'art. 3, legge n. 241/1990; violazione art. 97 Cost.; violazione dei principi di non discriminazione, di parità di trattamento, di trasparenza e del *favor participationis*; difetto assoluto di motivazione;

3) Violazione e falsa applicazione art. 5, legge 24 febbraio 1992, n. 225; violazione e falsa applicazione artt. 50, 62, 123 e 124 d.P.R. n. 554 del 21 dicembre 1999; inesistenza dei presupposti; eccesso di potere.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione statale intimata, attraverso il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, che ha chiesto in via pregiudiziale l'applicazione dell'art. 2 del decreto-legge 30 novembre 2005, convertito con modificazioni con legge 27 gennaio 2006, n. 21, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 28 gennaio 2006, n. 23, in base al quale la controversia rientra nella competenza del T.a.r. del Lazio, con sede in Roma.

Alla pubblica udienza del 16 marzo 2006, la causa è stata trattenuta in decisione.

#### D I R I T T O

1. — Il Collegio ritiene di dover sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, del decreto-legge 30 novembre 2005, aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21. In base al suddetto comma 2-*bis*, «In tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992 n. 225, la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma». Dispone, poi, il comma 2-*ter* che: «Le questioni di cui al comma 2-*bis* sono rilevate d'ufficio. Davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'art. 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, trovando applicazione i commi 2 e seguenti dell'articolo 23-*bis* della stessa legge». Infine, ai sensi del comma 2-*quater*: «Le norme di cui ai commi 2-*bis* e 2-*ter* si applicano anche ai processi in corso. L'efficacia delle misure cautelari adottate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2-*bis* permane fino alla loro modifica o revoca da parte del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, cui la parte interessata può proporre il ricorso».

2. — La rilevanza della questione ai fini del presente giudizio è palese, atteso che la controversia ha ad oggetto l'ordinanza emessa in data 8 luglio 2005 dal Commissario delegato, *ex o.P.C.m.* n. 3270 del 12 marzo 2003, per lo stato di emergenza socio-economico-ambientale per l'area del bacino idrografico del fiume Sarno, per la quale trova immediata applicazione il predetto *jus superveniens*, che, come si è detto, riguarda anche i processi pendenti.

Alla stregua delle richiamate previsioni, infatti, come richiesto, dalla difesa erariale, questo tribunale amministrativo regionale — ove non dubitasse della incostituzionalità delle stesse — dovrebbe dichiarare l'improcedibilità del ricorso con sentenza succintamente motivata, stante la propria incompetenza.

È appena il caso di aggiungere che, in generale, deve ritenersi rilevante, ai sensi e per gli effetti dell'art. 23, comma 2, legge n. 87/1953, non soltanto la questione che involge la normativa applicabile per la definizione del giudizio nel merito, ma anche quella che riguarda le regole che disciplinano il processo, quali quelle che delimitano i poteri del giudice (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 137 del 1983).

Concludendo sul punto, a fronte della rilevata compressione della *potestas iudicandi* di questo Collegio, a processo instaurato, e della «soluzione obbligata» della fase di giudizio in cui esso si trova, per effetto di una normativa che si sospetta di incostituzionalità — per quanto si chiarirà innanzi — appare rilevante, *hic et nunc*, la questione di costituzionalità dell'art. 3, commi 2-*bis*, *ter* e *quater*, della legge n. 21/2006.

3. — Oltre che rilevante, la questione appare non manifestamente infondata, profilandosi ragionevoli dubbi di costituzionalità sulle disposizioni di legge richiamate, sotto molteplici aspetti.

3.1. — Ad avviso del Collegio, la normativa introdotta dal legislatore con l'art. 3, comma 2, da *bis* a *quater*, della legge n. 21/2006 contrasta innanzitutto con l'art. 3 della Costituzione.

Come si è detto, la normativa in esame prevede, per tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, l'attribuzione di una competenza funzionale al T.a.r. del Lazio a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate, cioè per atti che possono assumere un'incidenza limitata ad uno specifico ambito territoriale, come nel caso di specie, ove è contestata l'attribuzione dell'incarico di direttore dei lavori per opere di completamento della rete fognaria del Comune di Corbara (SA). Invero, tale deroga alle ordinarie regole di riparto della competenza comporta una disparità di trattamento, per la tutela giurisdizionale delle rispettive posizioni giuridiche, tra soggetti in situazioni identiche, vale a dire tra i destinatari delle ordinanze adottate dagli organi governativi o dai commissari delegati, nelle situazioni di dichiarata emergenza, aventi efficacia limitata al territorio di una regione, rispetto ai destinatari dei provvedimenti, aventi lo stesso ambito di efficacia, adottati in via ordinaria, in genere dagli organi esponentziali di enti territoriali regionali o sub regionali.

In definitiva, mentre l'impugnazione di provvedimenti emessi nell'esercizio delle ordinarie attribuzioni rientra nella competenza del tribunale amministrativo regionale del luogo ove i provvedimenti hanno incidenza, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 1034/1971, laddove sia stata dichiarata la situazione di emergenza ai sensi del citato art. 5, comma 1, della legge n. 225/1992, l'impugnazione dei provvedimenti volti alla cura dei medesimi interessi, idonei a produrre le stesse conseguenze e ad incidere su identiche posizioni soggettive, adottati dagli organi governativi o dai commissari all'uopo nominati, rientra nella competenza inderogabile del T.a.r. del Lazio.

Tale diversità di trattamento non appare giustificabile in relazione alla particolare consistenza dell'interesse pubblico perseguito dai suddetti provvedimenti, considerato che nel vigente sistema non esiste una distribuzione di competenza tra i diversi tribunali amministrativi regionali in dipendenza della maggiore o minore rilevanza degli interessi sottesi all'esercizio delle pubbliche funzioni. Peraltro, ove venisse in ipotesi introdotta, essa apparirebbe in contrasto con l'art. 125 Cost. — sul quale si tornerà più innanzi — che pone su un piano paritario i diversi tribunali amministrativi distribuiti su base regionale. Ma appare decisiva la considerazione che il rilievo dell'interesse tutelato non muta in base alla circostanza per cui venga curato attraverso i normali strumenti ordinamentali ovvero attraverso strumenti ed organi *extra ordinem*, che si vengono a sovrapporre alle ordinarie competenze e procedure per ragioni di particolare urgenza.

Difatti, le situazioni che giustificano la dichiarazione dello stato di emergenza non si giustificano per il particolare rilievo dell'interesse considerato, ma per l'urgenza di provvedere nei casi di «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari» e che difficilmente potrebbero essere adeguatamente affrontati in assenza di agili rimedi, immediatamente efficaci. Orbene, se la straordinarietà degli eventi da fronteggiare giustifica la straordinarietà dei poteri di carattere sostanziale all'uopo previsti, invece la sottoposizione degli atti adottati, nell'ambito dell'accertata situazione di emergenza, ad un peculiare regime d'impugnazione appare del tutto irrazionale e sembra comportare un'ingiustificata lesione dell'art. 3 della Costituzione. Va peraltro aggiunto, ad ulteriore dimostrazione dell'irragionevolezza del disegno complessivo che ne consegue, che mentre il suesposto regime derogatorio concerne le ordinanze e gli atti commissariali, invece i provvedimenti governativi che dichiarano le situazioni di emergenza, ai sensi del citato art. 5 della legge n. 225/1992, continuano a rientrare nell'ordinaria competenza del t.a.r., laddove siano destinati ad esplicare una limitata efficacia territoriale.

Questo giudice remittente non ignora la sentenza della Corte costituzionale n. 189/1992, con la quale è stato ritenuto compatibile con il dettato costituzionale l'art. 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74, che attribuisce al T.a.r. Lazio la competenza esclusiva sull'impugnazione degli atti del Consiglio superiore della magistratura. Tuttavia, in quella circostanza la deroga all'ordinario criterio di riparto della competenza, basato sulla sede di servizio del pubblico dipendente, è stata valutata in linea con il canone di ragionevolezza per «la particolare posizione assicurata al Consiglio superiore della magistratura nell'organizzazione dei pubblici poteri e la peculiarità dello *status* dei magistrati ordinari». Le suddette argomentazioni non sono evidentemente utilizzabili nella vicenda in esame, in cui la deviazione dalle regole generali di distribuzione della competenza fra gli organi giurisdizionali, indicate nell'art. 3 della legge n. 1034/1971, non appare supportata da alcuna plausibile ragione, dotata di copertura costituzionale, tale da giustificare la disparità di trattamento che si viene ad operare tra situazioni eguali, con conseguente lesione dei principi desumibili dall'art. 3 della Costituzione.

3.2. — In secondo luogo, le disposizioni in esame appaiono in contrasto con l'art. 24 della Costituzione, in quanto l'attrazione delle controversie ivi previste presso il T.a.r. del Lazio, piuttosto che presso gli organi giurisdizionali localmente istituiti, indubbiamente comporta un ingiustificato aggravio della tutela giurisdizionale, per l'evidente maggiore difficoltà, non solo in termini di costi, per i soggetti incisi nelle loro posizioni soggettive nell'esercitare le relative azioni. Ciò vale sia per la fase transitoria in cui i giudizi pendenti trasmigrano al T.a.r. del Lazio sia per le future nuove controversie che, secondo la nuova normativa, dovrebbero essere *ab initio* instaurate presso detto organo giudicante. Sul punto giova rammentare che la Corte ha ritenuto, in un caso in cui il legislatore aveva disposto l'estinzione *ope legis* di giudizi pendenti (art. 10, comma primo, legge n. 425/1984), che siffatta disposizione, in quanto «preclude al giudice la decisione di merito imponendogli di dichiarare d'ufficio l'estinzione dei giudizi pendenti, in qualsiasi stato e grado si trovino alla data di entrata in vigore della legge sopravvenuta», perciò stesso «viola il valore costituzionale del diritto di agire, in quanto implicante il diritto del cittadino ad ottenere una decisione di merito senza onerose reiterazioni» (Corte costituzionale, sentenza n. 123 del 1987).

Sebbene la fattispecie in esame sia diversa da quella oggetto della citata pronuncia, il principio, tuttavia, è nello stesso modo applicabile. Accade infatti, nel caso presente, che chi abbia già un giudizio pendente davanti al t.a.r. locale debba proseguire altrove nella propria iniziativa giudiziaria (addirittura rimanendo esposto ad una seconda pronuncia cautelare sollecitata dalla parte soccombente davanti al giudice adito prima dell'entrata in vigore della legge in questione).

3.3. — Altro profilo di incostituzionalità va ravvisato, inoltre, nella violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge, di cui all'art. 25 della Costituzione. La norma ora citata, stabilendo che «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge», esclude, come la stessa Corte costituzionale ha affermato nella sentenza n. 393 del 2002, «che vi possa essere una designazione tanto da parte del legislatore con norme singolari, che deroghino a regole generali, quanto da altri soggetti, dopo che la controversia sia insorta»; ed invero, perché tale principio possa considerarsi rispettato, occorre che «[...] la regola di competenza sia prefissata rispetto all'insorgere della controversia».

3.4. — Si prospetta, infine, il contrasto delle norme in esame con l'art. 125, secondo comma, della Costituzione, in base al quale «Nella regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica». Tale previsione, esprimendo il principio dell'articolazione su base regionale degli organi statali di giustizia amministrativa di primo grado, implica conseguentemente il rilievo e la garanzia costituzionale della sfera di competenza degli stessi. Tale sfera di competenze costituzionalmente garantita non ha ragione di subire deroghe nella materia di cui trattasi, in cui le singole situazioni di emergenza hanno rilievo spiccatamente locale, con conseguente efficacia territoriale limitata dei relativi provvedimenti adottati dai soggetti delegati alla cura delle varie situazioni emergenziali. In altri termini, l'attribuzione delle controversie in questione, svincolata da ogni criterio di distribuzione territoriale, finisce per svuotare di contenuto la richiamata previsione dell'art. 125, secondo comma, della Costituzione, violando il principio ivi contenuto, attraverso una sorta di gerarchia tra i t.a.r. territoriali, incompatibile con il dettato e lo spirito della norma costituzionale.

4. — Per tutte le suesposte considerazioni, deve sollevarsi la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, comma 2-ter, comma 2-quater, della legge n. 21/2006, per contrasto con gli artt. 3, 24, 25 e 125 della Costituzione. Deve pertanto essere disposta la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della predetta questione di legittimità costituzionale, sospendendosi il giudizio instaurato con il ricorso in epigrafe, fino alla restituzione degli atti da parte della medesima Corte.

P. Q. M.

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, del d.l. 30 novembre 2005 n. 245, introdotti con la legge di conversione del 27 gennaio 2006 n. 21, e conseguentemente solleva la questione di legittimità costituzionale delle norme citate per contrasto con gli artt. 3, 24, 25 e 125 della Costituzione.*

*Dispone, ai sensi dell'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.*

*Manda alla segreteria per la notificazione della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del 16 marzo 2006.

*Il Presidente:* ONORATO

*L'estensore:* RUSSO

07C0745

N. 432

*Ordinanza del 29 maggio 2006 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania - Napoli, sul ricorso proposto da Impresa Pezzella Raffaele ed altra contro Commissario delegato del Governo per l'emergenza socio economica ambientale del bacino idrografico del fiume Sarno ed altri.*

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

- Decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, introdotti dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, artt. 3 e 25.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio sul ricorso n. 8179/2005, proposto dalla impresa Pezzella Raffaele e dalla CO.E.PA. s.r.l., in costituenda A.T.I. tra loro, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avv. Andrea Abbamonte, col quale elettivamente domiciliavano in Napoli, via Melisurgo n. 4;

Contro il Commissario delegato per l'emergenza socio economica ambientale del bacino idrografico del fiume Sarno *ex o.P.C.m.* n. 3270/2000 e la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli, presso i cui uffici domiciliavano in Napoli, via A. Diaz n. 11, e nei confronti di Someca s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in proprio e n. q. di capogruppo della costituenda A.T.I. con la Inca Costruzioni s.r.l., rappresentato e difeso dagli avv. Michele Lopiano e Paolo Vosa, con i quali elettivamente domicilia in Napoli, via G. Fiorelli n. 14; Inca costruzioni s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituitasi in giudizio per l'annullamento:

della nota prot. n. 782 del 17 ottobre 2005 del Ministero delle infrastrutture e trasporti - Commissario delegato *ex o.P.C.m.* n. 3270/2000 per l'emergenza socio economica ambientale del bacino idrografico del fiume Sarno, con la quale è comunicata l'esclusione della costituenda A.T.I. ricorrente dalla gara per l'affidamento dei lavori di completamento della rete fognaria del comune di S. Valentino Torio e l'aggiudicazione all'A.T.I. Someca S.r.l. - Inca Costruzioni S.r.l.;

dei verbali tutti di gara e segnatamente del verbale di asta pubblica del 21 settembre 2005 rep. n. 145 nella parte in cui esclude la costituenda A.T.I. ricorrente e del verbale di gara del 22 settembre 2005 rep. n. 146 a mezzo del quale si individua l'A.T.I. Someca - INCA Costruzioni S.r.l. quale aggiudicata della gara *de quo*;

di ogni ulteriore atto connesso consequenziale e/o comunque lesivo negli interessi delle ricorrenti nonché per l'annullamento degli atti susseguenti e segnatamente dell'eventuale determina di numero e data sconosciuti di aggiudicazione della gara e/o dell'eventuale intervenuto contratto di appalto, nonché per il risarcimento dei danni derivanti dalla mancata aggiudicazione dell'appalto *de quo*, concretantesi nella perdita di chances, nelle spese inutilmente sostenute, nel mancato utile ragguagliati *ex art.* 345, legge n. 2248/1865 ed *ex legge* n. 741/1981, nella misura del 10% del valore dell'appalto.

Visto il ricorso, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimate;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Someca s.r.l.;

Vista l'ordinanza cautelare del 14 dicembre 2005, n. 3574;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore il referendario avv. Francesco Guarracino;

Uditi, alla pubblica udienza del 15 marzo 2006, i difensori delle parti, come da verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

#### FATTO

Con ricorso notificato il 16-17 novembre 2005 e depositato il giorno 25 successivo; l'impresa Pezzella Raffaele e la COE.PA. s.r.l., che in costituenda A.T.I. avevano partecipato ad una gara di appalto indetta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Commissario delegato *ex o.P.C.m.* n. 3270/2000 per l'emergenza socio economica ambientale del bacino idrografico del fiume Sarno - Servizio integrato infrastrutture e trasporti - Settore infrastrutture di Napoli, per l'affidamento dei lavori di completamento della rete fognaria del comune di S. Valentino Torio (Salerno), hanno impugnato il provvedimento con il quale sono state escluse dalla gara nonché quello di aggiudicazione alla costituenda A.T.I. Someca s.r.l. - Inca Costruzioni s.r.l., chiedendo l'annullamento degli atti impugnati, previa sospensione cautelare della loro efficacia, ed il risarcimento dei danni.

In particolare, avverso il provvedimento di esclusione motivato col fatto che «l'attestazione SOA, presentata in copia dall'impresa mandante, risulta scaduta al 14 marzo 2005» (mandante era la COE.PA. s.r.l.), le ricorrenti hanno dedotto i seguenti motivi di doglianza:

1) «Violazione di legge; violazione e falsa applicazione art. 15, comma quinto, d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, come sostituito *ex art.* 1, d.P.R. 10 marzo 2004, n. 93; violazione del principio di inserzione automatica delle norme di legge in tema di affidamento di appalto di lavori; eccesso di potere; difetto del presupposto»: la stazione appaltante non avrebbe tenuto conto della proroga *ex lege* della efficacia delle attestazioni SOA rilasciate alla data di entrata in vigore della legge 1° agosto 2002, n. 166, ai sensi dell'art. 15, comma 5, del d.P.R. n. 34/2000;

2) «Violazione di legge; violazione e falsa applicazione art. 21, comma terzo, d.lgs. 19 dicembre 1991, n. 406; violazione e falsa applicazione della direttiva 89/440/CEE in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici; violazione e falsa applicazione del combinato disposto di cui agli artt. 3 e 6 legge n. 241/1990; violazione e falsa applicazione dell'obbligo di invitare i concorrenti a completare o chiarire la documentazione presentata in sede di gara; violazione del giusto procedimento di legge; eccesso di potere; difetto di istruttoria»: la stazione appaltante avrebbe dovuto richiedere chiarimenti;

3) «Violazione di legge; violazione e falsa applicazione dell'art. 10, comma 1-bis della legge 11 febbraio 1994, n. 109; violazione e falsa applicazione della libera concorrenza; della segretezza delle offerte e della *par condicio* dei concorrenti; eccesso di potere; difetto di istruttoria; sviamento»: la stazione appaltante avrebbe dovuto escludere dalla gara la costituenda A.T.I. Someca S.r.l. - Inca Costruzioni S.r.l., poi risultata aggiudicataria, per il collegamento sostanziale esistente con altra ditta concorrente (la Domenico Moccia S.r.l.), già acclarato ed oggetto di annotazione nel casellario informatico dell'Autorità di vigilanza.

Si sono costituiti in giudizio, con separate memorie, la Someca S.r.l. e le amministrazioni intime, eccependo nel merito che per le certificazioni SOA la legge richiede comunque la verifica triennale del mantenimento dei requisiti, sicché sarebbe stata necessaria la prova della validità in corso del certificato della CO.E.PA., per essere stata eseguita la prescritta verifica.

Alla Camera di consiglio del 14 dicembre 2005 la causa è stata rinviata all'udienza del 15 marzo 2006 per la discussione nel merito, ai sensi dell'art. 23-bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034.

In prossimità dell'udienza di discussione l'amministrazione ha depositato una memoria difensiva, con cui ha concluso per la declaratoria di incompetenza del t.a.r. adito ai sensi dell'art. 3, commi 2-bis ss., del d.l. 30 novembre 2005, n. 245.

Alla pubblica udienza del 15 marzo 2006 la causa è stata trattenuta in decisione.

## D I R I T T O

1. — È controversa la legittimità del provvedimento di esclusione della costituenda A.T.I. tra le imprese ricorrenti da una gara di appalto per l'esecuzione di lavori pubblici indetta dal Commissario delegato ex o.P.C.m. n. 3270/2000 per l'emergenza socio economica ambientale del bacino idrografico del fiume Sarno.

2. — Nelle more del giudizio è intervenuta la legge 27 gennaio 2006, n. 21, il cui allegato ha inserito all'art. 3 del decreto legge 30 novembre 2005, n. 245, in sede di conversione dello stesso, tre nuovi commi (commi 2-bis, 2-ter e 2-quater) che attribuiscono al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, la competenza a conoscere dei provvedimenti commissariali nelle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Più precisamente, i predetti commi dispongono:

«2-bis. In tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei conseguenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma.

2-ter. Le questioni di cui al comma 2-bis sono rilevate d'ufficio.

Davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'art. 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, trovando applicazione i commi 2 e seguenti dell'art. 23-bis della stessa legge.

2-quater. Le norme di cui ai commi 2-bis e 2-ter si applicano anche ai processi in corso. L'efficacia delle misure cautelari adottate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2-bis permane fino alla loro modifica o revoca da parte del tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, cui la parte interessata può riproporre il ricorso».

3. — In ragione di tale *ius superveniens*, con memoria depositata in data 13 marzo 2006 l'Avvocatura erariale ha chiesto la declaratoria di incompetenza di questo tribunale.

4. — Le disposizioni introdotte in sede di conversione dalla legge n. 21/2006 nell'art. 3 del d.l. n. 245/2005 derogano all'ordinario regime di riparto della competenza territoriale tra i tribunali amministrativi regionali, attribuendo in via esclusiva al T.a.r. Lazio la competenza di primo grado sulle controversie aventi a oggetto le ordinanze *extra ordinem* ed i provvedimenti conseguenziali emanati nelle situazioni di stato di emergenza deliberate dal Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 5, comma 1, legge n. 225/1992, in occasione di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari.

Il difetto di competenza, che investe anche il potere cautelare, è rilevabile d'ufficio e determina la definizione del giudizio incardinato presso il tribunale incompetente, con sentenza succintamente motivata, (art. 3, comma 2-bis, d.l. n. 245/2005).

L'attribuzione al T.a.r. Lazio di questa nuova competenza di tipo funzionale (che viene ad affiancarsi alle altre ipotesi in cui la legge riserva al T.a.r. centrale la cognizione su controversie diverse da quelle ordinariamente spettantigli ex art. 3, legge n. 1034/1971: art. 33 legge 10 ottobre 1990, n. 287; art. 1, comma 26, legge 31 luglio 1997, n. 24; art. 17 legge 24 marzo 1958, n. 195, come sostituito dall'art. 4, legge 12 aprile 1990, n. 74; e da ultimo art. 3, d.l. 19 agosto 2003, n. 220, convertito con legge 17 ottobre 2003, n. 280, sul quale è in buona parte ricalcata

la normativa ora in esame) è assistita da una disciplina transitoria che rende applicabile il nuovo criterio di riparto anche ai giudizi già in corso alla data della sua entrata in vigore (art. 3, comma 2-*quater*, primo periodo, d.l. n. 245/2005); le stesse misure cautelari già adottate restano soggette a riesame innanzi al T.a.r. Lazio, al quale la parte interessata può riproporre ricorso (art. 3, comma 2-*quater*, secondo periodo, d.l. n. 245/2005).

La nuova disciplina investe perciò anche il presente giudizio, in forza della predetta disposizione di diritto intertemporale e della considerazione che i «conseguenziali provvedimenti commissariali» di cui al comma 2-*bis* dell'art. 3 cit. sono tutti i provvedimenti emanati dai commissari delegati all'emergenza (art. 5, comma 4, legge n. 225/1992) per l'attuazione degli interventi emergenziali (art. 5, comma 2, legge n. 225/1992) tra i quali, dunque vanno annoverati anche gli atti del Commissariato che riguardano l'affidamento dei lavori delle opere pubbliche programmate.

5. — Il Collegio dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni ora richiamate che imporrebbero la definizione del presente processo con sentenza dichiarativa di incompetenza, ritenendo che le stesse contrastino con gli artt. 3 e 25 Cost., ed in particolare con i principi di uguaglianza, ragionevolezza e non arbitrarietà della legge, naturalità del giudice, per le ragioni di seguito esposte.

5.1. — L'allegato alla legge 27 gennaio 2006, n. 21, ed in via consequenziale l'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, del d.l. n. 245/2005, laddove attribuiscono al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, la competenza esclusiva nei giudizi aventi ad oggetto le ordinanze ed i provvedimenti emanati nelle situazioni di stato di emergenza deliberate dal Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225/1992, appaiono, in primo luogo, confliggere con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., sotto il suo duplice profilo della parità di trattamento e della ragionevolezza della legge.

La nuova disciplina determina, infatti, un'ingiustificata disparità di trattamento tra i destinatari di provvedimenti a efficacia infraregionale (quale quello oggetto del presente giudizio) emanati dai commissari per l'emergenza delegati localmente, il cui giudice è individuato dalla legge *de qua* nel T.a.r. Lazio in via esclusiva ed i destinatari di analoghi provvedimenti emanati da altre autorità locali che permangono soggetti agli ordinari criteri di riparto dettati in via generale dagli artt. 2 e 3 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, ancorché assumano carattere di emergenza e siano adottati in situazioni di eccezionale pericolo da altre autorità (*cfr.* art. 50, comma 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ed art. 117 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, in *parte qua* tenuto fermo dagli artt. 5 e 6 del d.l. 7 settembre 2001, n. 343, conv. con legge 9 novembre 2001, n. 401).

Sotto il profilo sostanziale, inoltre la deroga agli ordinari canoni di riparto tra i diversi tribunali amministrativi regionali, fondati sulla efficacia territoriale dell'atto e sulla sede dell'autorità emanante, non appare sorretta da alcun adeguato fondamento giustificativo e si risolve, perciò, in una manifesta violazione di quel principio di ragionevolezza che costituisce limite alla discrezionalità legislativa in materia di determinazione della competenza territoriale (*ex multis*, C. cost. sentt. n. 228 del 1998; n. 452 del 1997; n. 189 del 1992; n. 117 del 1990).

Invero tale deroga non può essere ragionevolmente giustificata dalla rilevanza degli interessi sottesi alla situazione di emergenza nel cui ambito si iscrivono gli atti commissariali, né in un presunto sospetto in ordine ad un eventuale condizionamento ambientale del tribunale amministrativo locale derivante dagli eventi emergenziali e dai mezzi eccezionali applicati per affrontarli.

Nell'ordinamento processuale, infatti, le problematiche attinenti alla sottrazione dell'organo giudicante a condizionamenti, tensioni e turbamenti locali trovano soluzione in altri sistemi di spostamento della competenza che, comunque escludono l'accentramento di tutte le controversie innanzi ad un unico organo (e.g., art. 11 c.p.p.) che non vi è motivo per ritenerne immune (così nel caso in esame, l'ipotetica finalità di garanzia della libertà e serenità di giudizio non verrebbe soddisfatta per le controversie relative a situazioni di emergenza riguardanti l'ambito territoriale laziale).

Che non vi sia una particolare esigenza in tal senso è, poi dimostrato dal fatto che le ordinarie disposizioni di riparto della competenza territoriale non soffrono eccezioni nelle altre ipotesi in cui l'ordinamento consente l'esplicazione di poteri *extra ordinem* in presenza di situazioni di eccezionale pericolo (il riferimento è, *in primis*, alle ordinanze contigibili ed urgenti di competenza del sindaco, della regione o dello Stato, nei casi di cui all'art. 50, comma 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e all'art. 117 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, con disposizione tenuta ferma dagli artt. 5 e 6 del d.l. 7 settembre 2001, n. 343 conv. con legge 9 novembre 2001, n. 401).

Particolarmente significativa è, altresì, la circostanza che il legislatore del 2006 non abbia concentrato innanzi al medesimo t.a.r. tutte le controversie in materia e, in primo luogo quelle concernenti la stessa dichiarazione dello stato di emergenza e la nomina del commissario delegato. La riserva di competenza a favore del T.a.r. Lazio disposta dall'art. 3, comma 2-*bis* cit. riguarda, infatti, soltanto le ordinanze ed i provvedimenti commissariali e non anche i provvedimenti dichiarativi dello stato di emergenza adottati dal Consiglio dei ministri (con efficacia infraregionale) o i provvedimenti del Presidente del Consiglio dei ministri di nomina dei commissari delegati (art. 5, comma 4, legge n. 225/1992), la cui cognizione rimane affidata al t.a.r. locale (*ex* art. 3, comma 2, legge n. 1034/1971). Il che costituisce ulteriore sintomo della irrazionalità della norma.



Non costituisce giustificazione razionale della disciplina neppure una presunta esigenza di uniformità d'indirizzo giurisprudenziale in materia, sia perché nel sistema della giustizia amministrativa la funzione nomofilattica appartiene al giudice di appello, sia perché la natura *extra ordinem* che possono assumere i provvedimenti emanati in virtù dell'art. 5, comma 2, legge n. 255/1992 li dota di caratteristiche singolari e difficilmente riducibili ad unità; senza considerare, poi, che essi possono avere ad oggetto le materie più diverse, dalle procedure concorsuali a quelle ablativo, alla provvista e gestione delle risorse materiali e personali, all'organizzazione, alle misure contingibili ed urgenti etc.

Infine, nessuna indicazione utile per l'individuazione delle finalità perseguite dal legislatore attraverso i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater dell'art. 3, d.l. n. 245/2005, è dato desumere dagli atti parlamentari, e in particolare dai resoconti stenografici della seduta n. 926 del 20 dicembre 2005 dell'Aula del Senato, nel corso della quale l'emendamento governativo contenente l'introduzione dei suddetti commi è stato posto in votazione ed approvato, e dai resoconti delle successive sedute della Camera dei deputati.

Per tali ragioni, le disposizioni dell'allegato alla legge 27 gennaio 2005, n. 21, e in via conseguenziale dell'art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, del d.l. n. 245/2005 risultano irragionevoli e perciò contrarie all'art. 3 Cost.

5.2. — L'assenza di un adeguato fondamento giustificativo della nuova competenza funzionale attribuita al T.a.r. per il Lazio — slegata da un razionale criterio di collegamento col giudice designato — induce il tribunale a dubitare della legittimità costituzionale dell'allegato alla legge 27 gennaio 2006, n. 21, e in via conseguenziale dell'art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, del d.l. n. 245/2005, anche per contrasto col principio del giudice naturale posto dall'art. 25, primo comma, Cost.

Il tribunale non ignora che nella giurisprudenza costituzionale è stata più volte affermata l'equivalenza dei termini «naturale» e «precostituito», in quanto la locuzione «giudice naturale» deriverebbe per forza di tradizione da norme analoghe di precedenti costituzioni e non avrebbe perciò un significato proprio (C. cost. sentt. n. 29 del 1958; n. 88 del 1962; n. 72 del 1976; n. 460 del 1994).

Tuttavia, se è vero che l'espressione «giudice naturale» era già in precedenti Carte (ad es. nello Statuto albertino: «Niuno può essere distratto dai suoi giudici naturali ...») e che i lavori preparatori della Costituzione non chiariscono il significato che si intese attribuire all'uso del termine «naturale» accanto a quello «precostituito» nell'art. 25, primo comma, Cost. nel definire la garanzia della certezza e dell'obiettività del giudice, sembra nondimeno che l'introduzione della formula attuale («giudice naturale precostituito»), dopo che entrambe le Sottocommissioni dell'Assemblea costituente avevano abbandonato il termine «naturale» in favore del termine «precostituito», deponga a favore delle tesi che negano l'identificazione tra i due termini.

Ad avviso del Collegio, la formula «giudice naturale precostituito» non rappresenta un'endiadi, ma fonda la necessità che la precostituzione del giudice ad opera del legislatore avvenga nel rispetto di un principio di naturalità, nel senso di razionale maggior idoneità del giudice rispetto alla risoluzione di determinate controversie.

Nel caso della competenza tetritoriale, l'individuazione del giudice razionalmente più idoneo a decidere la controversia non sembra poter prescindere dalla considerazione (in positivo come in negativo) dell'esistenza di un criterio di collegamento, effettivo, ragionevole ed appropriato, tra la controversia stessa e l'organo giurisdizionale, che valga a tracciare i confini entro i quali possa poi dispiegarsi legittimamente la discrezionalità del legislatore.

Ove un siffatto razionale criterio di collegamento col giudice designato non ricorra, come non ricorre nella specie, l'attribuzione legislativa di competenza viene a violare il principio della naturalità del giudice (art. 25, primo comma, Cost.), al pari del principio di ragionevolezza (il contrasto col quale si è denunciato al paragrafo precedente).

5.3. — Il Collegio dubita altresì della costituzionalità dell'allegato alla legge 27 gennaio 2006, n. 21, e in via conseguenziale dell'art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, del d.l. n. 245/2005, nella parte in cui la competenza in via esclusiva del t.a.r. Lazio è estesa anche ai giudizi in corso, nei quali l'incompetenza del diverso t.a.r. adito va rilevata di ufficio con definizione conseguente del giudizio attraverso sentenza succintamente motivata.

Il dubbio di costituzionalità della nominata disciplina transitoria si pone, in particolare, con riferimento disgiunto sia al principio della precostituzione del giudice (art. 25, primo comma, Cost.), sia al principio di ragionevolezza e non arbitrarietà (artt. 3 Cost.) che, in ogni caso, limita il potere del legislatore di disciplinare la successione di leggi processuali nel tempo, secondo quanto si dirà nei paragrafi seguenti.

5.3.1. — Con riferimento al principio della precostituzione del giudice, lo spostamento di competenza in corso di causa dal t.a.r. originariamente adito al T.a.r. Lazio, e dunque la sostanziale retroattività della regola introdotta dall'art. 3, comma 2-bis cit., appare in contrasto con l'art. 25, primo comma, della Costituzione, in quanto il principio secondo cui nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge non consente la designazione del giudice a posteriori, ma impone che la norma regolatrice della competenza sia prefissata rispetto all'insorgere della controversia.

La Corte costituzionale ha da tempo chiarito (sent. n. 88 del 1962) che il principio posto dall'art. 25 Cost. riguarda anche la ripartizione della competenza territoriale tra i diversi giudici.

Quanto alla necessità che il riparto territoriale sia disciplinato da una normativa anteriore (almeno) all'istituzione del giudizio, anche in questo caso il Collegio è consapevole del fatto che la giurisprudenza costituzionale ha, in passato, ritenuto che l'art. 25 Cost. è rispettato quando la legge, sia pur con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri diretti ad individuare il giudice competente, poiché in tali casi lo spostamento della competenza non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento e, dunque, della designazione di un nuovo giudice naturale (sentt. n. 56 del 1967; n. 72 del 1976).

Tuttavia, sembra potersi cogliere nella più recente giurisprudenza della Corte un diverso indirizzo interpretativo, che, in più stretta aderenza al dettato costituzionale (per il quale il giudice naturale deve essere «precostituito», e non semplicemente «costituito», per legge), richiede che la regola sulla competenza sia posta, da una normativa anteriore alla istituzione del giudizio (sentt. n. 41 del 2006, n. 251 del 1986).

Nel caso di specie, viceversa, la competenza a conoscere in via esclusiva della controversia *de qua* è stata attribuita al T.a.r. Lazio con una legge posteriore alla proposizione del giudizio, la quale ha sottratto la competenza a questo tribunale con effetto retroattivo.

Da ciò la violazione dell'art. 25 Cost.

5.3.2. — Infine, qualora dovesse negarsi che il principio della precostituzione del giudice comporti un divieto di retroattività delle norme sulla competenza, non di meno la disciplina transitoria dettata dall'allegato alla legge n. 21/2006, e dunque dall'art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, del d.l. n. 245/2005, viene a ledere i limiti costituzionali di ragionevolezza e non arbitrarietà (art. 3 Cost.) che il legislatore ordinario incontra nel regolare la successione delle leggi processuali nel tempo (C. cost. sentt. n. 216 del 2001; n. 490 del 2000; n. 400 del 1996; ord. n. 294 del 1998).

Devono, al riguardo, espressamente richiamarsi le considerazioni svolte innanzi, al § 5.2, in ordine al difetto di giustificazione razionale dello spostamento di competenza in favore del T.a.r. Lazio: esse valgono a dimostrare non soltanto la irragionevolezza — e dunque l'illegittimità — delle disposizioni attributive della competenza *in subiectà materia* al T.a.r. Lazio per l'avvenire, ma, evidenziando l'assenza di ragionevoli esigenze di interesse generale a sostegno della deroga all'ordinario criterio di riparto, a maggior ragione palesano il carattere irragionevole ed arbitrario della disciplina transitoria che affida alla nuova competenza accentrata anche le cause in corso.

6. — Per tali ragioni, va rilevata di ufficio la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, del decreto legge n. 245/2005, come convertito con modificazioni dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21, per contrasto con gli artt. 3 e 25 della Costituzione.

La questione è rilevante ai fini della definizione del presente giudizio, poiché dalla sua risoluzione dipende la sussistenza o meno della competenza di questo tribunale a decidere sul ricorso introduttivo.

*P. Q. M.*

*Solleva, siccome rilevante e non manifestamente infondata, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, del decreto legge 30 novembre 2005, n. 245, come convertito con modificazioni dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21, per contrasto con gli articoli 3 e 25 della Costituzione.*

*Sospende il giudizio in corso.*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, a cura della segreteria della sezione.*

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

Così deciso in Napoli, nelle Camere di consiglio del 15 marzo e del 3 maggio 2006.

*Il Presidente:* DONADONO

*L'estensore:* GUARRACINO

## N. 433

*Ordinanza del 27 luglio 2006 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania - Napoli, sul ricorso proposto da Cinotti Domenico contro Commissario delegato del Governo per l'emergenza bonifiche e tutela, delle acque nella Regione Campania ed altro.*

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

- Decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, introdotti dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, artt. 3 e 25.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 12290/04 reg. gen. proposto da Cinotti Domenico, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Stellato, con lo stesso elettivamente domiciliato in Napoli alla via Ortigara n. 14, presso lo studio dell'avv. Roberto De Fusco;

Contro, Commissario di Governo delegato per l'emergenza bonifiche e tutela delle acque nella Regione Campania, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli, presso la stessa legalmente domiciliato in Napoli; sub-Commissario di Governo delegato per l'emergenza bonifiche e tutela delle acque nella Regione Campania, n. c., per l'annullamento del provvedimento prot. n. 14992/CD/TD/U del 30 agosto 2004, recante la diffida alla presentazione di una proposta di recupero unitaria della cava sita in località Quercete o Fontanelle del Comune di S. Potito, nonché degli atti connessi.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura di Stato;

Vista la documentazione depositata dall'amministrazione resistente;

Visti gli atti tutti di causa;

Alla pubblica udienza del 12 luglio 2006, relatore il cons. Donadono, uditi gli avvocati presenti di cui al verbale di udienza.

## FATTO

Con ricorso notificato il 28 ottobre 2004, il sig. Cinotti Domenico impugnava gli atti con i quali il Commissariato di Governo aveva diffidato il ricorrente a presentare una proposta di recupero della cava di calcare in località Quercete o Fontanelle, in conformità alle norme del Piano di recupero ambientale approvato con ordinanza commissariale n. 68 del 26 febbraio 2004.

L'avvocatura erariale si costituiva in giudizio resistendo all'impugnativa.

## DIRITTO

1. – È controversa la legittimità di atti emanati dal Commissariato di Governo delegato in forza dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 2425 del 18 marzo 1996 e delle successive ordinanze di modifica ed integrazione, per fronteggiare lo stato di emergenza, verificatosi nella regione Campania, nel settore delle bonifiche e della tutela delle acque in applicazione dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992.

Nelle more del giudizio è intervenuta la legge 27 gennaio 2006, n. 21, con la quale sono stati inseriti all'art. 3 del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, in sede di conversione dello stesso, tre nuovi commi (commi 2-bis,

2-ter e 2-quater) che attribuiscono al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, la competenza a conoscere dei provvedimenti commissariali nelle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Più precisamente, i predetti commi dispongono:

«2-bis. In tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei conseguenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma.

2-ter. Le questioni di cui al comma 2-bis sono rilevate d'ufficio. Davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'art. 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, trovando applicazione i commi 2 e seguenti dell'art. 23-bis della stessa legge.

2-quater. Le norme di cui ai commi 2-bis e 2-ter si applicano anche ai processi in corso. L'efficacia delle misure cautelari adottate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2-bis permane fino alla loro modifica o revoca da parte del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, cui la parte interessata può riproporre il ricorso.».

Le citate disposizioni (che vengono ad affiancarsi alle altre ipotesi in cui la legge riserva al t.a.r. centrale la cognizione su controversie diverse da quelle ordinariamente devolute: *cfr.* l'art. 33 della legge n. 287 del 1990, l'art. 1, comma 26, della legge n. 24 del 1997; l'art. 17 della legge n. 195 del 1958, come sostituito dall'art. 4 della legge n. 74 del 1990; e, da ultimo, l'art. 3 del decreto-legge n. 220 del 2003, convertito con in legge n. 280 del 2003, sul quale è in buona parte ricalcata la normativa ora in esame) riguardano dunque le controversie aventi ad oggetto le ordinanze ed i provvedimenti consequenziali emanati dall'autorità commissariale incaricata di fronteggiare le situazioni di emergenza deliberate dal Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 5, comma 1, legge n. 225 del 1992, in occasione di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere affrontati con mezzi e poteri straordinari.

In questa materia, la disciplina ordinaria regolante il riparto della competenza territoriale tra i tribunali amministrativi regionali viene modificata sotto due principali profili:

il comma 2-bis prevede che la competenza di primo grado è devoluta in via esclusiva al t.a.r. di Roma, in deroga agli artt. 2 e 3 della legge n. 1034 del 1971;

il comma 2-ter prevede che il difetto di competenza, che investe anche il potere cautelare, deve essere rilevato anche d'ufficio e determina la definizione del giudizio incardinato presso il tribunale amministrativo incompetente, in deroga al regime previsto dall'art. 31 della stessa legge n. 1034.

Inoltre, in base al comma 2-quater, l'attribuzione al T.a.r. Lazio di questa nuova competenza di tipo funzionale è assistita da una disciplina transitoria che rende applicabile il nuovo criterio di riparto anche ai giudizi già in corso alla data della sua entrata in vigore; le stesse misure cautelari già adottate restano soggette ad un riesame innanzi al t.a.r. Lazio, al quale la parte interessata può riproporre ricorso.

La nuova disciplina investe perciò anche il presente giudizio in forza della predetta disposizione di diritto intertemporale.

Inoltre l'ampia portata dell'art. 3, comma 2-bis del decreto-legge n. 245 del 2005 comprende non solo le controversie aventi ad oggetto le ordinanze adottate in deroga alle disposizioni di legge ma si estende anche all'impugnativa, dei «conseguenziali provvedimenti commissariali» e cioè di tutti i provvedimenti emanati dai commissari delegati (art. 5, comma 4, della legge n. 225 del 1992) per l'attuazione degli interventi rientranti nell'ambito della propria competenza, come definita con la dichiarazione dello stato di emergenza (art. 5, comma 2, della ripetuta legge n. 225).

2. – Il Collegio dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni ora richiamate, che imporrebbero la definizione del presente processo con sentenza dichiarativa di incompetenza, ritenendo che le stesse contrastino con gli artt. 3 e 25 Cost., ed in particolare con i principi di uguaglianza, ragionevolezza e non arbitrarietà della legge, naturalità del giudice, per le ragioni di seguito esposte.

2.1. – I commi 2-bis, 2-ter e 2-quater dell'art. 3 del decreto-legge n. 245 del 2005, laddove devolvono al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio di Roma la competenza funzionale nei giudizi aventi ad oggetto le ordinanze ed i provvedimenti emanati nelle situazioni di stato di emergenza deliberate dal Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225/1992, appaiono, in primo luogo, in conflitto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., sotto il suo duplice profilo della parità di trattamento e della ragionevolezza della legge.

La nuova disciplina determina, infatti, un'ingiustificata disparità di trattamento tra i destinatari di provvedimenti a efficacia infraregionale (come quelli oggetto del presente giudizio) emanati dai commissari per l'emergenza delegati localmente, il cui giudice è individuato dalla legge in esame nel t.a.r. Lazio in via esclusiva, ed i destinatari di analoghi provvedimenti emanati da altre autorità locali, che permangono assoggettati agli ordinari criteri di riparto dettati in via generale dagli artt. 2 e 3 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, ancorché assumano carattere di emergenza e siano adottati in situazioni di eccezionale pericolo da altre autorità (*cfr.* l'art. 50, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, e l'art. 117 del d.lgs. n. 112 del 1998, *in parte qua* tenuto fermo dagli artt. 5 e 6 del decreto-legge n. 343 del 2001, convertito con la legge n. 401 del 2001).

2.2. – Sotto il profilo sostanziale, inoltre, la deroga agli ordinari canoni di riparto tra i diversi tribunali amministrativi regionali fondati sulla efficacia territoriale dell'atto e sulla sede dell'autorità emanante, non appare sorretta da alcun adeguato fondamento giustificativo e si risolve, perciò, in una manifesta violazione di quel principio di ragionevolezza che costituisce limite alla discrezionalità legislativa in materia di determinazione della competenza territoriale (*cfr.* Corte cost. sentenze n. 228 del 1998, n. 452 del 1997, n. 117 del 1990).

Giova rammentare, infatti, il giudice delle leggi, nel riconoscere al Legislatore ampia discrezionalità nell'operare il riparto di competenza fra gli organi giurisdizionali, ha nondimeno evidenziato l'esigenza di osservare il rispetto del principio di uguaglianza e, segnatamente, del canone di ragionevolezza (*cfr.* Corte cost., 22 aprile 1992, n. 189); tant'è che la disposizione in quella circostanza sottoposta allo scrutinio di costituzionalità venne dichiarata immune da vizi sotto questi profili in quanto era riscontrabile la sussistenza di un adeguato fondamento giustificativo per la deroga agli ordinari criteri di determinazione della competenza.

Invero, nella specie tale deroga non può essere ragionevolmente giustificata dalla rilevanza degli interessi sottesi alla situazione di emergenza nel cui ambito si iscrivono gli atti commissariali, né in un presunto sospetto in ordine ad un eventuale condizionamento ambientale del tribunale amministrativo locale, derivante dagli eventi emergenziali e dai mezzi eccezionali applicati per affrontarli.

Nell'ordinamento processuale, infatti, le problematiche attinenti alla sottrazione dell'organo giudicante a condizionamenti, tensioni e turbamenti locali trovano soluzione con altri sistemi di spostamento della competenza che, comunque, escludono l'accentramento di tutte le controversie innanzi ad un unico organo (*cfr.* art. 11 c.p.p.). Peraltro, se tale fosse la ragion d'essere della disposizione, non vi sarebbe motivo di ritenere che un unico organo giudiziario sia immune da siffatti inconvenienti per le controversie relative a situazioni riguardanti il proprio ambito territoriale di insediamento.

Che non vi sia una particolare esigenza in tal senso è, poi, dimostrato dal fatto che le ordinarie disposizioni di riparto della competenza territoriale non offrono eccezioni nelle altre ipotesi in cui l'ordinamento consente l'esplorazione di poteri *extra ordinem* in presenza di situazioni di eccezionale pericolo (il riferimento è, in primo luogo, alle ordinanze contingibili ed urgenti di competenza del sindaco, della regione o dello Stato, nei casi di cui all'art. 50, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, e all'art. 117 del d.lgs. n. 112 del 1998).

Particolarmente significativa è altresì, la circostanza che il Legislatore del 2006 non abbia concentrato innanzi al medesimo t.a.r. tutte le controversie in materia e, in primo luogo, quelle concernenti la stessa dichiarazione dello stato di emergenza e la nomina del commissario delegato. La riserva di competenza a favore del t.a.r. Lazio disposta dall'art. 3, comma 2-*bis*, citato riguarda, infatti, soltanto le ordinanze ed i provvedimenti commissariali e non anche i provvedimenti dichiarativi dello stato di emergenza (con efficacia infraregionale) o i provvedimenti del Presidente del Consiglio dei ministri di nomina dei commissari delegati (art. 5, comma 4, della legge n. 225 del 1992), la cui cognizione rimane affidata al t.a.r. locale (in base all'art. 3, comma 2, della legge n. 1034 del 1971). Il che costituisce ulteriore segno sintomatico della irrazionalità della norma.

Neppure costituisce giustificazione razionale della disciplina in esame una presunta esigenza di uniformità d'indirizzo giurisprudenziale in materia, sia perché nel sistema della giustizia amministrativa la funzione nomofilattica appartiene al giudice di appello, sia perché la natura *extra ordinem* che possono assumere i provvedimenti emanati in virtù dell'art. 5, comma 2, della legge n. 255/1992 li dota di caratteristiche singolari e difficilmente riducibili ad unità. Senza considerare, poi, che essi possono avere ad oggetto le materie più diverse, dalle procedure concorsuali a quelle ablativo, dalla provvista e gestione delle risorse materiali e personali, all'organizzazione, oltre che ovviamente le misure contingibili ed urgenti di contenuto più disparato.

Peraltro non sembra ipotizzabile una diversa qualità del T.a.r. del Lazio insediato nella capitale, con la configurazione di una sorta di supremazia rispetto agli altri Tribunali amministrativi periferici.

Invero un indizio di tale intendimento si potrebbe cogliere, oltre che nella proliferazione di materie che vengono progressivamente accentrate nel tribunale romano, nella specifica previsione, del comma 2-*quater* dell'art. 3 in esame, di un peculiare potere (avulso non solo dal sistema della giustizia amministrativa, ma anche dai principi giusprocessualistici, tendenti ad escludere una doppia pronuncia sulla stessa questione di due diversi giudici di

pari grado) relativo alla «modifica o revoca» delle misure cautelari già adottate nei giudizi pendenti innanzi ad altri t.a.r., anche a prescindere dai presupposti (fatti sopravvenuti) ordinariamente previsti dall'art. 21 della legge n. 1034 del 1971 per l'ammissibilità di siffatte determinazioni.

Senonché un tale disegno creerebbe una evidente asimmetria tra i tribunali amministrativi che andrebbe ben oltre le questioni relative ai criteri di riparto delle competenze (basate sulla sede dell'autorità emanante e sull'ambito territoriale di efficacia ultraregionale dei provvedimenti emanati dalle autorità centrali dello Stato) finendo anche con l'incidere sull'assetto ordinamentale della giustizia amministrativa, delineato nell'art. 125 Cost., che pone sullo stesso piano tutti gli organi giudiziari di primo grado, aventi pari funzioni ed ugualmente sottoposti al sindacato del Consiglio di Stato, come giudice di appello.

Infine, nessuna indicazione utile per l'individuazione delle finalità perseguite dal Legislatore attraverso i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater dell'art. 3, d.l. n. 245/2005, è dato desumere dagli atti parlamentari, e in particolare dal resoconto stenografico della seduta n. 926 del 20 dicembre 2005 dell'Aula del Senato, nel corso della quale l'emendamento governativo contenente l'introduzione dei suddetti commi è stato posto in votazione ed approvato, e dai resoconti delle successive sedute della Camera dei deputati.

Per tali ragioni, le disposizioni dell'allegato alla legge 27 gennaio 2006, n. 21, è in via consequenziale dell'art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, del d.l. n. 245/2005 risultano irragionevoli e perciò contrarie all'art. 3 Cost.;

2.3. – L'assenza di un adeguato fondamento giustificativo della nuova competenza funzionale attribuita al t.a.r. per il Lazio — slegata da un razionale criterio di collegamento col giudice designato — induce questo Tribunale a dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, del decreto legge n. 245 del 2005, introdotti dalla legge di conversione, anche per contrasto col principio del giudice naturale posto dall'art. 25, primo comma, Cost.

Il Collegio non ignora che nella giurisprudenza costituzionale è stata più volte affermata l'equivalenza dei termini «naturale» e «precostituito», in quanto la locuzione «giudice naturale» deriverebbe per forza di tradizione da norme analoghe di precedenti costituzioni e non avrebbe perciò un significato proprio (*cfr.* Corte cost. sentenze n. 29 del 1958, n. 88 del 1962, n. 72 del 1976, n. 460 del 1994).

Tuttavia, se è vero che l'espressione «giudice naturale» era già in precedenti Carte (ad esempio nello Statuto albertino: «Niuno può essere distratto dai suoi giudici naturali ...») e che i lavori preparatori della Costituzione non chiariscono il significato che si intese attribuire all'uso del termine «naturale» accanto a quello «precostituito» nell'art. 25, primo comma, Cost. nel definire la garanzia della certezza e dell'obiettività del giudice, sembra nondimeno che l'introduzione della formula attuale («giudice naturale precostituito»), dopo che entrambe le Sottocommissioni dell'Assemblea costituente avevano abbandonato il termine «naturale» in favore del termine «precostituito», deponga a favore delle tesi che negano l'identificazione tra i due termini.

Ad avviso del Collegio, la formula «giudice naturale precostituito» non rappresenta un'endiadi, ma fonda la necessità che la precostituzione del giudice ad opera del Legislatore avvenga nel rispetto di un principio di naturalità, nel senso di razionale maggior idoneità del giudice rispetto alla risoluzione di determinate controversie.

Nel caso della competenza territoriale, l'individuazione del giudice razionalmente più idoneo a decidere la controversia non sembra poter prescindere dalla considerazione (in positivo, come in negativo) dell'esistenza di un criterio di collegamento effettivo, ragionevole ed appropriato tra la controversia stessa e l'organo giurisdizionale che valga a tracciare i confini entro i quali possa poi dispiegarsi legittimamente la discrezionalità del legislatore.

Ciò appare viepiù evidente allorché, come nella specie, si tratta di situazioni di emergenza aventi rilievo esclusivamente locale, con riferimento a interessi sostanziali pure di ambito strettamente locale, rientranti nella sfera giuridica di soggetti (ricorrenti, ma anche resistenti) che normalmente pure gravitano nella stessa dimensione territoriale locale.

L'allontanamento del giudice competente a conoscere della controversia, sradicando la causa dalla sua sede ordinaria e naturale, comporta un grave disagio per le parti processuali, non giustificato dalla natura accentrata della pubblica amministrazione o dall'efficacia ultraregionale dei provvedimenti sui quali deve esercitarsi la cognizione del t.a.r. del Lazio. Ciò incide, tra l'altro, anche sull'accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, per la maggiore difficoltà ed i maggiori costi che devono essere sopportati dagli interessati per esercitare l'azione presso il T.a.r. del Lazio.

Tali anomalie risultano particolarmente gravose per i giudizi pendenti, posto che il ricorrente, dopo aver incardinato legittimamente la causa innanzi a questo t.a.r. viene costretto a trasferire il contenzioso a Roma, con un palese ed ingiustificato aggravio di costi e di tempo senza contare l'inutile dispendio di risorse processuali.

In mancanza di un ragionevole criterio di collegamento con il giudice designato, l'attribuzione legislativa di competenza viene a violare il principio della naturalità del giudice (art. 25, primo comma, Cost.), al pari del principio di ragionevolezza (desumibile dall'art. 3 Cost.).

2.4. – Collegio dubita altresì della costituzionalità dell'allegato alla legge 27 gennaio 2006, n. 21, e in via consequenziale dell'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, del d.l. n. 245/2005, nella parte in cui la competenza in via esclusiva del T.a.r. Lazio è estesa anche ai giudizi in corso, nei quali l'incompetenza del diverso t.a.r. adito deve essere rilevata di ufficio.

Il dubbio di costituzionalità della nominata disciplina transitoria si pone in particolare, con riferimento disgiunto sia al principio della precostituzione del giudice (art. 25, primo comma, Cost.), sia al principio di ragionevolezza e non arbitrarietà (artt. 3 Cost.) che, in ogni caso, limita il potere del legislatore di disciplinare la successione di leggi processuali nel tempo, secondo quanto si dirà nei paragrafi seguenti.

2.4.1. – Con riferimento al principio della precostituzione del giudice, lo spostamento di competenza in corso di causa dal t.a.r. originariamente adito al T.a.r. Lazio, e dunque la sostanziale retroattività della regola introdotta dall'art. 3, comma 2-*bis*, citato, appare in contrasto con l'art. 25, primo comma, della Costituzione, in quanto il principio secondo cui nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge non consente la designazione del giudice a posteriori, ma impone che la norma regolatrice della competenza sia prefissata rispetto all'insorgere della controversia.

La Corte costituzionale ha da tempo chiarito (*cf.* sentenza n. 88 del 1962) che il principio posto dall'art. 25 Cost. riguarda anche la ripartizione della competenza territoriale tra i diversi giudici.

Quanto alla necessità che il riparto territoriale sia disciplinato da una normativa anteriore (almeno) all'istituzione del giudizio, anche in questo caso il Collegio è consapevole del fatto che la giurisprudenza costituzionale ha, in passato, ritenuto che l'art. 25 Cost. è rispettato quando la legge, sia pur con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri diretti ad individuare il giudice competente, poiché in tali casi lo spostamento della competenza non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento e, dunque, della designazione di un nuovo giudice naturale (*cf.* sentenze n. 56 del 1967, n. 72 del 1976).

Tuttavia, sembra potersi cogliere nella più recente giurisprudenza della Corte un diverso indirizzo interpretativo, che, in aderenza al dettato costituzionale (per il quale il giudice naturale deve essere «precostituito», e non semplicemente «costituito», per legge), richiede che la regola sulla competenza sia posta da una normativa anteriore alla istituzione del giudizio (*cf.* sentenze n. 41 del 2006; n. 251 del 1986).

Nel caso di specie, viceversa, la competenza a conoscere in via esclusiva della controversia in questione è stata attribuita al T.a.r. Lazio con una legge posteriore alla proposizione del giudizio, la quale ha sottratto la competenza a questo tribunale con effetto retroattivo.

Da ciò la violazione dell'art. 25 Cost.

2.4.2. – Infine, qualora dovesse negarsi che il principio della precostituzione del giudice comporti un divieto di retroattività delle norme sulla competenza, non di meno la disciplina transitoria dettata dall'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, del decreto legge n. 245 del 2005, viene a ledere i limiti costituzionali di ragionevolezza e non arbitrarietà (art. 3 Cost.) che il legislatore ordinario incontra nel regolare la successione delle leggi processuali nel tempo (*cf.* Corte cost. sentenze n. 216 del 2001, n. 490 del 2000, n. 400 del 1996, ordinanza n. 294 del 1998), nonché con il principio del giudice naturale (art. 25 Cost.).

Devono, al riguardo, espressamente richiamarsi le considerazioni svolte innanzi, nei precedenti paragrafi 2.2 e 2.3, in ordine al difetto di giustificazione razionale dello spostamento di competenza verso il t.a.r. Lazio: esse valgono a dimostrare non soltanto la irragionevolezza — e dunque l'illegittimità — delle disposizioni attributive della competenza in materia per l'avvenire, ma, evidenziando l'assenza di ragionevoli esigenze di interesse generale a sostegno della deroga all'ordinario criterio di riparto, a maggior ragione palesano il carattere irragionevole ed ingiustificato della disciplina transitoria che affida alla nuova competenza accentrata anche le cause in corso.

3. — Per quanto esposto sopra, va rilevata la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, del decreto legge n. 245 del 2005, come convertito con modificazioni dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21, per contrasto con gli artt. 3 e 25 della Costituzione.

La questione, per quanto già sopra evidenziato, è altresì rilevante ai fini della definizione del presente giudizio, poiché dalla sua risoluzione dipende la sussistenza o meno della competenza di questo tribunale a decidere sul ricorso in esame.

4. — Ogni altra decisione in rito, nel merito e sulle spese resta riservata all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevanti per la definizione del ricorso n. 12290/04 e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, 2-ter e 2-quater, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, come convertito con modificazioni dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21, nei termini e per le ragioni esposti in motivazione, per contrasto con gli articoli 3 e 25 della Costituzione; sospende il giudizio in corso; ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della segreteria del t.a.r., a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati; dispone la immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa segreteria, alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del 12 luglio 2006.

*Il Presidente f.f. estensore: DONADONO*

07C0747

N. 434

*Ordinanza del 23 gennaio 2007 emessa dal Tribunale di Salerno - Sezione distaccata di Cava de' Tirreni nel procedimento penale a carico di Barbuti Vincenzo ed altri*

**Reati e pene - Prescrizione - Modifiche normative - Previsto collegamento dei differenti aumenti dei termini di prescrizione, per interruzione, allo status soggettivo dell'imputato e non alla gravità oggettiva del fatto - Contrasto con i principi di legalità e della finalità rieducativa della pena - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di ragionevolezza - Introduzione di una amnistia senza il rispetto della procedura prevista per la sua concessione - Violazione del principio di difesa sociale.**

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 6, commi 1 e 4.
- Costituzione, artt. 3, 13, 24, 25, comma secondo, 27 e 79.

IL TRIBUNALE

Esaminata la richiesta avanzata dai difensori di Barbuti Vincenzo, Manzo Maria e Cicalese Maria, imputati dei reati di cui all'art. 368 c.p. nel processo penale n. 205/2001 R. G. Trib., di emissione di sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione; acquisito il parere contrario del p.m.; ha emesso la seguente ordinanza di rimessione degli atti alla corte costituzionale.

*Premessa in fatto*

La difesa degli imputati ha chiesto emettersi declaratoria di non doversi procedere in ordine ai reati a questi ultimi ascritti per intervenuta prescrizione: ed invero, prescindendo dalla eventuale dichiarazione di apertura del dibattimento, resa irrilevante ai fini dell'applicabilità della nuova disciplina ai giudizi di primo grado in corso dalla sentenza n. 393 del 2006 della Corte costituzionale, invocando la nuova disciplina normativa introdotta dalla legge n. 251 del 2005, la difesa ha chiesto che fosse pronunciata l'estinzione per intervenuta prescrizione in ordine ai fatti contestati nell'imputazione (falsa testimonianza), commessi in data 8 marzo 1997, per il quale il termine massimo di prescrizione, alla stregua della nuova normativa, è di sette anni e sei mesi.



### *Rilevanza*

Alla stregua di quanto premesso in fatto, dunque, emerge con evidenza la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che verranno esposte in prosieguo: al riguardo, infatti, giova osservare che la richiesta avanzata all'odierna udienza imporrebbe una sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione, in applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 6, comma 1 e comma 4 (che modifica i termini di prescrizione e l'efficacia degli atti interruttivi) della legge n. 251/2005.

La risalenza dei fatti, del resto, impone a questo giudice di sollevare autonoma questione di costituzionalità — analoga sebbene non identica, a quelle già sollevate da questo medesimo tribunale in data 24 gennaio 2006 (presso la sezione distaccata di Cava de' Tirreni), nel procedimento a carico di Degli Esposti Vittorio (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 26 del 28 gennaio 2006), e 13 febbraio 2006 (presso la Sezione distaccata di Amalfi), nel procedimento a carico di Manzi Luigi — atteso che la questione tuttora pendente non risulta ancora fissata sul ruolo d'udienza della Corte costituzionale, e che pertanto appare opportuno deferire la questione di costituzionalità ai fine di sospendere il corso della prescrizione, che altrimenti continuerebbe a maturare.

### *Rilevanza ed ammissibilità del sindacato sulle norme penali di favore*

La prospettazione di profili di illegittimità costituzionale delle norme di favore contenute nella legge n. 251/2005 necessita tuttavia di talune considerazioni preliminari in ordine alla sindacabilità delle norme penali *in bonam partem*, pena la dichiarazione di inammissibilità della questione sollevata per irrilevanza.

Invero, le peculiarità della materia penale — caratterizzata, per quanto interessa in questa sede, dalla «tirannia dei principi» di riserva di legge e di irretroattività — hanno determinato, soprattutto in passato, un orientamento restrittivo della giurisprudenza costituzionale, secondo cui il principio di irretroattività della norma più sfavorevole al reo (artt. 25, secondo comma, Cost., e 2 c.p.) imporrebbe una declaratoria di inammissibilità della questione concernente il sindacato di norme penali di favore, necessariamente irrilevante, in quanto, anche laddove ne fosse stata pronunciata l'incostituzionalità, non avrebbero comunque potuto trovare applicazione nel giudizio *a quo*.

Sollecitata da un dibattito dottrinale che non mostrava adesione al richiamato orientamento, tuttavia, la Corte costituzionale ha inaugurato un diverso orientamento con una sentenza di ampio respiro, che, per la consapevolezza palesata, può essere considerata la *leading decision* in materia (in termini analoghi, *cfr.* le sentenze nn. 167/1993, 194/1993 e 25/1994): sotto il profilo della rilevanza, infatti, la sentenza n. 148 del 1983 (rel. Paladin) ha evidenziato che «se è vero che nessun soggetto può essere chiamato a rispondere per un comportamento che all'epoca del fatto non costituiva reato, anche se la relativa norma permissiva venga privata di efficacia ai sensi dell'art. 136 della Costituzione, non per questo occorre concludere che le questioni di legittimità costituzionale di norme penali di favore sono necessariamente irrilevanti», atteso che «un eventuale accoglimento di un'impugnativa concernente tali norme si rifletterebbe in ogni caso sul fondamento normativo della decisione penale incidendo sulla sua *ratio* e produrrebbe modificazioni al sistema normativo».

La Consulta, del resto, ha fondato l'essenzialità di un sindacato di costituzionalità a tutto raggio sulla considerazione che sottrarre le norme di favore, ovvero che inducano trattamenti penali di favore nei confronti degli autori di reati, all'area del sindacato di legittimità costituzionale rischierebbe di creare delle «sacche di impunità» e «di privilegi», proprio allorquando — è questo il caso della legge n. 251/2005 — le norme di favore vengano introdotte in dispregio dei più elementari principi costituzionali, e soprattutto di quello che la dottrina costituzionalistica ha da tempo indicato come un «super-principio costituzionale» — il principio di uguaglianza: «altro, infatti, è la garanzia che i principi del diritto penale-costituzionale possono offrire agli imputati, circoscrivendo l'efficacia spettante alle dichiarazioni d'illegittimità delle norme di favore; altro è il sindacato cui le norme stesse devono pur sempre sottostare, a pena di istituire zone franche del tutto imprevedute dalla Costituzione all'interno delle quali la legislazione ordinaria diverrebbe incontrollabile (...) le norme penali di favore fanno anch'esse parte del sistema, al pari di qualunque altra norma costitutiva dell'ordinamento».

La sentenza richiamata, dunque, riveste una importanza fondamentale per tentare un inquadramento corretto del problema della sindacabilità delle norme penali di favore, che, talvolta, ma non sempre, si intreccia con il problema degli obblighi costituzionali di tutela penale.

Le argomentazioni della Corte, infatti, forniscono gli appropriati strumenti concettuali per distinguere i piani di operatività dei principi «penalistici» coinvolti — il principio di riserva di legge ed il principio di irretroattività:

in particolare, viene spostato il rilievo attribuito al principio di irretroattività, che da criterio processuale di irrilevanza delle questioni *in malam partem* assume la corretta dimensione di criterio sostanziale, in grado di condizionare, anche dopo l'eventuale accoglimento della questione di incostituzionalità, lo schema argomentativo della decisione del giudice *a quo* (condizionandone la *ratio decidendi*, ovvero la formula di proscioglimento), che, comunque, dovrà rispettare la regola dell'irretroattività della legge più sfavorevole.

Ciò che invece viene ribadito è il limite derivante al sindacato della Corte costituzionale dal principio di riserva di legge, che impedisce l'adozione di sentenze di accoglimento in grado di creare nuove norme penali: profilo che, prendendo le mosse dal problema della astratta sindacabilità delle norme penali di favore, sfocia nel ben più ampio problema degli obblighi costituzionali di tutela penale.

Come è stato ben rilevato, dunque, esistono due questioni di ammissibilità delle questioni di incostituzionalità *in malam partem*: una ammissibilità processuale delle questioni dedotte, che si fonda sul requisito della «rilevanza» previsto dall'art. 23, comma 2, legge n. 87/1953; ed una ammissibilità sostanziale, riconducibile all'art. 28 della legge n. 87/1953 («Il controllo di legittimità della Corte costituzionale...esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento»), che rinviene la propria matrice «ideologica» nel principio di riserva assoluta di legge statale in materia penale.

Per quanto concerne le disposizioni della legge n. 251/2005 sospettate di illegittimità costituzionale, dunque, va osservato che la proposizione delle questioni *in malam partem*, soprattutto per quanto concerne la disciplina della prescrizione, dovrebbe essere ritenuta ammissibile, in quanto «rilevante»: al riguardo, infatti, oltre alla richiamata, e condivisibile, giurisprudenza costituzionale, la dottrina ha distinto tra «rilevanza» ed «influenza», nel senso che la prima connota la questione che concerne una norma che si presenta come astrattamente applicabile nel giudizio, mentre la seconda, non necessaria ai fini del giudizio di ammissibilità della questione, riguarda il «risultato», l'influenza della sentenza della Corte sulla concreta applicabilità della norma denunciata.

In tal senso, dunque, la questione di costituzionalità della nuova disciplina, di favore, della prescrizione deve essere ritenuta ammissibile, in quanto rilevante, anche se, in concreto, potenzialmente priva di «influenza» sul giudizio *a quo*, salvo quanto si preciserà in seguito.

Privato, dunque, il principio di irretroattività dell'impropria funzione di filtro processuale dei giudizi costituzionali, va affrontato, su un piano differente, il problema del rispetto del principio di riserva di legge in materia penale: il rispetto di questo fondamentale principio costituzionale, infatti, si intreccia con il problema della prospettabilità, peraltro negata, di obblighi costituzionali (ora anche comunitari) di tutela penale.

L'inesistenza di obblighi impliciti di incriminazione, infatti, si inserisce in un quadro ordinamentale che assegna al solo potere legislativo la scelta, assolutamente libera, di apprestare sanzioni penali, che delinea una pena con funzione preventiva, e non già retributiva, e che impedisce alla Corte costituzionale qualunque attività «paralegislativa».

È in questa dimensione, dunque, che va inquadrata la giurisprudenza costituzionale che, anche nei più recenti arretrati in materia, ha apparentemente ridimensionato l'orientamento espresso nelle pronunce nn. 148/1983, 167/1993, 194/1993 e 25/1994: proprio nella sentenza n. 161/2004 (rel. Flick) sulla dedotta incostituzionalità delle nuove fattispecie di falso in bilancio, infatti, è stato sancito che va escluso che la Consulta «possa introdurre in via additiva nuovi reati o che l'effetto di una sua sentenza possa essere quello di ampliare o aggravare figure di reato già esistenti, trattandosi di interventi riservati in via esclusiva alla discrezionalità del legislatore»: dunque, il giudice *ad quem*, richiamando esplicitamente l'art. 25, secondo comma, Cost., ha escluso che l'attività caducatoria costituzionalmente rimessa al massimo organo di garanzia possa introdurre nuove fattispecie di reato, ovvero possa ampliare la portata o aggravare il trattamento sanzionatorio di fattispecie criminose già esistenti.

In tal senso, dunque, la Corte costituzionale ha dichiarato l'inaammissibilità delle questioni prospettate ritenendole infondate, atteso che il principio di riserva di legge impedisce un sindacato costituzionale sull'uso del potere legislativo, ma, al contempo, ha riaffermato l'ammissibilità del sindacato sulle norme penali di favore, allorquando «l'eventuale ablazione della norma di favore si limita a riportare la fattispecie già oggetto di ingiustificato trattamento derogatorio alla norma generale, dettata dallo stesso legislatore (fermo restando, altresì, il divieto di applicazione retroattiva del regime penale più severo ai fatti commessi sotto il vigore della norma di favore rimossa)».

Dunque, un orientamento che giustamente ribadisce l'insindacabilità sull'uso del potere discrezionale del Parlamento, soprattutto in una materia, quella penale, caratterizzata da una «lettura forte» del principio di riserva di legge, ma che non sembra disconoscere la sindacabilità delle norme penali di favore, soprattutto allorquando ne venga denunciata l'irragionevolezza.

Con riferimento, dunque, alla denunciata illegittimità costituzionale della nuova disciplina della prescrizione, una pronuncia caducatoria della Consulta sarebbe idonea soltanto a ripristinare il regime di «perseguibilità» dell'azione penale, influenzando sulle cause estintive dei reati.

Pertanto, nessun profilo concernente l'ambito di astratta applicabilità della norma penale, nella sua dimensione di fattispecie oggettiva (condotta, nesso di causalità, evento) e di fattispecie soggettiva (dolo o colpa, sarebbe coinvolto da una sentenza declaratoria dell'illegittimità costituzionale delle norme che riducono in maniera consistente i termini di prescrizione, secondo criteri di carattere eminentemente soggettivo. In termini dommatici, si tratterebbe di un intervento privo di riflessi sulle tre categorie del reato — tipicità, antigiuridicità e colpevolezza/-responsabilità, la cui incidenza sarebbe circoscritta alla dimensione della punibilità c.d. «in concreto».

Dunque, una sentenza di accoglimento della Corte costituzionale non sembra essere in grado di scalfire il principio di riserva di legge, atteso che nessuna influenza avrebbe sulle astratte fattispecie incriminatrici: il profilo coinvolto, infatti, riguarda il meccanismo di estinzione del reato, che, sacrificando molteplici parametri costituzionali, e violando altresì l'art. 3 Cost., anche sotto il profilo della «condizione personale», fa tracimare la nuova disciplina nel gorgo dell'irragionevolezza, sindacabile dalla Consulta.

Va peraltro aggiunto, anche con riferimento alla «rilevanza» processuale della questione ed alla «influenza» che un eventuale accoglimento potrebbe determinare sul giudizio *a quo*, che il principio di certezza del diritto e la possibilità di «libere scelte d'azione» (Corte cost., sent. n. 364/1988) non sarebbero in alcun modo scalfiti, alla stregua della stessa giurisprudenza costituzionale, che nell'analoga materia della successione di norme penali in caso di decreti-legge non convertiti, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 2, comma 5, c.p.: dalla motivazione della sentenza, infatti, emerge che la «riespansione» operativa della normativa più sfavorevole, abrogata temporaneamente dal decreto-legge successivamente non convertito, limita i propri «effetti negativi» soltanto ai c.d. «fatti pregressi», commessi nella vigenza della norma che si riespande, e non anche ai «fatti concomitanti» alla vigenza del decreto-legge non convertito.

*Mutatis mutandis*, una declaratoria di illegittimità delle norme di favore contenute nella legge n. 251/2005 consentirebbe la riespansione della precedente normativa solo con riferimento ai fatti «pregressi», commessi prima dell'entrata in vigore della legge ritenuta incostituzionale, mentre comporterebbe una ultrattività della medesima normativa con riferimento ai fatti concomitanti, in tal modo assecondando un bilanciamento tra i principi costituzionali violati dalle norme censurate ed il principio di certezza del diritto.

### *Non manifesta infondatezza*

Limitando, ovviamente, la prospettazione dei profili di illegittimità costituzionale alle norme rilevanti in questo processo, ed obliterando ogni valutazione in ordine ai molteplici aspetti di irragionevolezza della legge n. 251 del 2005, occorre prendere le mosse dalle norme che, novellando gli artt. 157 e 161 c.p., hanno ridotto i termini di prescrizione secondo criteri che a questo giudice non appaiono dotati innanzitutto del canone della ragionevolezza.

Illegittimità dell'art. 6, commi 1 e 4, della legge n. 251/2005 per violazione degli artt. 3, 13, 24, 25, secondo comma, 27 e 79 Cost.

Le norme di cui all'art. 6, commi 1 e 4, della legge n. 251/2005, come è noto, nel modificare gli artt. 157 e 161 del codice penale, hanno sancito una quasi generale riduzione dei termini di prescrizione: ed invero, il decorso del tempo corrispondente al massimo della pena edittale stabilita dalla legge, e comunque di un tempo non inferiore a sei anni, è sufficiente ad estinguere il reato; peraltro, il corso della prescrizione può essere interrotto da taluni atti, comportando un aumento frazionario di un quarto del tempo necessario a prescrivere in caso di soggetti incensurati, della metà in caso di imputati cui sia applicabile (o contestata) la recidiva infraquinquennale o specifica (art. 99, comma 2, c.p.), di due terzi in caso di imputati cui sia applicabile la recidiva plurima (art. 99, comma 4 c.p.), del doppio nel caso di imputati dichiarati delinquenti abituali (artt. 102 e 103 c.p.) o professionali (art. 105 c.p.).

L'attuale assetto normativo appare a questo giudice contrario ai fondamentali principi dettati dalla Costituzione in materia penale ed all'assetto proprio di uno Stato sociale di diritto.

La prescrizione, come è pacifico, è configurata nel nostro ordinamento come causa di estinzione del reato (da ultimo, in tal senso, Corte cost., sent. n. 393 del 2006), come si evince *ad abundantiam* dall'inserimento nel relativo Capo I del Titolo VI del codice penale.

Come è altrettanto noto e pacifico, non solo nella ormai costante giurisprudenza costituzionale, ma altresì nella pressoché unanime opinione dottrinale, la Costituzione repubblicana delinea un ordinamento improntato ai tratti di un «diritto penale del fatto»: la tesi, che riposa pacificamente su una lettura congiunta degli artt. 13,

25 e 27 della Costituzione — norme che impongono che la privazione della libertà personale sia consentita solo in seguito alla commissione di un «fatto» previsto dalla legge come reato, e per il quale deve essere prevista (a livello normativo) ed irrogata (a livello giudiziario) una sanzione che persegua la finalità di risocializzazione del reo (*cf.*, al riguardo, Corte cost. n. 313 del 1990, rel. E. Gallo), oggetto di un rimprovero personale, impedisce pertanto di connotare le norme penali secondo i canoni propri del «diritto penale d'autore», storicamente attuati nell'ordinamento nazionalsocialista in Germania (*cf.* paragrafo 2 dello StGB come sostituito nel 1935) e negli ordinamenti comunisti dell'Unione Sovietica e della ex Jugoslavia.

L'attuale normativa, invece, rivela preoccupanti segni di emersione dei canoni tipici del diritto penale d'autore, ove collega i differenti aumenti dei termini di prescrizione, per interruzione, non già alla gravità oggettiva del fatto, come avveniva precedentemente, bensì allo *status* soggettivo dell'imputato: alla stregua della nuova normativa, infatti, è la personalità criminale del reo, desunta dalla recidiva o dallo stato di delinquente abituale o professionale, a determinare un allungamento ovvero una riduzione, anche consistente — nel caso in esame, da 15 anni a 7 anni, e 6 mesi —, dei termini di prescrizione.

Tale impostazione normativa, dunque, prescinde totalmente dal fatto di reato e dalla sua oggettiva gravità, soffermandosi unicamente sul reo e sulla sua presumibile personalità criminale.

La scelta, oltre ad assecondare gli infidi confini della presunzione di pericolosità, appare non soltanto confligente con il diritto penale del fatto, ma altresì schizofrenica, atteso che l'allungamento dei termini di prescrizione può essere legato ad una situazione di recidiva maturata a distanza di anni dal fatto, nel corso del procedimento, che, come è noto, può talvolta subire, anche per la estrema farraginosità del sistema processuale, tempi molto dilatati: una situazione quindi del tutto *assoluta* dalla commissione del singolo fatto di reato, oggetto di giudizio, e legata magari alla mera, e casuale, divaricazione temporale tra *tempus commissi delicti* ed accertamento processuale.

Del resto, appare quasi ridondante richiamare le storiche pronunce n. 364 e 1085 del 1988 della Corte costituzionale (rel. Dell'Andro), che, nel rendere affermazioni di alto valore anche dommatico, hanno ancorato, definitivamente, l'illecito penale alla concezione del personale Unrecht: una visione del reato che, valorizzando sia il disvalore della condotta che il disvalore d'evento, è strettamente connessa ad una impostazione «oggettiva» della colpevolezza.

Colpevolezza per il «fatto», dunque, e non per «l'autore».

Non va del resto obliterata un'ulteriore considerazione: l'assetto normativo inaugurato dalla legge n. 251/2005 asseconda i canoni del diritto penale d'autore, anche perché, di fatto, conduce ad un trattamento sfavorevole della delinquenza c.d. da strada (si pensi al soggetto condannato per più fatti di furto di estrema esiguità), e ad un trattamento favorevole della delinquenza dei c.d. «colletti bianchi», categoria criminologica, come è noto, elaborata da Sutherland, e dotata di assoluta affidabilità empirica (si pensi a tutti gli autori di truffe, ovvero di reati contro la p.a. ovvero in materia economica, di regola «inseriti» nel contesto sociale, e non gravati da precedenti penali, che, oltre a godere di termini più brevi, difficilmente rischiano di entrare nel circuito penale, allorché vengano prosciolti per prescrizione).

Tale considerazione, relativa all'impatto della riforma sulla prassi della giustizia penale, sebbene apparentemente priva di agganci a parametri costituzionali vincolanti in sede di sindacato di legittimità costituzionale, dà forma e spessore al paventato rischio dell'emersione di un diritto penale d'autore, che, del resto, appare in contrasto anche con il principio di uguaglianza.

Infatti, ove si ritenga che la nuova normativa, con i differenti termini di prescrizione, non riveli i tratti di un diritto penale d'autore, in verità evidenti, non si comprenderebbe quale sia il canone di ragionevolezza adoperato per sancire una tale distinzione legislativa: la nuova normativa, infatti, appare censurabile sia sotto il profilo del principio di uguaglianza, sia sotto quello del principio di ragionevolezza, per violazione dell'art. 3 Cost., che sancisce l'illegittimità di trattamenti normativi differenti in ragione delle condizioni personali del cittadino; un regime di estinzione del reato legato allo *status* di recidivo, invero, sembra proprio introdurre un trattamento normativo imbevuto della riprovazione dell'ordinamento per la condizione personale del reo che abbia già subito precedenti condanne, a prescindere dalla gravità del fatto in contestazione, ed anche dei fatti, magari bagattellari, per i quali si è già riportata condanna.

La violazione palese del principio di uguaglianza, del resto, si scorge agevolmente nel caso, invero frequente, della contestazione di un medesimo reato a carico di una pluralità di imputati: in tal caso, infatti, si potrebbe assistere ad un esito processuale del tutto opposto — declaratoria di estinzione del reato per prescrizione ovvero condanna — a seconda che i diversi imputati abbiano riportato o meno precedenti condanne; l'ipotesi, oltre ad offendere i più elementari canoni di giustizia, viola palesemente il principio costituzionale di cui all'art. 3 Cost., che consente trattamenti diversi soltanto in situazioni diverse.

La potenziale obiezione alla stregua della quale la situazione diversa, in grado di giustificare il differente trattamento, ricorrerebbe proprio per i precedenti penali che integrano la situazione di recidiva o di delinquenza abituale o professionale lascia emergere *ictu oculi* il profilo di illegittimità precedentemente evocato: far dipendere un differente trattamento normativo, in materia penale, da uno *status* soggettivo, e non già da connotati oggettivi, riguardanti la gravità del fatto-reato, rappresenta l'emblema del diritto penale d'autore, che tante sciagure storiche e giuridiche ha assecondato.

Ed invero, i precedenti penali sono ordinariamente valutati dal giudice in sede di concreta commisurazione della pena, astrattamente irrogata, nell'ambito di un giudizio individualizzato che assume a parametro i criteri finalistici di cui all'art. 27, terzo comma Cost., ma non possono essere assunti *a discrimen* di un differente trattamento normativo, che, al contrario, deve intrinsecamente possedere i caratteri della generalità ed astrattezza; laddove si registri una tale situazione normativa, si declina la responsabilità penale secondo i canoni del tipo d'autore, e ciò contrasta con i principi elementari della Costituzione repubblicana.

Non va infine sottaciuto che la riforma dettata dalla legge n. 251/2005, riducendo in maniera consistente i termini di prescrizione determinerà una estinzione generalizzata di una molteplicità di ipotesi di reati (*cfr.*, al riguardo, i dati statistici pubblicati dal Ministero della giustizia — tra l'altro, in *Guida al diritto*, Dossier mensile, 2006, n. 1, cit., p. 34 —, che rendono la cifra di 212.397 provvedimenti di prescrizione a favore di 221.880 beneficiari, e dalla Corte di cassazione), di solito commessi dai «colletti bianchi»: tale conseguenza, invero, sembra rivelare i tratti di una amnistia di fatto, mascherata da un mutamento delle regole in materia di prescrizione, e conseguita per il tramite di un aggiramento dell'art. 79 Cost., che, come è noto, richiede una legge approvata con una maggioranza parlamentare dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera.

Tale considerazione, del resto, pur riproponendo il tema, risalente almeno al c.d. condono edilizio del 1985, delle amnistie mascherate, ed il problema della ipotizzabilità di un conflitto binario con l'art. 79 Cost., non può essere posta in disparte, quantomeno sotto il profilo argomentativo: la scissione concettuale tra dimensione astratta della norma — che delinea una sorta di rinuncia alla punibilità rispetto a fatti passati — ed effetti concreti — effetti estintivi legati alla concretezza della singola vicenda penale, e tuttavia di portata amplissima — rischia, infatti, di assecondare un uso vistosamente distorto del potere normativo.

Ultimo profilo di illegittimità da considerare è, secondo questo giudice, la violazione del principio costituzionale di difesa sociale, che pur rinvenendo un «aggancio» nell'art. 24 Cost., è imminente all'intero sistema costituzionale, e tale da giustificare la pretesa punitiva dello Stato: nonostante l'apparente scarsa vincolatività del parametro di legittimità invocato, che rende angusto un controllo c.d. «binario» di legittimità (tra la norma sospettata di incostituzionalità e la norma costituzionale), non può essere sottaciuta — senza rendere il diritto «vuota maschera» della realtà — la considerazione alla stregua della quale la riduzione consistente dei termini di prescrizione impedisce, di fatto, il perseguimento e la punizione di molteplici fatti di reato, con una oblitterazione della sicurezza collettiva, atteso che i consueti tempi processuali, dilatati all'estremo da improvvise elargizioni di pseudogaranzie prive di reali contenuti difensivi e dalla asfitticità dell'organizzazione giudiziaria, non consentono un reale esercizio dell'azione penale con conseguente affermazione di responsabilità in termini così ridotti: si pensi all'ipotesi delittuosa, paradigmatica a fini dialettici, di false comunicazioni sociali, per desumere l'assoluta inadeguatezza di sette anni e sei mesi per la definizione del relativo processo, in un tempo, invece, sufficiente al più alla scoperta ed alla conclusione delle complesse indagini preliminari.

P. Q. M.

*Letti gli artt. 3, 13, 24, 25, 27, 79 Cost., e 23, legge n. 87/1953;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale perché dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1 e 4, della legge n. 251/2005 per violazione degli artt. 3, 13, 24, 25, secondo comma, 27 e 79 Cost.;*

*Sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione.*

*Manda la cancelleria per gli adempimenti di rito, e per la notificazione e la comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Cava de' Tirreni, addì 23 gennaio 2007

*Il giudice:* RICCARDI

## N. 435

*Ordinanza del 27 novembre 2006 emessa dal Giudice di pace di Montevarchi  
nel procedimento civile promosso da Mobilia Cristoforo Enzo contro Comune di Montevarchi*

**Circolazione stradale - Patente a punti - Obbligo del proprietario del veicolo di comunicare all'organo di polizia i dati del conducente non identificato al momento dell'infrazione - Irrogazione di sanzione pecuniaria in caso di inosservanza e segnalazione di polizia all'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida a carico del proprietario del veicolo - Omessa considerazione dello stato soggettivo del proprietario inadempiente - Ipotesi di responsabilità oggettiva in contrasto con i principi *nemo ad impossibilia tenetur* e *nemo tenetur se detegere* - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza sotto il profilo dell'ingiustificata parificazione del trattamento sanzionatorio di ipotesi connotate da differente stato soggettivo del trasgressore - Incidenza sul diritto di difesa - Asserita lesione del principio di personalità della responsabilità penale estensibile alle sanzioni amministrative.**

- Codice della strada (d.lgs. 30.4.1992, n. 285), art. 126-bis, comma 2, introdotto dall'art. 7, comma 1, del decreto legislativo 15 gennaio 2002, n. 9, modificato dall'art. 7, comma 3, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modificazioni nella legge 1<sup>o</sup> agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 27.

## IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile, iscritta al n. 179/2005 r.g. affari contenziosi, promossa da Mobilia Cristoforo Enzo, non in proprio, ma quale legale rappresentante della società De Nisco Istituto di investigazioni S.r.l., corrente in Cecina (LI) viale Italia n. 35-37, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Vincenzo Viola, elettivamente domiciliato nel di lui studio, posto in Arezzo, via Marconi n. 7, ricorrente avverso Comune di Montevarchi, in persona del sindaco *pro tempore*, domiciliato in Montevarchi, piazza Varchi, presso il Palazzo comunale; avente ad oggetto: «Verbale di accertamento d'infrazione al codice della strada».

## FATTO

Con ricorso, depositato il 19 ottobre 2005, Mobilia Cristoforo Enzo, non in proprio, ma quale legale rappresentante della società De Nisco Istituto investigazioni S.r.l., corrente in Cecina (LI), proponeva opposizione avverso il verbale di contestazione n. U74 - r 4183/05, elevato dalla Polizia municipale del Comune di Montevarchi, il 31 maggio 2005 e notificato il 28 agosto 2005, per violazione degli artt. 126-bis e 180, ottavo comma, c.d.s., in quanto avrebbe omesso di fornire i dati relativi al conducente del veicolo al momento dell'infrazione, in relazione al verbale n. V 2585 - r 6110/04, notificato in data 14 dicembre 2004.

Il ricorrente eccepiva, che, come risultava dalla C.C.I.A., nonché dall'elenco dei soci della De Nisco S.r.l., in atti, questa era collegata con la Soc. Secret S.r.l, Istituto di polizia privata, corrente in Levane, Frazione di Montevarchi (AR), la quale avrebbe avuto in uso il veicolo targato AR 656 CL, oggetto di contestazione, sul quale si alternerebbero alla guida due autisti, durante l'orario di servizio.

Il lungo, lasso di tempo intercorso tra il rilevamento dell'infrazione (15 luglio 2004) e la richiesta del Comando della Polizia municipale di Montevarchi (28 agosto 2005) di comunicazione dei dati del conducente, avrebbe reso impossibile l'identificazione del conducente.

Faceva presente, inoltre, che la sanzione prevista del verbale V 2585/2004, sarebbe stata estinta per pagamento dell'oblazione in data 14 febbraio 2005.

Secondo il ricorrente, non vi sarebbe stata violazione alcuna dell'art. 126-bis c.d.s., in quanto sarebbe stato nell'impossibilità di risalire alle generalità del conducente, con conseguente inapplicabilità dell'art. 180, ottavo comma, c.d.s.

Si costituiva il Comune di Montevarchi, con delega al comandante della Polizia municipale, dott. Marco Girolami, che chiedeva, previa reiezione della proposta opposizione, la conferma del verbale di contestazione opposto, in quanto legittimamente emesso.

Il ricorrente sollevava la questione di legittimità costituzionale dell'art. 126-bis, collegato all'art. 180, ottavo comma, codice della strada, per violazione degli artt. 3, 24 e 27 della Costituzione.

## DIRITTO

Il ricorrente evidenzia come sia stato nell'impossibilità di indicare chi, nel giorno dell'avvenuta infrazione (15 luglio 2004, ore 0,30), si trovasse alla guida del veicolo targato AR 656 CL di proprietà della società De Nisco S.r.l. di cui è amministratore, poiché il veicolo stesso si trovava a disposizione del personale G.P.G. presso la sede della società collegata Secret S.r.l. di Montevarchi, che svolge servizi di vigilanza armata, impiegando pattuglie composte da più elementi, che si alternano alla guida durante l'orario di servizio. In tal senso è stata indicata, a sostegno delle ragioni espresse già nell'atto del primo ricorso, la recente sentenza emessa dalla Corte costituzionale (n. 27/2005), con la quale è stata dichiarata l'illegittimità parziale dell'art. 126-*bis* del c.d.s. nel punto in cui detta norma prevedeva al secondo comma che, in caso di mancata identificazione del trasgressore, i punti dovevano essere decurtati al proprietario del veicolo, salvo comunicazione da parte di quest'ultimo nei trenta giorni successivi del nominativo di colui che aveva in uso il veicolo.

La Corte costituzionale, quindi, pur escludendo la sanzione personale della decurtazione dei punti, ha affermato che, se il proprietario omette di indicare i dati del conducente, trova applicazione la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 180 ottavo comma del c.d.s. (aggiuntiva rispetto a quella per l'infrazione connessa e della quale il proprietario risponde in solido), affermando nel contempo che «... la richiesta dei dati del conducente non può essere fatta al proprietario prima che venga definito il procedimento relativo alla sanzione principale, poiché in nessun caso il proprietario è tenuto a rilevare i dati personali e della patente del conducente prima della definizione dei procedimenti giurisdizionali o amministrativi per l'annullamento del verbale di contestazione».

Siccome il Mobilia ha pagato la sanzione pecuniaria principale ed ha proposto ricorso avverso l'applicazione conseguente delle sanzioni accessorie *ex art.* 126-*bis* e 180, ottavo comma c.d.s., indicando le ragioni per le quali non poteva comunicare che si trovasse alla guida dell'auto della De Nisco S.r.l. il giorno della commessa infrazione, ne deriva che la sua posizione, come è desumibile agilmente dal contesto della sentenza citata, è diversa da colui che «omette» volontariamente di comunicare i dati richiesti.

Per giungere alla declaratoria d'illegittimità della normativa citata, infatti, la Corte costituzionale ha basato il suo convincimento sull'assoluta evidenza dell'irragionevolezza di una sanzione definita dalla stessa Corte assolutamente *sui generis*, atteso l'espresso richiamo alla natura ed al carattere squisitamente personale della sanzione *de qua* in relazione ai principi espressi in particolare dagli artt. 3 e 6 della legge n. 689/1981.

Il richiamo espresso dalla pronuncia della corte è allora a quei principi generali, sanciti dall'art. 27 Cost. che, ancorché non menzionati, appaiono con tutta la loro evidenza, poiché di fatto è stato affermato il principio della «personalità della responsabilità» per le sanzioni amministrative non di carattere pecuniario, ma più strettamente di carattere penale. In tal senso, allora, il proprietario e/o titolare, che comunichi espressamente — anche tramite l'impugnativa della sanzione con apposito ricorso all'a.g. competente — la sua impossibilità di fornire i dati perché non a conoscenza dell'identità del conducente al momento dell'infrazione, si viene a trovare in una posizione che, per legge, è diversa da colui che coscientemente (cioè con dolo) ometta tale comunicazione. Mentre in questa seconda ipotesi può trovare ragionevole applicazione la sanzione *ex art.* 180, ottavo comma, c.d.s., nel primo caso ciò, in base ai richiamati principi espressi dalla normativa costituzionale e dalle leggi penali e di depenalizzazione non sembra possibile, poiché la legge richiederebbe al proprietario una dichiarazione che questi non può rendere, in palese violazione del principio del *nemo ad impossibilia tenetur* e, quindi, se una dichiarazione ha contenuto impossibile non possono derivarne sanzioni.

Peraltro, al di là del caso in esame, l'impossibilità è di natura sicuramente oggettiva ogni qualvolta la contestazione investa veicoli, dei quali risultino proprietari grandi aziende, ove mai si potrebbe risalire all'esecutore materiale dell'illecito.

Inoltre, giova anche sottolineare che la stretta natura personale della sanzione della decurtazione del punteggio a carico del proprietario del veicolo, alternata alla successiva comunicazione della pena pecuniaria ulteriore, di cui all'art. 180, ottavo comma, c.d.s. prevista nel caso in cui non giungano agli organi di polizia accertatori gli estremi del conducente di cui si richiede al proprietario del veicolo l'identificazione, si pone in contrasto anche con i principi di difesa *ex art.* 24 Cost. che si traducono nel noto detto *nemo tenetur se detegere*. Infatti, la natura squisitamente punitiva della norma sanzionatoria imporrebbe, affinché venisse effettivamente realizzata la sua

efficacia deterrente contro le violazioni dei limiti di velocità imposti per la salvaguardia dell'incolumità della vita umana, che l'organo accertatore procedesse all'immediato fermo del veicolo, all'identificazione del suo conducente, al ritiro della patente di guida ed all'immediata contestazione anche delle sanzioni accessorie connesse.

Questo contribuirebbe a rendere effettiva quella *ratio* sottesa alla normativa sanzionatoria in esame, tesa, appunto, alla salvaguardia del primario interesse della tutela della incolumità della salute e del bene della vita sia del singolo che della collettività contro tutti i possibili pregiudizi, che una condotta di guida imprudente potrebbe loro arrecare.

Nel momento in cui, invece, gli organi pubblici, prescindendo totalmente da queste finalità che la legge pur loro demanda, si limitino solamente a rilevare, con idonea strumentazione, l'avvenuta violazione dei limiti di velocità da parte del veicolo intercettato, richiedendo poi una sorta di cooperazione al proprietario dello stesso tesa all'individuazione del responsabile effettivo, ecco che allora, oltre a svilire la *ratio* delle norme, vengono in risalto anche altri principi che risentono in negativo di una simile applicazione della legge. Ma vi è di più e su questo ulteriore aspetto occorre fare qualche precisazione. Il nostro ordinamento giuridico è ispirato a criteri di politica criminale di genere social-preventivi e non general-repressivi. Questa regola vale sia per il codice penale sia per le altre leggi dello Stato, compreso quindi lo stesso codice della strada, che non è lecito sottrarre a questo schema di valori per non venire meno a quelle prerogative di salvaguardia di beni primari dell'individuo, cui sopra si è fatto cenno. In questo ambito, quindi, la prevenzione e l'educazione formativa degli utenti della strada assurge a primo e più importante strumento da utilizzare per combattere qualsiasi condotta illecita lesiva di beni ed interessi giuridici primari, quali appunto la vita e l'incolumità fisica dei cittadini, sia essa posta in violazione di precetti penali o amministrativi.

Com'è noto la legge n. 689/1981 nell'ottica di deflazionare l'ordinamento da un insieme di norme penali ormai desuete, perché o inapplicate o tendenti a sanzionare condotte non più reputate con portata lesiva del bene protetto, tale da richiedere il ricorso all'applicazione della legge penale e delle conseguenti sanzioni, ha depenalizzato alcune fattispecie, pur tenendo fermi comunque i principi cardine ispiratori improntati al rispetto del principio di legalità e di personalità della misura sanzionatoria, anche se di carattere amministrativo, in ossequio ai canoni penalistici.

In quest'ottica, i rilievi mossi in premessa circa la violazione degli artt. 24 - 27 Cost. e da 1 a 6 della legge n. 689/1981 assumono allora tutta la loro valenza, poiché è evidente come, se si desse applicazione diretta alla sanzione accessoria comminata dall'organo accertatore, automaticamente, oltre a ledere il principio di difesa del proprietario, il quale verrebbe comunque condannato a soggiacere ad una sanzione ingiusta nonostante la dimostrazione da parte sua all'esimente dell'impossibilità di fornire la dichiarazione richiesta dalla p.m., si lederebbe anche il principio di legalità che la stessa citata sentenza della Corte costituzionale ha teso a salvaguardare.

Infatti, la Consulta asserisce sostanzialmente che non ci può essere perdita di punti se non c'è contestazione immediata e se non c'è coscienza e volontà (dunque dolo) da parte del proprietario di omettere la comunicazione, con sanzione *ex art.* 180 c.d.s.

Ma se il proprietario dell'auto, nell'esercizio legittimo *ex art.* 51 c.p. di non danneggiare se stesso, rendendo dichiarazioni a lui sfavorevoli, o di non doversi trovare nella situazione di dover dare una prova in negativo (dimostrare di non essere stato alla guida dell'auto al momento dell'infrazione), invocando l'esimente in parola, dimostra, dando prova in positivo, di essere nella condizione di impossibilità di comunicare alcunché all'autorità procedente, ecco che, in linea con l'interpretazione datane dalla Corte costituzionale costui non potrà essere assoggettato né alla sanzione della decurtazione del punteggio dalla sua patente di guida, né all'ulteriore comminazione delle sanzioni accessorie di carattere pecuniario, di cui all'art. 180 c.d.s., soggiacendo solo al pagamento della sanzione pecuniaria principale.

In conclusione, quindi, in linea con i principi fatti salvi dalla sentenza n. 27/2005 della Corte costituzionale, in presenza di dimostrata impossibilità — come nel caso di specie — di fornire i dati richiesti dall'organo accertatore, il proprietario del veicolo non può ritenersi assoggettabile alle ulteriori sanzioni accessorie, poiché nella sua condotta non è ravvisabile l'elemento soggettivo del dolo omissivo cosciente e volontario, essendo la sua mancata comunicazione inquadrabile come impossibilità o non conoscenza e, quindi, come esercizio del principio del *nemo*



*ad impossibilia tenetur*, con tutte le implicazioni che l'applicazione in concreto di tale esimente comporta ai fini della condotta scriminata ai sensi dell'art. 4, legge n. 689/1981. Si ritiene, pertanto, sussistente un palese vizio d'illegittimità costituzionale dell'art. 126-bis c.d.s. in relazione agli artt. 3, 24 e 27 Cost., in quanto:

1) in contrasto a quanto stabilito dall'art. 3 della Costituzione, l'art. 126-bis del codice della strada, equipara alla soggezione delle sanzioni accessorie alternative condotte tra loro diverse, tenute da coloro che «scientemente» (e quindi con dolo) o colposamente omettono di fornire la dovuta comunicazione dei dati del proprietario del veicolo contravvenzionato, da coloro che, invece, comunicano anche semplicemente di «non ricordare» chi si trovasse alla guida del veicolo, sia, infine, da coloro che, invece, proponendo ricorso, motivino le ragioni per le quali si trovano nell'impossibilità di comunicare alcunché, esercitando quindi un loro legittimo diritto di difesa ex art. 51 c.p.;

2) di conseguenza, il citato art. 126-bis c.d.s. si pone in contrasto anche con l'art. 24 della Costituzione, poiché l'applicazione automatica da parte della p.a. delle sanzioni accessorie, senza considerazione alcuna delle ragioni del proprietario, lede il diritto di difesa di costui, venendosi questi a trovare nella scomoda posizione di dover rendere una dichiarazione *contra se* per ottemperare all'obbligo di comunicazione impostogli, con palese violazione del principio *nemo tenetur se detegere*, poiché l'onere di provare la colpevolezza dell'accusato grava su colui che accusa; o, nel caso in cui questi, invece, esprima le ragioni per le quali non è nella condizione di comunicare alcunché, vanifica di fatto l'esimente dell'esercizio del diritto ex art. 51 c.p.;

3) viola, infine, l'art. 27 Cost., anche in relazione agli artt. da 1 a 6, legge n. 689/1981, poiché il principio della personalità della responsabilità penale costituisce un pilastro-limite strutturale dell'illecito anche se depenalizzato, come nella materia *de qua*. Configurandosi quindi, come ipotesi di responsabilità oggettiva, ossia senza colpa diretta, quella ascrivibile al proprietario nell'ipotesi di cui all'art. 126-bis c.d.s., questa viene ad essere basata su un rischio oggettivo e, come tale, in contrasto con l'art. 42, terzo comma c.p., tassativamente prevede i casi in cui l'evento viene posto «altrimenti» a carico dell'agente.

Poiché la questione di illegittimità, sollevata dal ricorrente, appare non manifestamente infondata, e rilevante ai fini della decisione;

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost. e 23 e ss. della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 126-bis, comma 2 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, così come introdotto dal decreto legge 27 giugno 2003, convertito in legge 1° agosto 2003 n. 214, in riferimento all'art. 180, comma 8 del d.lgs. n. 285/1992, nella parte in cui prevede che se non si comunicano all'autorità procedente le informazioni sul conducente in caso di mancata identificazione dello stesso, la segnalazione debba essere effettuata nei confronti del proprietario del veicolo; nonché laddove prevede in caso di omessa comunicazione delle generalità del trasgressore, l'applicazione della sanzione prevista dall'art. 180, comma 8, del d.lgs. n. 285/1992, nonché in riferimento agli artt. da 1 a 6, legge 24 novembre 1981, n. 689 ed anche in riferimento all'art. 42, comma 3, c.p., nella parte in cui prevede un'ipotesi di responsabilità oggettiva del proprietario del veicolo, per contrasto con gli artt. 3, 24 e 27 della Costituzione;*

*Sospende il giudizio e manda alla cancelleria per la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*Manda alla cancelleria di comunicare la presente ordinanza ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Montevarchi, il 27 novembre 2006.

*Il giudice di pace:* GRANELLI BENINI

## N. 436

*Ordinanza del 12 gennaio 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce sul ricorso proposto da Torre Pizzo Investimenti S.r.l. contro Regione Puglia ed altri*

**Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del «Parco Naturale Regionale Isola di S. Andrea - Litorale di Punta Pizzo» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propedeutico provvedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185 e 1186 /2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati e alla unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti nella Conferenza dei Servizi.**

- Legge della Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 20, artt. 1 e seguenti.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1067/2006 presentato dalla Torre Pizzo Investimenti S.r.l., in persona del legale rappresentante sig.ra Maria Concetta Patti, rappresentata e difesa dall'avv. Gianluigi Pellegrino, presso il cui studio in Lecce, via Augusto Imperatore n. 16, è elettivamente domiciliata;

Contro la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della giunta regionale, rappresentata e difesa dall'avv. Fulvio Mastroviti; il Comune di Gallipoli, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Francesca Traldi; la Provincia di Lecce, in persona del presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio; per l'annullamento degli atti della conferenza di servizi per l'istituzione dell'area naturale protetta, *ex art.* 6 l.r. n. 19/1997, «Parco regionale Isola di Sant'Andrea - Litorale di Punta Pizzo», svoltasi il 15 maggio 2006; di tutti gli atti preparatori e consequenziali alla predetta conferenza di servizi e, tra i secondi, la determinazione adottata dalla Giunta regionale Pugliese in data 23 maggio 2006, ai fini della presa d'atto dello schema del disegno di legge istitutiva del Parco, schema corredato da una relazione del dirigente l'Ufficio regionale parchi e riserve naturali, e del loro successivo invio al consiglio regionale per l'approvazione della legge istitutiva dell'area naturale protetta; di tutti gli atti presupposti che formano oggetto del relativo procedimento, tra cui: le preconferenze, le deliberazioni del Consiglio comunale di Gallipoli e l'atto della giunta regionale 5 ottobre 2004.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia,

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Gallipoli;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Designato alla pubblica udienza del 10 gennaio 2007 il relatore cons. dott. Enrico d'Arpe; e uditi, altresì, l'avv. Gianluigi Pellegrino per la società ricorrente, l'avv. Fulvio Mastroviti per l'amministrazione regionale resistente e l'avv. Francesca Traldi per il Comune di Gallipoli.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

## FATTO E DIRITTO

La Società ricorrente — proprietaria di una vasta area agricola in Gallipoli, ricompresa nel perimetro del Parco regionale «Isola di Sant'Andrea - Litorale di Punta Pizzo» — impugna gli atti del procedimento amministrativo finalizzato all'istituzione della predetta area naturale protetta *ex art.* 6, legge regionale n. 19/1997 e, precisamente, il verbale del 15 maggio 2006 della Conferenza dei servizi tenuta ai sensi del comma quinto dell'art. 6, della l.r. n. 19/1997, nonché tutti gli atti preparatori e consequenziali: tra cui la determinazione adottata (ai sensi del sesto comma dell'art. 6, l.r. n. 19/1997) dalla Giunta regionale pugliese in data 23 maggio 2006 ed il suo successivo invio al consiglio regionale (unitamente allo schema di d.d.l. ed all'allegata planimetria recante la perimetrazione del parco naturale) per l'approvazione della legge istitutiva dell'area naturale protetta; e le preconferenze, le deliberazioni del Consiglio comunale di Gallipoli e l'atto della giunta regionale 5 ottobre 2004.

Osserva il collegio che l'impugnativa dei provvedimenti amministrativi interposta con il ricorso introduttivo del presente giudizio dovrebbe essere dichiarata improcedibile, poiché (nelle more della definizione del processo)

è stata approvata, promulgata ed è entrata in vigore (a seguito della rituale pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 87 del 12 luglio 2006) la legge regionale 10 luglio 2006 n. 20 (avente natura di legge-provvedimento di approvazione) istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo» (confronta: T.a.r. Puglia, I Sezione di Lecce, 7 novembre 2006, n. 5188; Consiglio di Stato, IV Sezione, 10 agosto 2004, n. 5499; 24 marzo 2004, n. 1559).

È noto, infatti, che — alla stregua dell'insegnamento giurisprudenziale prevalente e condivisibile — la sopravvenienza della «legge-provvedimento» (e cioè, di un atto formalmente legislativo che tiene, tuttavia, luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispone, in concreto, su casi e rapporti specifici) determina l'improcedibilità del ricorso proposto contro l'originario atto amministrativo, in quanto il sindacato del giudice amministrativo incontra un limite insormontabile nell'intervenuta legificazione del provvedimento amministrativo (Consiglio di Stato, IV Sezione, 23 settembre 2004, n. 6219).

D'altra parte, i diritti di difesa del cittadino, in caso di approvazione con legge di un atto amministrativo lesivo dei suoi interessi, non vengono sacrificati, ma si trasferiscono (secondo il regime di controllo proprio del provvedimento normativo *medio tempore* intervenuto) dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale.

In altri termini, il sistema di tutela giudiziaria segue la natura giuridica dell'atto contestato, sicché la legge-provvedimento, ancorché approvativa di un atto amministrativo, può essere (eventualmente) sindacata, previa intermediazione del giudice rimettente, solo dal suo giudice naturale, e cioè dalla Corte costituzionale (Consiglio di Stato, IV Sezione, 19 ottobre 2004 n. 6727).

Quindi, l'attenzione del tribunale deve concentrarsi sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla ricorrente (anche nella memoria difensiva finale).

La questione di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 8 della legge regionale 24 luglio 1997, n. 19, nelle parti relative alle misure di salvaguardia, non può — ad avviso del Collegio — essere ritenuta (attualmente) rilevante nel presente giudizio, poiché le predette misure di salvaguardia hanno cessato di avere efficacia all'atto dell'approvazione della legge regionale n. 20/2006 istitutiva del Parco naturale regionale di che trattasi.

Appare, invece, rilevante e non manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale di quest'ultima legge regionale, per l'allegata irragionevolezza delle sue disposizioni e perché la stessa non avrebbe tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo t.a.r. (nelle sentenze numeri 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al (corretto) contraddittorio con gli interessati ed al carattere necessariamente decisorio della conferenza dei servizi di cui all'art. 6, quinto comma della legge regionale pugliese 24 luglio 1997, n. 19.

In via preliminare, il tribunale ritiene sussistente il requisito della rilevanza della predetta questione di costituzionalità nel presente giudizio.

Occorre in proposito tener conto della complessa problematica dei rapporti con le garanzie di tutela giurisdizionale della particolare tipologia di legge-provvedimento *de qua* (c.d. legge di approvazione), che si caratterizza per il vincolo funzionale che la lega ai provvedimenti amministrati in precedenza adottati e si connota per il concorso della volontà legislativa con quella amministrativa nella definizione del contenuto dispositivo sostanziale definitivamente descritto dalla legge e si risolve, quanto al rapporto degli effetti prodotti dai due atti ed al relativo regime degli stessi, nell'assorbimento degli atti amministrativi approvati nella legge che li approva, della quale acquistano il valore e la forza formale e sostanziale.

Pertanto — da un lato — l'incidentale eccezione di illegittimità costituzionale è (a ben vedere) l'unico strumento processuale a disposizione della ricorrente per tutelare la propria posizione giuridica soggettiva nei confronti degli impugnati provvedimenti amministrativi, «assorbiti» dalla Legge regionale che li ha «approvati»; e — dall'altro — è evidente che, solo nell'ipotesi in cui la Consulta dichiarasse l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 20/2006, il ricorso introduttivo del presente processo non andrebbe incontro alla declaratoria di improcedibilità.

Il Collegio è, poi, dell'avviso che i sollevati dubbi di costituzionalità in ordine al contenuto dispositivo della legge regionale pugliese 10 luglio 2006, n. 20, istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo», non risultano manifestamente infondati.

È opportuno, sul punto, premettere che corollario della sopraportata ricostruzione concettuale dell'assetto di tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo ancor più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di

potere, in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale degli atti amministrativi (Consiglio di Stato, IV Sezione, 19 ottobre 2004, n. 6727).

In altri termini, il riconoscimento in capo al legislatore di un vasto ambito di discrezionalità deve essere opportunamente bilanciato attraverso la sottoposizione del relativo potere di apprezzamento al vaglio di costituzionalità sotto il profilo della non arbitrarietà e della ragionevolezza delle scelte: sindacato tanto più rigoroso quanto più marcata è la natura provvedimentale dell'atto sottoposto a controllo, e che investe — in considerazione della natura di atto sostanzialmente amministrativo della legge-provvedimento — anche gli atti amministrativi che ne sono il presupposto.

Tanto premesso, si osserva che le disposizioni degli artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 10 luglio 2006, n. 20, istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo», sembrano al Collegio porsi in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione per l'irragionevolezza delle disposizioni stesse, anche perché il consiglio regionale (nell'approvare la predetta legge-provvedimento) non ha tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo t.a.r. (con le sentenze esecutive numeri 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al (corretto) contraddittorio con gli interessati ed al carattere necessariamente decisorio della conferenza dei servizi di cui all'art. 6, quinto comma della legge regionale pugliese 24 luglio 1997, n. 19.

Infatti, per un verso, la (rinnovata) Conferenza dei servizi del 15 maggio 2006 si è tenuta (prematuramente) in una data in cui il termine per la presentazione delle osservazioni da parte degli interessati non era ancora scaduto, per altro verso, è mancata ogni decisione nella competente sede amministrativa in merito alle dodici osservazioni pervenute e, per altro verso ancora, non si è raggiunta l'unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti in sede conferenziale circa la concreta perimetrazione dell'istituenda area protetta, avendo l'Amministrazione provinciale di Lecce espresso parere favorevole all'istituzione dell'area *de qua* solo a condizione (poi non avveratasi) che il perimetro del parco naturale venisse riportato a quello individuato nella originaria proposta da essa redatta.

In conclusione, sottolineato che era, invece, indispensabile (in forza del combinato disposto degli artt. 6, quinto comma della legge regionale n. 19/1997 e 27 della legge n. 142/1990, attuale art. 34 del t.u. n. 267/2000) raggiungere l'unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni partecipanti nell'ambito di una conferenza dei servizi di carattere decisorio (e non meramente istruttorio), il tribunale ritiene irragionevole e contraria al principio di buon andamento dell'attività amministrativa la scelta operata dagli articoli 1 e seguenti della legge regionale n. 20/2006 di istituire immediatamente (in tali condizioni) il parco naturale regionale di che trattasi, fissandone la perimetrazione — in spregio delle regole sulle competenze delineate dalla stessa regione nella legge regionale n. 19/1997 (così come interpretate da questo t.a.r.) — direttamente nella fase legislativa del procedimento, di cui al sesto comma dell'art. 6 della menzionata legge regionale n. 19/1997 (peraltro disattendendo, solo implicitamente, le osservazioni presentate in proposito dagli interessati).

P. Q. M.

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale, dispone la sospensione del giudizio iniziato con il ricorso indicato in epigrafe e deferisce alla Corte costituzionale la definizione della costituzionalità degli artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 10 luglio 2006, n. 20 (istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo»), in relazione agli artt. 3 e 97 della Carta costituzionale.*

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

*Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al presidente della giunta regionale pugliese e comunicata al presidente del consiglio regionale pugliese.*

Così deciso in Lecce, nella Camera di consiglio del 10 gennaio 2007.

*Il Presidene:* RAVALLI

*Il consigliere relatore-estensore:* D'ARPE

N. 437

*Ordinanza del 12 gennaio 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - sez. di Lecce - sul ricorso proposto da Ferendeles Anna Maria contro Regione Puglia ed altri*

**Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del «Parco Naturale Regionale Isola di S. Andrea - Litorale di Punta Pizzo» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propedeutico provvedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati e alla unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti nella Conferenza dei Servizi.**

- Legge della Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 20, artt. 1 e seguenti.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

#### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1151/2006 presentato dalla sig.ra Ferendeles Anna Maria, rappresentata e difesa dall'avv. Gianluigi Pellegrino, presso il cui studio in Lecce, via Augusto Imperatore n. 16, è elettivamente domiciliata;

Contro la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della giunta regionale, rappresentata e difesa dall'avv. Fulvio Mastroviti; il Comune di Gallipoli, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesca Traldi e Anita Stefanelli; la Provincia di Lecce, in persona del presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio, per l'annullamento degli atti della conferenza di servizi per l'istituzione dell'area naturale protetta, *ex art. 6 l.r. n. 19/1997*, «Parco regionale Isola di Sant'Andrea - Litorale di Punta Pizzo», svoltasi il 15 maggio 2006; di tutti gli atti preparatori e consequenziali alla predetta conferenza di servizi e, tra i secondi, la determinazione adottata dalla giunta regionale pugliese in data 23 maggio 2006, ai fini della presa d'atto dello schema del disegno di legge istitutiva del parco, schema corredato da una relazione del dirigente l'Ufficio regionale parchi e riserve naturali, e del loro successivo invio al consiglio regionale per l'approvazione della legge istitutiva dell'area naturale protetta; di tutti gli atti presupposti che formano oggetto del relativo procedimento, tra cui: le preconferenze, le deliberazioni del Consiglio comunale di Gallipoli e l'atto della giunta regionale 5 ottobre 2004.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Gallipoli;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Designato alla pubblica udienza del 10 gennaio 2007 il relatore cons. dott. Enrico d'Arpe; e uditi, altresì, l'avv. Gianluigi Pellegrino per la ricorrente, l'avv. Fulvio Mastroviti per l'amministrazione regionale resistente e l'avv. Francesca Traldi per il Comune di Gallipoli.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

#### FATTO E DIRITTO

La ricorrente — titolare di concessione demaniale per svolgere attività di parcheggio auto all'aperto su di un'area (di mq. 4.300) ubicata lungo il litorale di Gallipoli (località «Vocali - Punta della Suina»), ricompresa nel perimetro del Parco regionale «Isola di Sant'Andrea-Litorale di Punta Pizzo» — impugna gli atti del procedimento amministrativo finalizzato all'istituzione della predetta area naturale protetta *ex art. 6, legge regionale n. 19/1997* e, precisamente, il verbale del 15 maggio 2006 della Conferenza dei servizi tenuta ai sensi del comma quinto dell'art. 6 della legge regionale n. 19/1997, nonché tutti gli atti preparatori e consequenziali: tra cui la determinazione adottata (ai sensi del comma sesto dell'art. 6, legge regionale n. 19/1997) dalla giunta regionale pugliese in data 23 maggio 2006 ed il suo successivo invio al consiglio regionale (unitamente allo schema di d.d.l. ed all'allegata planimetria recante la perimetrazione del parco naturale) per l'approvazione della legge istitutiva dell'area naturale protetta; e le preconferenze, le deliberazioni del Consiglio comunale di Gallipoli e l'atto della giunta regionale 5 ottobre 2004.

Osserva il Collegio che l'impugnativa dei provvedimenti amministrativi interposta con il ricorso introduttivo del presente giudizio dovrebbe essere dichiarata improcedibile, poiché (nelle more della definizione del processo) è stata approvata, promulgata ed è entrata in vigore (a seguito della rituale pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 87 del 12 luglio 2006) la legge regionale 10 luglio 2006 n. 20 (avente natura di legge-provvedimento di approvazione) istitutiva del «Parco Naturale Regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo» (confronta: T.a.r. Puglia, I Sezione di Lecce, 7 novembre 2006 n. 5188; Consiglio di Stato, IV Sezione, 10 agosto 2004 n. 5499; 24 marzo 2004 n. 1559).

È noto, infatti, che — alla stregua dell'insegnamento giurisprudenziale prevalente e condivisibile — la sopravvenienza della «legge-provvedimento» (e cioè, di un atto formalmente legislativo che tiene, tuttavia, luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispone, in concreto, su casi e rapporti specifici) determina l'improcedibilità del ricorso proposto contro l'originario atto amministrativo, in quanto il sindacato del giudice amministrativo incontra un limite insormontabile nell'intervenuta legificazione del provvedimento amministrativo (Consiglio di Stato, IV Sezione, 23 settembre 2004 n. 6219).

D'altra parte, i diritti di difesa del cittadino, in caso di approvazione con legge di un atto amministrativo lesivo dei suoi interessi, non vengono sacrificati, ma si trasferiscono (secondo il regime di controllo proprio del provvedimento normativo *medio tempore* intervenuto) dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale.

In altri termini, il sistema di tutela giudiziaria segue la natura giuridica dell'atto contestato, sicché la legge-provvedimento, ancorché approvativa di un atto amministrativo, può essere (eventualmente) sindacata, previa intermediazione del giudice rimettente, solo dal suo giudice naturale, e cioè dalla Corte costituzionale (Consiglio di Stato, IV Sezione, 19 ottobre 2004 n. 6727).

Quindi, l'attenzione del tribunale deve concentrarsi sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla ricorrente (anche nella memoria difensiva finale).

La questione di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 8 della legge regionale 24 luglio 1997 n. 19, nelle parti relative alle misure di salvaguardia, non può — ad avviso del Collegio — essere ritenuta (attualmente) rilevante nel presente giudizio, poiché le predette misure di salvaguardia hanno cessato di avere efficacia all'atto dell'approvazione della legge regionale n. 20/2006 istitutiva del Parco naturale regionale di che trattasi.

Appare, invece, rilevante e non manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale di quest'ultima legge regionale, per l'allegata irragionevolezza delle sue disposizioni e perché la stessa non avrebbe tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo t.a.r. (nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al (corretto) contraddittorio con gli interessati ed al carattere necessariamente decisorio della conferenza dei servizi di cui all'art. 6, quinto comma della legge regionale pugliese 24 luglio 1997 n. 19.

In via preliminare, il tribunale ritiene sussistente il requisito della rilevanza della predetta questione di costituzionalità nel presente giudizio.

Occorre in proposito tener conto della complessa problematica dei rapporti con le garanzie di tutela giurisdizionale della particolare tipologia di legge-provvedimento *de qua* (c.d. legge di approvazione), che si caratterizza per il vincolo funzionale che la lega ai provvedimenti amministrati in precedenza adottati e si connota per il concorso della volontà legislativa con quella amministrativa nella definizione del contenuto dispositivo sostanziale definitivamente descritto dalla legge e si risolve, quanto al rapporto degli effetti prodotti dai due atti ed al relativo regime degli stessi, nell'assorbimento degli atti amministrativi approvati nella legge che li approva, della quale acquistano il valore e la forza formale e sostanziale.

Pertanto — da un lato — l'incidentale eccezione di illegittimità costituzionale è (a ben vedere) l'unico strumento processuale a disposizione della ricorrente per tutelare la propria posizione giuridica soggettiva nei confronti degli impugnati provvedimenti amministrativi, «assorbiti» dalla legge regionale che li ha «approvati»; e — dall'altro — è evidente che, solo nell'ipotesi in cui la Consulta dichiarasse l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 20/2006, il ricorso introduttivo del presente processo non andrebbe incontro alla declaratoria di improcedibilità.

Il Collegio è, poi, dell'avviso che i sollevati dubbi di costituzionalità in ordine al contenuto dispositivo della legge regionale pugliese 10 luglio 2006 n. 20, istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo», non risultano manifestamente infondati.

È opportuno, sul punto, premettere che corollario della soprariportata ricostruzione concettuale dell'assetto di tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo ancor più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di

potere, in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale degli atti amministrativi (Consiglio di Stato, IV Sezione, 19 ottobre 2004 n. 6727).

In altri termini, il riconoscimento in capo al legislatore di un vasto ambito di discrezionalità deve essere opportunamente bilanciato attraverso la sottoposizione del relativo potere di apprezzamento al vaglio di costituzionalità sotto il profilo della non arbitrarietà e della ragionevolezza delle scelte: sindacato tanto più rigoroso quanto più marcata è la natura provvedimentale dell'atto sottoposto a controllo, e che investe — in considerazione della natura di atto sostanzialmente amministrativo della legge-provvedimento — anche gli atti amministrativi che ne sono il presupposto.

Tanto premesso, si osserva che le disposizioni degli artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 10 luglio 2006 n. 20, istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo», sembrano al Collegio porsi in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione per l'irragionevolezza delle disposizioni stesse, anche perché il consiglio regionale (nell'approvare la predetta legge-provvedimento) non ha tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo t.a.r. (con le sentenze esecutive nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al (corretto) contraddittorio con gli interessati ed al carattere necessariamente decisorio della conferenza dei servizi di cui all'art. 6, quinto comma della legge regionale pugliese 24 luglio 1997 n. 19.

Infatti, per un verso, la (rinnovata) Conferenza dei Servizi del 15 maggio 2006 si è tenuta (prematuramente) in una data in cui il termine per la presentazione delle osservazioni da parte degli interessati non era ancora scaduto, per altro verso, è mancata ogni decisione nella competente sede amministrativa in merito alle dodici osservazioni pervenute e, per altro verso ancora, non si è raggiunta l'unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti in sede conferenziale circa la concreta perimetrazione dell'istituenda area protetta, avendo l'Amministrazione provinciale di Lecce espresso parere favorevole all'istituzione dell'area *de qua* solo a condizione (poi non avveratasi) che il perimetro del parco naturale venisse riportato a quello individuato nella originaria proposta da essa redatta.

In conclusione, sottolineato che era, invece, indispensabile (in forza del combinato disposto degli artt. 6, quinto comma della legge regionale n. 19/1997 e 27 della legge n. 142/1990, attuale art. 34 del t.u. n. 267/2000) raggiungere l'unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni partecipanti nell'ambito di una conferenza dei servizi di carattere decisorio (e non meramente istruttorio), il tribunale ritiene irragionevole e contraria al principio di buon andamento dell'attività amministrativa la scelta operata dagli articoli 1 e seguenti della legge regionale n. 20/2006 di istituire immediatamente (in tali condizioni) il parco naturale regionale di che trattasi, fissandone la perimetrazione — in spregio delle regole sulle competenze delineate dalla stessa regione nella legge regionale n. 19/1997 (così come interpretate da questo t.a.r.) — direttamente nella fase legislativa del procedimento, di cui al sesto comma dell'art. 6 della menzionata legge regionale n. 19/1997 (peraltro disattendendo, solo implicitamente, le osservazioni presentate in proposito dagli interessati).

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 e ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale, dispone la sospensione del giudizio iniziato con il ricorso indicato in epigrafe e deferisce alla Corte costituzionale la definizione della costituzionalità degli artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 10 luglio 2006 n. 20 (istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo»), in relazione agli artt. 3 e 97 della Carta costituzionale.*

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

*Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale pugliese e comunicata al Presidente del Consiglio regionale pugliese.*

Così deciso in Lecce, nella Camera di consiglio del 10 gennaio 2007.

*Il Presidente: RAVALLI*

*Il consigliere relatore-estensore: D'ARPE*

## N. 438

*Ordinanza del 12 gennaio 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce sul ricorso proposto da I.T.S. Soc. Coop. a r.l. contro Regione Puglia ed altri*

**Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del «Parco Naturale Regionale Isola di S. Andrea - Litorale di Punta Pizzo» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propedeutico provvedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati e alla unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti nella Conferenza dei Servizi.**

- Legge della Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 20, artt. 1 e seguenti.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1150/2006 presentato da I.T.S. Società Cooperativa a r.l., in persona del legale rappresentante sig.ra Maria Addolorata Peschiulli, rappresentata e difesa dall'avv. Gianluigi Pellegrino, presso il cui studio in Lecce, via Augusto Imperatore n. 16, è elettivamente domiciliata;

Contro la regione Puglia, in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, rappresentata e difesa dall'avv. Fulvio Mastroviti; il comune di Gallipoli, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Anita Stefanelli; la provincia di Lecce, in persona del presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio; per l'annullamento:

degli atti della conferenza di servizi per l'istituzione dell'area naturale protetta, *ex art. 6, l.r. n. 19/1997*, «Parco regionale Isola di Sant'Andrea - Litorale di Punta Pizzo», svoltasi il 15 maggio 2006;

di tutti gli atti preparatori e consequenziali alla predetta conferenza di servizi e, tra i secondi, la determinazione adottata dalla giunta regionale pugliese in data 23 maggio 2006, ai fini della presa d'atto dello schema del disegno di legge istitutiva del Parco, schema corredato da una relazione del dirigente l'Ufficio regionale parchi e riserve naturali, e del loro successivo invio al consiglio regionale per l'approvazione della legge istitutiva dell'area naturale protetta;

di tutti gli atti presupposti che formano oggetto del relativo procedimento, tra cui: le preconferenze, le deliberazioni del consiglio comunale di Gallipoli e l'atto della giunta regionale 5 ottobre 2004.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della regione Puglia;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di Gallipoli;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Designato alla pubblica udienza del 10 gennaio 2007 il relatore cons. dott. Enrico d'Arpe; e uditi, altresì, l'avv. Gianluigi Pellegrino per la società ricorrente, l'avv. Fulvio Mastroviti per l'amministrazione regionale resistente e l'avv. Francesca Traldi, in sostituzione dell'avv. Anita Stefanelli, per il comune di Gallipoli.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

## FATTO E DIRITTO

La società cooperativa ricorrente — titolare di concessione demaniale per «spiaggia attrezzata» su di un'area ubicata lungo il litorale di Gallipoli (località Punta della Suina), ricompresa nel perimetro del Parco regionale «Isola di Sant'Andrea - Litorale di Punta Pizzo» — impugna gli atti del procedimento amministrativo finalizzato all'istituzione della predetta area naturale protetta *ex art. 6, legge regionale n. 19/1997* e, precisamente, il verbale del 15 maggio 2006 della Conferenza dei servizi tenuta ai sensi del comma quinto dell'art. 6 della l.r. n. 19/1997, nonché tutti gli atti preparatori e consequenziali: tra cui la determinazione adottata (ai sensi del comma sesto dell'art. 6, l.r. n. 19/1997) dalla giunta regionale pugliese in data 23 maggio 2006 ed il suo successivo invio al consiglio



regionale (unitamente allo schema di d.d.l. ed all'allegata planimetria recante la perimetrazione del parco naturale) per l'approvazione della legge istitutiva dell'area naturale protetta; e le preconferenze, le deliberazioni del consiglio comunale di Gallipoli e l'atto della giunta regionale 5 ottobre 2004.

Osserva il Collegio che l'impugnativa dei provvedimenti amministrativi interposta con il ricorso introduttivo del presente giudizio dovrebbe essere dichiarata improcedibile, poiché (nelle more della definizione del processo) è stata approvata, promulgata ed è entrata in vigore (a seguito della rituale pubblicazione nel Bollettino ufficiale della regione Puglia n. 87 del 12 luglio 2006) la legge regionale 10 luglio 2006 n. 20 (avente natura di legge-provvedimento di approvazione) istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo» (confronta: T.a.r. Puglia, I sezione di Lecce, 7 novembre 2006, n. 5188; Consiglio di Stato, IV sezione, 10 agosto 2004, n. 5499; 24 marzo 2004, n. 1559).

È noto, infatti, che — alla stregua dell'insegnamento giurisprudenziale prevalente e condivisibile — la sopravvenienza della «legge-provvedimento» (e cioè, di un atto formalmente legislativo che tiene, tuttavia, luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispone, in concreto, su casi e rapporti specifici) determina l'improcedibilità del ricorso proposto contro l'originario atto amministrativo, in quanto il sindacato del giudice amministrativo incontra un limite insormontabile nell'intervenuta legificazione del provvedimento amministrativo (Consiglio di Stato, IV sezione, 23 settembre 2004, n. 6219).

D'altra parte, i diritti di difesa del cittadino, in caso di approvazione con legge di un atto amministrativo lesivo dei suoi interessi, non vengono sacrificati, ma si trasferiscono (secondo il regime di controllo proprio del provvedimento normativo *medio tempore* intervenuto) dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale.

In altri termini, il sistema di tutela giudiziaria segue la natura giuridica dell'atto contestato, sicché la legge-provvedimento, ancorché approvativa di un atto amministrativo, può essere (eventualmente) sindacata, previa intermediazione del giudice rimettente, solo dal suo giudice naturale, e cioè dalla Corte costituzionale (Consiglio di Stato, IV sezione, 19 ottobre 2004, n. 6727).

Quindi, l'attenzione del Tribunale deve concentrarsi sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla ricorrente (anche nella memoria difensiva finale).

La questione di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 8 della legge regionale 24 luglio 1997, n. 19, nelle parti relative alle misure di salvaguardia, non può — ad avviso del Collegio — essere ritenuta (attualmente) rilevante nel presente giudizio, poiché le predette misure di salvaguardia hanno cessato di avere efficacia all'atto dell'approvazione della legge regionale n. 20/2006 istitutiva del Parco naturale regionale di che trattasi.

Appare, invece, rilevante e non manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale di quest'ultima legge regionale, per l'allegata irragionevolezza delle sue disposizioni e perché la stessa non avrebbe tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo t.a.r. (nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al (corretto) contraddittorio con gli interessati ed al carattere necessariamente decisorio della conferenza dei servizi di cui all'art. 6 quinto comma della legge regionale pugliese 24 luglio 1997, n. 19.

In via preliminare, il tribunale ritiene sussistente il requisito della rilevanza della predetta questione di costituzionalità nel presente giudizio.

Occorre in proposito tener conto della complessa problematica dei rapporti con le garanzie di tutela giurisdizionale della particolare tipologia di legge-provvedimento *de qua* (c.d. legge di approvazione), che si caratterizza per il vincolo funzionale che la lega ai provvedimenti amministrati in precedenza adottati e si connota per il concorso della volontà legislativa con quella amministrativa nella definizione del contenuto dispositivo sostanziale definitivamente descritto dalla legge e si risolve, quanto al rapporto degli effetti prodotti dai due atti ed al relativo regime degli stessi, nell'assorbimento degli atti amministrativi approvati nella legge che li approva, della quale acquistano il valore e la forza formale e sostanziale.

Pertanto — da un lato — l'incidentale eccezione di illegittimità costituzionale è (a ben vedere) l'unico strumento processuale a disposizione della ricorrente per tutelare la propria posizione giuridica soggettiva nei confronti degli impugnati provvedimenti amministrativi, «assorbiti» dalla legge regionale che li ha «approvati»; e — dall'altro — è evidente che, solo nell'ipotesi in cui la Consulta dichiarasse l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 20/2006, il ricorso introduttivo del presente processo non andrebbe incontro alla declaratoria di improcedibilità.

Il Collegio è, poi, dell'avviso che i sollevati dubbi di costituzionalità in ordine al contenuto dispositivo della legge regionale pugliese 10 luglio 2006, n. 20, istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo», non risultano manifestamente infondati.

È opportuno, sul punto, premettere che corollario della soprariportata ricostruzione concettuale dell'assetto di tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo ancor più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere, in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale degli atti amministrativi (Consiglio di Stato, IV sezione, 19 ottobre 2004, n. 6727).

In altri termini, il riconoscimento in capo al legislatore di un vasto ambito di discrezionalità deve essere opportunamente bilanciato attraverso la sottoposizione del relativo potere di apprezzamento al vaglio di costituzionalità sotto il profilo della non arbitrarietà e della ragionevolezza delle scelte: sindacato tanto più rigoroso quanto più marcata è la natura provvedimentale dell'atto sottoposto a controllo, e che investe — in considerazione della natura di atto sostanzialmente amministrativo della legge-provvedimento — anche gli atti amministrativi che ne sono il presupposto.

Tanto premesso, si osserva che le disposizioni degli artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 10 luglio 2006, n. 20, istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo», sembrano al Collegio porsi in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione per l'irragionevolezza delle disposizioni stesse, anche perché il consiglio regionale (nell'approvare la predetta legge-provvedimento) non ha tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo t.a.r. (con le sentenze esecutive nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al (corretto) contraddittorio con gli interessati ed al carattere necessariamente decisorio della conferenza dei servizi di cui all'art. 6 quinto comma della legge regionale pugliese 24 luglio 1997, n. 19.

Infatti, per un verso, la (rinnovata) conferenza dei servizi del 15 maggio 2006 si è tenuta (prematuramente) in una data in cui il termine per la presentazione delle osservazioni da parte degli interessati non era ancora scaduto, per altro verso, è mancata ogni decisione nella competente sede amministrativa in merito alle dodici osservazioni pervenute e, per altro verso ancora, non si è raggiunta l'unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti in sede conferenziale circa la concreta perimetrazione dell'istituenda area protetta, avendo l'amministrazione provinciale di Lecce espresso parere favorevole all'istituzione dell'area *de qua* solo a condizione (poi non avveratasi) che il perimetro del parco naturale venisse riportato a quello individuato nella originaria proposta da essa redatta.

In conclusione, sottolineato che era, invece, indispensabile (in forza del combinato disposto degli artt. 6 quinto comma della legge regionale n. 19/1997 e 27 della legge n. 142/1990, attuale art. 34 del T.U. n. 267/2000) raggiungere l'unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni partecipanti nell'ambito di una conferenza dei servizi di carattere decisorio (e non meramente istruttorio), il tribunale ritiene irragionevole e contraria al principio di buon andamento dell'attività amministrativa la scelta operata dagli articoli 1 e seguenti della legge regionale n. 20/2006 di istituire immediatamente (in tali condizioni) il parco naturale regionale di che trattasi, fissandone la perimetrazione — in spregio delle regole sulle competenze delineate dalla stessa Regione nella legge regionale n. 19/1997 (così come interpretate da questo t.a.r.) — direttamente nella fase legislativa del procedimento, di cui al sesto comma dell'art. 6 della menzionata legge regionale n. 19/1997 (peraltro disattendendo, solo implicitamente, le osservazioni presentate in proposito dagli interessati).

P. Q. M.

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale, dispone la sospensione del giudizio iniziato con il ricorso indicato in epigrafe e deferisce alla Corte costituzionale la definizione della costituzionalità degli artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 10 luglio 2006, n. 20 (istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo»), in relazione agli artt. 3 e 97 della Carta costituzionale.*

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

*Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale pugliese e comunicata al Presidente del Consiglio regionale pugliese.*

Così deciso in Lecce, nella Camera di consiglio del 10 gennaio 2007.

*Il Presidente:* RAVALLI

*Il consigliere relatore-estensore:* D'ARPE

## N. 439

*Ordinanza del 12 gennaio 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce  
sul ricorso proposto da Bardoscia Nicola contro Regione Puglia ed altri*

**Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del «Parco Naturale Regionale Isola di S. Andrea - Litorale di Punta Pizzo» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propedeutico provvedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati e alla unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti nella Conferenza dei Servizi.**

- Legge della Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 20, artt. 1 e seguenti.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1642/2006 presentato dal sig. Bardoscia Nicola, rappresentato e difeso dall'avv. Gianluigi Pellegrino, presso il cui studio in Lecce, via Augusto Imperatore n. 16, è elettivamente domiciliato;

Contro la regione Puglia, in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, rappresentata e difesa dall'avv. Fulvio Mastroviti; il comune di Gallipoli, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Francesca Traldi; la provincia di Lecce, in persona del presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio; per l'annullamento:

degli atti della conferenza di servizi per l'istituzione dell'area naturale protetta, *ex art.* 6, l.r. n. 19/1997, «Parco regionale Isola di Sant'Andrea - Litorale di Punta Pizzo», svoltasi il 15 maggio 2006;

di tutti gli atti preparatori e consequenziali alla predetta conferenza di servizi e, tra i secondi, la determinazione adottata dalla giunta regionale pugliese in data 23 maggio 2006, ai fini della presa d'atto dello schema del disegno di legge istitutiva del parco, schema corredato da una relazione del dirigente l'Ufficio regionale parchi e riserve naturali, e del loro successivo invio al consiglio regionale per l'approvazione della legge istitutiva dell'area naturale protetta;

di tutti gli atti presupposti che formano oggetto del relativo procedimento, tra cui: le preconferenze, le deliberazioni del consiglio comunale di Gallipoli e l'atto della giunta regionale 5 ottobre 2004.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della regione Puglia;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di Gallipoli;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Designato alla pubblica udienza del 10 gennaio 2007 il relatore cons. dott. Enrico d'Arpe; e uditi, altresì, l'avv. Gianluigi Pellegrino per il ricorrente, l'avv. Fulvio Mastroviti per l'amministrazione regionale resistente e l'avv. Francesca Traldi per il comune di Gallipoli.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

## FATTO E DIRITTO

Il ricorrente — proprietario di una vasta area agricola di circa 31 ettari in Gallipoli ricompresa nel perimetro del Parco regionale «Isola di Sant'Andrea - Litorale di Punta Pizzo» — impugna gli atti del procedimento amministrativo finalizzato all'istituzione della predetta area naturale protetta *ex art.* 6, legge regionale n. 19/1997 e, precisamente, il verbale del 15 maggio 2006 della Conferenza dei servizi tenuta ai sensi del comma quinto dell'art. 6 della l.r. n. 19/1997, nonché tutti gli atti preparatori e consequenziali: tra cui la determinazione adottata (ai sensi del comma sesto dell'art. 6, l.r. n. 19/1997) dalla giunta regionale pugliese in data 23 maggio 2006 ed il

suo successivo invio al consiglio regionale (unitamente allo schema di d.d.l. ed all'allegata planimetria recante la perimetrazione del parco naturale) per l'approvazione della legge istitutiva dell'area naturale protetta; e le preconferenze, le deliberazioni del consiglio comunale di Gallipoli e l'atto della giunta regionale 5 ottobre 2004.

Osserva il Collegio che l'impugnativa dei provvedimenti amministrativi interposta con il ricorso introduttivo del presente giudizio dovrebbe essere dichiarata inammissibile, poiché (prima della sua proposizione) è stata approvata, promulgata ed è entrata in vigore (a seguito della rituale pubblicazione nel Bollettino ufficiale della regione Puglia n. 87 del 12 luglio 2006) la legge regionale 10 luglio 2006, n. 20 (avente natura di legge-provvedimento di approvazione) istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo» (confronta: T.a.r. Puglia, I sezione di Lecce, 7 novembre 2006, n. 5188; Consiglio di Stato, IV sezione, 10 agosto 2004, n. 5499; 24 marzo 2004, n. 1559).

È noto, infatti, che — alla stregua dell'insegnamento giurisprudenziale prevalente e condivisibile — la sopravvenienza della «legge-provvedimento» (e cioè, di un atto formalmente legislativo che tiene, tuttavia, luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispone, in concreto, su casi e rapporti specifici) determina l'inammissibilità/improcedibilità del ricorso proposto contro l'originario atto amministrativo, in quanto il sindacato del giudice amministrativo incontra un limite insormontabile nell'intervenuta legificazione del provvedimento amministrativo (Consiglio di Stato, IV sezione, 23 settembre 2004, n. 6219).

D'altra parte, i diritti di difesa del cittadino, in caso di approvazione con legge di un atto amministrativo lesivo dei suoi interessi, non vengono sacrificati, ma si trasferiscono (secondo il regime di controllo proprio del provvedimento normativo *medio tempore* intervenuto) dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale.

In altri termini, il sistema di tutela giudiziaria segue la natura giuridica dell'atto contestato, sicché la legge-provvedimento, ancorché approvativa di un atto amministrativo, può essere (eventualmente) sindacata, previa intermediazione del giudice rimettente, solo dal suo giudice naturale, e cioè dalla Corte costituzionale (Consiglio di Stato, IV sezione, 19 ottobre 2004, n. 6727).

Quindi, l'attenzione del tribunale deve concentrarsi sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal ricorrente.

La questione di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 8 della legge regionale 24 luglio 1997, n. 19, nelle parti relative alle misure di salvaguardia, non può — ad avviso del Collegio — essere ritenuta rilevante nel presente giudizio, poiché (già al momento della proposizione del ricorso) le predette misure di salvaguardia hanno cessato di avere efficacia all'atto dell'approvazione della legge regionale n. 20/2006 istitutiva del parco naturale regionale di che trattasi.

Appare, invece, rilevante e non manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale di quest'ultima legge regionale, per l'allegata irragionevolezza delle sue disposizioni e perché la stessa non avrebbe tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo t.a.r. (nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al (corretto) contraddittorio con gli interessati ed al carattere necessariamente decisivo della conferenza dei servizi di cui all'art. 6, quinto comma della legge regionale pugliese 24 luglio 1997, n. 19.

In via preliminare, il tribunale ritiene sussistente il requisito della rilevanza della predetta questione di costituzionalità nel presente giudizio.

Occorre in proposito tener conto della complessa problematica dei rapporti con le garanzie di tutela giurisdizionale della particolare tipologia di legge-provvedimento *de qua* (c.d. legge di approvazione), che si caratterizza per il vincolo funzionale che la lega ai provvedimenti amministrati in precedenza adottati e si connota per il concorso della volontà legislativa con quella amministrativa nella definizione del contenuto dispositivo sostanziale definitivamente descritto dalla legge e si risolve, quanto al rapporto degli effetti prodotti dai due atti ed al relativo regime degli stessi, nell'assorbimento degli atti amministrativi approvati nella legge che li approva, della quale acquistano il valore e la forza formale e sostanziale.

Pertanto — da un lato — l'incidentale eccezione di illegittimità costituzionale è (a ben vedere) l'unico strumento processuale a disposizione del ricorrente per tutelare la propria posizione giuridica soggettiva nei confronti degli impugnati provvedimenti amministrativi, «assorbiti» dalla legge regionale che li ha «approvati»; e — dall'altro — è evidente che, solo nell'ipotesi in cui la Consulta dichiarasse l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 20/2006, il ricorso introduttivo del presente processo non andrebbe incontro alla declaratoria di inammissibilità.

Il Collegio è, poi, dell'avviso che i sollevati dubbi di costituzionalità in ordine al contenuto dispositivo della legge regionale pugliese 10 luglio 2006, n. 20, istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo», non risultano manifestamente infondati.

È opportuno, sul punto, premettere che corollario della soprariportata ricostruzione concettuale dell'assetto di tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo ancor più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere, in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale degli atti amministrativi (Consiglio di Stato, IV sezione, 19 ottobre 2004, n. 6727).

In altri termini, il riconoscimento in capo al legislatore di un vasto ambito di discrezionalità deve essere opportunamente bilanciato attraverso la sottoposizione del relativo potere di apprezzamento al vaglio di costituzionalità sotto il profilo della non arbitrarietà e della ragionevolezza delle scelte: sindacato tanto più rigoroso quanto più marcata è la natura provvedimentale dell'atto sottoposto a controllo, e che investe — in considerazione della natura di atto sostanzialmente amministrativo della legge-provvedimento — anche gli atti amministrativi che ne sono il presupposto.

Tanto premesso, si osserva che le disposizioni degli artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 10 luglio 2006, n. 20, istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo», sembrano al Collegio porsi in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione per l'irragionevolezza delle disposizioni stesse, anche perché il consiglio regionale (nell'approvare la predetta legge-provvedimento) non ha tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo t.a.r. (con le sentenze esecutive nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al (corretto) contraddittorio con gli interessati ed al carattere necessariamente decisorio della conferenza dei servizi di cui all'art. 6, quinto comma della legge regionale pugliese 24 luglio 1997, n. 19.

Infatti, per un verso, la (rinnovata) conferenza dei servizi del 15 maggio 2006 si è tenuta (prematuramente) in una data in cui il termine per la presentazione delle osservazioni da parte degli interessati non era ancora scaduto, per altro verso, è mancata ogni decisione nella competente sede amministrativa in merito alle dodici osservazioni pervenute e, per altro verso ancora, non si è raggiunta l'unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti in sede conferenziale circa la concreta perimetrazione dell'istituenda area protetta, avendo l'amministrazione provinciale di Lecce espresso parere favorevole all'istituzione dell'area *de qua* solo a condizione (poi non avveratasi) che il perimetro del parco naturale venisse riportato a quello individuato nella originaria proposta da essa redatta.

In conclusione, sottolineato che era, invece, indispensabile (in forza del combinato disposto degli artt. 6, quinto comma della legge regionale n. 19/1997 e 27 della legge n. 142/1990, attuale art. 34 del T.U. n. 267/2000) raggiungere l'unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni partecipanti nell'ambito di una conferenza dei servizi di carattere decisorio (e non meramente istruttorio), il tribunale ritiene irragionevole e contraria al principio di buon andamento dell'attività amministrativa la scelta operata dagli articoli 1 e seguenti della legge regionale n. 20/2006 di istituire immediatamente (in tali condizioni) il parco naturale regionale di che trattasi, fissandone la perimetrazione — in spregio delle regole sulle competenze delineate dalla stessa regione nella legge regionale n. 19/1997 (così come interpretate da questo t.a.r.) — direttamente nella fase legislativa del procedimento, di cui al sesto comma dell'art. 6 della menzionata legge regionale n. 19/1997 (peraltro disattendendo, solo implicitamente, le osservazioni presentate in proposito dagli interessati).

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale, dispone la sospensione del giudizio iniziato con il ricorso indicato in epigrafe e deferisce alla Corte costituzionale la definizione della costituzionalità degli artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 10 luglio 2006, n. 20 (istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo»), in relazione agli artt. 3 e 97 della Carta costituzionale.*

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

*Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale pugliese e comunicata al Presidente del Consiglio regionale pugliese.*

Così deciso in Lecce, nella Camera di consiglio del 10 gennaio 2007.

*Il Presidente: RAVALLI*

*Il consigliere relatore-estensore: D'ARPE*

N. 440

*Ordinanza del 12 gennaio 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce sul ricorso proposto da Azienda agricola Masseria L'Ario S.r.l. contro Regione Puglia ed altri*

**Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del «Parco Naturale Regionale Isola di S. Andrea - Litorale di Punta Pizzo» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propedeutico provvedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati e alla unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti nella Conferenza dei Servizi.**

- Legge della Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 20, artt. 1 e seguenti.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

#### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1152/2006 presentato da Azienda agricola Masseria L'Ario S.r.l., in persona del legale rappresentante sig.ra Maria Cristina Di Mattina, rappresentata e difesa dall'avv. - Gianluigi Pellegrino, presso il cui studio in Lecce, via Augusto Imperatore n. 16, è elettivamente domiciliata;

Contro la regione Puglia, in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, rappresentata e difesa dall'avv. Fulvio Mastroviti; il comune di Gallipoli, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesca Traldi e Anita Stefanelli; la provincia di Lecce, in persona del presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio; per l'annullamento:

degli atti della conferenza di servizi per l'istituzione dell'area naturale protetta, *ex art.* 6, legge regionale n. 19/1997, «Parco regionale Isola di Sant'Andrea - Litorale di Punta Pizzo», svoltasi il 15 maggio 2006;

di tutti gli atti preparatori e consequenziali alla predetta conferenza di servizi e, tra i secondi, la determinazione adottata dalla giunta regionale pugliese in data 23 maggio 2006, ai fini della presa d'atto dello schema del disegno di legge istitutiva del Parco, schema corredato da una relazione del dirigente l'Ufficio regionale parchi e riserve naturali, e del loro successivo invio al consiglio regionale per l'approvazione della legge istitutiva dell'area naturale protetta;

di tutti gli atti presupposti che formano oggetto del relativo procedimento, tra cui: le preconferenze, le deliberazioni del consiglio comunale di Gallipoli e l'atto della giunta regionale 5 ottobre 2004.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della regione Puglia;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di Gallipoli;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Designato alla pubblica udienza del 10 gennaio 2007 il relatore cons. dott. Enrico d'Arpe; e uditi, altresì, l'avv. Gianluigi Pellegrino per la società ricorrente, l'avv. Fulvio Mastroviti per l'amministrazione regionale resistente e l'avv. Francesca Traldi per il comune di Gallipoli.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

#### FATTO E DIRITTO

La società ricorrente — titolare di concessione demaniale per «insediamento turistico» su di un'area ubicata lungo il litorale di Gallipoli (località Punta della Suina), ricompresa nel perimetro del Parco regionale «Isola di Sant'Andrea-Litorale di Punta Pizzo» — impugna gli atti del procedimento amministrativo finalizzato all'istituzione della predetta area naturale protetta *ex art.* 6, legge regionale n. 19/1997 e, precisamente, il verbale del 15 maggio 2006 della Conferenza dei servizi tenuta ai sensi del comma quinto dell'art. 6, della l.r. n. 19/1997, nonché tutti gli atti preparatori e consequenziali: tra cui la determinazione adottata (ai sensi del comma sesto dell'art. 6, l.r. n. 19/1997) dalla giunta regionale pugliese in data 23 maggio 2006 ed il suo successivo invio al consi-

glio regionale (unitamente allo schema di d.d.l. ed all'allegata planimetria recante la perimetrazione del parco naturale) per l'approvazione della legge istitutiva dell'area naturale protetta; e le preconferenze, le deliberazioni del consiglio comunale di Gallipoli e l'atto della giunta regionale 5 ottobre 2004.

Osserva il Collegio che l'impugnativa dei provvedimenti amministrativi interposta con il ricorso introduttivo del presente giudizio dovrebbe essere dichiarata improcedibile, poiché (nelle more della definizione del processo) è stata approvata, promulgata ed è entrata in vigore (a seguito della rituale pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della regione Puglia n. 87 del 12 luglio 2006) la legge regionale 10 luglio 2006, n. 20 (avente natura di legge-provvedimento di approvazione) istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo» (confronta: t.a.r. Puglia, I sezione di Lecce, 7 novembre 2006, n. 5188; Consiglio di Stato, IV sezione, 10 agosto 2004, n. 5499; 24 marzo 2004, n. 1559).

È noto, infatti, che — alla stregua dell'insegnamento giurisprudenziale prevalente e condivisibile — la sopravvenienza della «legge-provvedimento» (e cioè, di un atto formalmente legislativo che tiene, tuttavia, luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispone, in concreto, su casi e rapporti specifici) determina l'improcedibilità del ricorso proposto contro l'originario atto amministrativo, in quanto il sindacato del giudice amministrativo incontra un limite insormontabile nell'intervenuta legificazione del provvedimento amministrativo (Consiglio di Stato, IV sezione, 23 settembre 2004, n. 6219).

D'altra parte, i diritti di difesa del cittadino, in caso di approvazione con legge di un atto amministrativo lesivo dei suoi interessi, non vengono sacrificati, ma si trasferiscono (secondo il regime di controllo proprio del provvedimento normativo *medio tempore* intervenuto) dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale.

In altri termini, il sistema di tutela giudiziaria segue la natura giuridica dell'atto contestato, sicché la legge - provvedimento, ancorché approvativa di un atto amministrativo, può essere (eventualmente) sindacata, previa intermediazione del giudice rimettente, solo dal suo giudice naturale, e cioè dalla Corte costituzionale (Consiglio di Stato, IV sezione, 19 ottobre 2004, n. 6727).

Quindi, l'attenzione del tribunale deve concentrarsi sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla ricorrente (anche nella memoria difensiva finale).

La questione di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 8 della legge regionale 24 luglio 1997, n. 19, nelle parti relative alle misure di salvaguardia, non può — ad avviso del Collegio — essere ritenuta (attualmente) rilevante nel presente giudizio, poiché le predette misure di salvaguardia hanno cessato di avere efficacia all'atto dell'approvazione della legge regionale n. 20/2006 istitutiva del parco naturale regionale di che trattasi.

Appare, invece, rilevante e non manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale di quest'ultima legge regionale, per l'allegata irragionevolezza delle sue disposizioni e perché la stessa non avrebbe tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo t.a.r. (nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al (corretto) contraddittorio con gli interessati ed al carattere necessariamente decisorio della conferenza dei servizi di cui all'art. 6 quinto comma della legge regionale pugliese 24 luglio 1997, n. 19.

In via preliminare, il tribunale ritiene sussistente il requisito della rilevanza della predetta questione di costituzionalità nel presente giudizio.

Occorre in proposito tener conto della complessa problematica dei rapporti con le garanzie di tutela giurisdizionale della particolare tipologia di legge - provvedimento *de qua* (c.d. legge di approvazione), che si caratterizza per il vincolo funzionale che la lega ai provvedimenti amministrati in precedenza adottati e si connota per il concorso della volontà legislativa con quella amministrativa nella definizione del contenuto dispositivo sostanziale definitivamente descritto dalla legge e si risolve, quanto al rapporto degli effetti prodotti dai due atti ed al relativo regime degli stessi, nell'assorbimento degli atti amministrativi approvati nella legge che li approva, della quale acquistano il valore e la forza formale e sostanziale.

Pertanto — da un lato — l'incidentale eccezione di illegittimità costituzionale è (a ben vedere) l'unico strumento processuale a disposizione della ricorrente per tutelare la propria posizione giuridica soggettiva nei confronti degli impugnati provvedimenti amministrativi, «assorbiti» dalla legge regionale che li ha «approvati»; e — dall'altro — è evidente che, solo nell'ipotesi in cui la Consulta dichiarasse l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 20/2006, il ricorso introduttivo del presente processo non andrebbe incontro alla declaratoria di improcedibilità.

Il Collegio è, poi, dell'avviso che i sollevati dubbi di costituzionalità in ordine al contenuto dispositivo della legge regionale pugliese 10 luglio 2006, n. 20, istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo», non risultano manifestamente infondati.

È opportuno, sul punto, premettere che corollario della soprariportata ricostruzione concettuale dell'assetto di tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo ancor più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere, in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale degli atti amministrativi (Consiglio di Stato, IV sezione, 19 ottobre 2004, n. 6727).

In altri termini, il riconoscimento in capo al legislatore di un vasto ambito di discrezionalità deve essere opportunamente bilanciato attraverso la sottoposizione del relativo potere di apprezzamento al vaglio di costituzionalità sotto il profilo della non arbitrarietà e della ragionevolezza delle scelte: sindacato tanto più rigoroso quanto più marcata è la natura provvedimentale dell'atto sottoposto a controllo, e che investe — in considerazione della natura di atto sostanzialmente amministrativo della legge-provvedimento — anche gli atti amministrativi che ne sono il presupposto.

Tanto premesso, si osserva che le disposizioni degli artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 10 luglio 2006, n. 20, istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo», sembrano al Collegio porsi in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione per l'irragionevolezza delle disposizioni stesse, anche perché il Consiglio regionale (nell'approvare la predetta legge-provvedimento) non ha tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo t.a.r. (con le sentenze esecutive nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al (corretto) contraddittorio con gli interessati ed al carattere necessariamente decisorio della conferenza dei servizi di cui all'art. 6 quinto comma della legge regionale pugliese 24 luglio 1997, n. 19.

Infatti, per un verso, la (rinnovata) Conferenza dei servizi del 15 maggio 2006 si è tenuta (prematuramente) in una data in cui il termine per la presentazione delle osservazioni da parte degli interessati non era ancora scaduto, per altro verso, è mancata ogni decisione nella competente sede amministrativa in merito alle dodici osservazioni pervenute e, per altro verso ancora, non si è raggiunta l'unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti in sede conferenziale circa la concreta perimetrazione dell'istituenda area protetta, avendo l'amministrazione provinciale di Lecce espresso parere favorevole all'istituzione dell'area *de qua* solo a condizione (poi non avveratasi) che il perimetro del parco naturale venisse riportato a quello individuato nella originaria proposta da essa redatta.

In conclusione, sottolineato che era, invece, indispensabile (in forza del combinato disposto degli artt. 6, quinto comma della legge regionale n. 19/1997 e 27 della legge n. 142/1990, attuale art. 34 del T.U. n. 267/2000) raggiungere l'unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni partecipanti nell'ambito di una conferenza dei servizi di carattere decisorio (e non meramente istruttorio), il tribunale ritiene irragionevole e contraria al principio di buon andamento dell'attività amministrativa la scelta operata dagli articoli 1 e seguenti della legge regionale n. 20/2006 di istituire immediatamente (in tali condizioni) il parco naturale regionale di che trattasi, fissandone la perimetrazione — in spregio delle regole sulle competenze delineate dalla stessa regione nella legge regionale n. 19/1997 (così come interpretate da questo t.a.r.) — direttamente nella fase legislativa del procedimento, di cui al sesto comma dell'art. 6 della menzionata legge regionale n. 19/1997 (peraltro disattendendo, solo implicitamente, le osservazioni presentate in proposito dagli interessati).

P. Q. M.

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale, dispone la sospensione del giudizio iniziato con il ricorso indicato in epigrafe e deferisce alla Corte costituzionale la definizione della costituzionalità degli artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 10 luglio 2006, n. 20 (istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo»), in relazione agli artt. 3 e 97 della Carta costituzionale.*

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

*Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale pugliese e comunicata al Presidente del Consiglio regionale pugliese.*

Così deciso in Lecce, nella Camera di consiglio del 10 gennaio 2007.

*Il Presidente:* RAVALLI

*Il consigliere relatore-estensore:* D'ARPE



## N. 441

*Ordinanza del 12 gennaio 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce sul ricorso proposto da Kalè Kora S.r.l. contro Regione Puglia ed altri*

**Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del «Parco Naturale Regionale Isola di S. Andrea - Litorale di Punta Pizzo» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propedeutico provvedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185 e 1186 /2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati e alla unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti nella Conferenza dei Servizi.**

- Legge della Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 20, artt. 1 e seguenti.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1068/2006 presentato dalla Kalè Kora S.r.l., in persona del legale rappresentante sig.ra Valentina Rollo, rappresentata e difesa dall'avv. Gianluigi Pellegrino, presso il cui studio in Lecce, via Augusto Imperatore n. 6, è elettivamente domiciliata;

Contro la regione Puglia, in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, rappresentata e difesa dall'avv. Fulvio Mastroviti; il comune di Gallipoli, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Francesca Traldi; la provincia di Lecce, in persona del presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio; per l'annullamento:

degli atti della conferenza di servizi per l'istituzione dell'area naturale protetta, *ex art. 6, l.r. n. 19/1997*, «Parco Regionale Isola di Sant'Andrea - Litorale di Punta Pizzo», svoltasi il 15 maggio 2006;

di tutti gli atti preparatori e consequenziali alla predetta conferenza di servizi e, tra i secondi, la determinazione adottata dalla giunta regionale pugliese in data 23 maggio 2006, ai fini della presa d'atto dello schema del disegno di legge istitutiva del parco, schema corredato da una relazione del dirigente l'Ufficio regionale parchi e riserve naturali, e del loro successivo invio al consiglio regionale per l'approvazione della legge istitutiva dell'area naturale protetta;

di tutti gli atti presupposti che formano oggetto del relativo procedimento, tra cui: le preconferenze, le deliberazioni del consiglio comunale di Gallipoli e l'atto della giunta regionale 5 ottobre 2004.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della regione Puglia;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di Gallipoli;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Designato alla pubblica udienza del 10 gennaio 2007 il relatore cons. dott. Enrico d'Arpe; e uditi, altresì, l'avv. Gianluigi Pellegrino per la società ricorrente, l'avv. Fulvio Mastroviti per l'amministrazione regionale resistente e l'avv. Francesca Traldi per il comune di Gallipoli.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

## FATTO E DIRITTO

La società agrituristica ricorrente — proprietaria di un immobile ubicato in un'area agricola in Gallipoli, ricompresa nel perimetro del Parco regionale «Isola di Sant'Andrea - Litorale di Punta Pizzo» — impugna gli atti del procedimento amministrativo finalizzato all'istituzione della predetta area naturale protetta *ex art. 6, legge regionale n. 19/1997* e, precisamente, il verbale del 15 maggio 2006 della Conferenza dei servizi tenuta ai sensi del comma quinto dell'art. 6 della l.r. n. 19/1997, nonché tutti gli atti preparatori e consequenziali: tra cui la determinazione adottata (ai sensi del comma sesto dell'art. 6, l.r. n. 19/1997) dalla giunta regionale pugliese in data 23 maggio 2006 ed il suo successivo invio al consiglio regionale (unitamente allo schema di d.d.l. ed all'allegata

planimetria recante la perimetrazione del parco naturale) per l'approvazione della legge istitutiva dell'area naturale protetta; e le preconferenze, le deliberazioni del consiglio comunale di Gallipoli e l'atto della giunta regionale 5 ottobre 2004.

Osserva il Collegio che l'impugnativa dei provvedimenti amministrativi interposta con il ricorso introduttivo del presente giudizio dovrebbe essere dichiarata improcedibile, poiché (nelle more della definizione del processo) è stata approvata, promulgata ed è entrata in vigore (a seguito della rituale pubblicazione nel Bollettino ufficiale della regione Puglia n. 87 del 12 luglio 2006) la legge regionale 10 luglio 2006, n. 20 (avente natura di legge-provvedimento di approvazione) istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo» (confronta: t.a.r. Puglia, I sezione di Lecce, 7 novembre 2006, n. 5188; Consiglio di Stato, IV sezione, 10 agosto 2004, n. 5499; 24 marzo 2004, n. 1559).

È noto, infatti, che — alla stregua dell'insegnamento giurisprudenziale prevalente e condivisibile — la sopravvenienza della «legge-provvedimento» (e cioè, di un atto formalmente legislativo che tiene, tuttavia, luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispone, in concreto, su casi e rapporti specifici) determina l'improcedibilità del ricorso proposto contro l'originario atto amministrativo, in quanto il sindacato del giudice amministrativo incontra un limite insormontabile nell'intervenuta legificazione del provvedimento amministrativo (Consiglio di Stato, IV sezione, 23 settembre 2004, n. 6219).

D'altra parte, i diritti di difesa del cittadino, in caso di approvazione con legge di un atto amministrativo lesivo dei suoi interessi, non vengono sacrificati, ma si trasferiscono (secondo il regime di controllo proprio del provvedimento normativo *medio tempore* intervenuto) dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale.

In altri termini, il sistema di tutela giudiziaria segue la natura giuridica dell'atto contestato, sicché la legge-provvedimento, ancorché approvativa di un atto amministrativo, può essere (eventualmente) sindacata, previa intermediazione del giudice rimettente, solo dal suo giudice naturale, e cioè dalla Corte costituzionale (Consiglio di Stato, IV sezione, 19 ottobre 2004, n. 6727).

Quindi, l'attenzione del tribunale deve concentrarsi sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla ricorrente (anche nella memoria difensiva finale).

La questione di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 8 della legge regionale 24 luglio 1997, n. 19, nelle parti relative alle misure di salvaguardia, non può — ad avviso del Collegio — essere ritenuta (attualmente) rilevante nel presente giudizio, poiché le predette misure di salvaguardia hanno cessato di avere efficacia all'atto dell'approvazione della legge regionale n. 20/2006 istitutiva del parco naturale regionale di che trattasi.

Appare, invece, rilevante e non manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale di quest'ultima legge regionale, per l'allegata irragionevolezza delle sue disposizioni e perché la stessa non avrebbe tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo t.a.r. (nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al (corretto) contraddittorio con gli interessati ed al carattere necessariamente decisorio della conferenza dei servizi di cui all'art. 6, quinto comma della legge regionale pugliese 24 luglio 1997, n. 19.

In via preliminare, il tribunale ritiene sussistente il requisito della rilevanza della predetta questione di costituzionalità nel presente giudizio.

Occorre in proposito tener conto della complessa problematica dei rapporti con le garanzie di tutela giurisdizionale della particolare tipologia di legge-provvedimento *de qua* (c.d. legge di approvazione), che si caratterizza per il vincolo funzionale che la lega ai provvedimenti amministrati in precedenza adottati e si connota per il concorso della volontà legislativa con quella amministrativa nella definizione del contenuto dispositivo sostanziale definitivamente descritto dalla legge e si risolve, quanto al rapporto degli effetti prodotti dai due atti ed al relativo regime degli stessi, nell'assorbimento degli atti amministrativi approvati nella legge che li approva, della quale acquistano il valore e la forza formale e sostanziale.

Pertanto — da un lato — l'incidentale eccezione di illegittimità costituzionale è (a ben vedere) l'unico strumento processuale a disposizione della ricorrente per tutelare la propria posizione giuridica soggettiva nei confronti degli impugnati provvedimenti amministrativi, «assorbiti» dalla legge regionale che li ha «approvati»; e — dall'altro — è evidente che, solo nell'ipotesi in cui la Consulta dichiarasse l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 20/2006, il ricorso introduttivo del presente processo non andrebbe incontro alla declaratoria di improcedibilità.

Il Collegio è, poi, dell'avviso che i sollevati dubbi di costituzionalità in ordine al contenuto dispositivo della legge regionale pugliese 10 luglio 2006, n. 20, istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo», non risultano manifestamente infondati.

È opportuno, sul punto, premettere che corollario della soprariportata ricostruzione concettuale dell'assetto di tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo ancor più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere, in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale degli atti amministrativi (Consiglio di Stato, IV sezione, 19 ottobre 2004, n. 6727).

In altri termini, il riconoscimento in capo al legislatore di un vasto ambito di discrezionalità deve essere opportunamente bilanciato attraverso la sottoposizione del relativo potere di apprezzamento al vaglio di costituzionalità sotto il profilo della non arbitrarietà e della ragionevolezza delle scelte: sindacato tanto più rigoroso quanto più marcata è la natura provvedimentale dell'atto sottoposto a controllo, e che investe — in considerazione della natura di atto sostanzialmente amministrativo della legge-provvedimento — anche gli atti amministrativi che ne sono il presupposto.

Tanto premesso, si osserva che le disposizioni degli artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 10 luglio 2006, n. 20, istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo», sembrano al Collegio porsi in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione per l'irragionevolezza delle disposizioni stesse, anche perché il consiglio regionale (nell'approvare la predetta legge-provvedimento) non ha tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo t.a.r. (con le sentenze esecutive nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al (corretto) contraddittorio con gli interessati ed al carattere necessariamente decisorio della conferenza dei servizi di cui all'art. 6 quinto comma della legge regionale pugliese 24 luglio 1997, n. 19.

Infatti, per un verso, la (rinnovata) Conferenza dei servizi del 15 maggio 2006 si è tenuta (prematuramente) in una data in cui il termine per la presentazione delle osservazioni da parte degli interessati non era ancora scaduto, per altro verso, è mancata ogni decisione nella competente sede amministrativa in merito alle dodici osservazioni pervenute e, per altro verso ancora, non si è raggiunta l'unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti in sede conferenziale circa la concreta perimetrazione dell'istituenda area protetta, avendo l'amministrazione provinciale di Lecce espresso parere favorevole all'istituzione dell'area *de qua* solo a condizione (poi non avveratasi) che il perimetro del parco naturale venisse riportato a quello individuato nella originaria proposta da essa redatta.

In conclusione, sottolineato che era, invece, indispensabile (in forza del combinato disposto degli artt. 6 quinto comma della legge regionale n. 19/1997 e 27 della legge n. 142/1990, attuale art. 34 del T.U. n. 267/2000) raggiungere l'unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni partecipanti nell'ambito di una conferenza dei servizi di carattere decisorio (e non meramente istruttorio), il tribunale ritiene irragionevole e contraria al principio di buon andamento dell'attività amministrativa la scelta operata dagli articoli 1 e seguenti della legge regionale n. 20/2006 di istituire immediatamente (in tali condizioni) il parco naturale regionale di che trattasi, fissandone la perimetrazione — in spregio delle regole sulle competenze delineate dalla stessa Regione nella legge regionale n. 19/1997 (così come interpretate da questo t.a.r.) — direttamente nella fase legislativa del procedimento, di cui al sesto comma dell'art. 6 della menzionata legge regionale n. 19/1997 (peraltro disattendendo, solo implicitamente, le osservazioni presentate in proposito dagli interessati).

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale, dispone la sospensione del giudizio iniziato con il ricorso indicato in epigrafe e deferisce alla Corte costituzionale la definizione della costituzionalità degli artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 10 luglio 2006, n. 20 (istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo»), in relazione agli artt. 3 e 97 della Carta costituzionale.*

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

*Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale pugliese e comunicata al Presidente del Consiglio regionale pugliese.*

Così deciso in Lecce, nella Camera di consiglio del 10 gennaio 2007.

*Il Presidente: RAVALLI*

*Il consigliere relatore-estensore: D'ARPE*

## N. 442

*Ordinanza del 12 gennaio 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce sul ricorso proposto da Società Immobiliare S. Anna S.p.A. contro Regione Puglia ed altri*

**Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del «Parco Naturale Regionale Isola di S. Andrea - Litorale di Punta Pizzo» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propedeutico provvedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati e alla unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti nella Conferenza dei Servizi.**

- Legge della Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 20, artt. 1 e seguenti.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunziato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1584/2006 presentato da Società Immobiliare S. Anna S.p.A., in persona del legale rappresentante dott.ssa Patrizia Filograna, rappresentata e difesa dall'avv. Cosimo Finiguerra, presso il cui studio in Lecce, via Campania n. 44, è elettivamente domiciliata;

Contro la Regione Puglia, in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, rappresentata e difesa dall'avv. Fulvio Mastroviti; il Comune di Gallipoli, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Francesca Traldi; la Provincia di Lecce, in persona del presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio; per l'annullamento:

degli atti della conferenza di servizi per l'istituzione dell'area naturale protetta, *ex art.* 6, l.r. n. 19/1997, «Parco Regionale Isola di Sant'Andrea - Litorale di Punta Pizzo», svoltasi il 15 maggio 2006;

di tutti gli atti preparatori e consequenziali alla predetta conferenza di servizi e, tra i secondi, la determinazione adottata dalla Giunta regionale pugliese in data 23 maggio 2006, ai fini della presa d'atto dello schema del disegno di legge istitutiva del parco, schema corredato da una relazione del dirigente l'ufficio regionale parchi e riserve naturali, e del loro successivo invio al Consiglio regionale per l'approvazione della legge istitutiva dell'area naturale protetta;

di tutti gli atti presupposti che formano oggetto del relativo procedimento, tra cui: le preconferenze, le deliberazioni del Consiglio comunale di Gallipoli e l'atto della Giunta regionale 5 ottobre 2004.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Gallipoli;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Designato alla pubblica udienza del 10 gennaio 2007 il relatore cons. dott. Enrico d'Arpe; e uditi, altresì, l'avv. Cosimo Finiguerra per la società ricorrente, l'avv. Fulvio Mastroviti per l'amministrazione regionale resistente e l'avv. Francesca Traldi per il comune di Gallipoli.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

## FATTO E DIRITTO

La società ricorrente — proprietaria di un'ampia area agricola di circa 18 ettari (con annessa masseria) e di un'ulteriore area di 2 ettari (parte integrante e pertinenziale del complesso turistico-ricettivo denominato «Grand Hotel Costa Brada») in Gallipoli ricomprese (in notevole parte) nel perimetro del Parco regionale «Isola di Sant'Andrea-Litorale di Punta Pizzo» — impugna gli atti del procedimento amministrativo finalizzato all'istituzione della predetta area naturale protetta *ex art.* 6, legge regionale n. 19/1997 e, precisamente, il verbale del 15 maggio 2006 della Conferenza dei servizi tenuta ai sensi del comma quinto dell'art. 6 della l.r. n. 19/1997, nonché tutti gli atti preparatori e consequenziali: tra cui la determinazione adottata (ai sensi del comma sesto dell'art. 6, l.r. n. 19/1997) dalla Giunta regionale pugliese in data 23 maggio 2006 ed il suo successivo invio

al Consiglio regionale (unitamente allo schema di d.d.l. ed all'allegata planimetria recante la perimetrazione del parco naturale) per l'approvazione della legge istitutiva dell'area naturale protetta; e le preconferenze, le deliberazioni del Consiglio comunale di Gallipoli e l'atto della Giunta regionale 5 ottobre 2004.

Osserva il Collegio che l'impugnativa dei provvedimenti amministrativi interposta con il ricorso introduttivo del presente giudizio dovrebbe essere dichiarata inammissibile, poiché (prima della sua proposizione) è stata approvata, promulgata ed è entrata in vigore (a seguito della rituale pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 87 del 12 luglio 2006) la legge regionale 10 luglio 2006, n. 20 (avente natura di legge-provvedimento di approvazione) istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo» (confronta: T.a.r. Puglia, I sezione di Lecce, 7 novembre 2006, n. 5188; Consiglio di Stato, IV sezione, 10 agosto 2004, n. 5499; 24 marzo 2004, n. 1559).

È noto, infatti, che — alla stregua dell'insegnamento giurisprudenziale prevalente e condivisibile — la sopravvenienza della «legge-provvedimento» (e cioè, di un atto formalmente legislativo che tiene, tuttavia, luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispone, in concreto, su casi e rapporti specifici) determina l'inammissibilità/improcedibilità del ricorso proposto contro l'originario atto amministrativo, in quanto il sindacato del giudice amministrativo incontra un limite insormontabile nell'intervenuta legificazione del provvedimento amministrativo (Consiglio di Stato, IV sezione, 23 settembre 2004, n. 6219).

D'altra parte, i diritti di difesa del cittadino, in caso di approvazione con legge di un atto amministrativo lesivo dei suoi interessi, non vengono sacrificati, ma si trasferiscono (secondo il regime di controllo proprio del provvedimento normativo *medio tempore* intervenuto) dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale.

In altri termini, il sistema di tutela giudiziaria segue la natura giuridica dell'atto contestato, sicché la legge-provvedimento, ancorché approvativa di un atto amministrativo, può essere (eventualmente) sindacata, previa intermediazione del giudice rimettente, solo dal suo giudice naturale, e cioè dalla Corte costituzionale (Consiglio di Stato, IV sezione, 19 ottobre 2004, n. 6727).

Quindi, l'attenzione del tribunale deve concentrarsi sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla società ricorrente.

La questione di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 8 della legge regionale 24 luglio 1997, n. 19, nelle parti relative alle misure di salvaguardia, non può — ad avviso del Collegio — essere ritenuta rilevante nel presente giudizio, poiché (già al momento della proposizione del ricorso) le predette misure di salvaguardia hanno cessato di avere efficacia all'atto dell'approvazione della legge regionale n. 20/2006 istitutiva del parco naturale regionale di che trattasi.

Appare, invece, rilevante e non manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale di quest'ultima legge regionale, per l'allegata irragionevolezza delle sue disposizioni e perché la stessa non avrebbe tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo T.a.r. (nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al (corretto) contraddittorio con gli interessati ed al carattere necessariamente decisorio della conferenza dei servizi di cui all'art. 6, quinto comma della legge regionale pugliese 24 luglio 1997, n. 19.

In via preliminare, il tribunale ritiene sussistente il requisito della rilevanza della predetta questione di costituzionalità nel presente giudizio.

Occorre in proposito tener conto della complessa problematica dei rapporti con le garanzie di tutela giurisdizionale della particolare tipologia di legge-provvedimento *de qua* (c.d. legge di approvazione), che si caratterizza per il vincolo funzionale che la lega ai provvedimenti amministrati in precedenza adottati e si connota per il concorso della volontà legislativa con quella amministrativa nella definizione del contenuto dispositivo sostanziale definitivamente descritto dalla legge e si risolve, quanto al rapporto degli effetti prodotti dai due atti ed al relativo regime degli stessi, nell'assorbimento degli atti amministrativi approvati nella legge che li approva, della quale acquistano il valore e la forza formale e sostanziale.

Pertanto — da un lato — l'incidentale eccezione di illegittimità costituzionale è (a ben vedere) l'unico strumento processuale a disposizione della ricorrente per tutelare la propria posizione giuridica soggettiva nei confronti degli impugnati provvedimenti amministrativi, «assorbiti» dalla legge regionale che li ha «approvati»; e — dall'altro — è evidente che, solo nell'ipotesi in cui la Consulta dichiarasse l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 20/2006, il ricorso introduttivo del presente processo non andrebbe incontro alla declaratoria di inammissibilità.

Il Collegio è, poi, dell'avviso che i sollevati dubbi di costituzionalità in ordine al contenuto dispositivo della legge regionale pugliese 10 luglio 2006 n. 20, istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo», non risultano manifestamente infondati.

È opportuno, sul punto, premettere che corollario della soprariportata ricostruzione concettuale dell'assetto di tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo ancor più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere, in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale degli atti amministrativi (Consiglio di Stato, IV sezione, 19 ottobre 2004, n. 6727).

In altri termini, il riconoscimento in capo al legislatore di un vasto ambito di discrezionalità deve essere opportunamente bilanciato attraverso la sottoposizione del relativo potere di apprezzamento al vaglio di costituzionalità sotto il profilo della non arbitrarietà e della ragionevolezza delle scelte: sindacato tanto più rigoroso quanto più marcata è la natura provvedimentale dell'atto sottoposto a controllo, e che investe — in considerazione della natura di atto sostanzialmente amministrativo della legge-provvedimento — anche gli atti amministrativi che ne sono il presupposto.

Tanto premesso, si osserva che le disposizioni degli artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 10 luglio 2006, n. 20, istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo», sembrano al Collegio porsi in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione per l'irragionevolezza delle disposizioni stesse, anche perché il Consiglio regionale (nell'approvare la predetta legge-provvedimento) non ha tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo t.a.r. (con le sentenze esecutive nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al (corretto) contraddittorio con gli interessati ed al carattere necessariamente decisorio della Conferenza dei servizi di cui all'art. 6, quinto comma della legge regionale pugliese 24 luglio 1997, n. 19.

Infatti, per un verso, la (rinnovata) Conferenza dei servizi del 15 maggio 2006 si è tenuta (prematuramente) in una data in cui il termine per la presentazione delle osservazioni da parte degli interessati non era ancora scaduto, per altro verso, è mancata ogni decisione nella competente sede amministrativa in merito alle dodici osservazioni pervenute e, per altro verso ancora, non si è raggiunta l'unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti in sede conferenziale circa la concreta perimetrazione dell'istituenda area protetta, avendo l'amministrazione provinciale di Lecce espresso parere favorevole all'istituzione dell'area *de qua* solo a condizione (poi non avveratasi) che il perimetro del parco naturale venisse riportato a quello individuato nella originaria proposta da essa redatta.

In conclusione, sottolineato che era, invece, indispensabile (in forza del combinato disposto degli artt. 6, quinto comma della legge regionale n. 19/1997 e 27 della legge n. 142/1990, attuale art. 34 del T.U. n. 267/2000) raggiungere l'unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni partecipanti nell'ambito di una Conferenza dei servizi di carattere decisorio (e non meramente istruttorio), il tribunale ritiene irragionevole e contraria al principio di buon andamento dell'attività amministrativa la scelta operata dagli articoli 1 e seguenti della legge regionale n. 20/2006 di istituire immediatamente (in tali condizioni) il parco naturale regionale di che trattasi, fissandone la perimetrazione — in spregio delle regole sulle competenze delineate dalla stessa regione nella legge regionale n. 19/1997 (così come interpretate da questo T.a.r.) — direttamente nella fase legislativa del procedimento, di cui al sesto comma dell'art. 6 della menzionata legge regionale n. 19/1997 (peraltro disattendendo, solo implicitamente, le osservazioni presentate in proposito dagli interessati).

P. Q. M.

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale, dispone la sospensione del giudizio iniziato con il ricorso indicato in epigrafe e deferisce alla Corte costituzionale la definizione della costituzionalità degli artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 10 luglio 2006, n. 20 (istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo»), in relazione agli artt. 3 e 97 della Carta costituzionale.*

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

*Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale pugliese e comunicata al Presidente del Consiglio regionale pugliese.*

Così deciso in Lecce, nella Camera di consiglio del 10 gennaio 2007.

Il Presidente: RAVALLI

Il consigliere relatore-estensore: D'ARPE

## N. 443

*Ordinanza del 12 gennaio 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce sul ricorso proposto da Azienda faunistico venatoria «Diana» contro Regione Puglia ed altri*

**Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del «Parco Naturale Regionale Isola di S. Andrea - Litorale di Punta Pizzo» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propedeutico provvedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati e alla unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti nella Conferenza dei Servizi.**

- Legge della Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 20, artt. 1 e seguenti.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 980/2006 presentato dall'Azienda faunistico venatoria «Diana», in persona del concessionario e legale rappresentante sig.ra Teresa Ravenna, rappresentata e difesa dall'avv. Gianluigi Pellegrino, presso il cui studio in Lecce, via Augusto Imperatore n. 16, è elettivamente domiciliata;

Contro, la Regione Puglia, in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, rappresentata e difesa dall'avv. Fulvio Mastroviti; il comune di Gallipoli, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Francesca Traldi; la Provincia di Lecce, in persona del presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio per l'annullamento:

degli atti della conferenza di servizi per l'istituzione dell'area naturale protetta *ex art.* 6, l.r. n. 19/1997 «Parco Regionale Isola di Sant'Andrea - Litorale di Punta Pizzo», svoltasi il 15 maggio 2006;

di tutti gli atti preparatori e consequenziali alla predetta Conferenza di servizi e, tra i secondi, la determinazione adottata dalla Giunta regionale pugliese in data 23 maggio 2006, ai fini della presa d'atto dello schema del disegno di legge istitutiva del Parco, schema corredato da una relazione del dirigente l'Ufficio regionale parchi e riserve naturali, e del loro successivo invio al Consiglio regionale per l'approvazione della legge istitutiva dell'area naturale protetta;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di Gallipoli;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Designato alla pubblica udienza del 10 gennaio 2007 il relatore cons. dott. Enrico d'Arpe; e uditi, altresì, l'avv. Gianluigi Pellegrino per l'Azienda ricorrente, l'avv. Fulvio Mastroviti per l'amministrazione regionale resistente e l'avv. Francesca Traldi per il comune di Gallipoli.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

## FATTO E DIRITTO

L'Azienda faunistico venatoria «Diana» — titolare di concessione regionale per l'esercizio dell'attività venatoria controllata (anche) su una vasta area agricola in Gallipoli, ricompresa nel perimetro del Parco regionale «Isola di Sant'Andrea - Litorale di Punta Pizzo» — impugna gli atti del procedimento amministrativo finalizzato all'istituzione della predetta area naturale protetta *ex art.* 6 legge regionale n. 19/1997 e, precisamente, il verbale del 15 maggio 2006 della Conferenza dei servizi tenuta ai sensi del comma quinto dell'art. 6 della l.r. n. 19/1997, nonché tutti gli atti preparatori e consequenziali: tra cui la determinazione adottata (ai sensi del comma sesto dell'art. 6, legge regionale n. 19/1997) dalla Giunta regionale pugliese in data 23 maggio 2006 ed il suo successivo invio al Consiglio regionale (unitamente allo schema di d.d.l. ed all'allegata planimetria recante la perimetrazione del parco naturale) per l'approvazione della legge istitutiva dell'area naturale protetta.

Osserva il Collegio che l'impugnativa dei provvedimenti amministrativi interposta con il ricorso introduttivo del presente giudizio dovrebbe essere dichiarata improcedibile, poiché (nelle more della definizione del processo) è stata approvata, promulgata ed è entrata in vigore (a seguito della rituale pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 87 del 12 luglio 2006) la legge regionale 10 luglio 2006, n. 20 (avente natura di legge-provvedimento di approvazione) istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo» (confronta: T.a.r. Puglia, I sezione di Lecce, 7 novembre 2006, n. 5188; Consiglio di Stato, IV sezione, 10 agosto 2004, n. 5499; 24 marzo 2004, n. 1559).

È noto, infatti, che — alla stregua dell'insegnamento giurisprudenziale prevalente e condivisibile — la sopravvenienza della «legge-provvedimento» (e cioè, di un atto formalmente legislativo che tiene, tuttavia, luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispone, in concreto, su casi e rapporti specifici) determina l'improcedibilità del ricorso proposto contro l'originario atto amministrativo, in quanto il sindacato del giudice amministrativo incontra un limite insormontabile nell'intervenuta legificazione del provvedimento amministrativo (Consiglio di Stato, IV sezione, 23 settembre 2004, n. 6219).

D'altra parte, i diritti di difesa del cittadino, in caso di approvazione con legge di un atto amministrativo lesivo dei suoi interessi, non vengono sacrificati, ma si trasferiscono (secondo il regime di controllo proprio del provvedimento normativo *medio tempore* intervenuto) dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale.

In altri termini, il sistema di tutela giudiziaria segue la natura giuridica dell'atto contestato, sicché la legge-provvedimento, ancorché approvativa di un atto amministrativo, può essere (eventualmente) sindacata, previa intermediazione del giudice rimettente, solo dal suo giudice naturale, e cioè dalla Corte costituzionale (Consiglio di Stato, IV sezione, 19 ottobre 2004, n. 6727).

Quindi, l'attenzione del Tribunale deve concentrarsi sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla ricorrente (nella memoria difensiva finale).

La questione di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 8 della legge regionale 24 luglio 1997, n. 19, nelle parti relative alle misure di salvaguardia, non può — ad avviso del Collegio — essere ritenuta (attualmente) rilevante nel presente giudizio, poiché le predette misure di salvaguardia hanno cessato di avere efficacia all'atto dell'approvazione della legge regionale n. 20/2006 istitutiva del Parco naturale regionale di che trattasi.

Appare, invece, rilevante e non manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale di quest'ultima legge regionale, per l'allegata irragionevolezza delle sue disposizioni e perché la stessa non avrebbe tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo T.a.r. (nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al (corretto) contraddittorio con gli interessati ed al carattere necessariamente decisorio della Conferenza dei servizi di cui all'art. 6, quinto comma della legge regionale pugliese 24 luglio 1997, n. 19.

In via preliminare, il Tribunale ritiene sussistente il requisito della rilevanza della predetta questione di costituzionalità nel presente giudizio.

Occorre in proposito tener conto della complessa problematica dei rapporti con le garanzie di tutela giurisdizionale della particolare tipologia di legge-provvedimento *de qua* (c.d. legge di approvazione), che si caratterizza per il vincolo funzionale che la lega ai provvedimenti amministrati in precedenza adottati e si connota per il concorso della volontà legislativa con quella amministrativa nella definizione del contenuto dispositivo sostanziale definitivamente descritto dalla legge e si risolve, quanto al rapporto degli effetti prodotti dai due atti ed al relativo regime degli stessi, nell'assorbimento degli atti amministrativi approvati nella legge che li approva, della quale acquistano il valore e la forza formale e sostanziale.

Pertanto — da un lato — l'incidentale eccezione di illegittimità costituzionale è (a ben vedere) l'unico strumento processuale a disposizione della ricorrente per tutelare la propria posizione giuridica soggettiva nei confronti degli impugnati provvedimenti amministrativi, «assorbiti» dalla legge regionale che li ha «approvati»; e — dall'altro — è evidente che, solo nell'ipotesi in cui la Consulta dichiarasse l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 20/2006, il ricorso introduttivo del presente processo non andrebbe incontro alla declaratoria di improcedibilità.

Il Collegio è, poi, dell'avviso che i sollevati dubbi di costituzionalità in ordine al contenuto dispositivo della legge regionale pugliese 10 luglio 2006, n. 20, istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo», non risultano manifestamente infondati.

È opportuno, sul punto, premettere che corollario della soprariportata ricostruzione concettuale dell'assetto di tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo ancor più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di



potere, in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale degli atti amministrativi (Consiglio di Stato, IV sezione, 19 ottobre 2004, n. 6727).

In altri termini, il riconoscimento in capo al legislatore di un vasto ambito di discrezionalità deve essere opportunamente bilanciato attraverso la sottoposizione del relativo potere di apprezzamento al vaglio di costituzionalità sotto il profilo della non arbitrarietà e della ragionevolezza delle scelte: sindacato tanto più rigoroso quanto più marcata è la natura provvedimentale dell'atto sottoposto a controllo, e che investe — in considerazione della natura di atto sostanzialmente amministrativo della legge-provvedimento — anche gli atti amministrativi che ne sono il presupposto.

Tanto premesso, si osserva che le disposizioni degli artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 10 luglio 2006, n. 20, istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo», sembrano al Collegio porsi in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione per l'irragionevolezza delle disposizioni stesse, anche perché il Consiglio regionale (nell'approvare la predetta legge-provvedimento) non ha tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo t.a.r. (con le sentenze esecutive un. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al (corretto) contraddittorio con gli interessati ed al carattere necessariamente decisorio della Conferenza dei servizi di cui all'art. 6, quinto comma della legge regionale pugliese 24 luglio 1997, n. 19.

Infatti, per un verso, la (rinnovata) Conferenza dei servizi del 15 maggio 2006 si è tenuta (prematuramente) in una data in cui il termine per la presentazione delle osservazioni da parte degli interessati non era ancora scaduto, per altro verso, è mancata ogni decisione nella competente sede amministrativa in merito alle dodici osservazioni pervenute e, per altro verso ancora, non si è raggiunta l'unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni presenti in sede conferenziale circa la concreta perimetrazione dell'istituenda area protetta, avendo l'Amministrazione provinciale di Lecce espresso parere favorevole all'istituzione dell'area *de qua* solo a condizione (poi non avveratasi) che il perimetro del parco naturale venisse riportato a quello individuato nella originaria proposta da essa redatta.

In conclusione, sottolineato che era, invece, indispensabile (in forza del combinato disposto degli artt. 6 quinto comma della legge regionale n. 19/1997 e 27 della legge n. 142/1990, attuale art. 34 del T.U. n. 267/2000) raggiungere l'unanimità dei consensi delle pubbliche amministrazioni partecipanti nell'ambito di una Conferenza dei servizi di carattere decisorio (e non meramente istruttorio), il tribunale ritiene irragionevole e contraria al principio di buon andamento dell'attività amministrativa la scelta operata dagli articoli 1 e seguenti della legge regionale n. 20/2006 di istituire immediatamente (in tali condizioni) il parco naturale regionale di che trattasi, fissandone la perimetrazione — in spregio delle regole sulle competenze delineate dalla stessa regione nella legge regionale n. (19/1997 (così come interpretate da questo T.a.r.) — direttamente nella fase legislativa del procedimento, di cui al sesto comma dell'art. 6 della menzionata legge regionale n. 19/1997 (peraltro disattendendo, solo implicitamente, le osservazioni presentate in proposito dagli interessati).

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale, dispone la sospensione del giudizio iniziato con il ricorso indicato in epigrafe e deferisce alla Corte costituzionale la definizione della costituzionalità degli artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 10 luglio 2006, n. 20 (istitutiva del «Parco naturale regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo»), in relazione agli artt. 3 e 97 della Carta costituzionale.*

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

*Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale pugliese e comunicata al Presidente del Consiglio regionale pugliese.*

Così deciso in Lecce, nella Camera di consiglio del 10 gennaio 2007.

*Il Presidente:* RAVALLI

*Il consigliere relatore-estensore:* D'ARPE

## N. 444

*Ordinanza del 5 maggio 2006 emessa dal Giudice di pace di Barra  
nel procedimento civile promosso da Martullo Domenico contro comune di Napoli*

**Circolazione stradale - Sanzioni accessorie per violazioni del codice della strada - Confisca obbligatoria del ciclomotore o motoveicolo adoperato per commettere una delle violazioni amministrative di cui agli artt. 169, commi 2 e 7, 170 e 171 cod. strada (in specie, confisca per inosservanza dell'obbligo di indossare il casco protettivo) - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza sotto il triplice profilo della disparità di trattamento, della sproporzione della sanzione rispetto alla violazione commessa e dell'ingiustificata lesione del diritto di proprietà - Asserita violazione del principio di personalità della responsabilità penale estensibile alle sanzioni amministrative.**

- Codice della strada (d.lgs. 30.4.1992, n. 285), art. 213, comma 2-*sexies*, introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lett. c), n. 2, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito con modificazioni nella legge 17 agosto 2005, n. 168.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

## IL GIUDICE DI PACE

Nella causa civile iscritta al n. R.G. 9686/2005 avente ad oggetto opposizione, *ex art.* 23 legge n. 689/1981 a verbale di confisca di motoveicolo emessa *ex legge* n. 168/2005, tra Martullo Domenico, nato Napoli il 20 settembre 1963, residente in Napoli alla Via L. Volpicella n. 67, ricorrente, contro Comune di Napoli, in persona del Sindaco *pro tempore*, domiciliato presso la Casa comunale in Napoli alla Piazza Municipio, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Letto il ricorso introduttivo e gli atti di causa ed esaminate le richieste delle parti, rileva:

con ricorso depositato in cancelleria in data 17 novembre 2005 il sig. Martullo Domenico, come in epigrafe, proponeva opposizione avverso il verbale di confisca del proprio motoveicolo tg. CP - 77960 emessa dal comune di Napoli in data 5 ottobre 2005 e notificatagli in pari data ai sensi dell'art. 213, comma 2-*sexies* del codice della strada;

il giudice dubita della costituzionalità della citata norma, posta a base del provvedimento di confisca per le seguenti motivazioni.

*Rilevanza ai fini della decisione*

Preliminarmente il giudice osserva che la questione è rilevante ai fini della decisione, essendo oggetto del ricorso introduttivo la richiesta di annullamento dell'ordinanza di confisca, ordinanza che trova il suo unico fondamento nella citata normativa.

*Non manifesta infondatezza*

La questione di illegittimità costituzionale sollevata *ex officio* non è manifestamente infondata.

Difatti la legge n. 168/2005, nel convertire in legge il decreto legge n. 115/2005 ha introdotto nel codice della strada l'art. 213, comma 2-*sexies* che prevede la sanzione della confisca obbligatoria dei motoveicoli per chi violi gli artt. 169, commi 2 e 7, 170 e 171 del c.d.s.

Nella fattispecie in esame, come emerge dal verbale di affidamento in custodia del Comando di polizia municipale di Napoli prodotto in copia nel fascicolo di parte ricorrente, a carico di quest'ultimo fu accertata una violazione dell'art. 171 del c.d.s., relativa quindi all'obbligo di indossare casco regolarmente alla guida dei motoveicoli.

La norma censurata viola palesemente gli artt. 3 e 27 della Costituzione, per evidente contrasto con il principio di ragionevolezza, proporzionalità della sanzione ed uguaglianza.

Per quel che attiene al principio di uguaglianza tra i cittadini, difatti, è evidente che la discrezionalità del legislatore nella scelta delle sanzioni conseguenti ad una violazione non può travalicare la ponderata valutazione di fattispecie normative analoghe. Nel c.d.s. così come in altre leggi sono previste violazioni per comportamenti di pericolosità assimilabile — e finanche superiore — a quella di cui all'art. 171 c.d.s. (quali ad esempio il mancato utilizzo delle cinture di sicurezza in auto od il superamento dei limiti di velocità), che sono sanzionati in misura ridotta rispetto alla norma censurata.

La sproporzione e l'irragionevolezza della norma si palesano altresì poiché la sanzione accessoria della confisca del veicolo lede uno dei diritti costituzionalmente garantiti, che è quello della proprietà privata, diritto che viene leso ancor più evidente nell'ipotesi in cui il trasgressore non sia il proprietario del veicolo medesimo, che pertanto, senza sua colpa, si troverà privato del veicolo in conseguenza della confisca disposta a seguito di violazione commessa da terzi.

La Corte costituzionale si è già espressa per la declaratoria di incostituzionalità di norme che prevedevano la confisca, come nel caso della sentenza n. 110/1996 che dichiarò l'illegittimità dell'art. 134 comma 2 c.d.s. che disponeva la confisca del veicolo nell'ipotesi di carta di circolazione scaduta. La Corte ha più volte invitato il legislatore a «rimodellare il sistema della confisca ... al fine di evitare che l'applicazione giudiziale della sanzione amministrativa produca disparità di trattamento» e la norma censurata si pone in netto contrasto con tale orientamento della Corte.

Ciò stante il giudice ritiene preliminare all'esame del merito di giudizio *de quo*, e preliminarmente alla discussione, l'esame della costituzionalità dell'art. 213 comma 2-*sexies* c.d.s.

*P. Q. M.*

*Letti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge n. 87/1953, ritenutane la rilevanza e non manifesta infondatezza, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 213, comma 2-*sexies* del codice della strada per contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione nella parte in cui prevede la confisca di un ciclomotore o di un motoveicolo che sia stato adoperato per commettere una delle violazioni amministrative di cui agli artt. 169 commi 2 e 7, 170 e 171 c.d.s.;*

*Sospende il giudizio sino all'esito della sollevata questione;*

*Manda alla cancelleria di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale e di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio ed alle parti costituite nonché ai presidenti di Camera e Senato.*

Napoli - Barra, addì 5 maggio 2006

*Il giudice di pace:* GRANDONI

## N. 445

*Ordinanza del 5 maggio 2006 emessa dal Giudice di pace di Barra nel procedimento civile promosso da Salvo Lucia contro comune di San Giorgio a Cremano*

**Circolazione stradale - Sanzioni accessorie per violazioni del codice della strada - Confisca obbligatoria del ciclomotore o motoveicolo adoperato per commettere una delle violazioni amministrative di cui agli artt. 169, commi 2 e 7, 170 e 171 cod. strada (in specie, confisca per inosservanza dell'obbligo di indossare il casco protettivo) - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza sotto il triplice profilo della disparità di trattamento, della sproporzione della sanzione rispetto alla violazione commessa e dell'ingiustificata lesione del diritto di proprietà - Asserita violazione del principio di personalità della responsabilità penale estensibile alle sanzioni amministrative.**

- Codice della strada (d.lgs. 30.4.1992, n. 285), art. 213, comma 2-*sexies*, introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lett. c), n. 2, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito con modificazioni nella legge 17 agosto 2005, n. 168.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

## IL GIUDICE DI PACE

Nella causa civile iscritta al n. R.G. 7873/05 avente ad oggetto opposizione, ex art. 23 legge n. 689/1981 ad ordinanza comunale di confisca di motoveicolo emessa ex legge n. 168/2005, tra Salvo Lucia, nata a Napoli il 13 dicembre 1953, residente in Napoli alla via R. Marinare n. 440, ricorrente, contro comune San Giorgio a Cremano, in persona del sindaco *pro tempore* domiciliato presso la Casa comunale in S. Giorgio a Cremano alla piazza Vittorio Emanuele II, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Letto il ricorso introduttivo e gli atti di causa ed esaminate le richieste delle parti, rileva:

con ricorso depositato in cancelleria in data 10 ottobre 2005 Salvo Lucia, come in epigrafe, proponeva opposizione avverso la ordinanza di confisca del proprio motoveicolo Honda SH targato CC - 72715 emessa dal sindaco di S. Giorgio a Cremano in data 20 settembre 2005 e notificatole in pari data ai sensi dell'art. 213, comma 2-*sexies* del codice della strada;

il giudice dubita della costituzionalità della citata norma, posta a base del provvedimento di confisca per le seguenti motivazioni.

*Rilevanza ai fini della decisione*

Preliminarmente il giudice osserva che la questione è rilevante ai fini della decisione, essendo oggetto del ricorso introduttivo la richiesta di annullamento dell'ordinanza di confisca, ordinanza che trova il suo unico fondamento nella citata normativa.

*Non manifesta infondatezza*

La questione di illegittimità costituzionale sollevata *ex officio* non è manifestamente infondata.

Difatti la legge n. 168/05, nel convertire in legge il decreto-legge n. 115/2005 ha introdotto nel codice della strada l'art. 213 comma 2-*sexies* che prevede la sanzione della confisca obbligatoria dei motoveicoli per chi violi gli artt. 169, commi 2 e 7, 170 e 171 del codice della strada.

Nella fattispecie in esame, come emerge dal verbale di affidamento in custodia del Comando di polizia municipale di Napoli prodotto in copia nel fascicolo di parte ricorrente, a carico di quest'ultimo fu accertata una violazione dell'art. 171 del codice della strada, relativa quindi all'obbligo di indossare casco regolarmente alla guida dei motoveicoli.

La norma censurata viola palesemente gli artt. 3 e 27 della Costituzione, per evidente contrasto con il principio di ragionevolezza, proporzionalità della sanzione ed uguaglianza.

Per quel che attiene al principio di uguaglianza tra i cittadini, difatti, è evidente che la discrezionalità del legislatore nella scelta delle sanzioni conseguenti ad una violazione non può travalicare la ponderata valutazione di fattispecie normative analoghe. Nel codice della strada così come in altre leggi sono previste violazioni per comportamenti di pericolosità assimilabile — e finanche superiore — a quella di cui all'art. 171 codice della strada (quali ad esempio il mancato utilizzo delle cinture di sicurezza in auto od il superamento dei limiti di velocità), che sono sanzionati in misura ridotta rispetto alla norma censurata.

La sproporzione e l'irragionevolezza della norma si palesano, altresì, poiché la sanzione accessoria della confisca del veicolo lede uno dei diritti costituzionalmente garantiti, che è quello della proprietà privata, diritto che viene leso ancor più evidentemente nell'ipotesi in cui il trasgressore non sia il proprietario del veicolo medesimo, che pertanto, senza sua colpa, si troverà privato del veicolo in conseguenza della confisca disposta a seguito di violazione commessa da terzi.

La corte costituzionale si è già espressa per la declaratoria di incostituzionalità di norme che prevedevano la confisca, come nel caso della sentenza n. 110/1996 che dichiarò l'illegittimità dell'art. 134 comma 2 codice della strada che disponeva la confisca del veicolo nell'ipotesi di carta di circolazione scaduta. La Corte ha più volte invitato il Legislatore a «rimodellare il sistema della confisca ... al fine di evitare che l'applicazione giudiziale della sanzione amministrativa produca disparità di trattamento» e la norma censurata si pone in netto contrasto con tale orientamento della Corte.

Ciò stante il giudice ritiene preliminare all'esame del merito del giudizio *de quo*, e preliminarmente alla discussione, l'esame della costituzionalità dell'art. 213 comma 2-*sexies* codice della strada.

*P. Q. M.*

*Letti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge n. 87/1953, ritenutane la rilevanza e non manifesta infondatezza, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 213 comma 2-*sexies* del codice della strada per contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione nella parte in cui prevede la confisca di un ciclomotore o di un motoveicolo che sia stato adoperato per commettere una delle violazioni amministrative di cui agli artt. 169 commi 2 e 7, 170 e 171 del codice della strada;*

*Sospende il giudizio sino all'esito della sollevata questione;*

*Manda alla cancelleria di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale e di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio ed alle parti costituite nonché ai presidenti di Camera e Senato.*

Napoli - Barra, addì 5 maggio 2006

*Il giudice di pace:* GRANDONI

## N. 446

*Ordinanza del 6 novembre 2006 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Ascoli Piceno  
sui ricorsi riuniti proposti da Spaziani Maria Rita contro comune di Grottammare*

**Imposte e tasse - Imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) - Disciplina di proroga dei termini per la liquidazione dell'imposta - Deroga al principio di improrogabilità dei termini di prescrizione e decadenza per gli accertamenti di imposta - Ricorso avverso avvisi di liquidazione dell'I.C.I. - Denunciata violazione dell'art. 77 Cost. per difetto dei presupposti costituzionali per la decretazione d'urgenza.**

- Decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314, art. 1-*quater*, aggiunto dalla legge 1° marzo 2005, n. 26.
- Costituzione, art. 77.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente Ordinanza, sul ricorso n. 78/2006, depositato il 23 gennaio 2006, avverso avviso di liquidazione n. 1721 I.C.I. 2000, contro Comune di Grottammare, difeso da Rosati Paolo, Via Carducci, 64 - 63039 San Benedetto Del Tronto (Ascoli Piceno), proposto dal ricorrente Spaziani Maria Rita, via Dei Ligustri, 1 - 63013 Grottammare (AP), difesa da Di Buò Mario, piazza P. Fazzini 8, int. 11 - 63039 San Benedetto Del Tronto (AP); sul ricorso n. 79/2006 depositato il 23 gennaio 2006, avverso avviso di liquidazione n. 1122 I.C.I. 2003, contro Comune di Grottammare, difeso da Rosati Paolo, via Carducci, 64 - 63039 San Benedetto Del Tronto (AP) proposto dal ricorrente Spaziani Maria Rita, via Dei Ligustri 1 - 63013 Grottammare (AP) difeso da Di Buò Mario, piazza P. Fazzini, 8/int. 11 - 63039 San Benedetto del Tronto (AP); sul ricorso n. 80/2006 depositato il 23 gennaio 2006, avverso avviso di liquidazione n. 1484 I.C.I. 2001 contro Comune di Grottammare difeso da Rosati Paolo, via Carducci, 64 - 63039 San Benedetto del Tronto (AP), proposto dal ricorrente Spaziani Maria Rita, via Dei Ligustri 1 - 63013 Grottammare (AP) difeso da Di Buò Mario, piazza P. Fazzini n. 8/int. 11 - 63039 San Benedetto del Tronto (AP); sul ricorso n. 82/2006 depositato il 23 gennaio 2006, avverso avviso di liquidazione n. 1314 I.C.I. 2002, contro Comune di Grottammare, difeso da Rosati Paolo, via Carducci, 64 - 63039 San Benedetto Del Tronto (AP), proposto dal ricorrente Spaziani Maria Rita, via Dei Ligustri 1 - 63013 Grottammare (AP), difeso da Di Buò Mario, piazza P. Fazzini, n. 8/int. 11 - 63039 San Benedetto del Tronto (AP).

I ricorsi vengono riuniti per connessione soggettiva ed oggettiva.

Parte ricorrente eccepisce la legittimità degli accertamenti per intervenuta prescrizione del termine, diritto alla difesa, violazione dell'art. 97 della Costituzione italiana, violazione dell'art. 6, legge n. 212/2000 e violazione degli art. 5, 8 e 11, d.lgs. n. 504/1992.

L'Ufficio eccepisce con controdeduzioni costituendosi in giudizio argomentando che essendo i termini stati prorogati gli atti posti in essere sono tutti legittimi e che, nel merito, sono state prese in considerazione tutte le condizioni favorevoli al contribuente e quindi conclude con la richiesta di rigetto dei ricorsi e condanna alle spese.

La Commissione preliminarmente esamina la circostanza della illegittimità in relazione alla violazione della legge n. 212 del 2000 ( Statuto del contribuente) ed all'art. 77 della Costituzione italiana.

Ritenuto che la normativa sospetta di incostituzionalità istituisce, in deroga all'art. 3, comma 3, legge 27 luglio 2000, n. 212, una proroga per termini per l'I.C.I. che al momento della entrata in vigore della proroga, peraltro erano scaduti;

Rilevato che tale proroga è stata giustificata «per la straordinaria necessità e urgenza» di assicurare la funzionalità degli enti locali;

Rilevato che in termini I.C.I. si sono avute nel tempo già le seguenti proroghe: art. 18, comma 4, legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Finanziaria 2001); art. 1, comma 67, legge 31 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria 2005); tutte in deroga all'art. 3, comma 3, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto del contribuente);

Rilevato inoltre che tale deroga, in realtà reiterata in altre precedenti occasioni, lunghi dal sanare una situazione «straordinaria ed urgente» appare prendere atto di una congenita incapacità degli Enti locali di rispettare i termini;

Rilevato ancora che ciò comporta violazione dell'art. 77 della Costituzione italiana, a nulla importando che la modifica si sia avuta solo in sede di conversione, in quanto in tale norma appare irrazionalmente volta a prendere atto di una cronica deficienza degli Enti locali, con il falso presupposto che sia «straordinario» e «solo riferentesi al periodo in cui è emanato il d.l. n. 314/2004 convertito, con modificazioni, con la legge 1° marzo 2005, n. 26».

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità incostituzionale, per contrasto con l'art. 77 della Costituzione, della proroga disposta in deroga all'art. 3, comma 3, dello Statuto del contribuente.*

*Ritiene la Commissione assolutamente rilevante la questione di legittimità costituzionale nel presente giudizio in quanto solo dalla decisione sulla stessa dipende il contenuto della pronuncia che questa Commissione tributaria si è riservata di prendere.*

*Dichiara la sospensione del presente giudizio e la trasmissione immediata alla Corte costituzionale.*

*Manda alla segreteria per le notifiche di rito alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri.*

Così deciso in Ascoli Piceno, il 6 Novembre 2006.

*Il Presidente:* MERLETTI

*Il relatore-estensore:* ORSINI

07C0763

N. 447

*Ordinanza del 6 novembre 2006 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Ascoli Piceno sul ricorso proposto da Spaziani Gianluigi contro Comune di Grottammare*

**Imposte e tasse - Imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) - Disciplina di proroga dei termini per la liquidazione dell'imposta - Deroga al principio di improrogabilità dei termini di prescrizione e decadenza per gli accertamenti di imposta - Ricorso avverso avvisi di liquidazione dell'I.C.I. - Denunciata violazione dell'art. 77 Cost. per difetto dei presupposti costituzionali per la decretazione d'urgenza.**

- Decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314, art. 1-*quater*, aggiunto dalla legge 1° marzo 2005, n. 26.
- Costituzione, art. 77.

#### LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza, sul ricorso n. 81/2006, depositato il 23 gennaio 2006, avverso avviso di liquidazione n. 1483 I.C.I. 2001, contro comune di Grottammare, difeso da Rosati Paolo, via Carducci n. 64 - 63039 San Benedetto del Tronto (Ascoli Piceno), proposto dal ricorrente Spaziani Gianluigi, via dei Ligustri 1 - 63013 Grottammare (Ascoli Piceno), difeso da: Di Buò Mario, piazza P. Fazzini, n. 8 interno n. 11 - 63039 San Benedetto del Tronto (Ascoli Piceno).

Parte ricorrente eccepisce la legittimità degli accertamenti per intervenuta prescrizione del termine, diritto alla difesa, violazione dell'art 97 della Costituzione italiana, violazione dell'art. 6, legge n. 212/2000 e violazione degli art. 5, 8 e 11 d.lgs. n. 504/1992.

L'Ufficio eccepisce con controdeduzioni costituendosi in giudizio argomentando che essendo i termini stati prorogati gli atti posti in essere sono tutti legittimi e che, nel merito, sono state prese in considerazione tutte le condizioni favorevoli al contribuente e quindi conclude con la richiesta di rigetto dei ricorsi e condanna alle spese.

La Commissione preliminarmente esamina la circostanza della illegittimità in relazione alla violazione della legge n. 212 del 2000 (Statuto del contribuente) ed all'art 77 della Costituzione italiana.

Ritenuto che la normativa sospetta di incostituzionalità istituisce in deroga all'art 3, comma 3, legge 27 luglio 2000, n. 212, una proroga per termini per l'I.C.I. che al momento della entrata in vigore della proroga, peraltro erano scaduti:

Rilevato che tale proroga è stata giustificata «per la straordinaria necessità e urgenza» di assicurare la funzionalità degli Enti locali;

Rilevato che in termini I.C.I. si sono avute nel tempo già le seguenti proroghe: art 18, comma 4, legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Finanziaria 2001); art 1, comma 67, legge 31 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria 2005) tutte in deroga all'art 3, comma 3, della legge 27 luglio 2000 n. 212 (Statuto del contribuente);

Rilevato inoltre che tale deroga, in realtà reiterata in altre precedenti occasioni lungi dal sanare una situazione «straordinaria ed urgente» appare prendere atto di una congenita incapacità degli Enti locali di rispettare i termini;

Rilevato ancora che ciò comporta violazione dell'art 77 della Costituzione italiana a nulla importando che la modifica si sia avuta solo in sede di conversione, in quanto in tale norma appare irrazionalmente volta a prendere atto di una cronica deficienza degli Enti locali, con il falso presupposto che sia «straordinario» e «solo riferentesi al periodo in cui è emanato il d.l. n. 314/2004 convertito, con modificazioni, con la legge 1° marzo 2005, n. 26».

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità incostituzionale, per contrasto con l'art. 77 della Costituzione della proroga disposta in deroga all'art. 3, comma 3, dello Statuto del contribuente.*

*Ritiene la Commissione assolutamente rilevante la questione di legittimità costituzionale nel presente giudizio in quanto solo dalla decisione sulla stessa dipende il contenuto della pronuncia che questa Commissione tributaria si è riservata di prendere.*

*Dichiara la sospensione del presente giudizio e la trasmissione immediata alla Corte costituzionale.*

*Manda alla segreteria per le notifiche di rito alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri.*

Così deciso in Ascoli Piceno, il 6 novembre 2006.

*Il Presidente:* MERLETTI

*Il relatore-estensore:* GABRIELLI

07C0766

N. 448

*Ordinanza del 6 novembre 2006 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Ascoli Piceno sul ricorso proposto da Spaziani Gianluigi contro Comune di Grottammare*

**Imposte e tasse - Imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) - Disciplina di proroga dei termini per la liquidazione dell'imposta - Deroga al principio di improrogabilità dei termini di prescrizione e decadenza per gli accertamenti di imposta - Ricorso avverso avvisi di liquidazione dell'I.C.I. - Denunciata violazione dell'art. 77 Cost. per difetto dei presupposti costituzionali per la decretazione d'urgenza.**

- Decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314, art. 1-*quater*, aggiunto dalla legge 1° marzo 2005, n. 26.
- Costituzione, art. 77.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza, sul ricorso n. 83/2006, depositato il 23 gennaio 2006, avverso avviso di liquidazione n. 1720 I.C.I. 2000, contro comune di Grottammare, difeso da: Rosati Paolo, via Carducci n. 64 - 63039 San Benedetto del Tronto (Ascoli Piceno), proposto dal ricorrente: Spaziani Gianluigi, via dei Ligustri n. 1 - 63013 Grottammare (Ascoli Piceno), difeso da: Di Buò Mario, piazza P. Fazzini n. 8 - Int. 11 - 63039 San Benedetto del Tronto (Ascoli Piceno).

Parte ricorrente eccepisce la legittimità degli accertamenti per intervenuta prescrizione del termine, diritto alla difesa, violazione dell'art. 97 della Costituzione italiana, violazione dell'art 6 legge n. 212/2000 e violazione degli artt. 5, 8 e 11, d.lgs. n. 504/1992.

L'Ufficio eccepisce con controdeduzioni costituendosi in giudizio argomentando che essendo i termini stati prorogati gli atti posti in essere sono tutti legittimi e che, nel merito, sono state prese in considerazione tutte le condizioni favorevoli al contribuente e quindi conclude con la richiesta di rigetto dei ricorsi e condanna alle spese.

La Commissione preliminarmente esamina la circostanza della illegittimità in relazione alla violazione della legge n. 212 del 2000 (Statuto del contribuente) ed all'art 77 della Costituzione italiana.



Ritenuto che la normativa sospetta di incostituzionalità istituisce, in deroga all'art 3, comma 3, legge 27 luglio 2000, n. 212, una proroga per termini per l'I.C.I. che, al momento della entrata in vigore della proroga, peraltro erano scaduti;

Rilevato che tale proroga è stata giustificata «per la straordinaria necessità e urgenza» di assicurare la funzionalità degli enti locali;

Rilevato che in termini I.C.I. si sono avute nel tempo già le seguenti proroghe: art 18, comma 4, legge 23 dicembre 2000, n. 388 (finanziaria 2001); art. 1, comma 67, legge 31 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria 2005), tutte in deroga all'art. 3, comma 3, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto del contribuente);

Rilevato inoltre che tale deroga, in realtà reiterata in altre precedenti occasioni, lungi dal sanare una situazione «straordinaria ed urgente» appare prendere atto di una congenita incapacità degli enti locali di rispettare i termini;

Rilevato ancora che ciò comporta violazione dell'art. 77 della Costituzione italiana, a nulla importando che la modifica si sia avuta solo in sede di conversione, in quanto in tale norma appare irrazionalmente volta a prendere atto di una cronica deficienza degli enti locali, con il falso presupposto che sia «straordinario» e «solo riferentesi al periodo in cui è emanato il d.l. n. 314/2004 convertito, con modificazioni, con la legge 1° marzo 2005, n. 26;

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 77 della Costituzione, della proroga disposta in deroga all'art. 3, comma 3, dello statuto del contribuente.*

*Ritiene la Commissione assolutamente rilevante la questione di legittimità costituzionale nel presente giudizio, in quanto solo dalla decisione sulla stessa dipende il contenuto della pronuncia che questa Commissione tributaria si è riservata di prendere.*

*Dichiara la sospensione del presente giudizio e la trasmissione immediata alla Corte costituzionale.*

*Manda alla segreteria per le notifiche di rito alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri.*

Così deciso in Ascoli Piceno, il 6 novembre 2006.

*Il Presidente: MERLETTI*

*Il relatore-estensore: GABRIELLI*

07C0767

N. 449

*Ordinanza del 6 novembre 2006 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Ascoli Piceno sul ricorso proposto da Spaziani Antonio contro comune di Grottammare*

**Imposte e tasse - Imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) - Disciplina di proroga dei termini per la liquidazione dell'imposta - Deroga al principio di improrogabilità dei termini di prescrizione e decadenza per gli accertamenti di imposta - Ricorso avverso avvisi di liquidazione dell'I.C.I. - Denunciata violazione dell'art. 77 Cost. per difetto dei presupposti costituzionali per la decretazione d'urgenza.**

- Decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314, art. 1-*quater*, aggiunto dalla legge 1° marzo 2005, n. 26.
- Costituzione, art. 77.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza, sul ricorso n. 84/06 depositato il 23 gennaio 2006, avverso avviso di liquidazione n. 1130 I.C.I. 2002 contro comune di Grottammare difeso da: Rosati Paolo, via Carducci 64 63039 San Benedetto del Tronto (AP), proposto dal ricorrente: Spaziani Antonio, via dei Ligustri, 1 - 63013 Grottammare (AP), difeso da: Di Buò Mario, Piazza P. Fazzini n. 8 int. 1 - 630S9 San Benedetto Del Tronto (AP).

Parte ricorrente eccepisce la legittimità degli accertamenti per intervenuta prescrizione del termine, diritto alla difesa, violazione dell'art. 97 della Costituzione italiana, violazione dell'art. 6, legge n. 212/2000 e violazione degli artt. 5, 8 e 11, d.lgs 504/1992.

L'Ufficio eccepisce con controdeduzioni costituendosi in giudizio argomentando che essendo i termini stati prorogati gli atti posti in essere sono tutti legittimi e che, nel merito, sono state prese in considerazione tutte le condizioni favorevoli al contribuente e quindi conclude con la richiesta di rigetto dei ricorsi e condanna alle spese.

La Commissione preliminarmente esamina la circostanza della illegittimità in relazione alla violazione della legge n. 212 del 2000 (Statuto del contribuente) ed all'art. 77 della Costituzione italiana.

Ritenuto che la normativa sospetta di incostituzionalità istituisce, in deroga all'art. 3 comma 3, legge 27 luglio 2000, n. 212, una proroga per termini per l'ICI che, al momento della entrata in vigore della proroga, peraltro erano scaduti;

Rilevato che tale proroga è stata giustificata «per la straordinaria necessità e urgenza» di assicurare la funzionalità degli Enti locali;

Rilevato che in termini ICI si sono avute nel tempo già le seguenti proroghe: art. 18, comma 4, legge 23 dicembre 2000 n. 388 (Finanziaria 2001); art. 1, comma 67, legge 31 dicembre 2004 n. 311 (Finanziaria 2005), tutte in deroga all'art. 3 comma 3, della legge 27 luglio 2000 n. 212 (Statuto del Contribuente)

Rilevato inoltre che tale deroga, in realtà reiterata in altre precedenti occasioni, lungi dal sanare una situazione «straordinaria ed urgente» appare prendere atto di una congenita incapacità degli Enti locali di rispettare i termini;

Rilevato ancora che ciò comporta violazione dell'art. 77 della Costituzione italiana, a nulla importando che la modifica si sia avuta solo in sede di conversione, in quanto in tale norma appare irrazionalmente volta a prendere atto di una cronica deficienza degli Enti locali, con il falso presupposto che sia «straordinario» e «solo riferentesi al periodo in cui è emanato il d.l. n. 314/2004, convertito, con modificazioni con la legge n. 1° marzo 2005 n. 26».

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità incostituzionale, per contrasto con l'art. 77 della Costituzione, della proroga disposta in deroga all'art. 3 comma 3, dello statuto del contribuente.*

*Ritiene la Commissione assolutamente rilevante la questione di legittimità costituzionale nel presente giudizio. in quanto solo dalla decisione sulla stessa dipende il contenuto della pronuncia che questa Commissione tributaria si è riservata di prendere.*

*Dichiara la sospensione del presente giudizio e la trasmissione immediata alla Corte costituzionale.*

*Manda alla segreteria per le notifiche di rito alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri.*

Così deciso in Ascoli Piceno, il 6 novembre 2006.

*Il Presidente:* MERLETTI

*Il relatore estensore:* GABRIELLI

## N. 450

*Ordinanza del 18 gennaio 2007 emessa dal Tribunale di Potenza  
sul ricorso proposto da S.E.M. S.p.A. - Società Esattorie Meridionali*

**Procedimento civile - Spese processuali - Ricorso per la nomina di curatore ad eredità giacente - Cessazione della giacenza per carenza di attivo ereditario - Liquidazione delle spettanze dovute al curatore a titolo di onorario e di rimborso delle spese sostenute per l'adempimento dell'incarico - Previsto onere a carico del ricorrente alla stregua della normativa vigente - Omessa previsione dell'anticipazione erariale per le spese e gli onorari spettanti al curatore nel caso di cessazione della procedura per carenza dell'attivo ereditario - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Asserita lesione del diritto di difesa.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 8, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

## IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento iscritto al n. 81/2005 R.G. Vol. Giur., avente ad oggetto la nomina di un curatore all'eredità giacente del defunto Moscogiuri Francesco, nato a Viggiano (Potenza) il 13 ottobre 1937 e deceduto a Marsicovetere (Potenza) il 9 dicembre 1999, su istanza della «S.E.M. S.p.A. - Società Esattorie Meridionali», con sede in Potenza, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*.

## I

Con ricorso depositato il 15 febbraio 2005, la «S.E.M. S.p.A. - Società Esattorie Meridionali» adiva il Tribunale di Potenza, chiedendo la nomina di un curatore all'eredità giacente del defunto Moscogiuri Francesco, nato a Viggiano (Potenza) il 13 ottobre 1937 e deceduto a Marsicovetere (Potenza) il 9 dicembre 1999. Assumendo di essere creditrice del *de cuius*, nella qualità di concessionaria del servizio di riscossione dei tributi per la Provincia di Potenza, la ricorrente deduceva che i suoi successibili *ex lege* - nelle persone di Moscogiuri Cosimo Rocco, Moscogiuri Enrico, Moscogiuri Lucia, Moscogiuri Lucia, Moscogiuri Antonietta e Moscogiuri Vincenza Anna - avevano congiuntamente rinunciato all'eredità, a mezzo di rogito redatto dal notaio Beatrice Simone da Potenza il 6 maggio 2000, rep. n. 39396. Acquisiti taluni documenti, con decreto reso il 19 aprile 2005, il giudice designato nominava il curatore dell'eredità giacente nella persona dell'avv. Michele De Bonis da Potenza. Con dichiarazione depositata il 10 maggio 2005, quest'ultimo accettava l'incarico conferitogli, prestando il giuramento di rito all'udienza camerale del 9 giugno 2005. Il decreto di nomina era pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Foglio delle inserzioni del 15 giugno 2005, n. 137, avviso C-12077 (a pagamento). Con relazione depositata il 13 febbraio 2006, il curatore dell'eredità giacente rendeva il conto della propria gestione, riferendo, tra l'altro: 1) che Tempone Pasqualina, coniuge superstite del *de cuius*, aveva dichiarato l'inesistenza di beni mobili o immobili di cui lo stesso fosse proprietario o possessore in vita; 2) che l'inesistenza di beni immobili era stata confermata dalla consultazione dei registri immobiliari; 3) che l'espletamento dell'incarico conferitogli aveva comportato l'anticipazione di spese per euro 225,47 (duecentoventicinque virgola quarantasette).

Pertanto, egli chiedeva l'approvazione del rendiconto, la liquidazione (ove possibile) del compenso spettante-gli secondo la tariffa professionale ed il rimborso delle spese anticipate nell'espletamento dell'incarico conferitogli. Instaurato il contraddittorio nei confronti della ricorrente, il giudice designato si riservava per la decisione all'udienza del 9 giugno 2006.

## II

Secondo l'interpretazione datane dalla giurisprudenza di legittimità (in epoca anteriore all'entrata in vigore del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115, portante il «testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia»), la definizione di «ausiliario del giudice» come colui che esercitava una funzione strumentale al provvedimento che il giudice emetteva a chiusura di un determinato procedimento non si poteva ritenere esau-

stiva, dal momento che, come pure era stato generalmente evidenziato dalla dottrina, si palesava necessario prendere in esame anche elementi estrinseci e formali (quali l'essere l'ausiliare estraneo all'ufficio ed alle parti, l'aver egli prestato la sua attività in relazione ad un processo od in occasione dello stesso, al fine precipuo di consentirne lo svolgimento o di realizzarne le finalità particolari, l'aver ricevuto l'incarico da un organo giudiziario, l'essere l'incarico stesso caratterizzato da temporaneità ed occasionalità) (vedasi, in motivazione: Cass. SS.UU., 21 novembre 1997, n. 11619).

Si doveva, così, ritenere che ausiliare del giudice fosse il privato «esperto in una determinata arte o professione» e, in generale, idoneo «al compimento di atti che il giudice non può compiere da solo» (così l'art. 68 cod. proc. civ.) temporaneamente incaricato di una pubblica funzione, il quale, sulla base della nomina effettuata da un organo giurisdizionale secondo le norme del codice o di leggi speciali, prestava la sua attività in occasione di un processo, in guisa da renderne possibile lo svolgimento o consentirne la realizzazione delle particolari sue finalità.

In tale ottica, ben poteva il curatore dell'eredità giacente essere annoverato tra gli «ausiliari del giudice», ricorrendo gli elementi, obiettivi e subbiettivi, innanzi indicati. Doveva, infatti, sul punto anche considerarsi che gli artt. 528 ss. cod. civ. attribuivano specificamente al pretore al tribunale, dopo le modifiche apportate dall'art. 145 del d.lgs. 19 febbraio 1998 n. 51) il compito di provvedere alla conservazione del patrimonio ereditario nel caso in cui il chiamato non fosse nel possesso dei beni ereditari e non avesse ancora accettato l'eredità; che tale compito notoriamente veniva svolto mediante il compimento di numerose, complesse e multiformi attività, che il pretore (il Tribunale, dopo le modifiche apportate dagli artt. 105 e 144 del d.lgs. 19 febbraio 1998 n. 51, rispettivamente, agli artt. 782 s. cod. proc. civ. e 529 s. cod. civ.) poteva non essere «in grado di compiere da sé solo» e che invece richiedevano l'assistenza di «esperti in una determinata arte o professione» o di «persona idonea» (art. 68, primo comma, cod. proc. civ.); che la strumentalità del compito affidato al curatore rispetto a quello del pretore (del tribunale, dopo le modifiche apportate dagli artt. 105 e 144 del d.lgs. 19 febbraio 1998 n. 51, rispettivamente, agli artt. 782 s. cod. proc. civ. e 529 s. cod. civ.) emergeva chiaramente sia dalla prestazione del giuramento, previsto dall'art. 193 disp. att. cod. proc. civ., di «custodire e amministrare fedelmente i beni dell'eredità», sia dall'attività di direzione e di sorveglianza svolta costantemente dalla stesso pretore (dallo stesso tribunale, dopo le modifiche apportate dall'art. 105 del d.lgs. 19 febbraio 1998 n. 51) ai sensi dell'art. 782 cod. proc. civ. e caratterizzata da appositi provvedimenti lungo l'intero *iter* del procedimento, sia dal provvedimento finale con il quale veniva dichiarata chiusa la procedura, al quale consegnavano l'approvazione del rendiconto e la consegna all'erede del patrimonio ereditario convenientemente gestito (vedasi, in motivazione: Cass. SS.UU., 21 novembre 1997, n. 11619).

Né a conclusioni contrarie poteva pervenirsi in considerazione del fatto che l'art. 68 cod. proc. civ. non annoverasse — in termini espliciti — il curatore dell'eredità giacente tra gli «ausiliari del giudice», perché esso apertamente definiva tali soltanto il custode ed il consulente tecnico d'ufficio, ma, prevedendo «altri ausiliari» nei «casi previsti dalla legge o quando ne sorga la necessità», dava adito ad una categoria aperta, nella quale rientravano tutti i soggetti privati chiamati a prestare la loro attività in occasione di un processo ed in relazione a concrete necessità individuabili di volta in volta dal giudice (od anche dal cancelliere o dall'ufficiale giudiziario).

Nè, per altro aspetto, si poteva ritenere che il procedimento camerale non fosse idoneo ad assicurare il rispetto di diritti soggettivi e del principio del contraddittorio. In particolare, non era conferente il rilievo che la liquidazione del compenso atteneva ad un diritto soggettivo, perché la tutela di quest'ultimo veniva assicurata sia in prime cure, con la partecipazione al procedimento di ogni controinteressato, sia in sede di gravame con il ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 111 Cost., mentre l'omessa previsione da parte del legislatore del principio del doppio grado di merito non violava precetti di natura costituzionale.

Doveva, pertanto, conclusivamente ritenersi che, in forza degli artt. 68 cod. proc. civ. e 52 disp. att. cod. proc. civ., il compito di liquidare il compenso al curatore dell'eredità giacente spettava allo stesso pretore (allo stesso tribunale, dopo le modifiche apportate dall'art. 145 del d.lgs. 19 febbraio 1998 n. 51 all'art. 528 cod. civ.) che l'avesse in precedenza nominato: ciò, peraltro, nel rispetto della *ratio* dell'art. 52 disp. att. cod. proc. civ., essendo parso al legislatore che il giudice che avesse seguito l'attività dell'ausiliare nel corso del suo diuturno espletamento fosse meglio informato della qualità e dell'importanza della stessa ed in grado di provvedere meglio di altri, *ex causa cognita*, alla liquidazione del compenso (vedasi, in motivazione: Cass. SS.UU., 21 novembre 1997, n. 11619).

In seguito, l'art. 3, lett. n, del d.P.R. 31 maggio 2002 n. 115 ha tipizzato la più ampia figura dell'«ausiliare del magistrato», definendolo come «il perito, il consulente tecnico, l'interprete, il traduttore e qualunque altro soggetto competente, in una determinata arte o professione o comunque idoneo al compimento di atti, che il magistrato o il funzionario addetto all'ufficio può nominare a norma di legge».

Ad ogni buon conto, la ricostruzione proposta in precedenza dalla giurisprudenza di legittimità con riguardo alla natura giuridica del curatore dell'eredità giacente appare, sostanzialmente, compatibile con l'attuale nozione di «ausiliario del magistrato», essendo rimasti immutati i caratteri distintivi di siffatta figura nel novellato contesto del sistema normativo.

Pertanto, la liquidazione delle «spettanze» (comprenditive di «onorario» e «rimborso delle spese sostenute per l'adempimento dell'incarico»: art. 49, primo comma, del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115) dovute al curatore dell'eredità giacente (al termine dell'incarico espletato) è ora disciplinata dall'art. 168 del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115, il quale — al pari che per ogni altro «ausiliario» di nomina giudiziale — ne riconosce la competenza al «magistrato che procede».

### III

Posta in siffatti termini la configurazione del c.d. «diritto vivente», è il caso di precisare che il legislatore si è limitato a prevedere la cessazione della curatela (*recte*: della giacenza) per accettazione dell'eredità (art. 532 cod. civ.). Ciò non di meno, l'interpretazione dottrinale ha individuato altre cause di cessazione della giacenza, fra le quali rientra anche la carenza (originaria o sopravvenuta) di attivo ereditario (ipotesi verificatesi, per l'appunto, nella fattispecie *sub judice*).

Ora, l'obbligazione relativa alle spettanze dovute al curatore dell'eredità giacente è normalmente destinata a gravare su chi acquista l'eredità (quindi, anche in caso di devoluzione *ex lege* a favore dello Stato, ai sensi dell'art. 586 cod. civ.).

Viceversa, il principio enunciato in ordine alla corresponsione dell'onorario ed al rimborso delle spese al curatore dell'eredità giacente non può valere nell'ipotesi di carenza (originaria o sopravvenuta) di attività, non essendovi alcun soggetto chiamato a subentrare nell'*universum jus defuncti*.

Tuttavia, il legislatore non ha dettato una disciplina specifica *in subjecta materia*.

Con riferimento al rimborso delle spese relative al procedimento di nomina del curatore dell'eredità giacente che sia stato promosso d'ufficio, l'art. 148 del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 si è limitato a distinguere le «spese prenotate a debito» (il contributo unificato; i diritti di copia) e le «spese anticipate dall'erario» (le spese di spedizione; le indennità di trasferta degli ufficiali giudiziari per le notificazioni richieste d'ufficio; le indennità e le spese di viaggio spettanti a magistrati ed appartenenti agli uffici per il compimento di atti del procedimento fuori della sede in cui si svolge; le spese per la pubblicità dei provvedimenti giudiziari), stabilendo che entrambe siano poste a carico dell'erede, in caso di accettazione successiva, ovvero a carico del curatore, nella qualità, se il procedimento si conclude senza che intervenga accettazione.

Secondo la relazione governativa al d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115, «... la norma in commento recepisce l'istituto del recupero delle spese così come esso vive nell'ordinamento sulla base dei principi generali», per cui, «all'esito della procedura (tendente all'inventario, alla gestione, alla liquidazione dell'eredità), il giudice pone le spese in questione a carico del curatore, nella qualità; quindi a carico dell'eredità (devoluta allo Stato ai sensi dell'art. 586 c.c.)»; viceversa, «se successivamente alla nomina del curatore dell'eredità giacente, interviene accettazione dell'eredità, con conseguente cessazione delle funzioni da parte del curatore, *ex art. 532 c.c.*, il giudice pone le spese della procedura a carico dell'erede».

«Naturalmente, se l'eredità giacente è a istanza di parte, o di parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, ritornano le regole generali». In altri termini, si applica la disciplina dettata dall'art. 8 del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115, secondo cui le spese del procedimento sono anticipate dalla parte ovvero, in caso di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, sono anticipate dall'erario o prenotate a debito secondo la previsione dell'art. 131 del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115.

Più specificamente, con riguardo agli «ausiliari del magistrato», l'art. 131, terzo comma e quarto comma, lett. c), del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 dispone che gli onorari sono prenotati a debito (ove non ne sia possibile la ripetizione), mentre le indennità e le spese di viaggio, nonché le spese per l'adempimento dell'incarico, sono anticipate dall'erario.

Pertanto, in caso di procedimento promosso su istanza di parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, l'onere economico delle spettanze dovute al curatore dell'eredità giacente, qualora vi sia carenza (originaria o sopravvenuta) di attività, viene comunque a gravare sull'erario secondo il distinto regime della prenotazione a debito (onorari) o dell'anticipazione (indennità e spese di viaggio; spese per l'adempimento dell'incarico).

Viceversa, in caso di procedimento promosso su istanza di parte non ammessa al patrocinio a spese dello Stato, la carenza (originaria o sopravvenuta) di attività pone la questione dell'individuazione del soggetto obbligato alla corresponsione dell'onorario ed al rimborso delle spese nei confronti del curatore dell'eredità giacente.

In totale assenza di specifici riferimenti nell'ordinamento vigente, non resterebbe all'interprete che applicare la norma generale dell'art. 8, primo comma, del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 (ricalcata sul testo dell'art. 90 cod. proc. civ.), in base alla quale il costo della giacenza (onorario e spese) verrebbe a gravare sulla parte proponente l'istanza di nomina del curatore, non potendo esservi alcun acquisto *jure hereditario*.

#### IV

Su tali premesse in punto di diritto, l'adito giudicante valuta di dover sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 («testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia»), denunciando la violazione degli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui esso non prevede che, nella procedura di eredità giacente attivata su istanza di parte, di cui sia dichiarata la cessazione per carenza (originaria o sopravvenuta) di attività, le spese e gli onorari al curatore siano anticipate dall'erario.

#### V

La questione appare rilevante ai fini della decisione. Difatti, il procedimento non può essere definito indipendentemente dalla sua risoluzione, per la semplice ragione che la rigorosa applicazione della norma richiamata nell'attuale formulazione farebbe gravare su colui che abbia chiesto la nomina del curatore dell'eredità giacente, non soltanto le spese della procedura (secondo l'elencazione contenuta nell'art. 148 del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115), ma anche i costi della gestione (in particolare, l'onorario da corrispondere e le spese da rimborsare al curatore).

#### VI

La questione non è manifestamente infondata.

Difatti, se è vero che la sopportazione delle spese della procedura trova la sua giustificazione nell'assunzione dell'iniziativa volta alla dichiarazione della giacenza ereditaria, essendo preciso interesse dell'istante addivenire alla nomina del curatore (ad esempio, per esercitare un diritto o un'azione nei confronti dell'eredità), non altrettanto può dirsi per la sopportazione dei costi della gestione.

Invero, gli effetti dell'amministrazione esercitata dal curatore sono destinati a riverberarsi, rispettivamente, a vantaggio di colui a cui favore si devolve il *relictum*, nel caso di cessazione della giacenza per acquisto dell'eredità (anche da parte dello Stato, nell'ipotesi prevista dall'art. 586 cod. civ.) ovvero a vantaggio dello Stato, nel caso di cessazione della giacenza per carenza (originaria o sopravvenuta) di *relictum*.

In quest'ultima ipotesi, più precisamente, non essendovi, come si è detto, devoluzione di beni a favore di un altro soggetto, la *ratio* della giacenza si esaurisce nella tutela dell'interesse pubblico alla definizione dei rapporti facenti capo al *de cuius*.

Per cui, sarebbe contrario ai canoni della logicità e della ragionevolezza addossare i costi della gestione a chi, in ultima analisi, non possa ritrarne alcun vantaggio (anche sul piano extrapatrimoniale). Ed altrettanto varrebbe ove si volesse negare al curatore il diritto alla percezione dell'onorario maturato ed al rimborso delle spese anticipate (con una palese disparità di trattamento rispetto all'ipotesi del successivo acquisto dell'eredità), cagionandogli un duplice danno sia per il mancato guadagno che per la sofferta perdita (in proposito si possono richiamare — per l'evidente *analogia juris* — le argomentazioni sottese alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 146, terzo comma, del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 per la mancata previsione tra le «spese anticipate dall'erario» delle spese e degli onorari al curatore del fallimento: Corte Cost., 28 aprile 2006, n. 174).

Peraltro, l'onerosità dei costi della gestione rischia di frustrare e vanificare la stessa tutelabilità dell'interesse alla nomina di un curatore per la conservazione del patrimonio ereditario. Ciò anche ove si tenga conto che non sempre è possibile avere esatta cognizione della consistenza e del valore dell'asse ereditario al momento in cui si adisce il tribunale per la nomina del curatore.

Per cui, l'istante verrebbe ad accollarsi l'alea connessa all'eventualità (non sempre prevedibile) di una *dam-nosa hereditas*, rischiando di essere esposto alla paradossale sopravvenienza di un pregiudizio conseguente all'assunzione di un'iniziativa diretta (secondo l'intenzione del legislatore: art. 528 cod. civ.) alla tutela di un interesse personale. Con la conseguenza che sarebbe precluso l'esercizio meditato e ponderato del diritto di difesa.

Il che rende indispensabile l'intervento del giudice delle leggi per l'adeguamento del sistema normativo, stante la verificata impossibilità di interpretazioni costituzionalmente orientate della disciplina vigente.

Pertanto, sussistendo i presupposti stabiliti dall'art. 23, terzo comma, della legge 11 marzo 1953 n. 87, il giudicante dispone la sospensione del presente procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione incidentale della questione pregiudiziale.

*P. Q. M.*

*Pronunziando nel procedimento promosso, con ricorso depositato il 15 febbraio 2005, dalla «S.E.M. S.p.A. - Società Esattorie Meridionali», con sede in Potenza, in persona del legale rappresentante pro tempore, per la nomina di un curatore all'eredità giacente del defunto Mosconi Francesco, nato a Viggiano (Potenza) il 13 ottobre 1937 e deceduto a Marsicovetere (Potenza) il 9 dicembre 1999, così provvede:*

1) *solleva d'ufficio, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 («testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia»), in relazione agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui esso non prevede che, nella procedura di eredità giacente attivata su istanza di parte, di cui sia dichiarata la cessazione per carenza (originaria o sopravvenuta) di attività, le spese e gli onorari al curatore siano anticipate dall'erario;*

2) *dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

3) *sospende il presente procedimento;*

4) *ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata alla ricorrente, al curatore dell'eredità giacente ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché venga comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.*

Così deciso il 28 dicembre 2006.

*Il giudice designato: LO SARADO*

## N. 451

*Ordinanza del 31 gennaio 2007 emessa dal Tribunale di Napoli  
nel procedimento penale a carico di Scala Annunziata ed altro*

**Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Previsione di termini di prescrizione diversi a seconda che per il reato siano o meno irrogabili, in alternativa alla pena pecuniaria, la permanenza domiciliare o il lavoro sostitutivo - Irragionevole previsione di un termine di prescrizione più lungo per reati oggettivamente meno gravi.**

- Codice penale, art. 157, comma quinto, sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, art. 3.

## IL TRIBUNALE

Letti gli atti del procedimento penale n. 9741/2005 R.G. Dib. a carico di Scala Annunziata e Gargiulo Giuseppe, chiamati a rispondere con decreto di citazione diretta, emesso in data 25 febbraio 2005, dei reati di cui agli artt. 582, 594, 635 c.p., commessi tra il 25 febbraio 2000 e il 16 gennaio 2001;

Sciogliendo la riserva formulata all'udienza del 6 dicembre 2006 a seguito della richiesta difensiva di immediata declaratoria di estinzione dei reati per intervenuta prescrizione;

Rilevato che possono applicarsi, ove più favorevoli, i termini di prescrizione previsti dall'art. 157 c.p., come novellato dall'art. 6, legge n. 251/2005;

Considerato in particolare che nel caso di specie deve aversi riguardo al disposto del nuovo art. 157, quinto comma c.p., in forza del quale, allorché per il reato la legge stabilisce pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria, si applica il termine di tre anni, che in caso di interruzione della prescrizione, può essere aumentato di un quarto, fino a tre anni e nove mesi;

Atteso che tale previsione deve essere riferita ai reati oggi di competenza del giudice di pace, per i quali in effetti ai sensi dell'art. 52 d.lgs. n. 274/2000 può essere irrogata nei casi di cui al secondo comma, lettere a) seconda parte, b) e c), la sanzione della permanenza domiciliare o del lavoro sostitutivo, in alternativa alla pena pecuniaria;

Rilevato che tutti i reati per cui è processo, stante il tenore dell'imputazione, sono oggi di competenza del giudice di pace e che dunque, ai sensi dell'art. 2 c.p., essi sono soggetti al più favorevole trattamento sanzionatorio dettato dall'art. 52 d.lgs. n. 274 cit.;

Ritenuto a tale stregua che in relazione al tipo di sanzione per essi prevista risulta corrispondentemente applicabile anche il nuovo termine di prescrizione come sopra indicato;

Atteso peraltro che proprio sulla scorta di tale considerazione si appalesa rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, comma 5 c.p., come novellato dall'art. 6, legge n. 251/2005, per violazione dell'art. 3 Cost, nella parte in cui, senza tener conto dell'effettiva gravità dei reati, ma anzi in contrasto con la pena edittale prevista, contempla irragionevolmente termini di prescrizione diversi, a seconda che per il reato siano o meno irrogabili, in alternativa alla pena pecuniaria, la permanenza domiciliare o il lavoro sostitutivo,

Osserva in particolare quanto segue;

Innanzitutto deve ritenersi che il disposto dell'art. 157, comma 5 c.p., risultante dalle modifiche apportate dall'art. 6, legge n. 251/2005, non sia riferibile a reati diversi da quelli oggi di competenza del giudice di pace, puniti con la permanenza domiciliare o il lavoro sostitutivo. Diversamente intesa, la norma risulterebbe inapplicabile, in quanto priva di qualsivoglia concreto riferimento.

D'altro canto nulla rileva che l'art. 52 d.lgs. n. 274/2000 contempra un meccanismo sanzionatorio a griglia, prevedendo al secondo comma lett. a), seconda parte, lett. b) e lettera c), in alternativa alle altre, anche la mera pena pecuniaria.



In particolare deve escludersi che, per il solo fatto della possibilità di irrogare quest'ultima, debba aversi riguardo al termine dettato dall'art. 157, comma 1 c.p., in forza del quale la prescrizione matura in almeno sei anni per i delitti e in almeno quattro anni per le contravvenzioni, anche se puniti con la sola pena pecuniaria.

Il primo comma infatti correla il termine alla natura del reato mentre il quinto comma al fatto in sé che la legge stabilisca una pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria. Men che mai, stante il tenore della norma, potrebbe aversi riguardo al tipo di trattamento in concreto irrogato, atteso che la prescrizione è correlata alla pena edittalmente prevista. Ciò posto, deve prendersi atto che vi sono reati attualmente rientranti nella competenza del giudice di pace, in genere quelli meno gravi, per i quali è irrogabile la sola pena pecuniaria: si tratta dei casi contemplati dall'art. 52 primo comma d.l.gs. n. 274/2000, cioè dei reati originariamente puniti con la sola pena pecuniaria, come il danneggiamento semplice di cui all'art. 635 c.p., e dei casi contemplati dall'art. 52 secondo comma lett. a) prima parte, cioè dei reati per i quali era prevista la pena detentiva non superiore a mesi sei alternativa a quella pecuniaria, come nel caso dell'ingiuria di cui all'art. 594 c.p.

Valutando il sistema delineato dal nuovo art. 157 c.p., commi 1 e 5, deve necessariamente concludersi, non essendo possibile pervenire a soluzioni interpretative diverse, che i reati oggi di competenza del giudice di pace sono soggetti a termini di prescrizione diversi, a seconda che siano puniti con la sola pena pecuniaria, nel qual caso il termine è di anni sei per i delitti e di anni quattro per le contravvenzioni, ovvero, in alternativa, con la permanenza domiciliare o il lavoro sostitutivo, nel qual caso il termine è sempre di anni tre.

Ma un siffatto meccanismo risulta irragionevole, in quanto si contempla un termine prescrizionale più lungo per reati oggettivamente meno gravi (talvolta di gran lunga meno gravi), in quanto implicanti una minore offesa ad uno stesso bene ovvero lesivi di un bene di rango inferiore.

Si pensi al rapporto tra il delitto di percosse e quello di lesioni lievi, oppure al rapporto tra ingiuria e diffamazione.

La questione è nella specie rilevante, in quanto all'imputato sono contestati il reato di lesioni personali lievi, per il quale è applicabile il termine di prescrizione più breve e che dunque potrebbe considerarsi già prescritto, e i reati di ingiurie e danneggiamento semplice, per i quali è teoricamente applicabile il termine di prescrizione ordinaria di anni sei aumentabile di un quarto fino a anni sette e mesi sei, o, che è lo stesso, il termine di anni cinque aumentabile fino ad anni sette e mesi sei, previsto dall'art. 157 c.p. nella formulazione anteriore alle modifiche introdotte dalla legge n. 251/2005, ma che potrebbero parimenti considerarsi prescritti in caso di ritenuta fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 legge n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata per contrasto con l'art. 3 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 157 quinto comma c.p., come novellato dall'art. 6 legge n. 251/2005.*

*Sospende il processo e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che l'ordinanza, di cui è data lettura in udienza alle parti, sia notificata agli imputati, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera e del Senato della Repubblica.*

Napoli, addì 31 gennaio 2007

*Il giudice:* CRISTIANO

## N. 452

*Ordinanza del 4 luglio 2006 emessa dal Tribunale dei minorenni di Roma  
nel procedimento relativo alla minore V. M. A.*

**Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento espulsivo riguardante i genitori di un minore per il quale il Tribunale dei minorenni stia procedendo per accertare la sussistenza dello stato di abbandono - Richiesta da parte del Questore di previo nulla osta del Tribunale dei minorenni stesso - Mancata previsione - Incidenza su diritto fondamentale della persona - Violazione di obblighi internazionali - Incidenza sul diritto di difesa - Lesione del principio di tutela della famiglia - Violazione dei principi del giusto processo.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 3, come sostituito dall'art. 12, comma 1, lett. a), della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 10, 24, 30 e 111.

**Straniero - Espulsione amministrativa - Trattenimento nel centro di permanenza temporanea della madre di prole di età inferiore ai tre anni con lei convivente o, in subordine, della madre nel primo anno di vita del figlio - Esclusione - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza per ingiustificata deteriore disciplina rispetto all'applicazione della misura cautelare della custodia in carcere di madre con prole di età inferiore ai tre anni per la quale debbono sussistere esigenze cautelari «di eccezionale rilevanza».**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14.
- Costituzione, art. 3.

## IL TRIBUNALE

Nella Camera di consiglio del 30 giugno 2006 ha pronunciato la presente ordinanza nel giudizio aperto d'ufficio in data 15 maggio 2006 ai sensi degli art. 8 e ss. della legge 4 maggio 1983 n. 184 e successive modifiche per accertare lo stato di abbandono della minore V. M. A., nata a Roma il 1° maggio 2006, figlia di V. D. e R. M., entrambi cittadini di nazionalità romena, nati rispettivamente a Cugir il 13 giugno 1972 il padre e a Tarnaveni il 22 settembre 1986 la madre;

Premesso in fatto che veniva segnalata il giorno 12 maggio 2005 la presenza di M. R., con la figlia di pochi giorni in braccio, intenta, ormai da diverse ore e sotto il sole, a chiedere l'elemosina in piazza Argentina a Roma; entrambi i genitori venivano fermati e la neonata trasferita immediatamente in ospedale;

al momento del ricovero in ospedale la bambina, che aveva appena dodici giorni, risultava affetta da una «crisi di apnea prolungata e cianosi», secondo quanto riportato nella relazione clinica del Dipartimento di Neonatologia dell'Ospedale Bambin Gesù;

a seguito del trasferimento in questura, il giorno 13 maggio 2005 ad entrambi i genitori è stato notificato decreto di espulsione, mentre per la sola madre è stato contestualmente disposto il trattenimento presso il centro di permanenza temporanea, dove tuttora si trova, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), con la duplice motivazione della «necessità di procedere ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità» e della «indisponibilità del vettore o altro mezzo di trasporto idoneo»;

con decreto presidenziale del 15 maggio 2005 veniva disposta l'apertura d'ufficio del giudizio per l'accertamento dello stato di abbandono della minore ai sensi dell'art. 8 e ss. della legge 4 maggio 1983, n. 184 e successive modifiche, sospesa la potestà dei genitori e disposto il collocamento della minore in struttura idonea;

con successiva nota l'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma ha chiesto a questo tribunale di conoscere se «nulla osti all'espulsione della straniera o se, al contrario, si vogliano impartire diverse disposizioni»;

con decreto emesso in data 19 maggio 2006 ai sensi dell'art. 10 comma quarto della legge 4 maggio 1983 il tribunale ha «confermato la sospensione dalla potestà dei genitori e la nomina di tutore provvisorio, l'affidamento della minore al servizio sociale, precisando l'incarico al servizio affidatario di effettuare il collocamento in struttura idonea unitamente alla madre;

nel corso del procedimento sono stati sentiti i genitori ed entrambi hanno chiesto di riprendere con sé la figlia per far ritorno con lei in Romania;

è stata data comunicazione al consolato della Romania della pendenza del presente giudizio;

con atto del 15 giugno 2006 il p.m. ha formulato parere favorevole alla pronuncia «di non luogo a provvedere se il nucleo familiare dimostri la reale intenzione di far rientro in Romania ove dichiarano di poter usufruire di condizioni familiari migliori».

Ciò premesso sugli elementi di fatto salienti della vicenda, ad esito della discussione nella Camera di consiglio del 30 giugno 2006 ritiene il tribunale che per le ragioni che seguono sussistano in primo luogo concorrenti profili di illegittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 2, 10, 24, 30 e 111 della Costituzione, del comma 3 dell'art. 13 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come sostituito dall'art. 12 comma 1, lett. a) della legge 30 luglio 2002 n. 189, recante modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di asilo, nella parte in cui non prevede che, prima di eseguire l'espulsione, il questore debba richiedere il nulla osta al tribunale per i minorenni quando destinatario del provvedimento espulsivo sia il genitore di un minore per il quale il tribunale sta procedendo per accertare la sussistenza dello stato di abbandono.

Quanto alla rilevanza della eccezione di legittimità, osserva il Collegio che proprio in ragione della sequenza dei fatti descritta in precedenza, la mancata previsione della necessità del nulla osta, con la conseguente impossibilità per questo tribunale di disporre la provvisoria sospensione dell'esecuzione del provvedimento espulsivo in ragione delle esigenze processuali che originano dal giudizio per l'accertamento dell'abbandono della minore, determina conseguenze dirette ed attuali sul giudizio in corso, impedendo lo svolgimento degli approfondimenti istruttori indispensabili per pervenire ad un esito decisorio adeguatamente motivato.

Solo la sospensione del provvedimento espulsivo infatti, ad avviso del Collegio, consentirebbe lo svolgimento, in un lasso temporale adeguato e con la necessaria partecipazione dei genitori, degli approfondimenti istruttori richiesti nel giudizio per l'accertamento dello stato di abbandono.

Quanto invece alla non manifesta infondatezza della questione, va osservato che secondo l'attuale disciplina espressa dall'art. 13 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 il provvedimento espulsivo è sempre immediatamente esecutivo, anche se sottoposto a gravame o a impugnativa da parte dell'interessato; l'unico parere attribuito all'autorità giudiziaria di rilascio necessario del nulla osta, con conseguente sospensione dell'esecuzione del provvedimento espulsivo in caso di diniego, è quello riferito al giudice penale, quando ricorrano le concorrenti condizioni elencate al comma terzo della disposizione predetta.

Per questo il nulla osta, pur di fatto richiesto in questa vicenda dall'Ufficio immigrazione della Questura di Roma, non può essere da questo tribunale negato, come sarebbe invece indispensabile fare in ragione delle esigenze processuali proprie del procedimento di accertamento dell'abbandono; infatti un provvedimento del genere sarebbe abnorme perché pronunciato in assenza di qualsiasi previsione di legge.

Altri motivi di sospensione dell'esecuzione del provvedimento espulsivo non sono previsti nella normativa attuale; anche il divieto di espulsione previsto dall'art. 19 comma secondo lett. d) del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, che secondo l'interpretazione di questa Corte costituisce non un divieto assoluto ma una temporanea sospensione del potere espulsivo (sentenza 12-27 luglio 2000 n. 376 ed ordinanza 11 maggio 2006, n. 192), non vale effettivamente a risolvere le questioni emerse in questo giudizio; in primo luogo perché, secondo l'insegnamento di questa corte, non è operante nei confronti del padre che non è coniugato con la R. in secondo luogo perché comunque l'arco temporale del semestre successivo alla nascita costituisce un termine rigido non necessariamente adeguato a comprendere ed esaurire le esigenze processuali proprie del giudizio di accertamento dell'abbandono.

Neppure appare risolutiva la facoltà di rientro in Italia prevista dall'art. 17 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 del conclusivo riferimento al giudizio penale, quando lo straniero espulso sia indagato o imputato, o persona offesa; il tenore letterale inequivoco della disposizione, unitamente alla sanzione penale che invece è prevista dal comma 13 dell'art. 13 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modifiche, nel caso di reingresso non autorizzato, esclude qualsiasi interpretazione della disposizione tale da ricomprendere nell'ambito di operatività anche la fattispecie in questione.

Se la sospensione dell'esecuzione del provvedimento espulsivo dei genitori non è in alcun modo prevista dalla normativa attuale, assumono rilevanza ad avviso del tribunale i profili di incostituzionalità richiamati.

L'impedimento alla partecipazione da parte dei genitori al giudizio di accertamento dello stato di abbandono della figlia, conseguente all'esecuzione del provvedimento espulsivo, appare al tribunale in violazione in primo luogo dell'art. 24 della Costituzione e del diritto di difeso garantito dal precetto costituzionale.

Secondo l'interpretazione di questa corte, tenendo conto dell'attuale struttura bifasica del giudizio di accertamento dello stato di abbandono, tuttora vigente per l'ennesima proroga in atto della riforma introdotta con la legge 28, marzo 2001, n. 149, «nell'una e nell'altra fase del procedimento è sempre garantita ai genitori la possibilità di partecipazione; mentre il fatto che la cognizione sia piena in quest'ultima fase e sommaria nella prima trova sufficiente giustificazione nell'esigenza di maggiore celerità di quest'ultima al fine di provvedere rapidamente sulla situazione di abbandono del minore» (sentenza 8 - 10 maggio 1995, n. 160).

Di questa partecipazione, sempre assicurata anche nella fase sommaria in cui il giudizio *a quo* si trova, sono estrinsecazione necessaria sia l'audizione dei genitori preliminare alla conferma dei provvedimenti provvisori prevista dal comma 5 dell'art. 10 della legge 4 maggio 1983, n. 184, sia la comunicazione dei provvedimenti stessi, sia la convocazione dinanzi al Presidente o al giudice delegato ai sensi dell'art. 12 seguente e le necessarie ricerche previste dall'art. 13 nel caso di irreperibilità dei genitori.

Per altro queste attività processuali non esauriscono i momenti in cui la partecipazione dei genitori appare assolutamente indispensabile ai fini di decidere, o la loro assenza comunque rilevante quando gli stessi godono della libertà di autodeterminarsi, come desumibile dall'interpretazione dell'art. 15 comma primo lett. *a*) che attribuisce rilievo alla mancata comparizione dei genitori nell'udienza presidenziale solo quando «non si sono presentati senza giustificato motivo».

In ogni caso, infatti, l'attività istruttoria prevista nella fase sommaria non può ritenersi esaurita prima che siano stati completati gli accertamenti «sulle condizioni giuridiche e di fatto del minore, sull'ambiente in cui ha vissuto e vive al fine di verificare se sussiste lo stato di abbandono», come previsto dal comma primo dell'art. 10.

Nel caso di specie queste attività processuali non sono state ancora compiutamente svolte, gli approfondimenti sulle condizioni della minore nella relazione con i genitori neppure concretamente iniziati tenuto conto della immediata esecutività del decreto espulsivo nei confronti del padre e del trattenimento della madre presso il centro di permanenza temporanea, e divengono definitivamente impossibili non appena il provvedimento espulsivo venga eseguito, stante il divieto di reingresso nel paese a seguito dell'esecuzione dell'espulsione, penalmente sanzionato, previsto dal comma 14 dell'art. 13 del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modifiche, come sostituito dall'art. 12 comma 1 lett. *h*) della legge 30 luglio 2002, n. 189 che, anche nella misura più ridotta, comunque non può in ogni caso essere inferiore al quinquennio.

Di qui il profilo di incostituzionalità rilevato in riferimento all'art. 24 della Costituzione.

Il diritto di partecipazione dei genitori deriva anche da precisi obblighi assunti dall'Italia, con la ratifica di alcune convenzioni internazionali, in primo, luogo la Convenzione europea sull'adozione dei minori, conclusa a Strasburgo il 24 aprile 1967 e ratificata dall'Italia con la legge 22 maggio 1974, n. 357, secondo la quale «L'autorità competente pronuncia. adozione solo dopo adeguata istruttoria sull'adottante, l'adottando e la famiglia di questo»; nel caso in questione proprio quest'ultimo aspetto viene inevitabilmente compromesso.

Inoltre la Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176, prevede all'art. 9 che la separazione del fanciullo dai propri genitori possa avvenire solo se le autorità competenti decidono che questa, decisione sia «necessaria nell'interesse preminente del fanciullo» (comma primo) ed in tale eventualità «tutte le parti interessate devono avere la possibilità di partecipare alle deliberazioni e far conoscere le loro opinioni» (comma secondo).

L'impedimento alla partecipazione determinato dall'esecuzione dell'espulsione viene quindi ad integrare anche violazione degli obblighi assunti dall'Italia con la ratifica degli atti convenzionali citati; per questa ragione la mancata sospensione del provvedimento espulsivo comporta anche un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 10 della Costituzione.

Per altro la partecipazione dei genitori al giudizio di accertamento assume anche diversa rilevanza: non solo è espressione necessaria delle garanzie difensive che trovano fondamento nell'art. 24 della Costituzione, ma rappresenta anche il contenuto privilegiato e peculiare di questo giudizio nel quale occorre verificare non solo l'esistenza eventuale di condotte abbandoniche da parte dei genitori precedenti all'apertura del giudizio, ma anche la persistenza di queste condotte e l'indisponibilità ad ovviarvi nonostante le prescrizioni impartite ad esito della convocazione presidenziale, come precisato anche nella sentenza 8-10 maggio 1995, n. 160 di questa corte già in precedenza richiamata.

L'assenza dei genitori espulsi priva il giudizio di elementi indispensabili ai fini del decidere ed incide direttamente sulla condizione della minore e sulle relazioni della figlia con i genitori, oggetto della cognizione giudiziale in corso; impedisce infatti di valutare le condotte successive all'apertura del giudizio e di formulare in tal modo una prognosi attendibile e non eterocondizionata sulla reversibilità di queste condotte.

Per queste ragioni l'impedimento che ne deriva configura ad avviso del Tribunale anche la violazione degli artt. 2 e 30 commi primo e secondo e dell'art. 111 della Costituzione, poiché viene ad incidere su diritti fondamentali della minore, in primo luogo quello a crescere ed essere educata in una famiglia, che trovano garanzia nei precetti costituzionali richiamati, e nel contempo costituisce un impedimento incompatibile con il regolare ed approfondito svolgimento dell'accertamento giudiziale richiesto.

Né in assenza di queste valutazioni l'esito decisorio può comunque determinarsi con la pronuncia di non luogo a provvedere, che sempre presuppone l'accertata inesistenza della condizione di abbandono, nel caso di minori stranieri non diversamente da minori di nazionalità italiana, essendo in questione valori fondamentali della persona che non soffrono restrizioni derivanti dalla cittadinanza del minore e dei genitori.

Un esito del genere sarebbe allo stato immotivato ad avviso del tribunale: il breve periodo di vita della minore con i genitori, appena tredici giorni, e l'impossibilità di valutare la relazione genitoriale nel periodo successivo non consente di ritenere sussistente la condotta abbandonica, neppure però consente con certezza di escluderla, emettendo pronuncia di non luogo a provvedere e autorizzando il rientro della minore nel paese con i genitori, tenuto conto della gravità delle condizioni di salute della neonata accertate al momento del ricovero ospedaliero e dell'evidente incuria manifestata a quel momento dai genitori.

A questa conclusione induce per altro anche l'art. 8 comma 1 della legge 4 maggio 1983, n. 184 che stabilisce la giurisdizione del tribunale che procede nel caso di minori che «si trovano» nel distretto del tribunale stesso, senza alcun riferimento o limitazione alla nazionalità degli stessi e senza che al successivo art. 16 sia prevista una formula decisoria di non luogo a provvedere motivata dalla condizione di cittadino straniero del minore, che si tradurrebbe di fatto in una pronuncia declinatoria della giurisdizione non prevista dal sistema, essendo possibile questo esito solo quando sia «esaurita la procedura prevista nei precedenti articoli e qualora ritenga che non sussistano i presupposti per la pronuncia per lo stato di adottabilità».

La condizione di cittadino straniero del minore e dei suoi genitori assume piuttosto una diversa rilevanza nel giudizio di accertamento dello stato di abbandono, richiedendo al tribunale, già nella fase sommaria dello stesso, di stabilire i necessari rapporti con le autorità consolari del paese di provenienza, al fine di informare dell'esistenza della pendenza del giudizio ed assumere a sua volta informazioni sulle condizioni dei componenti del nucleo familiare eventualmente ancora residenti nel paese di origine.

Allarga quindi il campo degli approfondimenti previsti dall'art. 10 della legge 4 maggio 1983, n. 184 e rende per questa ragione più impegnative le attività istruttorie da svolgere, rafforzando così proprio quelle esigenze processuali già esposte in precedenza che dall'espulsione dei genitori risultano compromesse.

I motivi sin qui esposti inducono quindi il tribunale a dubitare della legittimità costituzionale della disposizione esaminata.

Per ragioni diverse, sulla base dell'esame della vicenda oggetto di questo giudizio, dubita il tribunale della legittimità costituzionale dell'art. 14 del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modifiche, con riferimento all'art. 3 Costituzione, nella parte in cui non esclude il trattenimento nel centro di permanenza temporanea della madre di prole di età inferiore ai tre anni con lei convivente o, in subordine, della madre nel primo anno di vita del figlio.

La questione rileva nel presente giudizio in quanto la madre della minore, che ha partorito il 1° maggio 2006, risulta dal 13 maggio successivo trattenuta nel centro di permanenza temporanea e questa decisione ha di fatto reso inefficace sino ad oggi il decreto con cui questo tribunale il successivo 19 maggio ha disposto il collocamento della minore con la madre presso struttura idonea, interrompendo così da quel momento qualsiasi relazione tra la madre e la figlia neonata e rendendo impossibile l'osservazione diretta delle competenze genitoriali che nel procedimento di accertamento dello stato di abbandono costituisce un passaggio istruttorio essenziale.

Quanto invece alla non manifesta infondatezza della questione, ad avviso del tribunale il raffronto tra la condizione della madre trattenuta nel centro di permanenza temporanea e quella della stessa persona sottoposta a

misura di custodia cautelare in carcere o detenuta per espiazione pena, evidenzia possibili profili di incostituzionalità dell'art. 14 del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modifiche in riferimento all'art. 3 Costituzione per la disparità del trattamento in violazione del principio di uguaglianza.

Va premesso, anche sotto questo profilo, che il divieto di espulsione previsto dal comma secondo lett. *d*) dell'art. 19 del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286 non è risolutivo del dubbio di legittimità costituzionale in esame; se infatti il divieto espresso dalla norma costituisce non un divieto assoluto ma una temporanea sospensione del potere espulsivo (sentenza 12 - 27 luglio 2000, n. 376 ed ordinanza 11 maggio 2006, n. 192), allora il contenuto del divieto non riguarda la possibilità di emettere il decreto espulsivo, ma solo di darne immediatamente esecuzione.

Per questo nel periodo intermedio che separa l'emissione del provvedimento d'espulsione dalla sua esecuzione resta possibile che la donna straniera sia trattenuta nel centro di permanenza temporanea, ogni volta che sia ritenuto sussistente uno dei motivi di cui al primo comma dell'art. 14 del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

Ciò premesso, va richiamato l'insegnamento della Corte secondo cui il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea costituisce misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'art. 13 della Costituzione, questo in quanto «Si determina nel caso del trattenimento, anche quando questo non sia disgiunto da una finalità di assistenza, quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale» (sentenza 22 marzo - 10 aprile 2001, n. 105).

Nel caso di trattenimento di una donna straniera, madre di minore in tenera età, in questo caso appena neonata, la mortificazione della dignità che necessariamente consegue all'assoggettamento al potere altrui (divieto assoluto per la straniera di allontanarsi dal centro, attribuzione al questore del potere di ripristinare la misura nel caso di allontanamento indebito) si accompagna alla cesura completa di qualsiasi rapporto con la figlia in tenera età.

Questa condizione, sia che il trattenimento sia raffrontato con l'applicazione della misura della custodia cautelare in carcere, sia che invece sia posto a confronto con la condizione della madre detenuta per espiazione pena, risulta in entrambi i casi significativamente ed immotivatamente più afflittivo di quella applicato nelle diverse situazioni comparate.

La violazione dell'art. 3 Costituzione risulta ad avviso del tribunale fondata ove si consideri che nel caso dell'applicazione della misura cautelare della custodia in carcere a madre di prole di età inferiore ai tre anni debbono ricorrere, con le condizioni generali di applicabilità previste dall'art. 273 c.p.p., anche le esigenze cautelari dell'art. 274 c.p.p., qualificate dal comma quarto dell'art. 275 c.p.p. come «di eccezionale rilevanza», a seguito della modifica introdotta dall'art. 1 lett. *a*) della legge 12 luglio 1999, n. 231.

Invece nel caso del trattenimento nel centro di permanenza temporanea della donna in eguali condizioni nel rapporto genitoriale con il figlio, la privazione della libertà personale non solo avviene in, assenza di qualsiasi elemento raffrontabile ai «gravi indizi di colpevolezza» di cui al comma primo dell'art. 273 c.p.p., dal momento che la privazione della libertà personale determinata dalla detenzione amministrativa avviene senza che sussista alcuna ipotesi di reato, ma rappresenta anche la modalità ordinaria e generalizzata adottata ogni volta che ricorrano le esigenze previste dal primo comma dell'art. 14 del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e non piuttosto una misura incidente sulla libertà personale legittima solo in casi eccezionali e per questa ragione residuale.

A conclusioni ancor più nette si dovrebbe pervenire nel raffronto con la condizione della madre nel caso di espiazione della pena, poiché in base all'art. 146 comma 2 c.p., come sostituito dall'art. 1 comma 1 della legge 8 marzo 2001, n. 40, l'esecuzione della pena viene differita obbligatoriamente sino al compimento del primo anno di vita del figlio, mentre, anche qualora sussistesse l'abbandono del figlio, elemento questo che nel caso di specie non può certo ritenersi sussistente essendo invece ancora oggetto di accertamento giudiziale, comunque non potrebbe darsi luogo all'esecuzione nei due mesi successivi al parto.

In questa vicenda invece la privazione della libertà personale della madre e la conseguente censura completa dei rapporti con la figlia sta avvenendo ne due mesi successivi al parto senza che sia stata dichiarata la decadenza dalla potestà del genitore né che sia stato giudizialmente accertato l'abbandono.

Questa diversità di trattamento induce a dubitare, ad avvio del Collegio, della legittimità costituzionale della disposizione esaminata in relazione all'art. 3 della Costituzione.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del comma terzo dell'art. 13 del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286 per contrasto con gli artt. 2, 10, 24, 30 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che, prima di eseguire l'espulsione, il questore debba richiedere il nulla osta al Tribunale per i minorenni quando destinatario del provvedimento espulsivo sia il genitore di un minore per il quale il Tribunale sta procedendo per accertare la sussistenza dello stato di abbandono;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 del d. lgs. 25 luglio 1998 n. 286, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non esclude il trattenimento nel centro di permanenza temporanea della madre di prole di età inferiore ai tre anni con lei convivente o, in subordine, della madre nel primo anno di vita del figlio.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;*

*Ordina che a cura della cancelleria l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata ai sig.ri V. D. e R. M., genitori della minore V. M. A., al p.m., al tutore nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*Ordina a cura della cancelleria la comunicazione dell'ordinanza anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Roma, il 30 giugno 2006

*Il Presidente:* RIVELLESE

*Il giudice estensore:* COTTATELLUCCI

07C0771

N. 453

*Ordinanza del 12 dicembre 2006 emessa dal G.u.p. del Tribunale di S. Maria Capua Vetere  
nel procedimento penale a carico di Roma Elio*

**Reati e pene - Crollo di costruzioni o altri disastri dolosi - Indeterminatezza della norma incriminatrice - Violazione del principio di tassatività della fattispecie penale.**

- Codice penale, art. 434.
- Costituzione, art. 25, comma secondo.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza di rimessione di questione di legittimità costituzionale.

All'esito dell'udienza conclusiva del giudizio abbreviato celebrato nei confronti di Roma Elio, nato a Trentola Ducenta il 3 aprile 1951, ivi attualmente detenuto agli arresti domiciliari in via De Simone n. 26;

Rilevato che:

il Pubblico Ministero contesta all'imputato, nella richiesta di rinvio a giudizio presentata in data 24 luglio 2006, le fattispecie previste e punite dagli articoli: 416 c.p. comma 1 c.p. (capo A), 81 cpv. 110 - 112 nn. 1 e 2 c.p. 53-bis d.lgs. n. 22/1997 (capo B); 81 cpv., 110 - 112 nn. 1 e 2, 7 - 51 comma 1 e 3 d.lgs. n. 22/1997 (capo C); 81 cpv., 110 - 112 nn. 1 e 2, 640 comma 1 e 2 c.p. (capo D); 110 - 112 nn. 1 e 2, 434 c.p. (capo E);

l'imputazione contenuta nel capo E) della richiesta di rinvio a giudizio si riferisce all'ipotesi del «disastro innominato» ed è così formulata: «del reato previsto e punito dagli artt. 110 - 112 nn. 1 e 2, 434 c.p. perché, gestendo dolosamente il traffico illecito di rifiuti con le modalità e lo spiegamento di mezzi e di forze indicate ai capi che precedono utilizzando numerosi terreni agricoli (di proprietà in particolare ma non solo di Ronza Luigi e Diana Raffaele) e trasformandoli in vere e proprie discariche abusive di rifiuti pericolosi, rifiuti abbandonati

“tal quali” nell’ambiente, determinavano un doloso disastro ambientale in un “ampia zona territoriale interessante i comuni di Villa Literno, San Tammaro, Castel Volturno e Falciano del Massico, a causa dell’imponente smaltimento di rifiuti pericolosi estremamente inquinanti il terreno e l’ecosistema”»;

#### O S S E R V A

1. — Questo giudice dubita della costituzionalità della disposizione di legge contenuta nell’art. 434 c.p., nella parte in cui la norma contempla la fattispecie incriminatrice del cosiddetto disastro innominato, nel confronto con la riserva assoluta di legge in materia penale consacrata dall’art. 25, secondo comma Costituzione.

Più specificamente, questo giudice ritiene che la descrizione del comportamento di rilevanza penale usualmente designato dall’elaborazione dottrinale e giurisprudenziale come «disastro innominato» non sia conforme al principio di tassatività della fattispecie, che codesta Corte ha più volte ritenuto compreso nella portata della riserva assoluta di legge in materia penale.

Si richiamano a titolo esemplificativo due pronunce di segno opposto — una di rigetto, l’altra di accoglimento della questione di costituzionalità — adottate in relazione rispettivamente agli artt. 323 c.p. e 8 d.l. 14 giugno 1993, n. 187, convertiti nella legge 12 agosto 1993, n. 296. In entrambe le sentenze codesta Corte ha scrutinato la precisione della fattispecie ai sensi dell’art. 25, secondo comma Cost., ritenendo rilevante su un piano di costituzionalità la verifica del se la descrizione della condotta incriminata fosse o meno tale da lasciare all’arbitrio o alla discrezionalità dell’interprete la configurazione del reato (Corte cost. n. 7/1965 e n. 34/1995).

Con questo autorevole avallo la dottrina pressoché unanime perviene oggi ad integrare il brocardo che tradizionalmente cristallizza il principio di legalità penale, compitandolo come *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*.

Così integrata, la riserva di legge soddisfa una serie di superiori e connesse istanze: quella di circoscrivere il ruolo creativo dell’interprete in omaggio al principio della divisione dei poteri, scongiurando la transizione — pure auspicata da qualche autore di lingua tedesca — dallo «Stato delle leggi» allo «Stato dei giudici»; quella di presidiare la libertà e sicurezza del cittadino il quale soltanto in leggi precise e chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento, può trovare in ogni momento cosa gli è lecito e cosa gli è vietato (Corte cost., 24 marzo 1988, n. 364; Corte cost., 22 aprile 1992, n. 185).

È dall’insegnamento di codesta Corte che si desumono le ulteriori potenziali lesioni costituzionali che derivano da norme incriminatrici imprecise.

La fondamentale sentenza n. 364/1988 — nell’argomentare il contrasto tra la versione codicistica dell’art. 5 c.p. e il principio di personalità della responsabilità penale consacrato dall’art. 27 Cost. — sviluppa un ragionamento che ristrutturata in termini democratici il rapporto tra potestà punitiva dello Stato e diritti del cittadino.

La Corte stabilisce a carico del legislatore penale un onere di chiarezza nella determinazione del precetto, la cui inosservanza rende scusabile l’ignoranza del cittadino destinatario del precetto e perciò preclude quel rimprovero nel quale la stessa Corte fa consistere il principio di colpevolezza che si vuole contenuto nell’art. 27, comma 1, Cost.

Dalla sentenza n. 34/1995 si desume infine la possibile ripercussione della norma incriminatrice imprecisa sul diritto di difesa costituzionalizzato dall’art. 24 Cost.

Su un piano di funzionalità del sistema penale deve poi osservarsi, recependo gli stimoli di accreditata dottrina italiana e tedesca, che l’imprecisione del precetto si ripercuote sulle istanze di quella pena che viene usualmente designata come prevenzione generale.

Questa finalità è stata da codesta Corte espressamente riconosciuta come una delle componenti di quel *mixtum compositum* (prevenzione generale, retribuzione - proporzione, prevenzione speciale - rieducazione) che connota la dimensione funzionale della pena nelle tre fasi della comminatoria, dell’irrogazione, dell’esecuzione.

Più specificamente la prevenzione generale — concepita modernamente come prevenzione positiva o prevenzione/integrazione, e cioè come dissuasione e nel contempo ristabilimento dei valori dell’ordinamento — è il profilo funzionale che prevalentemente deve connotare la pena nella fase della sua previsione generale e astratta.

Ed è del tutto evidente che un precetto oscuro, non consentendo al destinatario la comprensione del comportamento vietato, non può funzionare né in senso dissuasivo né in senso ripristinatorio del valore presidiato.



2. — L'analisi testuale della disposizione incriminatrice del cosiddetto disastro innominato e lo studio della giurisprudenza e della dottrina formatesi in materia inducono a ritenere difforme detta disposizione rispetto al principio costituzionale di tassatività — precisione come lo si è sopra ricostruito e, per tal via, inducono a ritenere violati i principi consacrati dagli articoli 25, secondo comma, 24 e 27 Cost.

Il dato codicistico è il seguente «chiunque, fuori dei casi preveduti dagli articoli precedenti commette un fatto diretto a cagionare il crollo di una costruzione o di una parte di essa ovvero un altro disastro è punito, se dal fatto deriva pericolo per la pubblica incolumità, con la reclusione da uno a cinque anni. La pena è della reclusione da tre a dodici anni se il crollo o il disastro avviene».

La fattispecie ricalca lo schema delle incriminazioni di reati d'evento causalmente orientate, piuttosto frequenti tra quelle poste a tutela di beni giuridici di particolare rilevanza costituzionale, ove l'intento legislativo di protezione integrale del bene giuridico suggerisce una tecnica redazionale concentrata sulla descrizione dell'evento piuttosto che sulla selezione delle condotte causative.

La tecnica redazionale non pone particolari problemi di comprensione nella parte relativa all'incriminazione del crollo.

La nozione corrisponde infatti a dati naturalistici di esperienza comune, che la giurisprudenza e la dottrina non faticano a recepire identificando la nozione nei fenomeni di «disintegrazione delle strutture essenziali» di una costruzione (Cass., 29 aprile 1994, Trevisani; Cass., 26 ottobre 1973, Magliacane; Cass., 15 maggio 1975, Del Gaudio).

Insufficiente è la capacità informativa di quella parte della disposizione che invece incrimina il comportamento di chi compia atti diretti a cagionare o effettivamente cagioni «altro disastro».

In questa parte infatti la norma, oltre a trascurare la descrizione di una condotta, manca di determinare con adeguata precisione sia l'evento intermedio che il fatto dev'essere obiettivamente diretto a cagionare (disastro), sia gli eventi ulteriori di pericolo (pericolo per la pubblica incolumità) o di danno (se il disastro avviene) che consumano il delitto o l'aggravano.

Si osserverà che in realtà sia la nozione di «disastro» che quella di «pericolo per la pubblica incolumità» hanno trovato concretizzazione nell'elaborazione formatasi su norme che utilizzano consimili o identiche categorie descrittive (artt. 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433 c.p.).

Sennonché le definizioni elaborate in relazione a questi altri delitti non sembrano idonee alla soluzione del dubbio di costituzionalità.

In tutti i delitti sopra richiamati infatti i riferimenti al disastro e/o al pericolo per la pubblica incolumità s'inseriscono in tipi nei quali è intelligibile il comportamento o almeno il contesto comportamentale nel quale gli eventi (di danno o di pericolo) devono andare a collocarsi.

Si considerino i casi della rottura o del deterioramento di chiuse, sbarramenti, argini, dighe o di altre opere destinate alla difesa contro le acque, valanghe, frane (427 c.p.); o quelli del naufragio o della sommersione di una nave o di altro edificio natante, della caduta di aeromobile (art. 428 c.p.); o ancora gli attentati ad impianti di energia elettrica, del gas o delle pubbliche comunicazioni (art. 433); o infine gli attentati portati ai pubblici trasporti per terra, per acqua per aria previsti (art. 432 c.p.).

In tutte queste ipotesi tipiche è vero che il legislatore utilizza, nella descrizione degli eventi consumativi dei reati, nozioni identiche o consimili a quelle contemplate dalla previsione che questo giudice è chiamato ad applicare. In nessuna di esse però i concetti di disastro o di pericolo per la pubblica incolumità esauriscono lo sforzo definitorio.

Diversamente da quanto accade nella disposizione in esame, nelle altre fattispecie del titolo VI i termini «disastro» e «pericolo» sono impiegati come formule che designano una particolare qualità dimensionale degli effetti di una condotta umana adeguatamente descritti; ovvero sono impiegati per designare l'evento primario di una condotta che è essa stessa in qualche modo selezionata dal legislatore.

Il destinatario del precetto contenuto nell'art. 427 c.p. ad esempio può agevolmente comprendere la protasi del periodo ipotetico sanzionatorio, la quale consiste in una condotta di danneggiamento di argini fluviali, di chiuse e sbarramenti del decorso delle acque. Ciò lo pone in condizioni di percepire che, se le azioni così descritte innescano una sequenza causale di estesa potenzialità offensiva o determinano concretamente un evento lesivo di dimensioni tali da corrispondere a ciò che nel senso comune viene detto «disastroso», ne deriveranno conseguenze sanzionatorie di una certa, differenziata, entità.

Lo stesso può dirsi per colui che sia chiamato a rispondere del naufragio di una nave o della caduta di una aeromobile. Costui ben può comprendere, in base a nozioni di comune conoscenza, l'evento primario che consuma il delitto base previsto dall'art. 428 c.p., nonostante formula libera impiegata per descrivere la condotta (chiunque cagiona). Per il destinatario del precetto la formula aggravatrice impiegata dal terzo comma dell'articolo 428 c.p. (se dal fatto deriva pericolo per la pubblica incolumità), ha un valore puramente dimensionale: essa designa un'ipotesi incrementativa degli effetti pericolosi ordinariamente connessi agli eventi che il legislatore ha descritto e che giustifica l'apodosi dell'incremento sanzionatorio.

La stessa valenza connotativa assume in altre fattispecie del Titolo VI l'utilizzo di aggettivi che designano una determinata situazione tipica: il disastro ferroviario dell'art. 430 c.p., il pericolo di disastro ferroviario dell'art. 431 c.p.

In questi casi insomma la tecnica descrittiva ricorre alle espressioni disastro e di pericolo per la pubblica incolumità, per designare la qualità di un evento altrimenti descritto, ovvero per indicare la dimensione e la gravità degli effetti di una condotta adeguatamente connotata, o almeno gli esiti di una situazione tipica adeguatamente delimitata e corrispondente a dati dell'esperienza comune.

È proprio grazie agli ulteriori dati connotativi che possono assumere un'effettiva valenza informativa, nelle fattispecie richiamate, le definizioni elaborate dalla dottrina e dal diritto vivente per le quali:

«disastro, in relazione ai delitti contro la pubblica incolumità, è un evento dannoso che colpisce persone o cose esponendo contemporaneamente a pericolo, in modo straordinariamente grave o complesso od esteso, l'incolumità di un numero indeterminato di persone e generando pubblica commozione»; o ancora: «I requisiti e i caratteri del disastro vanno ricercati nella non comune gravità dell'evento, nell'estensione e complessità dei danni e nella pubblica commozione che dal fatto deriva» (Cass., 11 giugno 1941, ARRIGONI).

3. — È ben diversa la valenza che qualificazioni di tal fatta possono avere nella disposizione incriminatrice in esame, nella quale nessuna delimitazione viene introdotta nella condotta, nella definizione dell'evento primario, in quella del contesto comportamentale o del settore della vita sociale nel quale si colloca il fatto incriminato.

Il problema costituzionale dell'art. 434 c.p., nella parte che incrimina il disastro innominato, non sorge dall'analisi atomistica di nozioni eccessivamente elastiche come quella di disastro o di pericolo per la pubblica incolumità.

Questo giudice è consapevole del fatto che la verifica di determinatezza non va compiuta isolando i singoli elementi descrittivi della fattispecie; che un precetto può risultare conforme al principio costituzionale, anche se vi ricorrono descrizioni puramente causali della condotta, elementi normativi sintetici o clausole generali; che la tassatività del precetto non coincide con la «descrittività» della fattispecie (Corte cost. n. 188/1975).

Tutto questo vale a condizione che però il raccordo dell'elemento elastico con gli altri dati costitutivi della fattispecie e/o con l'ambito di disciplina in cui questa si inserisce consentano integrazioni di significato (vedi Corte cost. n. 247/1989 e, più recentemente, Corte cost. n. 34/1995).

Nel caso in esame il problema risiede appunto nel fatto che le formule elastiche qui censurate polarizzano tutta la descrizione del fatto tipico e nessun ausilio informativo o interpretativo può venire dalle fattispecie dello stesso titolo, delle quali anzi la fattispecie di disastro innominato — con la clausole di sussidiarietà che la introduce (fuori dei casi previsti dagli articoli precedenti) — presuppone l'esclusione.

La stessa fattispecie — topograficamente contigua — di crollo di costruzioni è costantemente e condivisibilmente interpretata come categoria eterogenea rispetto al disastro innominato sanzionato sotto la stessa rubrica:

«l'espressione altro disastro non dev'essere intesa nel senso che anche il crollo possa costituire un disastro, bensì nel senso che questo è un fatto diverso dal disastro. La conferma di questa distinzione la si desume anche dal comma 2 dell'art. 434 che, nel prevedere una circostanza aggravante speciale in dipendenza dell'avveramento dei fatti previsti nel comma 51, mantiene distinti il crollo e il disastro come situazioni diverse» (Cass., 26 ottobre 1960, MELIS).

4. — Non reca alcun contributo all'intelligibilità del precetto da parte del cittadino destinatario, né alla delimitazione della discrezionalità del giudice la ricostruzione della *voluntas legis*, che pure trovasi richiamata in qualche pronuncia di legittimità come momento di soluzione della — evidentemente condivisa — incertezza interpretativa.

In Cass. 6 maggio 1955, Culurciello si legge ad esempio che: «La disposizione dell'art. 434 c.p., nella parte che riguarda gli "altri disastri", ha carattere integrativo, essendo destinata a colmare la lacuna che possa presentarsi

fra le norme del titolo VI di fronte alla molteplicità e alla varietà dei fatti lesivi o pericolosi per la pubblica incolumità che possono essere determinati dalle attività industriali e commerciali per il continuo sviluppo della tecnica».

L'indicazione corrisponde alla Relazione ministeriale sul progetto del codice penale, parte II, p. 224 si legge infatti che la disposizione dell'art. 440 (oggi art. 434), nella parte che riguarda gli altri disastri ha carattere integrativo, che essa intende cioè «colmare ogni eventuale lacuna che di fronte alla multiforme varietà dei fatti possa presentarsi» nel titolo concernente la tutela della pubblica incolumità.

Essa però, lungi dal risolvere il problema di identificazione del nucleo del comportamento incriminato, non fa che fissarne la premessa storica.

In buona sostanza il legislatore fascista esplicita la volontà di colmare con una clausola generale il divario inevitabile tra le evoluzioni della tecnica e le esigenze di tutela dei beni giuridici e sceglie di comporre l'inevitabile conflitto sbilanciandosi in favore di esigenze di integrale penalizzazione, a scapito delle istanze della certezza del diritto e del contenimento dell'arbitrio dei giudici.

La fuga verso le clausole generali è del resto caratteristica propria del diritto penale italiano e tedesco degli anni '30 è corrisponde ad una temperie culturale che esaltava il ruolo creativo del giudice all'insegna di un accentratore ripudio della certezza del diritto.

Il problema del giudice costituzionale non può allora risolversi nell'appiattirsi sulle ragioni che indussero il legislatore pre-costituzionale ad una determinata scelta definitoria, ma consiste nell'interrogarsi sulla presenza nel *tatbestand* di costruzione legislativa di quote accettabili di precisione descrittiva e determinatezza.

5. — Il diritto vivente non consente il superamento delle perplessità appena manifestate.

I precedenti di legittimità sono esigui e di datazione assai risalente.

Taluna delle rarissime applicazioni sussume poi nella portata della fattispecie *de qua* comportamenti cui meglio se ne attagliano altre più puntuali. Nella sentenza resa in data 8 giugno 1954 (imp. PULVIRENTI) ad esempio si qualifica come disastro innominato un fatto consistito nel rovesciamento di un'autocorriera cui conseguì il ferimento di numerosi passeggeri; fatto che meglio si acclimata nella situazione tipica delineata dall'art. 432 c.p.

Il contesto giurisprudenziale è tale da precludere il ricorso a quel genere di argomenti che codesta Corte ha potuto valorizzare per escludere il vizio di tassatività in disposizioni incriminatrici come quelle degli artt. 182 e 183 c.p.m.p. («attività sediziosa» e «manifestazioni e grida sediziose») nelle quali una consolidata giurisprudenza costituzionale e comune avevano enunciato gli estremi necessari per qualificare come «sediziose» le condotte incriminate (Corte costituzionale, n. 519/2000).

Il caso in esame riecheggia piuttosto quello del delitto di «plagio», in relazione al quale la Corte considerò indice del vizio di tassatività il fatto che la norma aveva trovato, in cinquant'anni di vigenza del codice penale, un'unica e assai controversa applicazione (Corte cost. n. 96/1981).

6. — La rilevanza nel giudizio *a quo* della questione sopra illustrata discende dal fatto che questo giudice è chiamato a decidere, nelle forme del giudizio abbreviato, sulla colpevolezza dell'imputato Roma Elio — oltre che per la promozione e direzione di un'associazione per delinquere, attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, realizzazione e gestione di discariche abusive, truffa in danno di enti pubblici (fattispecie in ordine alle quali questo giudice si è pronunciato con sentenza di condanna parziale emessa in data 7 dicembre 2006) — su una fattispecie di disastro innominato che sarebbe consistita nel massiccio inquinamento di suoli e nei danni per l'ecosistema dolosamente determinati con le condotte descritte negli altri capi d'imputazione.

La soluzione del quesito relativo alla costituzionalità della fattispecie assume rilievo pregiudiziale per la decisione definitiva del giudizio di primo grado.

Pertanto questo giudice ha disposto la separazione oggettiva del procedimento relativo a questa sola imputazione (per la quale l'imputato non è più assoggettato a misure cautelari per decorso dei termini custodiali di fase) e la sospensione del giudizio *ex art.* 23, comma 2 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

*P. Q. M.*

*Letto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 434 c.p. nella parte in cui punisce chiunque «fuori dei casi previsti dagli articoli precedenti commette ... un altro disastro, se dal fatto deriva pericolo per la pubblica incolumità» per contrasto con l'art. 25, comma 2 Cost. nei sensi precisati in motivazione.*

*Per l'effetto ordina alla cancelleria di:*

*trasmettere immediatamente alla Corte costituzionale la presente ordinanza con gli atti del giudizio abbreviato a carico di Roma Elio, nato a Trentola Ducenta il 3 aprile 1951, ivi attualmente detenuto agli arresti domiciliari in via De Simone n. 26 alla Corte costituzionale;*

*notificare la presente ordinanza al pubblico ministero, all'imputato e al suo difensore, alle parti civili e ai loro difensori, al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*comunicare la presente ordinanza al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.*

Santa Maria Capua Vetere, addì 7 dicembre 2006

*Il giudice: PICCIRILLO*

**07C0772**

AUGUSTA IANNINI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

(GU-2007-GUR-024) Roma, 2007 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.

# ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
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
81031	<b>AVERSA (CE)</b>	LIBRERIA CLA.ROS	Via L. Da Vinci, 18	081	8902431	8902431
70124	<b>BARI</b>	CARTOLIBRERIA QUINTILIANO	Via Arcidiacono Giovanni, 9	080	5042665	5610818
70121	<b>BARI</b>	LIBRERIA EGAFNET.IT	Via Crisanzio, 16	080	5212142	5243613
13900	<b>BIELLA</b>	LIBRERIA GIOVANNACCI	Via Italia, 14	015	2522313	34983
40132	<b>BOLOGNA</b>	LIBRERIA GIURIDICA EDINFORM	Via Ercole Nani, 2/A	051	4218740	4210565
40124	<b>BOLOGNA</b>	LIBRERIA GIURIDICA - LE NOVITÀ DEL DIRITTO	Via delle Tovaglie, 35/A	051	3399048	3394340
21052	<b>BUSTO ARSIZIO (VA)</b>	CARTOLIBRERIA CENTRALE BORAGNO	Via Milano, 4	0331	626752	626752
91022	<b>CASTELVETRANO (TP)</b>	CARTOLIBRERIA MAROTTA & CALIA	Via Q. Sella, 106/108	0924	45714	45714
95128	<b>CATANIA</b>	CARTOLIBRERIA LEGISLATIVA S.G.C. ESSEGICI	Via F. Riso, 56/60	095	430590	508529
88100	<b>CATANZARO</b>	LIBRERIA NISTICÒ	Via A. Daniele, 27	0961	725811	725811
66100	<b>CHIETI</b>	LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI	Via Asinio Herio, 21	0871	330261	322070
22100	<b>COMO</b>	LIBRERIA GIURIDICA BERNASCONI - DECA	Via Mentana, 15	031	262324	262324
87100	<b>COSENZA</b>	LIBRERIA DOMUS	Via Monte Santo, 70/A	0984	23110	23110
50129	<b>FIRENZE</b>	LIBRERIA PIROLA già ETRURIA	Via Cavour 44-46/R	055	2396320	288909
71100	<b>FOGGIA</b>	LIBRERIA PATIERNO	Via Dante, 21	0881	722064	722064
03100	<b>FROSINONE</b>	L'EDICOLA	Via Tiburtina, 224	0775	270161	270161
16121	<b>GENOVA</b>	LIBRERIA GIURIDICA	Galleria E. Martino, 9	010	565178	5705693
95014	<b>GIARRE (CT)</b>	LIBRERIA LA SEÑORITA	Via Trieste angolo Corso Europa	095	7799877	7799877
73100	<b>LECCE</b>	LIBRERIA LECCE SPAZIO VIVO	Via Palmieri, 30	0832	241131	303057
74015	<b>MARTINA FRANCA (TA)</b>	TUTTOUFFICIO	Via C. Battisti, 14/20	080	4839784	4839785
98122	<b>MESSINA</b>	LIBRERIA PIROLA MESSINA	Corso Cavour, 55	090	710487	662174
20100	<b>MILANO</b>	LIBRERIA CONCESSIONARIA I.P.Z.S.	Galleria Vitt. Emanuele II, 11/15	02	865236	863684



**Segue: LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE**

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
80134	<b>NAPOLI</b>	LIBRERIA LEGISLATIVA MAJOLO	Via Tommaso Caravita, 30	081	5800765	5521954
28100	<b>NOVARA</b>	EDIZIONI PIROLA E MODULISTICA	Via Costa, 32/34	0321	626764	626764
90138	<b>PALERMO</b>	LA LIBRERIA DEL TRIBUNALE	P.za V.E. Orlando, 44/45	091	6118225	552172
90138	<b>PALERMO</b>	LIBRERIA S.F. FLACCOVIO	Piazza E. Orlando, 15/19	091	334323	6112750
90145	<b>PALERMO</b>	LA LIBRERIA COMMISSIONARIA	Via S. Gregorietti, 6	091	6859904	6859904
90133	<b>PALERMO</b>	LIBRERIA FORENSE	Via Maqueda, 185	091	6168475	6177342
43100	<b>PARMA</b>	LIBRERIA MAIOLI	Via Farini, 34/D	0521	286226	284922
06087	<b>PERUGIA</b>	CALZETTI & MARIUCCI	Via della Valtiera, 229	075	5997736	5990120
29100	<b>PIACENZA</b>	NUOVA TIPOGRAFIA DEL MAINO	Via Quattro Novembre, 160	0523	452342	461203
59100	<b>PRATO</b>	LIBRERIA CARTOLERIA GORI	Via Ricasoli, 26	0574	22061	610353
00192	<b>ROMA</b>	LIBRERIA DE MIRANDA	Viale G. Cesare, 51/E/F/G	06	3213303	3216695
00195	<b>ROMA</b>	COMMISSIONARIA CIAMPI	Viale Carso, 55-57	06	37514396	37353442
00187	<b>ROMA</b>	LIBRERIA GODEL	Via Poli, 46	06	6798716	6790331
00187	<b>ROMA</b>	STAMPERIA REALE DI ROMA	Via Due Macelli, 12	06	6793268	69940034
63039	<b>SAN BENEDETTO D/T (AP)</b>	LIBRERIA LA BIBLIOFILA	Via Ugo Bassi, 38	0735	587513	576134
10122	<b>TORINO</b>	LIBRERIA GIURIDICA	Via S. Agostino, 8	011	4367076	4367076
21100	<b>VARESE</b>	LIBRERIA PIROLA	Via Albuzzi, 8	0332	231386	830762
36100	<b>VICENZA</b>	LIBRERIA GALLA 1880	Viale Roma, 14	0444	225225	225238

### MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;
- presso le librerie concessionarie indicate (elenco consultabile sul sito [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it))

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Funzione Editoria - U.O. DISTRIBUZIONE  
 Attività Librerie concessionarie, Vendita diretta e Abbonamenti a periodici  
 Piazza Verdi 10, 00198 Roma  
 fax: 06-8508-4117  
 e-mail: [editoriale@ipzs.it](mailto:editoriale@ipzs.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando il codice fiscale per i privati. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.

Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono con pagamento anticipato, presso le agenzie in Roma e presso le librerie concessionarie.

**Per informazioni, prenotazioni o reclami attinenti agli abbonamenti oppure alla vendita della *Gazzetta Ufficiale* bisogna rivolgersi direttamente all'Amministrazione, presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA**

Gazzetta Ufficiale Abbonamenti  
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85082520

Vendite  
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85084117

Ufficio inserzioni  
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85082242

Numero verde  
 ☎ 800-864035





# GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

## CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 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)  
(di cui spese di spedizione € 73,00)

- annuale € **295,00**  
- semestrale € **162,00**

### GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,40)  
(di cui spese di spedizione € 20,60)

- annuale € **85,00**  
- 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 6 2 0 \*

€ 15,00