

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 148° — Numero 26

GAZZETTA  **UFFICIALE**
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 4 luglio 2007

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE

S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 234. Sentenza 18 - 26 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - *Thema decidendum* - Questione di costituzionalità sollevata dalle parti costituite nel giudizio *a quo* in relazione a parametro diverso da quelli evocati dal rimettente - Inammissibilità.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Costituzione in giudizio - Inosservanza del prescritto termine perentorio - Inammissibilità della costituzione.

– Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 25.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Intervento di soggetto estraneo al giudizio *a quo* - Inammissibilità.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione della posizione stipendiale in godimento al 31 dicembre 1999 - Lamentata efficacia retroattiva di norma innovativa e non di interpretazione autentica - Dedotta violazione dei principi di certezza delle situazioni giuridiche e di affidamento - Esclusione - Sussistenza di contrasti interpretativi - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.

– Costituzione, artt. 3, 24, 101, 102, 103, 104 e 113.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione della posizione stipendiale in godimento al 31 dicembre 1999 - Denunciata irrazionale disparità di trattamento tra personale ATA proveniente dagli enti locali e personale ATA già inserito nei ruoli dell'amministrazione statale - Differenze riferibili al fluire del tempo e alla natura transitoria della disciplina, condizionata dall'obbligo della invarianza della spesa - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.

– Costituzione, art. 3.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione della posizione stipendiale in godimento al 31 dicembre 1999 - Denunciata irrazionale disparità di trattamento, quanto al riconoscimento delle anzianità pregresse, tra personale ATA trasferito nei ruoli dell'amministrazione statale e la generalità dei lavoratori, pubblici e privati - Disciplina rimessa alla discrezionalità del legislatore - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.

– Costituzione, art. 3.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione della posizione stipendiale in godimento al 31 dicembre 1999 - Denunciata irrazionale disparità di trattamento tra personale ATA trasferito nei ruoli dell'amministrazione statale, in relazione alla circostanza che, alla data di entrata in vigore della disposizione censurata, sia intervenuto o no un giudicato favorevole - Disciplina rimessa alla discrezionalità del legislatore - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.

– Costituzione, art. 3.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione della posizione stipendiale in godimento al 31 dicembre 1999 - Lamentata compromissione della imparzialità della pubblica amministrazione ed indebita interferenza sulla funzione giurisdizionale - Insussistenza - Denunciata violazione del principio di proporzionalità della retribuzione e del diritto di proprietà - Evocazione di parametri inconferenti - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
- Costituzione, artt. 24, 36, 42, 97, 101, 102, 103, 104 e 133..... Pag. 17

N. 235. Sentenza 18 - 26 giugno 2007.

Giudizio per conflitto di attribuzione fra Enti.

Regione Veneto - Consiglio regionale - Immunità dei consiglieri per opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni - Citazione in giudizio del Presidente della Regione per risarcimento dei danni conseguenti ad asserita diffamazione nei confronti di terzi - Conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione - Denunciata lesione delle prerogative di insindacabilità dei componenti dei Consigli regionali e delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite - Inidoneità dell'atto, non avente contenuto decisorio, a determinare un conflitto di attribuzione - Inammissibilità del ricorso.

- Atto di citazione 23 ottobre 2000.
- Costituzione, artt. 121, 122, comma quarto, e 123 » 28

N. 236. Sentenza 18 - 26 giugno 2007.

Giudizio per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Dichiarazioni rese *extra moenia* da un deputato, in un'intervista ad un quotidiano - Giudizio penale per il reato di diffamazione - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Corte di appello di Milano - Mancata riproduzione, nell'atto introduttivo, del contenuto delle dichiarazioni rese dal parlamentare - Inammissibilità del ricorso.

- Deliberazione della Camera dei deputati 18 ottobre 2001.
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26 » 33

N. 237. Sentenza 18 - 26 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Intervento in giudizio tardivo - Inammissibilità.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Limitazione della disciplina alla emergenza rifiuti nella Regione Campania - Esclusione - Portata generale della disciplina stessa - Sussistenza.

- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, artt. 3 e 125.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Lamentata disparità di trattamento tra destinatari dei provvedimenti adottati dagli organi governativi o dai commissari delegati nelle situazioni di emergenza, efficaci nell'ambito di una Regione e destinatari di provvedimenti aventi il medesimo ambito di efficacia, adottati da organi esponenziali di enti territoriali regionali o *sub* regionali - Disomogeneità delle situazioni poste a raffronto - Non fondatezza della questione.

- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-*bis*, e 2-*ter*, aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, art. 3.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Lamentata violazione dell'art. 3 Cost., per essere detta competenza limitata alle sole impugnazioni concernenti ordinanze e provvedimenti commissariali e non estesa ai decreti governativi dichiarativi dello stato di emergenza - Estensione della competenza anche alla impugnazione di tali atti - Non fondatezza della questione.

- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-*bis* e 2-*ter*, aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, art. 3.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Lamentata violazione del principio di ragionevolezza - Fondamento della disciplina censurata rinvenibile nel particolare regime che connota le situazioni di emergenza, che richiedono anche l'adozione di misure di carattere ultraregionale - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-*bis* e 2-*ter*, aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, art. 3.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Lamentata violazione del principio di ragionevolezza per la prevista declinatoria della competenza con sentenza succintamente motivata *ex art.* 26, legge n. 1034 del 1971 - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-*bis* e 2-*ter*, aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, art. 3.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Lamentata violazione del principio del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-*bis* e 2-*ter*, aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, art. 125.

- Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Lamentata violazione del diritto di azione, del principio della ragionevole durata del processo e della tutela giurisdizionale avverso atti della pubblica amministrazione - Insussistenza di gravi ostacoli al conseguimento della tutela giurisdizionale, la cui disciplina spetta al legislatore - Non fondatezza delle questioni.**
- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis e 2-ter, aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
 - Costituzione, artt. 24, 111 e 113.
- Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Lamentata violazione del principio contenuto nello statuto della Regione Siciliana di attribuzione della competenza sugli «affari concernenti la Regione», in sede di appello, al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana - Insussistenza, in considerazione della portata della evocata norma statutaria - Non fondatezza della questione.**
- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis e 2-ter, aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
 - Statuto della Regione Siciliana, art. 23.
- Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Disciplina transitoria - Lamentata violazione del principio del giudice naturale - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.**
- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
 - Costituzione, art. 25.
- Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Inclusione in tale competenza anche delle controversie relative ai «consequenziali provvedimenti commissariali» - Lamentata irragionevole deroga al principio della competenza del T.A.R. della Regione in cui il provvedimento è destinato ad avere incidenza - Dedotta violazione del diritto di difesa, del principio del giudice naturale, del principio di decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa e del principio, contenuto nello statuto della Regione Siciliana, di attribuzione della competenza sugli «affari concernenti la Regione», in sede di appello, al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana - Esclusione - Non fondatezza della questione.**
- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, comma 2-bis, aggiunto dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
 - Costituzione, artt. 3, 24 e 125; statuto della Regione Siciliana, art. 23.
- Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Applicabilità delle norme anche ai processi in corso - Prevista efficacia temporanea delle misure cautelari adottate da T.A.R. diverso da quello del Lazio con sede in Roma, fino alla loro modificazione e revoca da parte di quest'ultimo - Lamentata violazione del diritto di difesa, del principio del giudice naturale, del principio del giusto processo e del principio di ragionevolezza - Esclusione - Applicazione, quanto alla efficacia delle misure cautelari già concesse, di una regola già presente nel sistema - Non fondatezza delle questioni.**
- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, comma 2-quater, aggiunto dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
 - Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 111

N. 238. Sentenza 18 - 26 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Consiglio delle autonomie locali - Istituzione e disciplina attraverso fonte legislativa ordinaria - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la riserva di Statuto prevista dalla Costituzione - Difetto di idonea motivazione in ordine all'applicabilità del parametro evocato alle Regioni ad autonomia speciale - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1, artt. 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 37.
- Costituzione art. 123, quarto comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Autonomia e funzioni dei Comuni e delle Province - Attribuzione delle funzioni attinenti ad aree sovracomunali agli ASTER (Ambiti per lo sviluppo territoriale) costituiti da associazioni intercomunali e unioni di comuni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza imposti alla potestà legislativa regionale in materia di «enti locali» nonché asserita lesione del canone dell'«armonia con la Costituzione» per violazione delle funzioni fondamentali e di quelle proprie delle Province - Carezza argomentativa in ordine all'applicazione delle disposizioni del Titolo V della Costituzione in luogo di quelle dello Statuto speciale friuliano - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1, artt. 8, comma 5, 9, 17, 20, 25 e 26.
- Costituzione artt. 117, secondo comma, lettera *p*), 114, secondo comma, e 118, primo e secondo comma; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4.

Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Autonomia e funzioni dei Comuni e delle Province - Attribuzione delle funzioni attinenti ad aree sovracomunali agli ASTER (Ambiti per lo sviluppo territoriale) costituiti da associazioni intercomunali e unioni di comuni anziché alle Province - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di autonomia degli enti locali - Censura sommaria ed oscura - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1, art. 26.
- Costituzione artt. 5, 114 e 118; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 1-*bis* e 59; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 2.

Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Autonomia e funzioni dei Comuni e delle Province - Ricorso del Governo - Denunciato omesso riconoscimento delle «funzioni proprie» delle province e lamentata violazione del principio dell'autonomia degli enti locali - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1, artt. 8, comma 5, e 17.
- Costituzione artt. 5, 114 e 118; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 1-*bis* e 59; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 2.

Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Attribuzione della funzione di pianificazione di area vasta alle città metropolitane - Ricorso del Governo - Denunciato omesso riconoscimento delle «funzioni proprie» delle Province e lamentata violazione del principio dell'autonomia degli enti locali - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1, art. 9.
- Costituzione artt. 5, 114 e 118; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 1-*bis* e 59; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 2.

Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Disciplina delle forme collaborative tra gli enti locali - Possibilità per le Province di partecipare alle predette forme collaborative e attribuzione alle stesse di funzioni di coordinamento e di sostituzione nei confronti dei Comuni inadempienti - Mancata previsione - Ricorso del Governo - Denunciato omesso riconoscimento delle «funzioni proprie» delle Province e lamentata violazione del principio dell'autonomia degli enti locali - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1, art. 20.
- Costituzione artt. 5, 114 e 118; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 1-*bis* e 59; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 2.

Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Attribuzione dei compiti di programmazione relativi alla «tutela e valorizzazione del territorio e delle risorse naturali» agli ASTER (Ambiti per lo sviluppo territoriale) costituiti da associazioni intercomunali e unioni di comuni anziché alle Province - Ricorso del Governo - Denunciato omesso riconoscimento delle «funzioni proprie» delle province e lamentata violazione del principio dell'autonomia degli enti locali - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1, art. 25.
- Costituzione artt. 5, 114 e 118; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 1-*bis* e 59; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 2

Pag. 60

N. 239. Sentenza 18 - 26 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Ricorso della Provincia Autonoma di Trento - Eccepite inammissibilità della questione per evocazione di parametri statutarî non concernenti il riparto di competenze - Reiezione, essendo la Provincia autonoma legittimata a dedurre la violazione di qualsiasi norma dello statuto.

- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, comma 2-*bis*, aggiunto dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 90; d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426, art. 3, commi 1 e 4.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Ricorso della Provincia Autonoma di Trento - Lamentata sottrazione di ambiti di competenza al Tribunale regionale di giustizia amministrativa della Regione Trentino-Alto Adige, in violazione delle norme statutarie e di attuazione relative all'istituzione ed alle competenze del Tribunale regionale di giustizia amministrativa della Regione Trentino-Alto Adige e dell'autonomia delle istituzioni regionali e provinciali - Non incidenza delle norme censurate sull'organizzazione del Tribunale regionale di giustizia amministrativa - Non fondatezza della questione.

- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, comma 2-*bis*, aggiunto dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 90; d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426, art. 3, commi 1 e 4

» 71

N. 240. Sentenza 18 - 26 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorsi delle Regioni e delle Province autonome avverso norme della legge finanziaria 2006 - Riunione dei giudizi ai fini della trattazione congiunta della questione concernente il comma 276 dell'art. 1 - Riserva di separate pronunce sulle altre.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Sanzioni amministrative per la mancata o incompleta trasmissione dei dati delle ricette mediche - Attribuzione alla Guardia di Finanza dell'accertamento delle relative violazioni - Formulazione inequivocamente riferita a tutte le Regioni - Conseguente operatività anche per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome - Ininfluenza della generica clausola di applicabilità compatibilmente con le norme degli statuti speciali.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Sanzioni amministrative per la mancata o incompleta trasmissione dei dati delle ricette mediche - Attribuzione alla Guardia di Finanza dell'accertamento delle relative violazioni - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata lesione della potestà legislativa provinciale concorrente in materia di «igiene e sanità» e delle funzioni amministrative provinciali - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 276, nella parte in cui introduce i commi 8-bis, 8-ter e 8-quater nell'art. 50 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 9, numero 10, e 16; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2, comma 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Sanzioni amministrative per la mancata o incompleta trasmissione dei dati delle ricette mediche - Attribuzione alla Guardia di Finanza dell'accertamento delle violazioni - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata lesione della potestà legislativa regionale concorrente in materia di «igiene e sanità» e delle funzioni amministrative regionali - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 276, nella parte in cui introduce i commi 8-bis, 8-ter e 8-quater nell'art. 50 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.
- Statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, artt. 5, numero 16, e 8.....

Pag. 76

N. 241. Sentenza 18 - 26 giugno 2007.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin - Presa in carico, previo sequestro, dell'autovettura a bordo della quale gli stessi furono uccisi - Richiesta della Procura della Repubblica del Tribunale di Roma di svolgimento congiunto degli accertamenti tecnici necessari per l'espletamento dell'attività di indagine di rispettiva competenza - Diniego della Commissione e conferimento di incarico peritale - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Procura della Repubblica del Tribunale di Roma - Notificazione del ricorso e dell'ordinanza di ammissibilità effettuata alla Commissione dopo che la stessa aveva cessato di esistere e che era scaduto il termine fissato per la conclusione dei lavori - Eccezione di nullità assoluta della notificazione proposta dalla Camera dei deputati - Reiezione - Prosecuzione del conflitto nei confronti della Camera dei deputati.

- Nota della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin del 21 settembre 2005 (prot. n. 2005/0001389/SG-CIV); atto del Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin del 17 settembre 2005 (prot. n. 3490/Alpi).
- Costituzione, artt. 101, 104, 107 e 112.

Parlamento - Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin - Presa in carico, previo sequestro, dell'autovettura a bordo della quale gli stessi furono uccisi - Richiesta della Procura della Repubblica del Tribunale di Roma di svolgimento congiunto degli accertamenti tecnici necessari per l'espletamento dell'attività di indagine di rispettiva competenza - Diniego della Commissione e conferimento di incarico peritale - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Procura della Repubblica del Tribunale di Roma - Eccezione di improcedibilità del conflitto «per sopravvenuta carenza di interesse» proposta dalla Camera dei deputati - Reiezione.

- Nota della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin del 21 settembre 2005 (prot. n. 2005/0001389/SG-CIV); atto del Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin del 17 settembre 2005 (prot. n. 3490/Alpi).
- Costituzione, artt. 101, 104, 107 e 112.

Parlamento - Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin - Presa in carico, previo sequestro, dell'autovettura a bordo della quale gli stessi furono uccisi - Richiesta della Procura della Repubblica del Tribunale di Roma di svolgimento congiunto degli accertamenti tecnici necessari per l'espletamento dell'attività di indagine di rispettiva competenza - Diniego della Commissione e conferimento di incarico peritale - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Procura della Repubblica del Tribunale di Roma - Mancato svolgimento di difese di merito in ordine al *thema decidendum* da parte della Camera dei deputati sul presupposto di non rivestire la qualità di contraddittore necessario nel giudizio - Adozione da parte della Corte di pronuncia limitata ai profili processuali e con riserva di decisione sul merito del conflitto - Assegnazione alle parti del termine di sessanta giorni per la eventuale presentazione di memorie difensive.

- Nota della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin del 21 settembre 2005 (prot. n. 2005/0001389/SG-CIV); atto del Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin del 17 settembre 2005 (prot. n. 3490/Alpi).
- Costituzione, artt. 101, 104, 107 e 112

Pag. 84

n. 242. Ordinanza 18 - 26 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Soggetti passivi - Esercenti arti e professioni in maniera abituale e in forma individuale ed autonoma - Indetraibilità dell'imposta ai fini delle imposte sui redditi - Asserito riferimento ad una astratta capacità economica del contribuente ed ingiustificato deterioro trattamento rispetto agli altri imprenditori - Asserita violazione dei principi di capacità contributiva e di eguaglianza, del diritto di difesa, nonché della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali - Questione contenente richieste incompatibili tra loro - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, artt. 2, 3, comma 1, lett. c), 4, 8 e 11.
- Costituzione, artt. 3, 23, 24 e 53.

Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Socio di società in nome collettivo - Non deducibilità dell'imposta ai fini della determinazione del reddito imponibile IRPEF - Asserito contrasto con il principio della capacità contributiva - Diversità dei soggetti passivi delle due imposte - Difetto di rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 53.

Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Istituzione e disciplina - Impugnazione dell'intero decreto istitutivo dell'imposta - Questione sollevata con mero rinvio alle argomentazioni di parte, con conseguente difetto di motivazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446.
- Costituzione, artt. 3, 23, 35, 53, 76 e 77.....

» 92

N. 243. Ordinanza 18 - 26 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Violazioni al codice della strada - Sanzione accessoria della confisca obbligatoria del motoveicolo - Denunciata violazione del principio di eguaglianza e lesione del diritto di proprietà - Omessa descrizione della fattispecie oggetto del giudizio a quo - Manifesta inammissibilità della questione.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), artt. 171, comma 3, e 213, comma 2-*sexies*, comma introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lettera *c*), numero 2, del d.l. 30 giugno 2005, n. 115, nel testo risultante dalla legge di conversione 17 agosto 2005, n. 168.
- Costituzione, artt. 3 e 42.

Circolazione stradale - Violazioni al codice della strada - Sanzione accessoria della confisca obbligatoria del motoveicolo - Denunciata violazione del principio di proporzionalità della sanzione nonché del principio della responsabilità personale per le sanzioni amministrative equiparate a quelle penali - Omessa descrizione della fattispecie oggetto del giudizio a quo - Manifesta inammissibilità della questione.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), artt. 171, commi 1 e 2, e 213, comma 2-*sexies*, comma introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lettera *c*), numero 2, del d.l. 30 giugno 2005, n. 115, nel testo risultante dalla legge di conversione 17 agosto 2005, n. 168.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 27 Pag. 96

N. 244. Ordinanza 18 - 26 giugno 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Violazioni al codice della strada - Sanzione accessoria della confisca obbligatoria del motoveicolo - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di eguaglianza, del principio di proporzionalità delle sanzioni, lesione del diritto di proprietà e dei principi relativi al diritto di difesa e al giusto processo - Sopravvenuto mutamento del quadro normativo - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni - Restituzione degli atti ai giudici a quibus.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), artt. 171, commi 1 e 2, e 213, comma 2-*sexies*, comma introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lettera *c*), numero 2, del d.l. 30 giugno 2005, n. 115, nel testo risultante dalla legge di conversione 17 agosto 2005, n. 168.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 27, 42 e 111..... » 98

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 483. Ordinanza del Tribunale di Rossano del 16 gennaio 2007.

Lavoro (rapporto di) - Lavoratori che abbiano prestato attività lavorativa a tempo determinato - Diritto di precedenza nella riassunzione presso la stessa azienda e con la medesima qualifica, per le ipotesi già previste dall'art. 23, comma 2, legge 28 febbraio 1987, n. 56 - Mancata previsione - Eccesso di delega - Riproposizione di questione già oggetto dell'ord. n. 252/2006 di restituzione atti per *ius superveniens*.

- Decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, artt. 10, commi 9 e 10, e 11, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 76; legge 29 dicembre 2000, n. 422, art. 1, commi 1 e 3 » 103

N. 484. Ordinanza del Tribunale di Cuneo del 1° marzo 2007.

Sanzioni amministrative - Regione Piemonte - Smaltimento dei rifiuti - Mancato raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 22/1997 - Applicazione di sanzioni amministrative ai comuni - Irragionevolezza.

- Legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24, art. 17, comma 2, in relazione agli artt. 4 e 11 stessa legge.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 106

N. 485. Ordinanza del Tribunale di Roma del 22 febbraio 2007.

Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle circostanze inerenti alla persona del colpevole nel caso previsto dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. (recidiva reiterata) - Contrasto con il principio della proporzionalità della pena - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione dei principi della responsabilità penale personale e della funzione rieducativa della pena.

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

» 108

N. 486. Ordinanza del Tribunale di Montepulciano del 14 dicembre 2006.

Processo penale - Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace - Casi di connessione - Mancata previsione della connessione di procedimenti nella ipotesi in cui una persona sia imputata di più reati commessi con più azioni od omissioni esecutive di un medesimo disegno criminoso - Disparità di trattamento di situazioni omogenee - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del principio del giusto processo.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 7.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 111.

Processo penale - Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace - Competenza per materia determinata dalla connessione - Ipotesi di persona imputata di più reati commessi con più azioni od omissioni esecutive di un medesimo disegno criminoso - Esclusione della connessione tra procedimenti di competenza del giudice di pace e procedimenti di competenza di altro giudice - Disparità di trattamento di situazioni omogenee - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del principio del giusto processo.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 111

» 111

N. 487. Ordinanza del Tribunale di Cagliari del 7 febbraio 2007.

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

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

Reati e pene - Reati in continuazione con quelli più gravi commessi da soggetti ai quali sia stata applicata la recidiva prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. (recidiva reiterata) - Previsione che l'aumento della quantità di pena non possa essere comunque inferiore ad un terzo della pena stabilita per il reato più grave - Contrasto con il principio di ragionevolezza sotto diversi profili - Violazione del principio di uguaglianza - Contrasto con il principio di legalità - Lesione dei principi della personalità della responsabilità penale e della funzione rieducativa della pena.

- Codice penale, art. 81, comma quarto, aggiunto dall'art. 5 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, e 27, commi primo e terzo Pag. 114

N. 488. Ordinanza del Tribunale di Roma del 6 marzo 2007.

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

- Codice penale, art. 69, comma quarto, come modificato dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 27 » 117

N. 489. Ordinanza del Tribunale di Padova dell'8 novembre 2006.

Filiazione - Azione per la dichiarazione giudiziale di paternità o di maternità naturale in caso di morte del presunto genitore - Legittimazione passiva degli eredi - Riferimento alla sentenza della Corte di Cassazione a sezioni unite n. 21287/2005 - Omessa previsione della possibilità di nominare un curatore speciale quale legittimato passivo dell'azione in caso di premorienza del presunto genitore e dei suoi eredi - Denunciata lesione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Asserita lesione del diritto di difesa.

- Codice civile, art. 276.
- Costituzione, artt. 3 e 24 » 122

N. 490. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania, del 30 gennaio 2007.

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 » 123

- N. 491. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania, del 30 gennaio 2007.

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.....

Pag. 130

- N. 492. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania, del 30 gennaio 2007.

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.....

» 137

- N. 493. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania, del 30 gennaio 2007.

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.....

» 144

N. 494. Ordinanza del Giudice di pace di Varese del 13 giugno 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 - Disparità di trattamento - Incidenza sulla proprietà del bene pur se appartenente a terzo non trasgressore.

- 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 42

Pag. 152

N. 495. Ordinanza della Corte d'appello di Brescia del 19 febbraio 2007.

Processo penale - Appello - Modifiche normative - Giudizio abbreviato - Limiti all'appello - Facoltà del pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Esclusione - Richiamo alla sentenza n. 26/2007 della Corte costituzionale - Contrasto con parametri costituzionali numericamente indicati.

- Codice di procedura penale, art. 443, comma 1, modificato dall'art. 2 della legge 20 febbraio 2006, n. 46.
- Costituzione, artt. 3 e 111

» 154

N. 496. Ordinanza del G.i.p. del Tribunale di Modena del 6 febbraio 2007.

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

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

» 155

N. 497. Ordinanza del G.i.p. del Tribunale di Modena del 23 febbraio 2007.

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

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

» 160

N. 498. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Parma del 9 novembre 2006.

Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Non deducibilità ai fini delle imposte sui redditi (nella specie, ai fini della determinazione del reddito imponibile IRPEG) - Ricorso avverso silenzio rifiuto formatosi su istanza di rimborso di IRPEG asseritamente non dovuta - Denunciata lesione del principio di capacità contributiva.

- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 53

» 164

N. 499. Ordinanza del Giudice di pace di Trecastagni del 7 novembre 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 duplice profilo della disparità di trattamento e della sproporzione della sanzione rispetto alla violazione commessa - Asserita lesione 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. 166

N. 500. Ordinanza del Tribunale di S. Maria Capua Vetere del 21 novembre 2006.

Misure di prevenzione - Sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno nel comune di residenza - Revoca della patente di guida per sopravvenuto difetto dei prescritti requisiti morali - Istanza del sottoposto volta ad ottenere l'autorizzazione all'utilizzo della propria autovettura per gravi motivi connessi alle condizioni di salute, anche di uno stretto congiunto, all'adempimento degli obblighi prescritti dal provvedimento applicativo della misura, e all'esercizio di attività lavorativa - Omessa previsione in capo al Giudice della prevenzione dei poteri di autorizzare, in presenza di gravi e comprovati motivi di salute, il sottoposto alla guida di un veicolo al fine di recarsi in un luogo determinato fuori del comune di residenza o di dimora abituale, e di escludere il ritiro, il divieto di emissione e di rinnovo della patente di guida nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato ed alla famiglia - Omessa previsione di un sindacato del Giudice della prevenzione in ordine alla revoca, al diniego di rilascio e di rinnovo della patente di guida - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza sotto il particolare profilo della ingiustificata disparità di trattamento di situazioni normativamente assimilabili - Asserita lesione del diritto costituzionalmente tutelato al lavoro - Denunciata violazione dei principi costituzionali relativi alla tutela della famiglia e ai doveri genitoriali - Asserita incidenza sul diritto alla salute.

- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 7-*bis*; legge 31 maggio 1965, n. 575, art. 10, comma 5; codice della strada (d.lgs. 30.4.1992, n. 285), artt. 120, 128 e 130, comma 1, lett. *b*).
- Costituzione, artt. 3, 4, 29, 32 e 35

» 169

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 234

Sentenza 18 - 26 giugno 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - *Thema decidendum* - Questione di costituzionalità sollevata dalle parti costituite nel giudizio *a quo* in relazione a parametro diverso da quelli evocati dal rimettente - Inammissibilità.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Costituzione in giudizio - Inosservanza del prescritto termine perentorio - Inammissibilità della costituzione.

– Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 25.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Intervento di soggetto estraneo al giudizio *a quo* - Inammissibilità.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione della posizione stipendiale in godimento al 31 dicembre 1999 - Lamentata efficacia retroattiva di norma innovativa e non di interpretazione autentica - Dedotta violazione dei principi di certezza delle situazioni giuridiche e di affidamento - Esclusione - Sussistenza di contrasti interpretativi - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.

– Costituzione, artt. 3, 24, 101, 102, 103, 104 e 113.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione della posizione stipendiale in godimento al 31 dicembre 1999 - Denunciata irrazionale disparità di trattamento tra personale ATA proveniente dagli enti locali e personale ATA già inserito nei ruoli dell'amministrazione statale - Differenze riferibili al fluire del tempo e alla natura transitoria della disciplina, condizionata dall'obbligo della invarianza della spesa - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.

– Costituzione, art. 3.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione della posizione stipendiale in godimento al 31 dicembre 1999 - Denunciata irrazionale disparità di trattamento, quanto al riconoscimento delle anzianità pregresse, tra personale ATA trasferito nei ruoli dell'amministrazione statale e la generalità dei lavoratori, pubblici e privati - Disciplina rimessa alla discrezionalità del legislatore - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.

– Costituzione, art. 3.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione della posizione stipendiale in godimento al 31 dicembre 1999 - Denunciata irrazionale disparità di trattamento tra personale ATA trasferito nei ruoli dell'amministrazione statale, in relazione alla circostanza che, alla data di entrata in vigore della disposizione censurata, sia intervenuto o no un giudicato favorevole - Disciplina rimessa alla discrezionalità del legislatore - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.

– Costituzione, art. 3.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione della posizione stipendiale in godimento al 31 dicembre 1999 - Lamentata compromissione della imparzialità della pubblica amministrazione ed indebita interferenza sulla funzione giurisdizionale - Insussistenza - Denunciata violazione del principio di proporzionalità della retribuzione e del diritto di proprietà - Evocazione di parametri inconferenti - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
- Costituzione, artt. 24, 36, 42, 97, 101, 102, 103, 104 e 133.

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 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006) promossi, in riferimento, nel complesso, agli articoli 3, 24, 36, 42, 97, 101, 102, 103, 104 e 113 della Costituzione, con ordinanze del 7 aprile 2006 dal Tribunale di Roma, del 15 maggio 2006 dal Tribunale di Milano, del 15 giugno 2006 dal Tribunale di Lamezia Terme, del 23 maggio 2006 dal Tribunale di Ancona, del 24 marzo 2006 dal Tribunale di Taranto, del 5 maggio 2006 dal Tribunale di Oristano, del 13 aprile 2006 dalla Corte di Appello di L'Aquila e del 5 giugno 2006 dal Tribunale di Ancona, rispettivamente iscritte ai numeri 236, 461, 505, 532, 574, 617, 669 e 701 del registro ordinanze del 2006 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 29, 44, 46, 48 e 50, 1^a serie speciale, dell'anno 2006 e numeri 3 e 7, 1^a serie speciale, dell'anno 2007.

Visti gli atti di costituzione di Laura Bux e Diego Portaluppi, di Rosalia Presti, di Maria Loboizzo e Francesco Sauro, di Maria Piera Masciadri, di Carolina Di Guida (fuori termine), nonché l'atto di intervento di Paola Giordani e gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2007 e nella Camera di consiglio del successivo 9 maggio il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi gli avvocati Luisa Torchia per Maria Piera Masciadri, Isacco Sullam e Arturo Salerni per Rosalia Presti, Alberto Guariso per Maria Loboizzo e Francesco Sauro, Stefano Nespore per Laura Bux e Diego Portaluppi e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.— Il Tribunale di Milano, con ordinanza del 15 maggio 2006 (r.o. n. 461 del 2006), ha sollevato — in riferimento agli artt. 3, 24, 101, 102, 104, 113 e 42 della Costituzione, nonché ai principi di ragionevolezza, di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche — questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), il quale, facendo salva l'esecuzione dei giudicati formati alla data di entrata in vigore della legge medesima, ha stabilito, tra l'altro, che il comma 2 dell'articolo 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), si interpreta nel senso che il personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale è inquadrato, nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali dei corrispondenti ruoli statali, sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento.

L'ordinanza di rimessione è stata emessa nel giudizio avente ad oggetto la controversia tra la signora Vita Giacone, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ed altro, nonché quindici cause, alla medesima riunite, tutte vertenti sull'applicazione del suddetto art. 8, comma 2, della legge n. 124 del 1999.

Tale norma, a sua volta, nel prevedere che il personale ATA degli istituti e scuole statali di ogni ordine e grado, dipendente dagli enti locali, in servizio nelle istituzioni scolastiche statali, fosse trasferito nei ruoli del personale ATA statale, ed inquadrato nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali corrispondenti per lo svolgimento dei compiti propri dei predetti profili — ferma restando l'opzione per l'ente di appartenenza qualora le qualifiche e i profili non avessero trovato corrispondenza — aveva stabilito, tra l'altro, che a detto personale venisse riconosciuta, ai fini giuridici ed economici, l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza.

2. — In primo luogo, il rimettente, che non ritiene possibile accedere ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione in esame, delinea il quadro normativo in cui si inserisce la norma censurata.

In particolare, il Tribunale fa riferimento all'accordo in data 20 luglio 2000 siglato dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e dai rappresentanti delle organizzazioni e confederazioni sindacali e recepito con decreto del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con i Ministri dell'interno, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e per la funzione pubblica, del 5 aprile 2001 (Recepimento dell'accordo ARAN — Rappresentanti delle organizzazioni e confederazioni sindacali in data 20 luglio 2000, sui criteri di inquadramento del personale già dipendente degli enti locali e transitato nel comparto scuola), e rileva come l'ARAN — pronunciata ai sensi dell'art. 64 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) — abbia chiarito che detto atto trova fondamento nell'art. 3 del decreto del Ministro della pubblica istruzione di concerto con i Ministri dell'interno, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e per la funzione pubblica, del 23 luglio 1999 (Trasferimento del personale ATA dagli enti locali allo Stato, ai sensi dell'art. 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124) e non, invece, nella contrattazione collettiva.

3. — Il rimettente, quindi, nel prospettare che la disposizione censurata innoverebbe, con carattere retroattivo, il contenuto della norma che pretende di interpretare, rileva come, salvo che per la materia penale, il legislatore ben possa emanare norme con efficacia retroattiva — interpretative o innovative che siano — purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti.

Nella fattispecie in esame, invece, si paleserebbe un insanabile conflitto con l'art. 3 della Costituzione.

Ed infatti, l'art. 8 della legge n. 124 del 1999, come interpretato dalla Corte di cassazione (sono richiamate, in particolare, le sentenze numeri 3224, 3225, 3356, 4722, 7747, 10576, 18653, 18829 del 2005), nello stabilire il trasferimento del personale ATA, dipendente dagli enti locali, all'amministrazione statale, avrebbe sancito il principio per cui lo stesso personale avrebbe dovuto essere considerato uguale al corrispondente personale ATA dello Stato attraverso il riconoscimento, ai fini giuridici ed economici, dell'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza.

Diversamente, la disposizione censurata determinerebbe la coesistenza, pure in presenza di parità di mansioni e di anzianità, di regimi giuridici diversi dando luogo, in tale modo, ad una illegittima disparità di trattamento.

3.1. — Il carattere retroattivo della norma in esame, insieme alla natura innovativa della stessa, si contrapporrebbe all'interpretazione ormai consolidata offerta dalla giurisprudenza di legittimità e verrebbe ad incidere sui giudizi in corso, «ponendosi, così, in violazione dei principi costituzionali di ragionevolezza, di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche e (...) risultando invasiva della sfera riservata al potere giudiziario, con violazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 24, 101, 102, 104 e 113 della Costituzione».

4. — La disposizione in esame, tuttavia, ad avviso del Tribunale di Milano, non sarebbe esente da vizi, anche qualora si riconoscesse alla stessa natura interpretativa.

In primo luogo, la scelta imposta da tale disposizione non rientrerebbe tra le possibili varianti di lettura del testo originario; in secondo luogo, in ordine all'applicazione dell'art. 8, comma 2, della legge n. 124 del 1999, si sarebbe formato un diritto vivente, in ragione della giurisprudenza univoca della Corte di cassazione; infine, la non prevedibilità della soluzione interpretativa offerta dal legislatore rispetto a quella affermata nella prassi, «oltre che in relazione ai principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza», indurrebbe a ritenere violato il principio dell'affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico.

Pertanto, il comma 218 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, anche se inteso quale norma interpretativa, confliggerebbe con gli artt. 3, 24, 101, 102, 104 e 113 della Costituzione.

5. — Infine, ad avviso del rimettente, la norma denunciata violerebbe anche l'art. 42 della Costituzione, in quanto i diritti di carattere economico, derivanti dall'applicazione dell'art. 8, comma 2, della legge n. 124 del 1999, al momento dell'entrata in vigore della norma impugnata sarebbero già entrati a fare parte del patrimonio dei dipendenti trasferiti negli organici dello Stato, i quali, pertanto, sarebbero stati «espropriati in ragione della novella di cui alla legge n. 266 del 2005».

Nella specie, inoltre, non sussisterebbero ragioni di interesse generale tali da legittimare l'espropriazione della proprietà privata.

6. — Si sono costituite nel giudizio alcune delle parti private ricorrenti nel giudizio *a quo*, svolgendo argomentazioni difensive che, sostanzialmente, riprendono quelle prospettate dal Tribunale di Milano, alle cui conclusioni le parti stesse aderiscono.

Con atto depositato il 9 novembre 2006 si sono costituiti in giudizio i signori Laura Bux e Diego Portaluppi, chiedendo anche essi la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata.

Il successivo 16 novembre ha depositato atto di costituzione la signora Rosalia Presti, che ha dedotto l'illegittimità costituzionale della norma in questione anche ai sensi dell'art. 97 della Costituzione.

Il 23 novembre 2006 si sono costituiti, altresì, i signori Maria Lobo e Francesco Sauro, i quali hanno anch'essi prospettato l'illegittimità della disposizione denunciata per contrasto con l'art. 97 della Costituzione.

In data 28 novembre 2006 ha depositato memoria di costituzione la signora Maria Piera Masciadri, la quale ha chiesto che venga dichiarata la illegittimità costituzionale della norma denunciata.

Infine, in data 7 marzo 2007, si è costituita, fuori termine, la signora Carolina Di Guida.

7. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 22 novembre 2006 e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

7.1. — La difesa dello Stato rileva, in particolare, che la norma censurata avrebbe tenuto conto del diverso criterio di calcolo della retribuzione previsto, da un lato, dal contratto collettivo del comparto scuola, dall'altro, da quello del comparto enti locali.

Deduce, quindi, che quest'ultimo criterio individuerrebbe un'articolazione della retribuzione correlata, precipuamente, alle funzioni svolte.

La disposizione in esame, inoltre, consentirebbe di salvaguardare, da un lato, i diritti quesiti dei singoli dipendenti, dall'altro, il vincolo finanziario connesso alla mancata previsione di maggiori oneri per il bilancio statale, anche con riguardo all'art. 81 della Costituzione.

7.2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, in ordine alle censure formulate in relazione agli artt. 24, 101, 102, 104 e 113 della Costituzione, osserva, quindi, come non assuma rilievo, nel giudizio di costituzionalità, il carattere interpretativo o innovativo con efficacia retroattiva, della norma denunciata, in quanto questa, in ogni caso, è soggetta al controllo di conformità al canone di ragionevolezza, che nella specie non sarebbe leso.

Né sarebbe configurabile la dedotta violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto, da un lato, il reinquadramento operato ha lasciato sostanzialmente inalterate le qualifiche professionali acquisite dal personale transitato nei ruoli statali; d'altro canto, il criterio del maturato economico ha consentito il riconoscimento dell'anzianità, previsto dalla legge n. 124 del 1999, sul piano del trattamento retributivo.

7.3. — Infine, la difesa dello Stato deduce l'inammissibilità, oltre che la non fondatezza, della censura formulata in riferimento all'art. 42 della Costituzione, in quanto tale parametro sarebbe del tutto inconferente.

8. — In prossimità dell'udienza pubblica, in data 23 aprile 2007, la signora Maria Piera Masciadri ha depositato memoria, con la quale, nel confermare le conclusioni già formulate, a sostegno delle medesime ha dedotto, in particolare, che la sostituzione del criterio dell'anzianità con quello del maturato economico avrebbe dato luogo ad una *reformatio in peius* per il personale ATA già inquadrato nei ruoli degli enti locali, e che, in ogni caso, la mancanza di copertura finanziaria non potrebbe comportare la lesione dei diritti azionati ed esistenti.

Anche la signora Rosalia Presti ha depositato, in data 24 aprile 2007, una memoria. La parte privata ha richiamato, in particolare, a sostegno delle proprie argomentazioni, il parere n. 4142/2003 reso, in data 6 luglio 2005, dal Consiglio di Stato su ricorso straordinario al Capo dello Stato relativo all'accordo collettivo di lavoro del comparto scuola ed enti locali stipulato il 20 luglio 2000.

Una memoria, ad ulteriore sostegno della richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, è stata depositata anche dai signori Francesco Sauro e Maria Lobo.

9. — Analoghe questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 218, della legge n. 266 del 2005 sono state sollevate da altri giudici ordinari con le ordinanze iscritte ai numeri 236, 505, 532, 574, 617, 669 e 701 del registro ordinanze del 2006, per la trattazione delle quali la Corte è stata convocata in Camera di consiglio.

10. — Il Tribunale di Roma, con ordinanza del 7 aprile 2006 (r.o. n. 236 del 2006), sospetta di illegittimità costituzionale la suddetta norma in riferimento agli articoli 3, 102, 103 e 104 della Costituzione.

Anche da parte del suddetto Tribunale la disposizione è sottoposta al vaglio della Corte in quanto, nell'interpretare il comma 2 dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999, attribuisce rilievo — ai fini dell'inquadramento del personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale ATA statale, comparto scuola — al solo criterio del trattamento economico in godimento all'atto del trasferimento.

In tal modo, sarebbe vanificato il riconoscimento, ai fini giuridici ed economici, dell'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza, come, invece, sarebbe sancito dal sopra richiamato art. 8, comma 2.

10.1. — Il giudice *a quo* prospetta, innanzitutto, la violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

La norma denunciata, infatti, con particolare riguardo al *tertium comparationis* costituito «dagli intangibili principi del diritto comune del lavoro», in forza dei quali i diritti e i trattamenti retributivi riconosciuti al lavoratore dalla legge o dalla contrattazione collettiva devono essere valutati nella loro interezza temporale e sostanziale, determinerebbe una irrazionale disparità di trattamento nell'ambito del personale ATA, nonché rispetto alla generalità dei lavoratori, sia del settore pubblico che di quello privato, che beneficiano della disciplina di cui all'art. 2112 del codice civile e all'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Un ulteriore profilo di censura viene individuato nel diverso trattamento stabilito per coloro che all'entrata in vigore della norma censurata abbiano già ottenuto un giudicato favorevole. In proposito, il remittente ricorda come la Corte costituzionale abbia più volte affermato che l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica non può essere leso da disposizioni retroattive, le quali trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori.

Il Tribunale sospetta, altresì, di illegittimità costituzionale la disposizione in esame in quanto la stessa avrebbe carattere innovativo retroattivo e non interpretativo, o addirittura contraria alla norma interpretata.

Pertanto, il rimettente rileva che nessun dubbio interpretativo in ordine all'art. 8 della legge n. 124 del 1999 si è palesato nella giurisprudenza di merito e di legittimità.

Infine, il Tribunale sottolinea come la norma denunciata violerebbe gli articoli 102, 103 e 104 della Costituzione, dando luogo ad una indebita invasione della sfera riservata al potere giudiziario, poiché la scelta ermeneutica compiuta non rientra tra le possibili varianti di lettura del testo interpretato.

11. — È intervenuta, con atto depositato il 3 agosto 2006, la signora Paola Giordani, ricorrente in una causa distinta da quelle riunite nel giudizio *a quo*, ed ha chiesto che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma censurata.

La signora Giordani ha depositato, successivamente, ulteriore memoria.

12. — Con atto depositato l'8 agosto 2006 il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto in giudizio e ha chiesto, prospettando argomentazioni difensive analoghe a quelle svolte con riguardo all'ordinanza di rimessione del Tribunale di Milano, che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

13. — Il Tribunale di Lamezia Terme, con ordinanza depositata il 15 giugno 2006 (r.o. n. 505 del 2006), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, nonché al principio dell'affidamento dei cittadini nella certezza dei rapporti giuridici, questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 1, comma 218, della legge n. 266 del 2005.

Il rimettente rileva che la norma denunciata avrebbe modificato radicalmente i termini giuridici della vicenda relativa al passaggio del personale ATA dal ruolo degli enti locali a quello dello Stato.

Tale norma, infatti, pur facendo salva l'esecuzione dei giudicati formati alla data della sua entrata in vigore, avrebbe natura innovativa con efficacia retroattiva e, quindi, trova applicazione nei giudizi in corso.

La norma stessa è sospettata di illegittimità costituzionale in relazione, altresì, alla violazione del diritto ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro prestato, di cui all'art. 36 Cost.

Ed infatti, il legislatore avrebbe modificato retroattivamente e in modo peggiorativo, per il personale ATA già alle dipendenze degli enti locali, il diritto al trattamento retributivo parametrato al contratto collettivo del comparto Stato.

14. — Con ordinanza del 23 maggio 2006 (r.o. n. 532 del 2006), anche il Tribunale di Ancona ha censurato la stessa disposizione, in riferimento agli artt. 3 (ragionevolezza ed uguaglianza), 36, 101, 102 e 104 della Costituzione, nonché ai principi della tutela dell'affidamento e della coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico.

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma in esame avrebbe carattere innovativo con efficacia retroattiva e sarebbe lesiva dei richiamati parametri costituzionali.

Ed infatti, in ragione del contenuto precettivo della stessa, si determinerebbe una disparità di trattamento che violerebbe i principi della ragionevolezza e dell'uguaglianza tra gli operatori scolastici, tutti dipendenti statali.

L'effetto retroattivo e peggiorativo della norma, inoltre, rileverebbe sul piano del legittimo affidamento, con conseguente ulteriore violazione dei già richiamati parametri della ragionevolezza e dell'uguaglianza, di cui all'art. 3 Cost.

La norma lederebbe, altresì, l'art. 36 della Costituzione, in quanto inciderebbe sul diritto alla retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto e invaderebbe la sfera riservata al potere giudiziario.

15. — Il Tribunale di Taranto, con ordinanza depositata il 24 marzo 2006 (r.o. n. 574 del 2006), ha sollevato analoga questione di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 101, 102 e 104 della Costituzione.

La norma censurata, ad avviso del rimettente, introdurrebbe un'interpretazione contrastante con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza e, comunque, non necessaria, in quanto, da un lato, non interverrebbe su alcun contrasto giurisprudenziale, dall'altro, interpreterebbe l'art. 8, comma 2, della legge n. 124 del 1999, chiaro nel suo contenuto precettivo.

Essa, infatti, determinerebbe un'interpretazione dell'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001 differente da quella valevole per gli altri dipendenti pubblici, con parziale deroga all'applicazione dell'art. 2112 cod. civ., in contrasto con il principio di uguaglianza, per l'assenza di ragioni giustificative tali da palesare la ragionevolezza della scelta legislativa.

16. — Il Tribunale di Oristano, con ordinanza depositata il 5 maggio 2006 (r.o. n. 617 del 2006), ha denunciato la medesima disposizione, in riferimento agli artt. 3, 101, 102 e 104 della Costituzione, nonché ai principi del legittimo affidamento e delle certezza dei rapporti preteriti, della stabilità e della coerenza nella disciplina generale dei rapporti di lavoro.

In relazione all'art. 3 Cost., il rimettente deduce, in particolare, che l'efficacia retroattiva della norma lederebbe il principio del legittimo affidamento, senza che siano rinvenibili ragioni atte a giustificare la diversità della disciplina giuridica, che non possono ravvisarsi con riguardo alle esigenze della finanza pubblica, dal momento che la disposizione censurata riguarda solo il personale ATA e non la fiscalità generale.

L'art. 1, comma 218, della legge finanziaria per il 2006, inciderebbe, altresì, sulle attribuzioni del potere giudiziario, così violando gli artt. 101, 102 e 104 della Costituzione. Esso, infatti, sarebbe destinato ad essere applicato ai giudizi in corso, venendo a determinarne l'esito.

17. — La Corte di Appello di L'Aquila, con ordinanza del 13 aprile 2006 (r.o. n. 669 del 2006), ha sollevato anch'essa questione di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 218, in riferimento all'art. 3 Cost.

Ad avviso della rimettente, l'applicazione della norma censurata darebbe luogo ad una inevitabile e non riasorbibile, neppure con il decorso del tempo, disparità di trattamento tra lavoratori con mansioni del tutto analoghe e vicende lavorative pregresse simili.

Tale discriminazione non appare neppure giustificata da esigenze economiche del pubblico erario, dal momento che non sussisterebbero motivi per i quali vantaggi e svantaggi non debbano essere equamente ripartiti tra tutti i soggetti che si trovino in condizioni simili.

18. — Infine, il Tribunale di Ancona, con ordinanza del 5 giugno 2006 (r.o. n. 701 del 2006), ha censurato, a sua volta, la medesima disposizione, in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 Cost.

Ad avviso del rimettente, detta disposizione determinerebbe una non ragionevole disparità di trattamento nell'ambito del personale ATA, che contrasta con la scelta legislativa operata dall'art. 8, comma 2, della legge n. 124 del 1999, in osservanza dei principi costituzionali di uguaglianza (art. 3 Cost.), di pari dignità dei lavoratori (art. 36 Cost.), di imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

19. — Nei giudizi di costituzionalità di cui alle ordinanze iscritte ai numeri 617, 669 e 701 del registro ordinanze del 2006, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, depositando autonome memorie che richiamano le difese già svolte in merito alle ordinanze del Tribunale di Milano e del Tribunale di Roma iscritte, rispettivamente, ai numeri 461 e 236 del registro ordinanze del 2006.

Considerato in diritto

1. — Vengono all'esame della Corte più ordinanze di rimessione — la prima trattata nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2007 e le altre nella Camera di consiglio del successivo 9 maggio — con le quali il Tribunale di Milano (r.o. n. 461 del 2006), il Tribunale di Roma (r.o. n. 236 del 2006), il Tribunale di Lamezia Terme (r.o. n. 505 del 2006), il Tribunale di Ancona (r.o. numeri 532 e 701 del 2006), il Tribunale di Taranto (r.o. n. 574 del 2006), il Tribunale di Oristano (r.o. n. 617 del 2006), la Corte di Appello di L'Aquila (r.o. n. 669 del 2006) hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), prospettando diverse censure.

1.1. — In ragione della analogia delle questioni sollevate deve essere disposta la riunione dei giudizi, ai fini di un'unica trattazione e di un'unica pronuncia.

2. — La disposizione sottoposta al vaglio della Corte stabilisce che «il comma 2 dell'articolo 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124, si interpreta nel senso che il personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale è inquadrato, nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali dei corrispondenti ruoli statali, sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento, con l'attribuzione della posizione stipendiale di importo pari o immediatamente inferiore al trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999 costituito dallo stipendio, dalla retribuzione individuale di anzianità nonché da eventuali indennità, ove spettanti, previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto degli enti locali, vigenti alla data dell'inquadramento. L'eventuale differenza tra l'importo della posizione stipendiale di inquadramento e il trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999, come sopra indicato, viene corrisposta *ad personam* e considerata utile, previa temporizzazione, ai fini del conseguimento della successiva posizione stipendiale. È fatta salva l'esecuzione dei giudicati formatisi alla data di entrata in vigore della presente legge».

3. — I rimettenti sospettano di illegittimità costituzionale tale disposizione, in quanto essa lederebbe, nel complesso, gli articoli 3, 24, 36, 42, 97, 101, 102, 103, 104 e 113 della Costituzione. Deducono, altresì, il suo contrasto con i principi del diritto comune del lavoro e della disciplina generale dei rapporti di lavoro, di ragionevolezza, di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche, e l'impossibilità di accedere ad una lettura conforme a Costituzione della disposizione medesima.

4. — Le censure prospettate nelle diverse ordinanze, formulate con argomentazioni che, pur non coincidendo, sostanzialmente si sovrappongono, possono essere ricondotte ai profili di illegittimità costituzionale di seguito esposti.

I rimettenti dubitano, innanzitutto, della natura interpretativa della norma in esame e sottolineano, a questo riguardo, come, salvo che per la materia penale, il legislatore possa emanare norme con efficacia retroattiva — interpretative o innovative che siano — purché la retroattività, da un lato, trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, dall'altro, non si ponga in contrasto con altri valori costituzionalmente protetti.

Ricordano, quindi, come la legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), disponendo il trasferimento del personale ATA dipendente dagli enti locali all'amministrazione statale, avrebbe stabilito il principio per cui lo stesso personale doveva essere assimilato — tenuto conto anche dell'identità delle mansioni svolte nei vari profili — al personale ATA statale, attraverso il riconoscimento, ai fini giuridici ed economici, dell'anzianità maturata presso l'ente di provenienza.

In contrasto con tale principio la disposizione censurata, innovando con efficacia retroattiva la disciplina di settore, determinerebbe, nella categoria del personale ATA, la coesistenza, pur a parità di mansioni e di anzianità, di tre diversi regimi giuridici, dando luogo, in tale modo, ad una illegittima disparità di trattamento.

In ogni caso, la disposizione stessa, sarebbe viziata pur se le si riconoscesse carattere interpretativo, dal momento che essa, fin dall'origine, non avrebbe dato luogo a dubbi di interpretazione e introdurrebbe una irragionevole disparità di trattamento, lesiva del principio di uguaglianza.

4.1. — La norma in esame si contrapporrebbe, altresì, all'interpretazione, ormai consolidata, tanto da costituire diritto vivente, offerta dalla giurisprudenza formatasi in materia, si riverbererebbe sui giudizi in corso, incidendo sui principi di ragionevolezza, di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche, nonché (come prospettato, in particolare, dal Tribunale di Roma e dal Tribunale di Oristano) sui principi del diritto comune del lavoro e della disciplina dei rapporti di lavoro, e invaderebbe la sfera riservata al potere giudiziario, con la conseguente violazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 24, 101, 102, 103, 104 e 113 della Costituzione.

5. — Sotto altro aspetto, la disposizione impugnata sarebbe lesiva degli artt. 36, 42 e 97 della Costituzione.

In particolare, il Tribunale di Milano, nell'invocare l'art. 42 Cost., deduce che i diritti di carattere economico derivanti dall'applicazione dell'art. 8, comma 2, della legge n. 124 del 1999, al momento dell'entrata in vigore della norma di interpretazione autentica, sarebbero già acquisiti al patrimonio dei dipendenti trasferiti negli organici dello Stato, i quali, pertanto, sarebbero stati «espropriati in ragione della novella di cui alla legge n. 266 del 2005».

A loro volta, il Tribunale di Lamezia Terme e il Tribunale di Ancona lamentano la violazione dell'art. 36 Cost., in quanto la disposizione in esame lederebbe il diritto degli interessati ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro prestato e, quindi, la pari dignità dei lavoratori.

Sempre il Tribunale di Ancona deduce, infine, la violazione del principio di imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

6. — Si sono costituite, tempestivamente, nel presente giudizio alcune delle parti private, ricorrenti nei giudizi *a quibus*, svolgendo argomentazioni difensive che sostanzialmente richiamano quelle prospettate dai giudici rimettenti, alle cui conclusioni le stesse aderiscono, e invocando anch'esse, quale ulteriore parametro per il vaglio di costituzionalità, l'art. 97 della Costituzione.

In data 7 marzo 2007 si è costituita in giudizio anche la signora Carolina Di Guida, parte nel giudizio *a quo* di cui all'ordinanza n. 461 del 2006, che ha concluso negli stessi sensi sopra indicati.

Nel giudizio relativo all'ordinanza del Tribunale di Roma (r.o. n. 236 del 2006) è intervenuta la signora Paola Giordani.

7. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, ritualmente intervenuto nei giudizi di costituzionalità relativi alle questioni sollevate con le ordinanze numeri 236, 461, 617, 669 e 701 del 2006, ha chiesto che le stesse siano dichiarate inammissibili o non fondate.

8. — In via preliminare, deve essere dichiarata inammissibile la prospettazione, ad opera di alcune delle parti private costitutesi nel giudizio relativo all'ordinanza n. 461 del 2006, della violazione di parametri costituzionali diversi da quelli evocati dal Tribunale rimettente; ciò, in particolare, con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 97 Cost., non richiamato affatto nell'ordinanza emessa dal Tribunale di Milano.

Tale norma costituzionale costituisce, comunque, parametro di scrutinio della legittimità della disposizione ora sottoposta al vaglio di questa Corte, in quanto evocata dal Tribunale di Ancona (r.o. n. 701 del 2006).

8.1. — Del pari, deve essere dichiarata la inammissibilità della costituzione della signora Carolina Di Guida, che, pur essendo parte nel giudizio *a quo*, si è costituita oltre il termine stabilito dall'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87, computato secondo quanto previsto dall'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte, essendo tale termine, per costante giurisprudenza, perentorio (si vedano, *ex plurimis*, le sentenze numeri 108 e 190 del 2006).

8.2. — È, altresì, inammissibile l'intervento della signora Paola Giordani, in quanto estranea al giudizio *a quo*, nel quale non riveste la qualità di parte. Costituisce, infatti, principio costantemente affermato da questa Corte, la necessaria corrispondenza tra le parti del giudizio principale e del giudizio incidentale (si vedano, tra le molte, la sentenza n. 190 del 2006 e l'ordinanza n. 352 del 2006).

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

I rimettenti, sostanzialmente, si dolgono del fatto che la norma censurata non avrebbe, in realtà, natura interpretativa della disposizione contenuta nell'art. 8, comma 2, della legge n. 124 del 1999, ma carattere innovativo con efficacia retroattiva; di qui, la violazione dei canoni di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

In proposito, occorre ricordare, innanzitutto, che questa Corte (per tutte, si veda la sentenza n. 274 del 2006) ha più volte ribadito che «non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva. Infatti, il divieto di retroattività della legge — pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore ordinario deve in principio attenersi — non è stato elevato a dignità costituzionale, salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 della Costituzione». Con la stessa sentenza la Corte ha, altresì, affermato che «il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare sia disposizioni di "interpretazione autentica", che determinano — chiarendola — la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti. Ed è, quindi, proprio sotto l'aspetto del controllo di ragionevolezza che rilevano, simmetricamente, la funzione di

interpretazione autentica, che una disposizione sia in ipotesi chiamata a svolgere, ovvero l'idoneità di una disposizione innovativa a disciplinare con efficacia retroattiva anche situazioni pregresse in deroga al principio per cui la legge non dispone che per l'avvenire».

È poi anche da sottolineare, in particolare, che è costante l'affermazione di questa Corte (sentenze numeri 39, 135 e 274 del 2006) nel senso che la norma contenuta nella legge di interpretazione autentica non può ritenersi irragionevole ove si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario.

10. — Ciò chiarito, va osservato che, nella specie, l'inquadramento stipendiale nei ruoli statali del personale ATA in ragione del cosiddetto maturato economico e non della effettiva anzianità complessiva di servizio conseguita presso l'ente locale, ha costituito una delle possibili varianti di lettura della norma (avallata, tra l'altro, in sede di accordo siglato in data 20 luglio 2000 tra l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e i rappresentanti delle organizzazioni e confederazioni dei dipendenti), contenuta nei decreti ministeriali di attuazione dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999 (decreti del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con i ministri dell'interno, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e per la funzione pubblica, del 23 luglio 1999, che reca «Trasferimento del personale ATA dagli enti locali allo Stato, ai sensi dell'art. 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124», e del 5 aprile 2001, che reca «Recepimento dell'accordo ARAN — Rappresentanti delle organizzazioni e confederazioni sindacali in data 20 luglio 2000, sui criteri di inquadramento del personale già dipendente degli enti locali e transitato nel comparto scuola»). Ciò, in particolare, ove si consideri che il principio del maturato economico era stato introdotto, con valenza generale, fin dalla legge 11 luglio 1980, n. 312, recante «Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato».

I giudici *a quibus* argomentano, a sostegno della mancanza di dubbi interpretativi, che, in ragione di un indirizzo ermeneutico univoco e costante, i principi affermati dalla Corte di cassazione, in primo luogo con la sentenza n. 3224 del 2005, seguita da analoghe pronunce, costituirebbero diritto vivente sull'applicazione dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999, con la conseguenza che la norma ora censurata rivelerebbe il solo intento di incidere sui giudizi in corso, in tal modo violando, da un lato, i canoni costituzionali di ragionevolezza, di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche, e risultando, dall'altro, invasiva della sfera riservata al potere giudiziario, con lesione, pertanto, degli artt. 24, 101, 102, 103, 104 e 113 Cost.

Tuttavia, diversamente da quanto emerge dalle ordinanze di rimessione, il contenuto fondamentale delle citate pronunce della Corte di cassazione si sostanzia, in definitiva, nell'affermazione che l'accordo del 20 luglio 2000 — recepito nel successivo decreto del 5 aprile 2001 — non può derogare a quanto stabilito dalla legge n. 124 del 1999, in quanto atto privo di efficacia normativa.

Consegue che la tesi prospettata dai rimettenti si presenta viziata da una inesatta ricognizione del diritto vivente, sicché essa risulta basata su un erroneo presupposto interpretativo (ordinanza n. 332 del 2005).

Né, come si è già osservato, può negarsi che si fosse determinata una situazione di oggettiva incertezza del dato normativo, in ragione delle diverse interpretazioni possibili, circa il riconoscimento della anzianità pregressa maturata dal personale ed in assenza, appunto, di un diritto vivente sulla inderogabilità dei criteri enunciati dall'art. 8 della legge n. 124 del 1999. Di conseguenza, deve ritenersi ragionevole il ricorso da parte del legislatore alla interpretazione autentica effettuata con l'art. 1, comma 218, della legge n. 266 del 2005, la cui efficacia retroattiva deve essere comunque valutata alla stregua delle ulteriori censure sollevate dai rimettenti.

A ciò è da aggiungere che, anche a voler escludere il carattere interpretativo della disposizione censurata e a volerne ammettere quello innovativo, ma con efficacia retroattiva, non potrebbe giungersi a conclusioni diverse sotto il profilo della ragionevolezza della disposizione stessa.

11. — Al riguardo, occorre verificare se possa ritenersi sussistente la denunciata lesione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del contrasto tra la norma denunciata ed il *tertium comparationis* costituito dai principi del diritto comune del lavoro, nonché della disciplina dei rapporti di lavoro, in forza dei quali i diritti e i trattamenti retributivi riconosciuti al lavoratore dalla legge o dalla contrattazione collettiva devono essere valutati nella loro interezza temporale e sostanziale.

Secondo la prospettazione dei rimettenti, si sarebbe in presenza, infatti, di una irrazionale disparità di trattamento fra i lavoratori ATA, provenienti dagli enti locali, e i lavoratori ATA inseriti fin dall'origine del loro rapporto di impiego nei ruoli dell'amministrazione dello Stato, nonché tra i lavoratori inseriti nell'ambito dello stesso comparto di contrattazione collettiva.

Tale impostazione, da un lato, non tiene conto del fatto che il fluire del tempo — il quale costituisce di per sé un elemento diversificatore che consente di trattare in modo differenziato le stesse categorie di soggetti, atteso che la demarcazione temporale consegue come effetto naturale alla generalità delle leggi — non comporta, di per

sé, una lesione del principio di parità di trattamento sancito dall'art. 3 della Costituzione e, dall'altro lato, non considera la specificità propria della disciplina normativa dei due comparti di contrattazione collettiva rappresentati, rispettivamente, da quello della scuola e da quello degli enti locali (si vedano, *ex multis*, la sentenza n. 276 del 2005 e l'ordinanza n. 190 del 2003). Sotto questo secondo aspetto, in particolare, occorre tenere presente la strutturale diversità esistente tra i sistemi di determinazione del trattamento economico fatti propri dalla contrattazione collettiva nei due distinti comparti e, quindi, del diverso ruolo svolto dall'anzianità di servizio maturata da ciascun dipendente.

Né è senza significato che la norma oggetto di censura, la quale si ricollega, interpretandola, ad una disposizione a carattere transitorio, preserva il trattamento economico conseguito dagli interessati alla data del loro trasferimento di ruolo, anche grazie al meccanismo della eventuale corresponsione di un assegno *ad personam*, che debba tener conto della differenza tra l'importo della posizione stipendiale di inquadramento e il trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999. Detta differenza è, altresì, considerata utile, previa temporizzazione, ai fini del conseguimento della successiva posizione stipendiale.

In realtà, la disciplina dettata dall'art. 8, comma 2, della legge n. 124 del 1999, come interpretata dal censurato art. 1, comma 218, della legge n. 266 del 2005, nasce dall'esigenza di armonizzare, con una normativa transitoria di primo inquadramento, il passaggio del personale in questione da un sistema retributivo disciplinato a regime ad un altro sistema retributivo ugualmente disciplinato a regime, salvaguardando, proprio per quanto attiene al profilo economico, i livelli retributivi maturati e attribuendo agli interessati, a partire dal nuovo inquadramento, i diritti riconosciuti al personale ATA statale. Tutto ciò allo scopo di rendere, almeno tendenzialmente, omogeneo il sistema retributivo di tutti i dipendenti ATA, al di là delle rispettive provenienze e, comunque, salvaguardando il diritto di opzione per l'ente di appartenenza nel caso di mancata corrispondenza di qualifiche e profili.

12. — Sotto altro non meno rilevante aspetto, non si può omettere di osservare che l'operazione di trasferimento del personale ATA proveniente dagli enti locali nei ruoli del personale ATA fin dall'origine statale, è stata configurata dalla stessa legge n. 124 del 1999 sulla base del principio della invarianza della spesa; e di ciò si ha la conferma considerando che in detta legge non è stata prevista — a questo scopo — alcuna copertura finanziaria di maggiori oneri, come sarebbe stato doveroso, in relazione a quanto disposto dall'art. 81, quarto comma, Cost., se si fosse ipotizzata la possibilità di trattamenti retributivi più favorevoli di quelli posseduti dal personale interessato alla data del trasferimento da un ruolo ad un altro. Assume decisivo rilievo, a questo riguardo, la circostanza che il comma 5 del medesimo art. 8 della citata legge, in immediata prosecuzione di quanto disposto dal comma 2 (oggetto della contestata interpretazione autentica), ha previsto che «a decorrere dall'anno in cui hanno effetto le disposizioni di cui ai commi 2, 3 e 4 si procede alla progressiva riduzione dei trasferimenti statali a favore degli enti locali in misura pari alle spese comunque sostenute dagli stessi enti nell'anno finanziario precedente a quello dell'effettivo trasferimento del personale». Ed è proprio in funzione del contenuto della riportata disposizione circa l'invarianza della spesa che si comprende perché in sede di contrattazione collettiva sindacale (citato accordo ARAN del 20 luglio 2000) sia stata prevista l'adozione di un meccanismo di valutazione delle anzianità pregresse fondato sul maturato economico e che la suindicata disciplina contrattuale sia stata fatta propria e sia stata ribadita dall'art. 1, comma 218, della legge n. 266 del 2005, ora censurato dai rimettenti.

13. — Né è senza significato che dalla applicazione della norma contenuta nel comma 2 dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999, secondo quanto prospettato dalla difesa delle parti private costituite nel presente giudizio, deriverebbero oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, in netto contrasto con quanto disposto dal comma 5 del medesimo art. 8.

14. — Neppure può ritenersi che si sia determinata, sulla base della norma contenuta nel comma 2 del suddetto art. 8, una situazione di legittimo affidamento con riferimento al trattamento retributivo derivante dalla valutazione, ai fini giuridici ed economici, dell'intera anzianità maturata presso gli enti di provenienza; ciò anche in considerazione, da un lato, del tipo di interpretazione adottata in sede di contrattazione collettiva pressoché contestualmente all'entrata in vigore della citata legge, e, dall'altro, del richiamo, espresso nel medesimo art. 8, al principio sopra indicato dell'invarianza della spesa in sede di primo inquadramento del personale proveniente dagli enti locali.

15. — L'art. 3 della Costituzione è ritenuto, altresì, leso dai giudici rimettenti in ragione della disparità di trattamento, in materia di riconoscimento delle anzianità pregresse, nell'ipotesi di passaggio da un settore lavorativo ad un altro, tra la generalità dei lavoratori, sia del settore pubblico che del settore privato, e i lavoratori ATA trasferiti nei ruoli statali, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999, in base all'applicazione dell'istituto del maturato economico.

La questione investe direttamente la legittimità del suddetto istituto, sul quale questa Corte, sia pure con riguardo a diverse discipline normative adottate sia dal legislatore regionale, che dal legislatore statale (si vedano le sentenze n. 296 del 1984, n. 618 del 1987, n. 624 del 1988, n. 219 del 1998 e n. 430 del 2004), ha già avuto modo di pronunciarsi.

15.1. — Come si è sopra accennato, esso è stato previsto nell'ordinamento statale, in modo generalizzato, fin dalla legge 11 luglio 1980, n. 312 (Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato), che ha istituito le qualifiche funzionali e ha corrispondentemente disciplinato il passaggio dei dipendenti dello Stato dal preesistente ordinamento gerarchico delle carriere a quello, appunto, delle qualifiche funzionali.

La Corte, con orientamento costante, ha ritenuto, in tema di utilizzazione da parte del legislatore dell'istituto in questione, che il passaggio da un sistema ad un altro di progressione economica del pubblico impiego, in quanto importa una riduzione ad omogeneità di elementi per se stessi non omogenei, implica una scelta di coefficienti da operare sulla base di numerose variabili, ivi comprese le disponibilità finanziarie, e quindi con ampia discrezionalità (sentenza n. 219 del 1998). E si è anche chiarito che non si può postulare l'illegittimità di qualsiasi regolamentazione transitoria che non si limiti «alla conservazione del trattamento precedente "ad esaurimento" o alla pura e semplice applicazione illimitatamente retroattiva del trattamento nuovo: soluzioni, certo, possibili, ma non imposte dal precetto costituzionale in argomento», cioè dall'art. 3 della Costituzione (sentenze numeri 618 del 1987 e 296 del 1984). In definitiva, la disposizione dell'art. 8, comma 2, della legge n. 124 del 1999, rappresentava una deroga al principio generale vigente all'epoca della sua entrata in vigore, rispetto alla quale la norma ora censurata si presenta come ripristino della regola generale.

15.2. — Non assumono rilievo, altresì, quali modelli opponibili al criterio del maturato economico, la cui lesione si riverbererebbe sulla ragionevolezza della norma sospettata di illegittimità costituzionale, le disposizioni di cui all'art. 31 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e dell'art. 2112 del codice civile, dal primo richiamato.

16. — È, infine, da escludere che la disposizione censurata dia luogo ad una ulteriore disparità di trattamento, sotto il profilo che prevederebbe una diversa disciplina per coloro che, all'entrata in vigore della norma stessa, abbiano già ottenuto un giudicato favorevole rispetto alla disciplina applicabile per coloro che, all'epoca, fossero soltanto in attesa della formazione del giudicato sulla loro pretesa. In proposito, si deve osservare come questa Corte, in più occasioni, abbia avuto modo di chiarire che è soltanto l'intangibilità del giudicato a costituire uno dei limiti che il legislatore incontra nell'emanazione di leggi con efficacia retroattiva. Al legislatore è precluso — di regola — intervenire, con norme aventi portata retroattiva, per annullare l'efficacia del giudicato e non già a salvaguardarne gli effetti. D'altronde, «se vi fosse un'incidenza sul giudicato, la legge di interpretazione autentica non si limiterebbe a muovere, come ad essa è consentito, sul piano delle fonti normative, attraverso la precisazione della regola e del modello di decisione cui l'esercizio della potestà di giudicare deve attenersi, ma lederebbe i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e le disposizioni relative alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi» (così, la sentenza n. 282 del 2005).

Nella specie, la norma censurata si limita, in modo che deve ritenersi legittimo, a far salve le posizioni, e soltanto queste, di coloro che — al momento della sua entrata in vigore — fossero già titolari di un giudicato favorevole.

17. — Quanto, ancora, agli ulteriori profili di censura prospettati dai rimettenti, in particolare con riferimento agli artt. 24, 36, 42, 97, 101, 102, 103, 104 e 113 della Costituzione, a prescindere dalla circostanza della inconferenza dei parametri di cui agli artt. 36 e 42 Cost., atteso che la norma censurata — per il suo contenuto — è estranea alla operatività di entrambi, non si ravvisa, per effetto della norma contestata, alcuna compromissione dell'imparzialità della pubblica amministrazione, né dell'esercizio della funzione giurisdizionale, la quale opera su un piano diverso rispetto a quello del potere legislativo di interpretazione autentica (si vedano le sentenze numeri 341 e 26 del 2003).

Non è configurabile, infatti, a favore del giudice, pur nel rispetto delle proprie prerogative, una esclusività dell'esercizio dell'attività ermeneutica che possa precludere quella spettante al legislatore, in quanto l'attribuzione per legge ad una norma di un determinato significato non lede la *potestas iudicandi*, ma definisce e delimita la fattispecie normativa che è oggetto della *potestas* medesima.

18. — In conclusione, poiché l'efficacia retroattiva della disposizione censurata dai rimettenti deve ritenersi ragionevole e non lesiva degli altri principi costituzionali evocati, le questioni di legittimità costituzionale prospettate nelle ordinanze in esame devono essere dichiarate non fondate, in riferimento a tutti i parametri nelle stesse dedotti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006) sollevate, in riferimento, nel complesso, agli articoli 3, 24, 36, 42, 97, 101, 102, 103, 104 e 113 della Costituzione, dal Tribunale di Milano, dal Tribunale di Roma, dal Tribunale di Lamezia Terme, dal Tribunale di Ancona, dal Tribunale di Taranto, dal Tribunale di Oristano, dalla Corte di Appello di L'Aquila con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

Il Presidente: BILE

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 26 giugno 2007.

Il cancelliere: FRUSCELLA

07C0877

n. 235

Sentenza 18 - 26 giugno 2007

Giudizio per conflitto di attribuzione fra Enti.

Regione Veneto - Consiglio regionale - Immunità dei consiglieri per opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni - Citazione in giudizio del Presidente della Regione per risarcimento dei danni conseguenti ad asserita diffamazione nei confronti di terzi - Conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione - Denunciata lesione delle prerogative di insindacabilità dei componenti dei Consigli regionali e delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite - Inidoneità dell'atto, non avente contenuto decisivo, a determinare un conflitto di attribuzione - Inammissibilità del ricorso.

- Atto di citazione 23 ottobre 2000.
- 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 degli atti adottati dal Tribunale di Padova nel procedimento civile pendente tra il prof. Germano Grassivaro e il dott. Giancarlo Galan, Presidente della Regione Veneto, avente ad oggetto l'accertamento della responsabilità civile del dott. Galan quale autore delle dichiarazioni rese nel corso della 11^a seduta pubblica del Consiglio regionale del Veneto del 30 ottobre 1995, promosso con ricorso della Regione Veneto notificato il 3 febbraio 2006 e il 23 febbraio 2007, depositato in cancelleria l'8 febbraio 2006 e il 1^o marzo 2007, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2006.

Udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2007 il giudice relatore Paolo Maria Napolitano;
Uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1. — La Regione Veneto, con ricorso notificato alla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 3 febbraio 2006 e al Tribunale di Padova in data 23 febbraio 2007, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato con riguardo al giudizio civile, pendente di fronte al Tribunale di Padova, relativo alla pretesa risarcitoria avanzata dal prof. Germano Grassivaro nei confronti del dott. Giancarlo Galan, Presidente della Regione Veneto, in relazione a talune dichiarazioni, ritenute dall'attore lesive del suo onore e della sua reputazione, rese dal convenuto nel corso di una seduta pubblica del Consiglio regionale del Veneto.

1.1. — In fatto la ricorrente premette che:

durante la seduta pubblica del Consiglio regionale del Veneto del 30 ottobre 1995, nel corso della quale si doveva deliberare in merito all'affidamento di taluni incarichi di direzione di alcune strutture amministrative regionali, un consigliere regionale, rilevato che nella edizione di quel giorno di un diffuso quotidiano locale era stata pubblicata una intervista resa dal prof. Germano Grassivaro estremamente critica in ordine alla individuazione del destinatario di uno degli incarichi in questione, aveva chiesto alla Giunta chiarimenti;

intervenendo nel dibattito consiliare per rendere i richiesti chiarimenti, il Presidente della Regione, dott. Galan, aveva esposto le ragioni, di carattere personale, che, a suo dire, avevano motivato l'astiosa critica nei confronti della persona designata a ricoprire l'incarico conferito dalla Regione;

con riguardo a tali dichiarazioni, svolte nella seduta consiliare e premesse al voto, il prof. Grassivaro, assumendone il contenuto diffamatorio, conveniva in giudizio il dott. Galan per ottenerne la condanna al risarcimento del danno patito;

pur avendo il convenuto eccepito, nel costituirsi in giudizio, fra le altre difese, la «improponibilità della domanda ex art. 122, comma quarto, Cost.», il giudice istruttore «a più riprese evitava di pronunciarsi» su di essa, rinviando, infine, alla udienza del 18 maggio 2006, per la precisazione delle conclusioni;

informata, infine, della pendenza di detto procedimento, la Regione, con la deliberazione della Giunta n. 3730 del 6 dicembre 2005, ha autorizzato la proposizione del ricorso per conflitto di attribuzione, ritenendo che «l'attivazione del procedimento civile [avesse] inciso in via diretta sull'autonomia del Presidente della Regione e in via mediata sulla autonomia costituzionalmente garantita alla Regione, in violazione degli artt. 121-122 e 123 della Costituzione» risultando, più in generale, «compromesso il principio secondo il quale l'esercizio delle funzioni di Presidente della Regione (stante il rilievo costituzionale dell'autonomia regionale) non può essere sindacato da organi giurisdizionali».

2. — Tanto premesso, la difesa della ricorrente Regione osserva che, se nel merito è del tutto evidente la violazione dell'art. 122 della Costituzione, in quanto le dichiarazioni oggetto del giudizio civile sono state rese in una pubblica udienza consiliare, nell'esercizio di funzioni amministrative di organizzazione interna costituzionalmente assegnate alla Regione e regolate dallo Statuto (sentenze nn. 276 e 76 del 2001, n. 391 del 1999), la questione, *in limine litis*, presenta profili «di assoluta singolarità».

Infatti, nel caso di specie, si intende attivare la tutela che l'art. 122 della Costituzione prevede per i consiglieri regionali, a fronte non di un atto costituente esercizio della giurisdizione penale o contabile, ma nella pendenza di un giudizio civile, ancor prima di una decisione di merito da parte del giudicante. Si tratta, pertanto, di valutare quale sia il momento in cui in un giudizio civile ci si trovi di fronte ad un atto statale invasivo della autonomia regionale.

2.1. — «Al fine di circoscrivere l'area di incertezza» la ricorrente Regione ritiene utile fissare, ricostruendoli sulla base di quanto desume dalla giurisprudenza di questa Corte e «con l'avallo della migliore dottrina», una serie di «punti fermi» formati in materia, di seguito riportati:

a) l'esonero dalla responsabilità dei componenti di un organo è funzionale alla tutela dei compiti di rappresentanza politica dell'organo stesso; b) attraverso la lesione delle prerogative di cui all'art. 122, quarto comma, della Costituzione, sono violati anche gli artt. 121 e 123 della Costituzione, posto che i limiti alla espressione di opinioni e voti del consigliere regionale pregiudicano l'intera organizzazione del Consiglio e l'esercizio, costituzionalmente protetto, delle sue funzioni; c) gli artt. 68 e 122 della Costituzione creano «eccezionali deroghe all'attuazione della funzione giurisdizionale», poste, rispettivamente, a salvaguardia del Parlamento e delle «autonomie costituzionalmente garantite»; d) le prerogative previste da tali disposizioni soggiacciono a principi fra loro analoghi; e) l'immunità anche del consigliere regionale comporta, nei suoi confronti, «la carenza di potere giurisdizionale», di talché l'esercizio di quest'ultimo si traduce nell'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze; f) la immunità del consigliere regionale riguarda ogni tipo di responsabilità; g) compresa, quindi, quella civile;

h) il conflitto di attribuzione fra enti, dalla originaria configurazione di tipo soggettivo, è approdato ad una configurazione oggettiva riguardante «non la spettanza della competenza, ma il modo di esercizio [...] di essa»; i) il conflitto di attribuzione può originare anche da atti giurisdizionali o da atti «comunque strumentali all'esplicazione delle funzioni giurisdizionali»; l) nella progressiva estensione del concetto di atto invasivo, sono stati fatti rientrare «comportamenti concludenti, non estrinsecanti in atti formali», atti interni, atti preparatori e comportamenti omissivi, tanto che si è affermato che il conflitto è divenuto strumento di garanzia anticipata rispetto ad una lesione anche solo potenziale; m) nei conflitti di attribuzione non è principalmente in discussione la validità dell'atto invasivo quanto la competenza che si assume violata.

2.2. — Con riguardo alla fattispecie in esame, la ricorrente Regione, ribadito che il dott. Galan è chiamato a rispondere per dichiarazioni rese nel corso di una seduta pubblica del Consiglio regionale, più precisamente in sede di discussione preliminare ad un voto relativo alla assunzione di atti di spettanza regionale, dichiarazioni in relazione alle quali «gode dell'eccezionale guarentigia dell'irresponsabilità, ex art. 122, quarto comma, Cost.», rileva che il Tribunale di Padova, proseguendo nell'esercitare la giurisdizione, «nonostante [...] il parere contrario della Regione, e [...] la rituale eccezione di parte», avrebbe menomato, in carenza assoluta di potere, la «ampia libertà di valutazione e di decisione riservata ai consiglieri regionali», la cui sfera di autonomia, unitamente a quella della Regione, risulterebbe così mutilata.

La ricorrente rileva che, esaminata la casistica formatasi riguardo alla lesione delle prerogative di cui all'art. 122 della Costituzione, emerge che «ai fini della ammissibilità del giudizio davanti a questa Corte, è sufficiente il solo fatto della pretesa dell'esercizio della giurisdizione», non essendo necessario che questo si materializzi nella «forma della sentenza o di un altro atto definitivo».

Nel giudizio civile la notificazione della citazione determina la pendenza della lite e «fa sì che il giudice debba pronunciare sulla domanda», ma, trattandosi di atto di parte, pur se essa è lesiva delle prerogative del consigliere, non abilita alla proposizione del conflitto di attribuzione. Tuttavia, prosegue la ricorrente, se alla citazione segue un'attività di fronte al giudice e da parte del giudice, non ci si troverebbe più di fronte ad un «atto di iniziativa privata». Così, nel caso in esame, il giudice, avendo disposto la prosecuzione del giudizio, «ha adottato atti tipici del processo», dimostrando così la volontà di esercitare la giurisdizione al di là dei limiti a lui assegnati a garanzia delle prerogative dei consiglieri regionali.

3. — Precisato che oggetto del ricorso è la lesività dell'esercizio stesso della giurisdizione, la ricorrente osserva che la esistenza di un atto statale invasivo delle sue attribuzioni potrebbe essere dimostrata anche per altra via: cioè estendendo alla immunità dei consiglieri regionali i principi elaborati in relazione alle prerogative dei parlamentari nazionali.

In particolare, così come è attribuito, in via esclusiva, alla Camera di appartenenza del parlamentare il potere di valutare se la condotta ascritta a quello sia o meno coperta dalla insindacabilità, di talché la deliberazione assembleare in tal senso preclude l'esercizio della giurisdizione, così anche l'atto con il quale la Regione interviene a tutela del proprio consigliere avrebbe efficacia inibitoria del procedimento giurisdizionale.

Il giudice, pertanto, non potrebbe che prenderne atto, declinando la giurisdizione. Ove diversamente operasse si avrebbe illegittima invasione da parte dello Stato delle attribuzioni regionali.

3.1. — Siffatta soluzione, secondo la ricorrente, sarebbe necessitata: a) dall'identico tenore letterale dell'art. 68, primo comma, della Costituzione e del successivo art. 122, quarto comma; b) dalla portata generale del principio secondo il quale le prerogative di un organo debbono prevedere strumenti di autotutela; c) dalla pari dignità costituzionale «di tutti i soggetti della Repubblica», sancita, in particolar modo, dalla nuova formulazione dell'art. 114 della Costituzione.

3.2. — Ad identiche conclusioni, prosegue la ricorrente, si arriverebbe ove, applicandosi analogicamente ai consiglieri regionali i principi fissati per i parlamentari nazionali dalla legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), si ritenesse esistente anche per i primi la «pregiudizialità parlamentare» prevista dalla legge citata.

In favore della opportunità della applicazione analogica della legge nazionale, depono la considerazione che solo il legislatore statale può assicurare uguale protezione ai consiglieri di tutte le Regioni nell'esercizio delle stesse funzioni. Pertanto, se alla Regione «spetta il potere di dichiarare l'insindacabilità dei propri consiglieri», così inibendo l'inizio o la prosecuzione del giudizio di responsabilità a carico di questi, da ciò viene ulteriormente dimostrata la invasività dell'operato del Tribunale di Padova.

4. — Nel merito, la ricorrente rileva che le dichiarazioni per cui è processo sono state rese nel corso di una seduta pubblica del Consiglio regionale, in particolare in sede di discussione preliminare ad una votazione relativa a nomina di spettanza consiliare.

Ciò detto, la Regione Veneto osserva come la prerogativa di cui all'art. 122 della Costituzione operi a tutela di tutte le attività attraverso le quali si svolgono funzioni affidate al Consiglio regionale dalla Costituzione o da altre disposizioni cui questa rinvia. Fra tali funzioni rientra, come risulta anche dalla giurisprudenza della Corte, quella

di autorganizzazione. Ad avviso della ricorrente è, altresì, indubbio (a maggior ragione a seguito delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001) che la garanzia di cui al quarto comma dell'art. 122 della Costituzione copre anche le funzioni amministrative spettanti ai Consigli regionali.

Tenuto conto che le dichiarazioni rese dal dott. Galan sono connesse ad una tipica attività di autorganizzazione — l'approvazione cioè di una proposta della Giunta relativa al conferimento di un incarico regionale — anche sotto tale profilo, oltre a quello dell'essere state rese nel pubblico dibattito assembleare, esse sarebbero coperte dalla insindacabilità *ex art.* 122 della Costituzione.

4.1. — La Regione Veneto prosegue ponendo in evidenza il fatto che il consigliere regionale che ha reso le dichiarazioni oggetto del giudizio civile è anche Presidente della Regione. Afferma che non va, infatti, trascurato che alla rappresentanza della Regione e alla direzione della Giunta è connaturata la possibilità di «esternazioni politiche» e che il relativo potere va al di là delle funzioni puntualmente assegnate al Presidente della Regione.

Questi, tanto più adesso che è espressione della volontà politica manifestata col suffragio diretto dal corpo elettorale, avrebbe, ad avviso della ricorrente, quale *munus publicum*, una sorta di «diritto di parlare dentro e fuori le mura del Palazzo» per chiarire pubblicamente il significato delle scelte del proprio governo.

In definitiva, secondo la ricorrente, dovrebbero «considerarsi coperte dall'immunità le dichiarazioni presidenziali [per il solo fatto di essere] riferibili alla sua carica».

Alla luce delle argomentazioni che precedono, la ricorrente Regione Veneto chiede che venga dichiarato che non spetta allo Stato, e per esso al Tribunale di Padova, accertare la responsabilità civile del Presidente della Regione, dott. Giancarlo Galan, per le dichiarazioni da lui rese nel corso della seduta del Consiglio regionale del Veneto del 30 ottobre 1995, e che siano annullati tutti gli atti processuali adottati dal medesimo Tribunale nel giudizio di risarcimento danni, rubricato al r.g. n. 3705 del 2000, scaturito da tali dichiarazioni.

5. — Né lo Stato né il Tribunale di Padova si sono costituiti in giudizio.

6. — In prossimità della udienza, la Regione Veneto ha depositato una memoria illustrativa con la quale, confermate le precedenti conclusioni, ha riferito, in relazione allo stato del giudizio dal quale trae origine il conflitto, che, all'udienza del 18 maggio 2006, il Tribunale di Padova ha invitato le parti a precisare le conclusioni e alla successiva udienza del 19 ottobre, preso atto della pendenza del presente conflitto di attribuzione, ha sospeso il processo in attesa della sua definizione.

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 pendenza, di fronte al Tribunale ordinario di Padova, di un giudizio civile nel quale il Presidente della Regione Veneto, dott. Giancarlo Galan, è stato convenuto per essere condannato al risarcimento del danno derivante da talune sue dichiarazioni rese nel corso di una seduta pubblica del Consiglio regionale del Veneto.

Ritiene la ricorrente che la pendenza di tale giudizio 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 svolgimento delle funzioni degli organi della Regione, riconosciute dagli artt. 121 e 123 della Costituzione.

2. — Il ricorso è inammissibile.

2.1. — Oggetto del presente conflitto è la perdurante pendenza di fronte al Tribunale di Padova del giudizio avente ad oggetto la richiesta di risarcimento dei danni avanzata da persona che si è sentita lesa nella sua onorabilità da talune dichiarazioni rese, in corso di seduta pubblica del Consiglio regionale del Veneto, dal Presidente della Regione.

Le tesi della Regione possono essere suddivise in due filoni argomentativi: *a)* anche se la notifica della citazione costituisce «un mero atto di iniziativa privata», tuttavia, quando a seguito di tale atto di impulso si svolge «attività processuale davanti a un giudice e da parte di un giudice», quest'ultimo viene ad esplicare «la funzione giurisdizionale», con la conseguenza che «la violazione dell'immunità consiliare diviene ascrivibile allo Stato»; *b)* in ogni caso «l'immunità (parlamentare e) dei consiglieri regionali comporta “la carenza di potere giurisdizionale”»: quindi, la pretesa di esercitare, [nonostante la deliberazione della Regione che solleva il conflitto deducendo l'insindacabilità, *ex art.* 122, quarto comma, della Costituzione, delle dichiarazioni del consigliere-presidente della Regione stessa], la funzione dello *ius dicere* “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” (sent. n. 70 del 1985)».

3. — I predetti assunti non sono condivisibili.

3.1. — Con riferimento alle argomentazioni indicate *sub a)*, va precisato che, in realtà, nel corso del giudizio dal quale scaturisce il presente conflitto di attribuzione, non si è svolta alcuna attività a contenuto decisorio, essendosi in pratica il giudice — di fronte al quale, in assenza di qualsivoglia deliberazione del Consiglio regionale del Veneto, il convenuto ha eccepito la insindacabilità delle sue dichiarazioni — limitato a concedere, sulla concorde richiesta delle parti in causa, una serie di rinvii, finalizzati alla produzione di scritti difensivi, ed avendo, anzi, egli, una volta formalizzatosi il presente conflitto di attribuzione, sospeso il giudizio sino alla definizione del medesimo.

Va, al riguardo, osservato che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, è atto idoneo ad innescare un conflitto di attribuzione quello, imputabile allo Stato o alla Regione, che «sia dotato di efficacia e rilevanza esterna» o che, se preparatorio o non definitivo, rechi già in sé dei requisiti minimi di lesività e sia rivolto «ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima» (sentenza n. 771 del 1988). Nell'attuale assetto dei rapporti fra attribuzioni della autorità giudiziaria e tutela delle prerogative di cui all'art. 122, quarto comma, della Costituzione, una siffatta invasione è ipotizzabile solo in presenza di un atto, anche preliminare alla definizione del giudizio, che tali prerogative trascuri.

Deve quindi ritenersi che, allo stato, l'autorità giudiziaria non ha compiuto atti che possano in qualche modo incidere sulla più volte citata gaurentigia costituzionale.

La ricorrente, come si è detto, formula un'altra serie di argomentazioni a sostegno della sua tesi circa il travalicamento che lo Stato, e per esso l'autorità giudiziaria, avrebbe compiuto a danno delle competenze che la Costituzione avrebbe posto in capo alla Regione per le questioni attinenti all'applicazione del quarto comma dell'art. 122 della Costituzione. Afferma, cioè, che «il giudice civile patavino ha in corso di esercizio la giurisdizione sull'erroneo assunto che è nella sua competenza il poter giudicare nonostante, da un lato, il parere contrario della Regione, e, dall'altro, la rituale eccezione di parte, l'uno e l'altra fondati sull'art. 122, quarto comma, Cost. ». Alla delibera della Giunta regionale che solleva il conflitto conseguirebbe l'effetto inibitorio dell'attività giurisdizionale che, nel caso in oggetto, non si sarebbe invece verificato.

La tesi non è condivisibile.

Non si può, infatti, accedere alle argomentazioni della Regione che postulano un'interpretazione estensiva o analogica della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), ritenendola applicabile anche ai consiglieri regionali.

L'interpretazione di tipo estensivo è preclusa dal preciso tenore letterale dell'intero testo legislativo, che fa esclusivo riferimento all'art. 68 della Costituzione e alla carica di parlamentare, utilizzando, quindi, riferimenti ed espressioni la cui valenza semantica non è suscettibile di ampliamento. Della legge citata, avendo questa carattere eccezionale poiché limitativa dell'esercizio della funzione giurisdizionale, neppure è, all'evidenza, consentita applicazione analogica.

È, altresì, erroneo ipotizzare che alla decisione della Giunta di sollevare conflitto di attribuzione possa conseguire un effetto inibitorio che paralizzi l'esercizio della funzione giurisdizionale e che richieda, per essere superato, la necessità che l'autorità giudiziaria sollevi a sua volta conflitto davanti a questa Corte (si veda, al riguardo, la sentenza n. 195 del 2007). Tra l'altro, la richiesta della Regione è nel senso che l'invocato «effetto inibitorio» dovrebbe arrestare l'attività dell'autorità giudiziaria fin da un periodo addirittura precedente alla delibera che propone il conflitto.

Alla insussistenza di un «effetto inibitorio» dello svolgimento della attività giurisdizionale immediatamente riconducibile alla proposizione del ricorso per conflitto di attribuzione ad iniziativa della Giunta regionale consegue, *a fortiori*, la non lesività della prosecuzione dello svolgimento del processo di fronte alla mera eccezione sollevata *ex art.* 122, quarto comma, della Costituzione dalla difesa del consigliere regionale la cui condotta è oggetto di sindacato giurisdizionale.

Una diversa conclusione comporterebbe, in maniera paradossale e del tutto ingiustificata, una tutela della insindacabilità delle opinioni dei consiglieri regionali più ampia di quella apprestata relativamente a quelle dei parlamentari nazionali.

Conclusivamente, essendo l'atto oggetto di conflitto di attribuzione privo, allo stato, di qualsivoglia lesività nei confronti delle attribuzioni regionali, il ricorso col quale è stato introdotto il presente conflitto deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il ricorso col quale la Regione ha sollevato il conflitto di cui in epigrafe.

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

Il Presidente: BILE

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 26 giugno 2007.

Il cancelliere: FRUSCELLA

07C0878

N. 236

Sentenza 18 - 26 giugno 2007

Giudizio per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Dichiarazioni rese *extra moenia* da un deputato, in un'intervista ad un quotidiano - Giudizio penale per il reato di diffamazione - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Corte di appello di Milano - Mancata riproduzione, nell'atto introduttivo, del contenuto delle dichiarazioni rese dal parlamentare - Inammissibilità del ricorso.

- Deliberazione della Camera dei deputati 18 ottobre 2001.
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26.

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 poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 18 ottobre 2001 relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione,

delle opinioni espresse dall'on. Silvio Berlusconi nei confronti del dott. Giancarlo Caselli ed altri, promosso con ricorso della Corte d'Appello di Milano - sezione quinta penale, notificato il 12 gennaio 2005, depositato in cancelleria il 31 gennaio 2005 ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2005, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2007 il giudice relatore Sabino Cassese;

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

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso dell'8-17 luglio 2002, la Corte d'appello di Milano ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alla delibera adottata nella seduta del 18 ottobre 2001, con la quale è stato dichiarato che i fatti per i quali è in corso il procedimento penale per il reato di diffamazione nei confronti del deputato Silvio Berlusconi devono ritenersi insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

1.1. — La Corte ricorrente premette che: *a)* in data 9 giugno 1999 i magistrati Giancarlo Caselli, Guido Lo Forte, Domenico Gozzo, Antonio Ingroia, Mauro Terranova, Lia Sava e Umberto Giglio (all'epoca tutti in servizio presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo) avevano proposto querela nei confronti del deputato Silvio Berlusconi, nonché di Gianna Fregonara e Ferruccio De Bortoli — questi ultimi giornalisti e l'ultimo anche direttore del «Corriere della Sera» — per le dichiarazioni asseritamente diffamatorie rese in loro danno da detto deputato e pubblicate in una intervista dal titolo «Berlusconi: i DS usano i magistrati a fini politici», apparsa sul predetto quotidiano di Milano il 10 marzo 1999; *b)* con sentenza del 17 gennaio 2002, il giudice per l'udienza preliminare, preso atto della deliberazione della Camera dei deputati a norma dell'art. 68, Cost., dichiarava non doversi procedere nei confronti del deputato Berlusconi in ordine al reato ascrittogli, ritenendo sussistente l'esimente personale dell'esercizio delle funzioni parlamentari e il pubblico ministero proponeva appello, chiedendo che la Corte d'appello sollevasse conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati.

1.2. — La Corte milanese osserva che la Camera dei deputati ha ritenuto l'insindacabilità delle opinioni oggetto del processo penale in quanto riconducibili al ruolo svolto, all'epoca dei fatti, dal deputato Berlusconi quale capo dell'opposizione politica e parlamentare, veste in cui egli avrebbe «denunciato quello che gli appariva come un oggettivo squilibrio nell'esercizio della giurisdizione [...]».

Ad avviso della Corte ricorrente, questa attività configurerebbe, invece, un'attività politica in riferimento alla quale non sarebbe identificabile il «nesso di funzione», atteso che l'unico atto parlamentare dell'on. Berlusconi sarebbe «rappresentato da una remota interpellanza in tema di giustizia, datata 1996, generica e non collegata (né logicamente collegabile) al futuro arresto dell'On. Dell'Utri» e che non vi sarebbe quindi alcuna connessione tra essa e le specifiche accuse mosse ai magistrati di Palermo, né potrebbero essere valorizzati «atti tipici» posti in essere da altri parlamentari.

In particolare, il nesso funzionale non sarebbe ravvisabile nelle esternazioni ove si afferma che «il cancro della nostra democrazia è l'uso della Giustizia a fini politici», che «la richiesta di arresto dell'On. Dell'Utri era frutto di un complotto, poiché si era ormai in campagna elettorale (di fatto anche se non diritto)» e che «normalmente anche nelle altre (campagne elettorali) sono state avanzate procedure e notizie che hanno interferito pesantemente».

La ricorrente conclude sostenendo che la delibera in esame sarebbe «illegittima ed ingiustamente menomativa dell'esercizio della giurisdizione» e chiedendone, perciò, l'annullamento.

2. — Si è costituita in giudizio la Camera dei deputati, sostenendo che il ricorso sarebbe inammissibile in quanto la Corte ricorrente avrebbe omissis di esaminare e specificamente valutare ogni singola dichiarazione dell'on. Berlusconi. In particolare, la Corte milanese non avrebbe considerato che al deputato venivano attribuite anche «frasi sintetiche e di collegamento» adoperate solo dalla giornalista «per riferire della conversazione con l'allora capo dell'opposizione, come, per esempio: «provocazione, cancro, falsità, teoremi, macigni, invenzioni, attacco alla democrazia: il Cavaliere sfodera tutta la sua grinta per difendere dalla richiesta di arresto Marcello

Dell'Utri, amico dai tempi dell'università, fondatore di Forza Italia»; «successione di termini che» «l'onorevole Berlusconi non ha usato e che, pertanto, non gli dovrebbe essere attribuita». Né la stessa avrebbe valutato la circostanza che «l'onorevole Berlusconi non abbia mai, nell'intervista, fatto nomi di chicchessia e, in ispecie, dei magistrati che lo hanno querelato». Inoltre, la Camera dei deputati eccepisce la contraddittorietà di impostazione del gravame.

Nel merito, la Camera dei deputati chiede il rigetto del ricorso, attesa la sussistenza del nesso funzionale tra opinioni manifestate *extra* ed *intra* moenia. Nell'articolo di stampa l'on. Berlusconi, difatti, aveva affermato non solo che vi sarebbe stato un eccesso di credito offerto ai «pentiti», ma anche che una parte della magistratura avrebbe agito mossa da intenti squisitamente politici, anche nel contesto di un rapporto organico con il PCI-PDS-DS, e che i tempi di talune iniziative giudiziarie avrebbero dovuto indurre a riflettere, a causa della loro connessione e interferenza con i tempi della politica. Secondo la Camera dei deputati, il «fondamento politico» di tali affermazioni «è di decisiva importanza nel presente giudizio, poiché (al contrario di quanto può accadere per affermazioni ritenute di carattere schiettamente personale: sentenza n. 421 del 2002) in simili ipotesi è assai probabile la sussistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* e gli atti tipici di funzione».

Sottolinea la difesa della Camera dei deputati come l'on. Berlusconi avesse «già molto tempo addietro» manifestato l'opinione che l'azione della magistratura fosse animata da intenti politici (interpellanze n. 2/00252 del 21 ottobre 1996 e n. 2/00748 del 14 novembre 1995, nonché le dichiarazioni programmatiche del Governo rese alla Camera il 18 giugno 2001).

Inoltre, la Camera dei deputati richiama il contenuto di altri numerosi atti tipici che provengono da componenti del medesimo gruppo parlamentare dell'on. Berlusconi.

2.1. — In prossimità della data fissata per l'udienza, la Camera dei deputati ha depositato memoria con la quale, nel ribadire l'eccezione di inammissibilità del conflitto, osserva che la Corte ricorrente non solo ha operato un «ritaglio» delle numerose dichiarazioni rese dall'on. Berlusconi nell'articolo di stampa in esame, ma ha anche operato una «libera interpretazione e rielaborazione» di esse, attribuendo allo stesso deputato, ad esempio, una frase mai da questi pronunciata e pubblicata, ovvero che «la richiesta di arresto dell'on. Dell'Utri era il frutto di un complotto».

Nel merito, la Camera dei deputati esprime l'auspicio di un ripensamento dell'orientamento giurisprudenziale assunto dalla Corte costituzionale secondo cui «sono irrilevanti gli atti di altri parlamentari» (sentenza n. 97 del 2006) in ordine alla verifica della sussistenza, o meno, del nesso funzionale; insiste, pertanto, perché il sollevato conflitto venga respinto.

Considerato in diritto

1. — Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dalla Corte d'appello di Milano con ricorso dell'8-17 luglio 2002 avverso la Camera dei deputati, ha ad oggetto la delibera adottata nella seduta del 18 ottobre 2001, con la quale è stato dichiarato che i fatti per i quali è in corso il procedimento penale per il reato di diffamazione nei confronti del deputato Silvio Berlusconi devono ritenersi insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Le espressioni ritenute offensive erano state pubblicate in una intervista dal titolo «Berlusconi: i DS usano i magistrati a fini politici» apparsa sul quotidiano «Il Corriere della Sera» il 10 marzo 1999 e si riferivano — nel contesto della vicenda scaturita dalla richiesta di arresto nei confronti del deputato Marcello Dell'Utri — alla gestione dei collaboratori di giustizia e all'uso delle indagini svolte da una certa parte della magistratura a fini politici nel corso della campagna elettorale.

2. — Con ordinanza n. 435 del 2004, questa Corte ha ritenuto, in sede di prima e sommaria delibazione, ammissibile il conflitto, riservando espressamente alla fase del merito nel contraddittorio delle parti ogni ulteriore decisione, anche relativa all'ammissibilità del ricorso.

3. — Il ricorso è inammissibile.

La difesa della Camera dei deputati ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per conflitto sotto vari profili, sostenendo, tra l'altro, che la Corte ricorrente non avrebbe esaminato e specificamente valutato ogni singola esternazione del deputato.

In effetti, la Corte di appello ricorrente non ha riprodotto in modo testuale il contenuto delle dichiarazioni esterne rese dal parlamentare interessato, ma si è limitata a dar conto di alcuni stralci delle dichiarazioni ritenute diffamatorie.

Inoltre, ha omesso di compiere un'analitica ricognizione del contenuto delle esternazioni del parlamentare. Gli ha attribuito una frase («la richiesta di arresto dell'on. Dell'Utri era frutto di un complotto»), che non compare nel capo di imputazione a suo carico, così effettuando una rielaborazione delle dichiarazioni.

Infine, non ha esaminato una serie di espressioni («provocazione, cancro, falsità, teoremi, macigni, invenzioni, attacco alla democrazia»), che l'imputazione riferisce sia al parlamentare sia alla giornalista che ha eseguito l'intervista, né ha valutato un'altra frase («il Cavaliere sfodera tutta la sua grinta per difendere dalla richiesta di arresto Marcello Dell'Utri, amico dei tempi di università, fondatore di Forza Italia»), richiamata dalla difesa della Camera dei deputati e citata nella relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio, anch'essa attribuita ad entrambi indistintamente.

Il riferimento solo parziale della Corte ricorrente alle dichiarazioni esterne del parlamentare, la rielaborazione di parte di esse e la mancata individuazione di quelle sicuramente attribuibili al deputato rendono inammissibile il ricorso.

La mancata riproduzione testuale delle dichiarazioni esterne, la sovrapposizione tra il contenuto delle esternazioni del deputato e l'interpretazione dell'autorità giudiziaria ricorrente, non consentono di cogliere in modo completo l'oggetto del contendere (sentenze n. 383 del 2006 e n. 79 del 2005).

Le carenze descritte comportano la non autosufficienza dell'atto introduttivo che si traduce, a norma degli artt. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e 26 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel difetto di un requisito essenziale del ricorso, che deve essere conseguentemente dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Corte d'appello di Milano nei confronti della Camera dei deputati, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Il Presidente: BILE

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 26 giugno 2007.

Il cancelliere: FRUSCELLA

N. 237

Sentenza 18 - 26 giugno 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Intervento in giudizio tardivo - Inammissibilità.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Limitazione della disciplina alla emergenza rifiuti nella Regione Campania - Esclusione - Portata generale della disciplina stessa - Sussistenza.

- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, artt. 3 e 125.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Lamentata disparità di trattamento tra destinatari dei provvedimenti adottati dagli organi governativi o dai commissari delegati nelle situazioni di emergenza, efficaci nell'ambito di una Regione e destinatari di provvedimenti aventi il medesimo ambito di efficacia, adottati da organi esponenti di enti territoriali regionali o *sub* regionali - Disomogeneità delle situazioni poste a raffronto - Non fondatezza della questione.

- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis, e 2-ter, aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, art. 3.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Lamentata violazione dell'art. 3 Cost., per essere detta competenza limitata alle sole impugnazioni concernenti ordinanze e provvedimenti commissariali e non estesa ai decreti governativi dichiarativi dello stato di emergenza - Estensione della competenza anche alla impugnazione di tali atti - Non fondatezza della questione.

- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis e 2-ter, aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, art. 3.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Lamentata violazione del principio di ragionevolezza - Fondamento della disciplina censurata rinvenibile nel particolare regime che connota le situazioni di emergenza, che richiedono anche l'adozione di misure di carattere ultraregionale - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis e 2-ter, aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, art. 3.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Lamentata violazione del principio di ragionevolezza per la prevista declinatoria della competenza con sentenza succintamente motivata *ex* art. 26, legge n. 1034 del 1971 - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis e 2-ter, aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, art. 3.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Lamentata violazione del principio del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis e 2-ter, aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, art. 125.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Lamentata violazione del diritto di azione, del principio della ragionevole durata del processo e della tutela giurisdizionale avverso atti della pubblica amministrazione - Insussistenza di gravi ostacoli al conseguimento della tutela giurisdizionale, la cui disciplina spetta al legislatore - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis e 2-ter, aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, artt. 24, 111 e 113.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Lamentata violazione del principio contenuto nello statuto della Regione Siciliana di attribuzione della competenza sugli «affari concernenti la Regione», in sede di appello, al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana - Insussistenza, in considerazione della portata della evocata norma statutaria - Non fondatezza della questione.

- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis e 2-ter, aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
- Statuto della Regione Siciliana, art. 23.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Disciplina transitoria - Lamentata violazione del principio del giudice naturale - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, art. 25.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Inclusione in tale competenza anche delle controversie relative ai «consequenziali provvedimenti commissariali» - Lamentata irragionevole deroga al principio della competenza del T.A.R. della Regione in cui il provvedimento è destinato ad avere incidenza - Dedotta violazione del diritto di difesa, del principio del giudice naturale, del principio di decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa e del principio, contenuto nello statuto della Regione Siciliana, di attribuzione della competenza sugli «affari concernenti la Regione», in sede di appello, al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, comma 2-bis, aggiunto dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 125; statuto della Regione Siciliana, art. 23.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Applicabilità delle norme anche ai processi in corso - Prevista efficacia temporanea delle misure cautelari adottate da T.A.R. diverso da quello del Lazio con sede in Roma, fino alla loro modificazione e revoca da parte di quest'ultimo - Lamentata violazione del diritto di difesa, del principio del giudice naturale, del principio del giusto processo e del principio di ragionevolezza - Esclusione - Applicazione, quanto alla efficacia delle misure cautelari già concesse, di una regola già presente nel sistema - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, comma 2-*quater*, aggiunto dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, e 111.

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania), commi aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, promossi — con riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 24, 25, 111, 113 e 125 Cost., e all'art. 23 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 — con ordinanze del 6 marzo 2006 dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, del 7 marzo 2006 dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, del 18 maggio 2006 dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, del 10 maggio 2006 dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto, del 23 giugno 2006 dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania e del 21 aprile 2006 dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria, rispettivamente iscritte ai nn. 129, 293, 336, e 394 del registro ordinanze 2006 ed ai nn. 43 e 178 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 18, 37, 39 e 41, 1^a serie speciale, dell'anno 2006 ed ai nn. 8 e 14, 1^a serie speciale, dell'anno 2007.

Visti gli atti di costituzione della Palermo energia ambiente s.c.p.a., del comune di Paternò, della Sicil Power s.p.a., della Provincia Regionale di Catania, della Associazione Legambiente Comitato regionale siciliano (fuori termine), della Maggioli s.p.a., di Manente Liliana ed altri, della Regione Veneto nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2007 e nella camera di consiglio del 23 maggio 2007 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi gli avvocati Giuseppe Mingiardi per il comune di Paternò, Francesco Mineo per la Provincia Regionale di Catania, Mario Ettore Verino per Manente Liliana ed altri, Salvatore Raimondi per la Maggioli s.p.a., Alberto Romano e Gaetano Armao per la Palermo energia ambiente s.c.p.a., Paola Salvatore per la Sicil Power s.p.a., Alfredo Biagini e Fulvio Lorigiola per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con quattro ordinanze, il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede centrale (r.o. n. 129 del 2006) e sezione staccata di Catania (r.o. 293 del 2006), il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (r.o. n. 336 del 2006) ed il Tribunale amministrativo regionale del Veneto (r.o. n. 394 del 2006) hanno sollevato — con riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 24, 25, 111, 113 e 125 Cost., e all'art. 23 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, parametro, quest'ultimo, evocato solo dal primo e dal terzo dei giudici rimettenti — questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania), commi aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.

1.1. — In particolare, il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (r.o. n. 129 del 2006), premesso di dover conoscere dell'impugnativa proposta avverso ordinanza emessa dal Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e la tutela delle acque in Sicilia, assume di essere stato investito, su eccezione dell'amministrazione intimata e del soggetto controinteressato, della questione relativa alla propria competenza territoriale.

Il rimettente, pur riconoscendo di dover declinare — ai sensi dei citati commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater* dell'art. 3 del decreto-legge n. 245 del 2005 — la competenza in favore del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, reputa, tuttavia, tali disposizioni costituzionalmente illegittime, per contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 111 e 125 Cost. e con l'art. 23 dello statuto regionale siciliano.

Quanto, in particolare, al primo degli evocati parametri, la sua violazione è ipotizzata, innanzitutto, sotto il profilo della «disparità di trattamento che la deroga alle ordinarie regole di riparto delle competenze comporta, per la tutela giurisdizionale delle rispettive posizione giuridiche, tra soggetti in situazioni eguali».

Difatti, le censurate disposizioni, derogando al principio secondo cui l'impugnazione di provvedimenti adottati nell'esercizio delle ordinarie attribuzioni rientra nella competenza del Tribunale amministrativo regionale del luogo ove i provvedimenti hanno incidenza (art. 3 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, recante «Istituzione dei Tribunali amministrativi regionali»), stabiliscono che è sufficiente l'avvenuta dichiarazione della situazione di emergenza, «ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225» (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), per comportare la devoluzione al Tribunale amministrativo regionale del Lazio della «impugnazione dei provvedimenti volti alla cura dei medesimi interessi, idonei a produrre le medesime conseguenze, ed eventualmente a comprimere uguali posizioni soggettive». Di qui, pertanto, «la disparità di trattamento che la deroga alle ordinarie regole di riparto delle competenze comporta, per la tutela giurisdizionale delle rispettive posizioni giuridiche, tra soggetti in situazioni eguali», riservando, difatti, dette disposizioni un trattamento ingiustificatamente differenziato ai «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 esponenziali di enti territoriali regionali o *sub* regionali».

Né tale diversità di regime appare giustificabile in considerazione della eventuale maggiore rilevanza dell'interesse sotteso ai provvedimenti adottati in situazione di emergenza, giacché «nel nostro sistema non esiste una distribuzione di competenza» basata su di un simile criterio, che sarebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 125 Cost., il quale pone i diversi tribunali amministrativi regionali «su un piano paritario».

Del resto, che non sia possibile giustificare su tali basi la deroga all'art. 3 della legge n. 1034 del 1971 sarebbe confermato dallo stesso tenore letterale del censurato comma 2-*bis* dell'art. 3 del decreto-legge n. 245 del 2005, ai sensi del quale tale deroga «riguarda le ordinanze e gli atti commissariali adottati nelle situazioni di emergenza», dichiarate ai sensi del citato art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, «ma non i provvedimenti che tali situazioni dichiarino» e che, ove si riferiscano a situazione di limitata estensione territoriale, come sovente accade, continuano a rientrare nella ordinaria competenza del Tribunale amministrativo della Regione in cui il provvedimento è destinato ad avere incidenza. Evenienza, questa da ultimo descritta, che testimonia la «irragionevolezza del disegno complessivo» attuato dalle censurate disposizioni.

Ciò premesso, il giudice rimettente dichiara di non ignorare la sentenza della Corte costituzionale n. 189 del 1992, che ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74 (Modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura),

disposizione che, rammenta il rimettente, modificando l'art. 17, secondo comma, della legge 24 marzo 1958, n. 195 (Norme sulla Costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura), attribuisce al Tribunale amministrativo regionale del Lazio «la competenza esclusiva sull'impugnazione degli atti del C.S.M.». Invero, la deroga così introdotta all'ordinario sistema di riparto della competenza tra i tribunali amministrativi regionali troverebbe la sua giustificazione nella «particolare posizione che il Consiglio Superiore della Magistratura occupa nell'ordinamento costituzionale», oltre che nella «peculiare funzione svolta dai magistrati ordinari» (ciò che rende questi ultimi «non assimilabili o comparabili ad altre categorie di pubblici dipendenti»), non essendo neppure «secondario rilevare» — sempre a giudizio del rimettente — che il foro previsto per i dipendenti pubblici dal secondo comma dell'art. 3 della legge n. 1034 del 1971 «costituisce una deroga, seppur di carattere generale, alla prioritaria regola» che fa dipendere la competenza territoriale del giudice amministrativo dall'«ambito di efficacia del provvedimento impugnato».

Nel caso in esame, invece, la scelta del legislatore «non appare supportata da alcuna plausibile ragione, dotata di copertura costituzionale, idonea a giustificare la disparità di trattamento che indubbiamente si viene ad operare tra situazioni eguali», donde l'ipotizzata violazione dell'art. 3 della Carta fondamentale.

Il rimettente ipotizza, poi, la violazione anche dell'art. 24 Cost., atteso che la *translatio iudicii* in favore del Tribunale amministrativo regionale del Lazio «indiscutibilmente comporta un ingiustificato aggravio organizzativo e di costi» a carico dei soggetti «incisi dai provvedimenti adottati dagli organi governativi e dai commissari nelle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225».

Inoltre, contravvenendo all'esigenza «del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa», le norme censurate si porrebbero in contrasto anche con l'art. 125 Cost., che intende garantire una distribuzione territoriale delle controversie tale da agevolare il ricorso alla giustizia amministrativa, «in sostanziale coerenza e continuità logica con i principi desumibili dall'art. 24 della Costituzione». Il suddetto parametro costituzionale viene, difatti, svuotato di contenuto, «creando una sorta di gerarchia» tra il Tribunale amministrativo regionale del Lazio e gli altri Tribunali, recando un *vulnus* anche al principio del «giusto processo», «quale desumibile dal testo novellato dell'art. 111 della Costituzione».

Infine, il rimettente deduce la violazione dell'art. 23 dello statuto della Regione Siciliana.

Infatti, l'impugnativa dei «provvedimenti adottati da organi dello Stato centrale, nelle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, con efficacia territoriale limitata alla Regione Siciliana» rientra certamente tra quegli «affari concernenti la Regione» che, ai sensi della predetta disposizione statutaria, sono devoluti, in sede di appello, alla competenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana. Conseguentemente, lo spostamento delle controversie di primo grado al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, comportando, di riflesso, anche il mutamento del giudice d'appello, viene ad incidere sul «plesso giurisdizionale» costituito dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia e dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, ritenuto «un vero e proprio comparto dotato di competenza funzionale a conoscere di tutte le controversie insorgenti nell'ambito territoriale». Orbene, la deroga a tale competenza funzionale si pone in contrasto con il predetto parametro costituzionale allorché risulti, come nella specie, «non assistita da adeguato supporto parimenti di rango costituzionale».

Un'autonoma censura è, invece, quella che investe «il regime transitorio previsto dalle disposizioni di legge in esame», atteso che, interessando lo spostamento della competenza — ai sensi, in particolare, del comma 2-*quater* del censurato art. 3 — anche i procedimenti in corso al momento dell'entrata in vigore delle norme censurate, risulterebbe violato l'art. 25 Cost., essendo tali controversie sottratte al «giudice naturale precostituito per legge».

1.1.1. — 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 e comunque infondata.

Assume, in particolare, la difesa erariale l'infondatezza della censura formulata ai sensi dell'art. 3 Cost., sul presupposto della (pretesa) «irragionevole disparità di trattamento (nella individuazione del Tribunale amministrativo regionale territorialmente competente) tra provvedimenti adottati in via ordinaria e provvedimenti emanati in situazioni di emergenza», ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, «attesa la evidente disomogeneità tra le due situazioni poste a raffronto». La difesa dello Stato, difatti, «giustifica la diversità della contestata disciplina», espressione di una scelta «non arbitraria», giacché assunta in funzione della ragionevole

«esigenza di concentrare in un unico giudice di primo grado, anche nella fase cautelare, la pronta e uniforme cognizione delle controversie» in esame, relative a provvedimenti caratterizzati, per loro natura, dalla finalità di realizzare «interventi miranti a fronteggiare situazioni emergenziali».

L'Avvocatura generale dello Stato esclude, inoltre, l'esistenza del dedotto contrasto con l'art. 24 Cost., atteso che il maggior aggravio ed i più rilevanti costi destinati ad essere sopportati dai destinatari dei provvedimenti in questione, oltre a costituire «conseguenze di mero fatto», non integrano l'evenienza della impossibilità o dell'estrema difficoltà dell'esercizio del diritto di difesa, idonea a concretare la violazione dell'evocato parametro costituzionale.

Né, d'altra parte, si potrebbe ipotizzare che le disposizioni censurate violino l'art. 125 della Carta fondamentale, in quanto esso «non preclude certamente al legislatore statale di individuare non irragionevolmente, per determinate «categorie» di controversie, particolari criteri di riparto della competenza territoriale tra giudici di primo grado», derogando a quelli di cui agli artt. 2 e 3 della legge n. 1034 del 1971.

Analogamente, è da escludere anche il contrasto con l'art. 23 dello statuto regionale, che esprime «soltanto la necessità» che in Sicilia sia istituita «una particolare articolazione del giudice amministrativo di secondo grado», e che non implica anche il riconoscimento, in suo favore, di una generale «competenza a conoscere ogni tipo di controversia», incluse quelle che — come nella specie — «non hanno alcun rapporto con la materia regionale».

La difesa erariale, infine, nega che il comma 2-*quater* dell'art. 3, nella parte in cui estende la nuova disciplina anche ai processi in corso, violi il principio del giudice naturale, e ciò non solo perché la norma censurata fa in ogni caso (temporaneamente) salva «l'efficacia dei provvedimenti cautelari eventualmente adottati dal giudice già competente», ma soprattutto perché la disposta *translatio iudicii* «non può intendersi come diretta alla arbitraria successiva indicazione di un giudice diverso «appositamente istituito per quella controversia e per quelle parti, con una scelta idonea ad essere orientata in vista di un determinato giudizio»», evenienza che la giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 460 del 1994) individuerebbe come la sola idonea ad integrare il contrasto con l'art. 25, primo comma, Cost.

1.1.2. — Si è costituita in giudizio la società Palermo energia Ambiente s.c.p.a., parte controinteressata del giudizio principale.

Dopo aver rammentato, nei suoi tratti essenziali, lo svolgimento del giudizio *a quo* (ed il contenuto delle disposizioni censurate) la predetta società ha svolto una serie di rilievi volti a confutare il ragionamento svolto, nella propria ordinanza di rimessione, dal giudice *a quo*.

Evidenza, infatti, quanto all'ipotizzata disparità di trattamento cui darebbe luogo la contestata disciplina, che le due ipotesi poste a raffronto dal giudice rimettente «confrontabili non sono», e ciò «per un divario dovuto ad un fattore decisivo». Ed invero, provvedimenti del tipo di quelli oggetto del giudizio principale non risultano emanati da autorità locali (sicché, in tal caso, «la vicenda sarebbe totalmente ricondotta» a tale livello, «quello locale, appunto»), atteso che le stesse, invece, «sono sostituite da un Commissario delegato»; conseguentemente i medesimi provvedimenti costituiscono «nient'altro che la fase conclusiva di un procedimento che è iniziato e proseguito, nei momenti salienti, a livello governativo e ministeriale».

Assume, poi, che la contestata disciplina, lungi dal manifestare quel profilo di irragionevolezza denunciato dal rimettente, appare del tutto giustificata in ragione della «specificità» che connota le fattispecie devolute all'esame del Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

Del resto, che ciò possa essere sufficiente a consentire una deroga agli ordinari criteri di ripartizione della competenza territoriale tra giudici amministrativi di primo grado risulterebbe confermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 189 del 1992, laddove riconosce «al legislatore ampia discrezionalità nell'operare il riparto di competenza tra organi giurisdizionali», purché «nel rispetto del principio di eguaglianza, e, segnatamente, del canone di ragionevolezza». Né, d'altra parte, la scelta compiuta dall'art. 3 del decreto-legge n. 245 del 2005 costituisce un *unicum* nel sistema della giustizia amministrativa, visto che numerose disposizioni legislative hanno scelto di concentrare determinati giudizi esclusivamente presso un unico tribunale amministrativo regionale.

Ciò premesso in ordine all'ipotizzata violazione dell'art. 3 Cost., quanto alle altre censure prospettate dal rimettente, la predetta parte privata si riporta alle considerazioni espresse nella già più volte citata sentenza n. 189 del 1992 della Corte costituzionale. In particolare, tale pronuncia è richiamata — quanto al dedotto contrasto con l'art. 125 Cost. — laddove afferma che «l'attribuzione della competenza al Tribunale amministrativo

regionale del Lazio, anziché ai diversi tribunali amministrativi regionali dislocati su tutto il territorio nazionale, non altera il sistema di giustizia amministrativa», essendo il Tribunale laziale parte di un complessivo sistema «che consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale».

Analogamente, sempre alla luce della decisione suddetta, viene esclusa la violazione dell'art. 23 dello statuto regionale siciliano, trattandosi di norma che «stabilisce soltanto che gli organi giurisdizionali centrali debbano avere in Sicilia le sezioni per gli affari concernenti la regione», dettando così «una previsione che non implica affatto — anzi esclude — la competenza a conoscere di ogni tipo di controversie, specie con riguardo a questioni che non hanno alcun rapporto con la materia regionale». Osservazione, quest'ultima, che si riconosce essere non del tutto «pertinente al caso in esame», ma che, comunque, non esclude la rilevanza che «l'interesse governativo» riveste rispetto alle fattispecie contemplate dalla censurata disciplina, rendendole idonee — come detto — ad essere devolute alla cognizione esclusiva del Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

1.2. — Anche la sezione staccata di Catania del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (r.o. 293 del 2006) censura — in riferimento agli artt. 24, 25, 111 e 125 Cost. — l'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, del decreto-legge n. 245 del 2005.

Premette il Tribunale rimettente di essere stato investito dell'impugnativa proposta avverso ordinanza del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e di aver accolto l'istanza cautelare di sospensione, provvedendo — di seguito — a fissare udienza pubblica per la trattazione del merito, ai sensi dell'art. 23-*bis* della legge n. 1034 del 1971. Proposto appello avverso il provvedimento cautelare innanzi al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, il gravame è stato dichiarato improcedibile per ritenuta incompetenza funzionale, essendo stati inseriti, nelle more del giudizio, nel testo dell'art. 3 del decreto-legge n. 245 del 2005, i predetti commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*.

Ai sensi, difatti, delle sopravvenute disposizioni la competenza a decidere, anche quanto alla misura cautelare, di controversie quali quella oggetto del giudizio principale spetta in via esclusiva al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con obbligo per i giudici originariamente aditi di rilevare (anche d'ufficio) il proprio sopravvenuto difetto di competenza, pronunciando all'uopo sentenza succintamente motivata *ex art.* 26 della legge n. 1034 del 1971.

Il rimettente, pertanto, investito del regolamento di competenza proposto (già prima della sopravvenienza delle disposizioni censurate) da uno dei controinteressati intervenuto in giudizio, reputa rilevante la questione di legittimità dei suddetti commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, osservando che «soltanto a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale» degli stessi esso potrebbe pronunciarsi sul regolamento di competenza e sulle eccezioni (segnatamente di tardività del mezzo) formulate dal ricorrente.

Richiama, sul punto, il «concetto ampio di rilevanza» al quale si ispirerebbero «diverse decisioni della Corte costituzionale», citando in particolare la sentenza n. 137 del 1983.

In ordine, invece, alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* ipotizza, innanzitutto, che le disposizioni censurate contrastino con l'art. 125 Cost., «e segnatamente con il principio della articolazione su base regionale degli organi statali di giustizia amministrativa di primo grado», principio che «non ha ragione di subire deroghe nella materia di cui trattasi, in cui le singole situazioni di emergenza», dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, «hanno rilievo spiccatamente locale».

Deduce, altresì, la violazione dell'art. 24 Cost., «per la evidente maggiore difficoltà» di esercitare le relative azioni presso il Tribunale amministrativo regionale del Lazio «piuttosto che presso gli organi giurisdizionali localmente istituiti».

Sul punto richiama, pur riconoscendo che «la fattispecie in esame sia diversa da quella oggetto della citata pronuncia», la sentenza della Corte costituzionale n. 123 del 1987. Questa, difatti, sul presupposto dell'accertata violazione del «valore costituzionale del diritto di agire, in quanto implicante il diritto del cittadino ad ottenere una decisione nel merito senza onerose reiterazioni», dichiarò l'illegittimità costituzionale di una disposizione che imponeva l'estinzione *ope legis* di giudizi pendenti, in qualsiasi stato e grado gli stessi si fossero trovati alla data di entrata in vigore della norma allora denunciata. In modo non del tutto dissimile, anche le norme impugnate impongono a chi abbia già incardinato il giudizio, «ed addirittura abbia ottenuto una decisione cautelare», di «proseguire altrove la propria iniziativa giudiziaria».

Assume, inoltre, il rimettente «la violazione del principio del giudice naturale preconstituito per legge, di cui all'art. 25 della Costituzione», il quale esclude «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» (sentenza n. 393 del 2002), atteso che il rispetto del citato principio esige che «la regola di competenza sia prefissata rispetto all'insorgere della controversia» (sentenza n. 193 del 2003).

La dedotta illegittimità connoterebbe, in particolare, il censurato comma 2-*quater*, che non solo estende le previsioni di cui ai precedenti commi 2-*bis* e 2-*ter* del medesimo art. 3 (cioè le norme che configurano la nuova ipotesi di competenza esclusiva del Tribunale amministrativo regionale del Lazio) ai processi pendenti, «ma addirittura consente una riforma dei provvedimenti assunti, in sede cautelare, in tali giudizi».

Infine, il rimettente — sul presupposto 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 fondamentale (è citata, sul punto, la sentenza della Corte costituzionale n. 8 del 1982) — evidenzia l'esistenza di un'ulteriore profilo di illegittimità costituzionale.

Le norme censurate, difatti, contravvengono alla regola generale applicabile ad ogni giudizio, compreso quello cautelare, secondo cui ad una sua prima fase deve seguirne una d'appello, e non già «una doppia pronuncia sulla stessa materia da parte di due diversi giudici di primo grado». Tale evenienza, per contro, è proprio quella che si verifica nel caso di specie, con violazione del principio del «giusto processo» ex art. 111 Cost., giacché la parte soccombente nel giudizio cautelare, incardinato innanzi al giudice divenuto *ex post* incompetente, risulta «fornita di uno strumento giurisdizionale anomalo e atipico», quale è quello che le consente di rivolgere, al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, la richiesta di revoca o modifica del provvedimento cautelare già adottato. In tal modo, difatti, si realizza «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».

1.2.1. — Anche nel presente giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, proponendo osservazioni e conclusioni analoghe a quelle formulate nel giudizio che trae origine dall'ordinanza di rimessione r.o. n. 129 del 2006.

Avendo, tuttavia, la sezione staccata di Catania del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia ipotizzato (sebbene solo nella motivazione della propria ordinanza di rimessione, e non nel dispositivo) la violazione anche dell'art. 111 Cost., la difesa erariale ha ritenuto necessario prendere posizione pure in relazione a tale censura. Ha, pertanto, osservato che il principio del «giusto processo» non è certamente violato dal potere, riconosciuto al Tribunale amministrativo regionale, «di revocare o modificare (su istanza dell'interessato) il provvedimento cautelare già assunto dal giudice in origine competente».

1.2.2. — Si è costituito in giudizio il comune di Paternò, ricorrente del giudizio principale, chiedendo l'accoglimento della questione sollevata dal Tribunale rimettente e ripercorrendo l'*iter* logico del ragionamento da questo svolto nel proprio provvedimento.

1.2.3. — Anche la società Sicilpower s.p.a., cointeressata nel processo principale, si è costituita in giudizio, chiedendo la declaratoria di non fondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale.

Essa sottolinea, in particolare, il «rilievo degli interessi nazionali e generali che ineriscono i provvedimenti» contemplati dalle censurate disposizioni, ritenendo, pertanto, che gli stessi, a prescindere dalla loro formale imputazione alle gestioni commissariali, siano «adottati dalla amministrazione centrale», sebbene essa agisca «per il tramite di propri organi delegati operanti a livello locale»; di conseguenza, la questione «non afferisce alla sottrazione al Tribunale amministrativo regionale locale (quello della Sicilia nel caso di specie) di una competenza allo stesso attribuita *ex lege*», bensì attiene «alla corretta riconduzione ad un unico, eguale e paritario organo giudiziario di questioni aventi rilievo nazionale».

Questi rilievi vengono invocati per escludere la fondatezza anche del dubbio di costituzionalità prospettato ai sensi dell'art. 25, primo comma, Cost.

Tale questione sarebbe, difatti, «erroneamente posta», in quanto già prima dell'introduzione dei censurati commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, dell'art. 3 «doveva essere individuato quale giudice naturale il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, in virtù della provenienza ministeriale (ovvero dell'amministrazione governativa centrale) della figura del Commissario delegato».

D'altra parte, anche a ritenere il contrario, e dunque escludendo tale competenza «originaria» del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ciò non determinerebbe l'illegittimità, per contrasto con il citato art. 25, primo comma, Cost., della disposta *translatio iudicii*, non esistendo nella giurisprudenza costituzionale — si assume — «un chiaro ed univoco orientamento o principio che escluda *ex se* la possibilità di una modifica del giudice naturale, anche in corso di causa». In particolare, è richiamata la sentenza n. 207 del 1987 (che a sua volta riprende la precedente sentenza n. 72 del 1976), secondo cui il principio del giudice naturale «viene rispettato quando la legge, sia pure 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 di competenza non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia 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 — che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente».

1.2.4. — Si è costituita in giudizio anche la Provincia Regionale di Catania (anch'essa parte del giudizio principale), la quale — oltre a ribadire, in via di sintesi, gli argomenti già svolti nell'ordinanza di rimessione a sostegno della sollevata questione di legittimità costituzionale — ipotizza anche l'esistenza di «una violazione del principio della separazione dei poteri», in quanto, «ove mai le disposizioni in materia di riforma o revoca dei provvedimenti cautelari di primo grado dovessero imporre di fatto al giudice di primo grado di nuova competenza di intervenire» sui medesimi provvedimenti, si dovrebbe concludere che «un atto legislativo rifluirebbe direttamente sui contenuti di un atto giurisdizionale».

1.2.5. — Si è costituita in giudizio, peraltro oltre il termine di legge, l'Associazione Legambiente, Comitato Regionale Siciliano, insistendo per l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale.

1.3.— Anche il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (r.o. n. 336 del 2006) ipotizza che l'art. 3, commi *2-bis*, *2-ter* (ma limitatamente all'inciso secondo cui le «questioni di cui al comma *2-bis* sono rilevate d'ufficio») e *2-quater*, del decreto-legge n. 245 del 2005, violi gli artt. 3, 24 e 125 Cost. e l'art. 23 dello statuto regionale, prospettando, subordinatamente, l'illegittimità costituzionale — alla stregua degli stessi parametri — del solo comma *2-bis*, limitatamente alle parole «e dei consequenziali provvedimenti commissariali», ovvero — in via ulteriormente gradata — unicamente del comma *2-quater*, per contrasto con gli artt. 24 e 25 della Carta fondamentale.

Il giudice rimettente evidenzia di dover conoscere dell'appello proposto avverso il provvedimento con cui il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia ha disposto la sospensione di un'ordinanza e degli atti consequenziali adottati dal Sindaco del comune di Palermo nella veste di Commissario delegato per l'attuazione degli interventi volti a fronteggiare l'emergenza ambientale determinatasi nella città nel settore del traffico e della mobilità.

Richiesto dal comune di Palermo di dichiarare il proprio difetto di competenza, il rimettente ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle norme suddette.

Il giudice *a quo* reputa, difatti, che le disposizioni censurate violino, innanzitutto, l'art. 125 Cost., «che prevede una organizzazione su base regionale degli organi statali di giustizia amministrativa di primo grado», finalizzata non solo «a ripartire in modo razionale e equoordinato l'organizzazione dei giudici amministrativi di primo grado», ma anche ad «agevolare il ricorso delle parti alla giustizia amministrativa, in coerenza e continuità logica con i principi desumibili dall'art. 24 della Costituzione».

A queste esigenze risponde la disciplina, di cui agli artt. 2 e 3 della legge n. 1034 del 1971, che fissa i criteri di distribuzione territoriale della competenza tra i diversi tribunali amministrativi regionali, disciplina certamente derogabile, a condizione, però, che la deroga sia «sorretta da giustificazioni logiche», giacché altrimenti essa sarebbe destinata a tradursi in un ingiustificato «aggravio per l'attività di alcuni Tribunali e per l'attività difensiva delle parti». Così, ad esempio, la giurisprudenza costituzionale — sottolinea il rimettente — ha ritenuto (sentenza n. 189 del 1992) «compatibile con il dettato costituzionale l'art. 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74» (che devolve in via esclusiva al Tribunale amministrativo regionale del Lazio l'impugnativa di atti del Consiglio superiore della Magistratura riguardanti i magistrati ordinari), giustificando, tuttavia, tale norma derogatoria «avuto riguardo alla particolare posizione che il Consiglio Superiore della Magistratura occupa nell'ordinamento costituzionale», oltre che alla «peculiare funzione svolta dai magistrati ordinari».

Nessuna valida ragione giustificativa ricorrerebbe, invece, nel caso in esame, come confermerebbe anche la circostanza che il legislatore del 2006 ha inteso riferirsi a tutte le situazioni di emergenza di cui all'art. 5, comma 1, delle legge n. 225 del 1992.

Il rimettente ipotizza, inoltre, che i commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater* del censurato art. 3 contrastino anche con l'art. 3 Cost., «sotto il profilo della disparità di trattamento in situazioni eguali di fronte alla tutela giurisdizionale», e che, inoltre, configurino per la parte privata «un aggravio all'esercizio del diritto di difesa», in violazione anche dell'art. 24 della Carta fondamentale.

Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale è ravvisato nel contrasto con l'art. 23 dello statuto regionale siciliano.

Nel premettere che, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, il «decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali, sancito in via di principio dal citato art. 23, corrisponde ad un'antica tradizione siciliana e si ricollega alla singolarità dell'autonomia siciliana» (è citata la sentenza n. 316 del 2004), e nell'evidenziare come tale peculiare condizione, seppure non implichi affatto una competenza generale, di esso Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, «a conoscere ogni tipo di controversie, specie con riguardo a questioni che non hanno alcun rapporto con la materia regionale» (sentenza n. 189 del 1992), il rimettente sottolinea che, nella specie, verrebbe, invece, in rilievo proprio quella condizione — l'impugnativa «di atti di esclusivo rilievo regionale» — idonea a radicare la competenza del «plesso giurisdizionale» costituito dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia e dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana. Orbene, venendo in rilievo «un vero e proprio comparto dotato di competenza funzionale a conoscere di tutte le controversie insorgenti nell'ambito territoriale della Regione siciliana» (e destinate ad esaurirsi nello stesso ambito), la deroga a tale competenza, che non sia assistita «da adeguato supporto parimenti di rango costituzionale», deve ritenersi in contrasto con il richiamato parametro costituzionale.

Conclusione, questa, viepiù da ribadire, se si tiene conto che secondo la giurisprudenza costituzionale — si richiama la sentenza n. 26 del 1961 — «le ordinanze di necessità non potrebbero mai menomare diritti costituzionalmente garantiti e neppure operare in sostituzione della legge nei campi riservati al legislatore».

Di qui, quindi, la richiesta di caducazione dei predetti commi 2-*bis*, 2-*ter* (limitatamente all'inciso secondo cui le «questioni di cui al comma 2-*bis* sono rilevate d'ufficio») e 2-*quater* dell'art. 3 del decreto-legge n. 245 del 2005, l'ablazione dei quali dovrebbe, dunque, fare salvo solo il frammento di disposizione secondo cui, allorché innanzi al giudice amministrativo si controverta di situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, «il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'articolo 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».

I medesimi rilievi varrebbero a maggior ragione, secondo il rimettente, ove si consideri il peculiare caso (al quale corrisponde, si precisa, quello oggetto del giudizio principale) in cui il giudice amministrativo risulti investito dei «soli provvedimenti attuativi commissariali», allorché questi «abbiano carattere (soggettivo e oggettivo) esclusivamente locale». Difatti, «non venendo in rilievo atti di organi centrali», trattandosi invece di atti ad efficacia territorialmente circoscritta alla Regione, risulta ulteriormente rafforzata la tesi che esclude l'esistenza di un nesso logico tra le controversie *de quibus* e la competenza esclusiva del Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

Su tali basi, quindi, il rimettente solleva questione subordinata di legittimità costituzionale — sempre in riferimento agli artt. 3, 24 e 125 Cost. e all'art. 23 dello statuto regionale — del solo comma 2-*bis* del predetto art. 3, limitatamente alle parole «e dei consequenziali provvedimenti commissariali».

Infine, ed in via ulteriormente gradata, il rimettente prospetta un'ulteriore questione di costituzionalità — ai sensi degli artt. 24 e 25 Cost. — che investe il solo regime transitorio previsto dalla censurata disciplina (e dunque unicamente il comma 2-*quater*).

Esso, difatti, sarebbe «in contrasto con il principio del giudice naturale preconstituito per legge (art. 25, primo comma, della Costituzione), in base al quale la regola di competenza deve essere prefissata rispetto all'insorgere della controversia» (sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 124 del 2005 e n. 193 del 2003), principio operante anche rispetto alla competenza territoriale (sentenza n. 41 del 2006).

Infine, sarebbe violato anche «il principio della difesa (art. 24 Cost.)», giacché esso implica — secondo la giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 123 del 1987) — «il diritto del cittadino ad ottenere una decisione di merito senza onerose reiterazioni»; nella specie, invece, si assiste ad una estinzione del giudizio originaria-

mente incardinato, con la necessità della riproposizione del ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, «al quale vanno altresì presentate eventuali istanze di revoca o modifica delle misure cautelari in precedenza disposte».

1.3.1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto anche in questo giudizio, ribadendo le stesse conclusioni e formulando gli stessi rilievi già espressi nei giudizi che traggono origine dalle ordinanze r.o. n. 129 e n. 293 del 2006.

1.3.2. — Anche la società Maggioli s.p.a. — ricorrente del giudizio principale — è intervenuta in giudizio per chiedere la declaratoria di illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni sulla base delle medesime considerazioni espresse nell'ordinanza di rimessione pronunciata dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

1.4. — Il Tribunale amministrativo regionale del Veneto (r.o. n. 394 del 2006) dubita della legittimità costituzionale delle stesse disposizioni, i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater dell'art. 3 del decreto-legge n. 245 del 2005, ipotizzando la violazione degli artt. 3, 24, 25, 111, 113 e 125 della Costituzione.

Premette, non diversamente dagli altri giudici rimettenti, di essere chiamato a conoscere dell'impugnativa proposta avverso un provvedimento (e i suoi atti consequenziali) adottato dal Commissario delegato per l'emergenza socio-economico ambientale della viabilità di Mestre, impugnativa che dovrebbe essere definita, proprio ai sensi delle censurate disposizione, mediante una decisione che dichiari «tout court improcedibile il ricorso», ai sensi dell'art. 26 della legge n. 1034 del 1971. Secondo il giudice *a quo*, difatti, la sopravvenuta disciplina, dal medesimo sospettata di illegittimità costituzionale (ed applicabile «anche ai processi in corso», come prescritto, in particolare, dal censurato comma 2-quater), comporta lo spostamento di competenza, in favore del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, di tutte le controversie, come quella oggetto del giudizio principale, in cui si discute della legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in «tutte» le «situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225».

Tanto osservato in via preliminare, circa la rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale, quanto invece alla sua non manifesta infondatezza, assume il rimettente che le disposizioni censurate siano «in contrasto con l'art. 125 della Costituzione, e segnatamente con il principio del decentramento e dell'articolazione su base regionale degli organi statali di giustizia amministrativa di primo grado», oltre che «col principio di ragionevolezza desumibile dall'art. 3 Cost.».

Ai sensi, infatti, del primo dei richiamati parametri costituzionali, del quale costituirebbe attuazione il sistema di riparto delle controversie tra i diversi tribunali amministrativi regionali delineato dalla legge n. 1034 del 1971, si dovrebbe ritenere che la sfera di competenza di questi ultimi sia oggetto di garanzia costituzionale, non suscettibile, dunque, di deroga allorquando (come nella specie) «le singole situazioni di emergenza abbiano rilievo esclusivamente locale». Né, d'altra parte, tale deroga potrebbe essere giustificata «facendo ricorso all'argomento che il tribunale locale sarebbe troppo sensibile ed esposto alle tensioni che possono sorgere presso la popolazione locale, derivanti dagli eventi emergenziali». A prescindere, infatti, dal rilievo che la soluzione legislativa della *translatio iudicii* si presenta non idonea a soddisfare tale esigenza nell'ipotesi di «situazioni di emergenza riguardanti la Regione Lazio», è evidente come siffatta esigenza potrebbe essere più adeguatamente soddisfatta attraverso «rimedi, di carattere non generale ed assoluto ma da applicarsi caso per caso ed in relazione a situazioni contingenti», come, ad esempio, accadrebbe se lo spostamento di competenza «fosse concepito e disciplinato similmente alla fattispecie di rimessione del processo», previsto dagli artt. 45 e seguenti del codice di procedura penale. Né, poi, la *ratio* della disciplina censurata potrebbe ravvisarsi nella volontà «di assicurare un sistema più «rafforzato» di protezione civile», atteso che tale obiettivo sembra essere già efficacemente garantito dall'applicazione, ai processi *de quibus*, delle «norme di accelerazione» di cui agli artt. 23-bis e seguenti della legge n. 1034 del 1971.

Appare, pertanto, evidente che il sistema delineato dalle norme in contestazione realizza «un'asimmetria» tra il tribunale amministrativo «centrale» e quelli «periferici», dando vita ad un sistema di distribuzione delle controversie «che va ben oltre l'attuale criterio di riparto delle competenze basato sull'efficacia (regionale o ultraregionale) dei provvedimenti delle autorità centrali dello Stato», presentandosi, così, «irrazionale ed incompatibile con il dettato costituzionale dell'art. 125 Cost.».

Ulteriori profili di irragionevolezza consisterebbero, poi, nel fatto che «lo spostamento della competenza su questa materia è irrazionalmente solo parziale», giacché «riguarda le ordinanze ed i consequenziali provvedimenti

commissariali, ma non i decreti governativi che dichiarano lo stato di emergenza», e dalla circostanza che il Tribunale amministrativo regionale del Lazio (ai sensi del censurato comma 2-*quater*) «non assume soltanto una nuova competenza funzionale esclusiva di primo grado, ma sembra configurarsi anche come vero e proprio giudice di appello sulle decisioni cautelari di un tribunale periferico, potendo «modificare» o «revocare» le misure cautelari da questo concesse». Dubbi, infine, sono avanzati anche in relazione alla scelta di imporre la pronuncia declinatoria di competenza con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'art. 26 della legge n. 1034 del 1971 (rientrando la sua adozione, invece, nella discrezionalità del giudicante), ovvero in ordine alla permanenza dell'efficacia delle misure cautelari adottate da un tribunale amministrativo regionale dichiaratosi incompetente, allorché il relativo ricorso non venga riproposto innanzi al Tribunale del Lazio.

Viene, altresì, ipotizzata la violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., in relazione sia alla scelta di applicare «lo spostamento di competenza ai processi pendenti» (derogando alla regola secondo cui la competenza deve, invece, essere «prefissata rispetto all'insorgere della controversia»), sia di consentire «una riforma dei provvedimenti assunti in sede cautelare» dal giudice *ab origine* adito.

Inoltre, il «grave disagio ai ricorrenti», determinato da entrambe tali evenienze, competerebbe anche «una violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione», e ciò «per la maggiore difficoltà e i maggiori costi» da sopportare da parte del ricorrente, del quale, quindi, si riducono «le possibilità di tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi».

Infine, si ipotizza che la «concentrazione» di tutte le controversie *de quibus* presso lo stesso giudice «potrebbe influire negativamente sui tempi dei processi», in contrasto con il principio della «durata ragionevole» (art. 111, primo comma Cost.).

1.4.1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto anche in questo giudizio, reiterando quanto affermato nei giudizi instaurati per effetto delle ordinanze r.o. n. 129, n. 293 e n. 336 del 2006.

1.4.2. — Anche i ricorrenti del giudizio principale si sono costituiti nel presente giudizio, concludendo affinché la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni, all'uopo riproponendo gli stessi argomenti già dedotti dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto (e dagli altri giudici a quibus summenzionati).

1.4.3. — Si è costituita in giudizio anche la Regione Veneto, parte anch'essa del giudizio *a quo*, per chiedere la declaratoria d'infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale.

2. — Nell'imminenza dell'udienza pubblica di discussione, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una ulteriore memoria, ribadendo le ragioni a sostegno della richiesta declaratoria di non fondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

2.1. — Anche le società Palermo energia Ambiente s.c.p.a. e Sicilpower, oltre al comune di Paternò ed ai ricorrenti nel giudizio pendente innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Veneto, hanno depositato un'ulteriore memoria, ribadendo le ragioni già svolte — secondo i casi — a sostegno o a confutazione della prospettata illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni.

3. — Infine, anche i Tribunali amministrativi regionali della Campania, sede di Napoli (r.o. n. 43 del 2007), e della Calabria, sede di Catanzaro (r.o. n. 178 del 2007), hanno sollevato questione di legittimità costituzionale, in relazione, nel complesso, agli artt. 3, 24, 25, 111, 113 e 125 Cost., il primo unicamente del comma 2-*bis*, il secondo anche del comma 2-*ter* dell'art. 3 del decreto-legge n. 245 del 2005.

3.1. — In particolare, il rimettente campano (r.o. n. 43 del 2007) premette, in fatto, di essere investito dell'impugnativa degli atti di avvio di una procedura espropriativa e di occupazione di urgenza adottati sulla base di un accordo di programma stipulato il 28 ottobre 2005 tra la Regione Campania, la Provincia di Benevento, il comune di Montesarchio e il Commissario di governo per l'emergenza rifiuti in Campania, accordo relativo alla realizzazione di una discarica e alla riqualificazione ambientale dell'area «Tre Ponti» del predetto comune di Montesarchio.

Ciò premesso, e non senza evidenziare la ricorrenza dei presupposti per l'accoglimento della proposta domanda cautelare, ove la cognizione della controversia devoluta al suo esame non gli fosse preclusa (come eccettuato dalla resistente Provincia di Benevento, che assume il difetto di competenza dell'adito Tribunale amministra-

tivo regionale della Campania) proprio in forza di quanto disposto dal predetto art. 3, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 245 del 2005, il giudice *a quo* reputa di dover sollevare, d'ufficio, questione di legittimità costituzionale di tale disposizione per contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 113 e 125 Cost.

Ipotizza, innanzitutto, che la norma censurata deroghi ingiustificatamente «al normale criterio di riparto della competenza per territorio dinanzi al giudice amministrativo di primo grado stabilito dagli artt. 2 e 3 della legge n. 1034 del 1971», in quanto le situazioni di emergenza, dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, «si caratterizzano nella quasi totalità dei casi» (ed in particolare, «pacificamente», in quello oggetto del giudizio *a quo*) «per essere spazialmente delimitate», di talché anche i provvedimenti emanati nell'esercizio dei poteri *extra ordinem*, conferiti per fronteggiare tali situazioni, presentano «un ambito di efficacia spaziale territorialmente delimitato a dimensione infraregionale».

Assume, poi, il rimettente che tale deroga alla ordinaria disciplina sulla competenza «si traduce in un aggravio significativo nella tutela del cittadino» (atteso che lo stesso, per effetto della *translatio iudicii*, «si vede gravato di oneri economici e logistici sicuramente maggiori» di quelli che deve normalmente affrontare), ponendosi anche «come una differenziazione limitativa del regime ordinario di impugnabilità degli atti» che «ridonda in disparità di trattamento», donde l'ipotizzata violazione anche degli artt. 113 e 3 della Costituzione.

Inoltre, la censurata disposizione violerebbe anche l'art. 25, primo comma, Cost., sebbene essa «sembri obbedire formalmente al criterio della precostituzione per legge del giudice competente».

Difatti, la «generalizzazione *a priori*» di una sorta di «legittima suspicione derogatoria della competenza ordinaria» finirebbe per alterare «la regola fondamentale del diritto processuale per cui il sospetto di condizionamento del giudice va verificato nel singolo caso concreto come eccezione che conferma la regola di competenza territoriale», senza poi trascurare che la formula «giudice naturale precostituito per legge» non costituirebbe «un'endiadi», rendendo, dunque, necessario «che la precostituzione del giudice ad opera del legislatore avvenga nel rispetto di un principio di naturalità, nel senso di razionale maggiore idoneità del giudice rispetto alla risoluzione di determinate controversie».

L'evenienza da ultimo descritta non ricorrerebbe, invece, nel caso di specie, atteso che la disciplina introdotta dal censurato comma 2-*bis* dell'art. 3 «non è sorretta da alcuna plausibile giustificazione logica, né tanto meno appare diretta alla salvaguardia di valori costituzionalmente protetti tali da giustificare la compressione di quelli, sopra enunciati, che ne risultano pregiudicati». Per contro, il ricorso al «metodo dell'allontanamento dal territorio delle controversie che in esso si sono generate» — seguito dalla censurata disposizione — si pone in contrasto, oltre che con il principio del «giudice naturale», anche con l'art. 125 della Carta fondamentale, «che esprime un profilo attuativo degli artt. 24 e 113 della Costituzione nel senso dell'apprestamento di organi di giustizia amministrativa distribuiti sul territorio secondo un criterio di vicinanza e di accessibilità per il cittadino».

3.1.1. — Anche nel presente giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, proponendo osservazioni e conclusioni analoghe a quelle formulate nei giudizi che traggono origine dalle ordinanze di rimessione r.o. n. 129, n. 293, n. 336 e n. 394 del 2006.

3.2. — Infine, anche il Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sede di Catanzaro (r.o. n. 178 del 2007), censura — con riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 125 Cost. — i commi 2-*bis* e 2-*ter* del predetto art. 3 del decreto-legge n. 245 del 2005, ipotizzandone l'illegittimità nella parte in cui prevedono la competenza in primo grado, esclusiva ed inderogabile, estesa anche ai giudizi in corso, del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, sui ricorsi giurisdizionali proposti avverso le ordinanze ed i provvedimenti adottati nell'ambito delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Il Tribunale calabrese premette di essere chiamato a giudicare di un ricorso proposto dal comune di Longobardi avverso l'ordinanza — ed alcuni atti presupposti — con cui il Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria ha autorizzato il medesimo ricorrente «al conferimento dei rifiuti solidi urbani presso l'impianto tecnologico trattamento rifiuti sito in località Bucita del comune di Rossano».

Costituitosi in giudizio il predetto Commissario, ed eccepito dallo stesso (ai sensi delle censurate disposizioni) il difetto di competenza territoriale dell'adito Tribunale, il rimettente — chiamato a pronunciarsi sull'istanza cautelare avanzata dal ricorrente — reputa di «dover esprimere dubbi di conformità alle norme costituzionali delle

norme di cui all'art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater» del decreto-legge n. 245 del 2005. In particolare, il giudice *a quo* evidenzia — quanto alla rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale — che, proprio «in applicazione di tali norme», esso dovrebbe «limitarsi a declinare la propria competenza».

Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il rimettente ipotizza, innanzitutto, la violazione dell'art. 3 Cost., «per la disparità di trattamento che la deroga alle ordinarie regole di riparto delle competenze comporta, per la tutela giurisdizionale delle rispettive situazioni giuridiche, tra soggetti in situazioni eguali»; difatti, risultano assoggettati ad un trattamento differenziato i «destinatari delle ordinanze adottate dagli organi governativi o dai commissari delegati, nelle situazioni di dichiarata emergenza, eventi efficacia limitata al territorio di una Regione», rispetto ai «destinatari dei provvedimenti, aventi lo stesso ambito di efficacia, adottati, in via ordinaria», e posti in essere, in genere, «dagli organi esponenziali di enti territoriali regionali o sub regionali». In definitiva, osserva il giudice *a quo*, mentre l'impugnazione dei provvedimenti adottati nell'esercizio delle ordinarie attribuzioni rientra nella competenza del Tribunale amministrativo regionale del luogo ove i provvedimenti hanno incidenza, in caso di dichiarazione della situazione di emergenza ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, la cognizione a conoscere di quegli stessi provvedimenti, sebbene «volti alla cura dei medesimi interessi» e quindi «idonei a produrre le medesime conseguenze, ed eventualmente a comprimere uguali posizioni soggettive», spetta al Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

Né, d'altra parte, tale diversità potrebbe essere giustificata «dalla maggiore o minore rilevanza dell'interesse sotteso ai provvedimenti» in questione, in quanto il nostro sistema di giustizia amministrativa non contempla una distribuzione di competenza tra gli organi giurisdizionali di primo grado fondata su un simile criterio, che sarebbe, oltretutto, «in contrasto con le disposizioni costituzionali» (segnatamente con l'art. 125 Cost.) che li «pongono su un piano paritario». Inoltre, decisivo — nella stessa prospettiva — appare il rilievo che le situazioni di emergenza di cui all'art. 5 della legge n. 225 del 1992 «non si caratterizzano per il particolare rilievo dell'interesse considerato», bensì soltanto «per l'urgenza di provvedere». Del resto, conclude sul punto il rimettente, che le disposizioni censurate non possano, neppure in ipotesi, trovare fondamento nella pretesa maggiore rilevanza dell'interesse curato è conclusione confermata dal fatto che il peculiare regime processuale da esse previsto riguarda unicamente le ordinanze e gli atti commissariali adottati in situazioni emergenziali, «ma non i provvedimenti che tali situazioni di emergenza dichiarino»; ciò che, pertanto, rivela anche l'irragionevolezza del «disegno complessivo» realizzato dal legislatore.

A giustificazione dello stesso — e quindi della deroga introdotta all'ordinario criterio di riparto della competenza territoriale tra tribunali amministrativi regionali previsto dagli artt. 2 e 3 della legge n. 1034 del 1971 — neppure potrebbero invocarsi ragioni analoghe a quelle valorizzate dalla sentenza della Corte costituzionale n. 189 del 1992.

La disciplina censurata, inoltre, violerebbe sia l'art. 24 Cost., in ragione dell'«ingiustificato aggravio organizzativo e di costi a cui debbono andare incontro i soggetti incisi dai provvedimenti impugnati» a causa della prevista *translatio iudicii*, sia l'art. 125 della Carta fondamentale, che, «in sostanziale coerenza e continuità logica» con il precedente art. 24, enuncia il principio «del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa» con riferimento a tutte le controversie scaturenti dalla contestazione di atti amministrativi «destinati ad esaurire i propri effetti «in loco»». Senza trascurare che le censurate disposizioni creano «una sorta di gerarchia tra i Tribunali territoriali», realizzando anche un non irrilevante «*vulnus*» del principio generale del «giusto processo», quale desumibile dal testo novellato dall'art. 111 della Costituzione.

Infine, «e per inciso, in quanto la questione non ha rilevanza nel presente giudizio», il rimettente evidenzia che anche la disposizione di cui al comma 2-quater del censurato art. 3, nella parte in cui estende la nuova disciplina anche ai processi in corso, violerebbe l'art. 25, primo comma, Cost., «determinando la sottrazione del giudizio al «giudice naturale precostituito per legge»».

3.2.1. — Anche nel presente giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, proponendo osservazioni e conclusioni analoghe a quelle formulate nei giudizi che traggono origine dalle ordinanze di rimessione r.o. n. 129, n. 293, n. 336 e n. 394 del 2006 e n. 43 del 2007.

Considerato in diritto

1. — Vengono all'esame della Corte sei ordinanze di rimessione, le prime quattro trattate nell'udienza pubblica del 22 maggio 2007, le altre due nella camera di consiglio del 23 maggio 2007, rispettivamente emesse dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede di Palermo (r.o. n. 129 del 2006) e sezione staccata di Catania (r.o. 293 del 2006), dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (r.o. n. 336 del 2006) e dai Tribunali amministrativi regionali del Veneto (r.o. n. 394 del 2006), della Campania, sede di Napoli (r.o. n. 43 del 2007) e della Calabria, sede di Catanzaro (r.o. n. 178 del 2007), relative alla disciplina processuale recata dall'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania), aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.

Tutti i rimettenti dubitano, innanzitutto, della legittimità costituzionale del comma 2-*bis*, secondo cui, nelle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), «la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emana-zione di misure cautelari, al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma».

Inoltre, quattro dei sei giudici *a quibus* — giacché il Tribunale amministrativo regionale della Campania (r.o. n. 43 del 2007) e quello della Calabria (r.o. n. 178 del 2007) limitano la propria iniziativa alla censura, l'uno, del solo comma 2-*bis*, l'altro, anche del successivo comma 2-*ter* — reputano costituzionalmente illegittima la restante disciplina processuale introdotta dalla legge n. 21 del 2006. In base ad essa, alla declaratoria del difetto di competenza (comma 2-*ter*), da adottarsi anche «d'ufficio» e con «sentenza succintamente motivata» ex art. 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei Tribunali amministrativi regionali), da parte di ogni Tribunale amministrativo regionale — diverso da quello del Lazio con sede a Roma — che risulti investito della definizione di tali controversie, o che lo fosse già stato, stante l'applicazione del sopravvenuto regime processuale «anche ai processi in corso» (comma 2-*quater*), segue la previsione secondo cui la «efficacia delle misure cautelari adottate», *medio tempore*, dal giudice inizialmente adito «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» (così, nuovamente, il già citato comma 2-*quater*).

Di tali disposizioni i giudici rimettenti — ciascuno nei limiti anzidetti — ipotizzano il contrasto, nel complesso, con gli artt. 3, 24, 25, 111, 113 e 125 della Costituzione e con l'art. 23 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, parametro, quest'ultimo, evocato soltanto dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede di Palermo, e dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

Il rimettente da ultimo menzionato, subordinatamente, solleva anche questione di legittimità costituzionale del solo comma 2-*bis*, limitatamente alle parole «e dei consequenziali provvedimenti commissariali», mirando a conseguire — attraverso una parziale declaratoria d'illegittimità costituzionale del testo normativo censurato — un intervento della Corte che sottragga almeno l'impugnativa di tali atti al peculiare regime processuale sopra delineato. In via ulteriormente gradata, lo stesso rimettente censura, infine, solo il comma 2-*quater*, che regola — estendendoli «anche ai processi in corso» — gli effetti transitori della sopravvenienza della nuova disciplina.

2. — Ciò premesso, in via preliminare deve essere disposta la riunione dei giudizi, atteso che la loro comunanza di oggetto ne giustifica l'unitaria trattazione; deve, inoltre, essere dichiarata la tardività dell'intervento effettuato dall'Associazione Legambiente, Comitato Regionale Siciliano, parte di uno dei giudizi *a quibus* (r.o. n. 293 del 2006).

3. — La disamina delle varie questioni sollevate dai rimettenti deve essere compiuta, in primo luogo, con riferimento alle censure che investono la nuova disciplina a regime prevista per l'impugnativa delle ordinanze e dei provvedimenti commissariali (distinguendo, peraltro, le censure formulate in base a parametri tratti direttamente dalla Costituzione da quelle fondate sull'art. 23 dello statuto della Regione Siciliana), e, in secondo luogo, con riferimento al regime transitorio.

Infine, oggetto di esame devono essere le questioni sollevate, in via subordinata, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (r.o. n. 336 del 2006), che investono — parimenti — sia la disciplina a regime che quella transitoria.

3.1. — Ai fini di tale complessiva disamina, occorre necessariamente fare riferimento all'ordinario sistema di riparto della competenza territoriale tra gli organi di primo grado del sistema della giustizia amministrativa, come delineato dagli artt. 2 e 3 della legge n. 1034 del 1971.

È noto che la citata legge n. 1034 del 1971, nell'istituire i Tribunali amministrativi regionali, ha attribuito a ciascuno di essi la competenza a decidere «sui ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge» contro «atti e provvedimenti» emessi sia «dagli enti pubblici non territoriali aventi sede nella circoscrizione del tribunale amministrativo regionale e che esclusivamente nei limiti della medesima esercitano la loro attività», sia «dagli enti pubblici territoriali compresi nella circoscrizione del tribunale amministrativo regionale» (così, rispettivamente, i numeri 2 e 3 della lettera *b* dell'art. 2).

Il successivo art. 3, in relazione agli stessi ricorsi che investono «atti e provvedimenti emessi dagli organi centrali dello Stato e degli enti pubblici a carattere ultraregionale», stabilisce, quanto all'impugnativa degli atti «la cui efficacia è limitata territorialmente alla circoscrizione del tribunale amministrativo regionale, e per quelli relativi a pubblici dipendenti in servizio, alla data di emissione dell'atto, presso uffici aventi sede nella circoscrizione del tribunale amministrativo regionale», che la competenza spetti al «Tribunale amministrativo regionale medesimo» (così, in particolare, il secondo comma del predetto art. 3). Quale norma di chiusura, infine, il successivo terzo comma dispone che, negli altri casi, «la competenza, per gli atti statali, è del tribunale amministrativo regionale con sede a Roma; per gli atti degli enti pubblici a carattere ultraregionale è del tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede l'ente».

3.2. — Su questo sistema, tuttavia, si sono innestate numerose disposizioni legislative, in forza delle quali la competenza a decidere i relativi ricorsi per determinati tipi di controversie è stata attribuita al Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

Viene in rilievo, innanzitutto, l'art. 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74 (Modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura), che, novellando il testo dell'art. 17, secondo comma, della legge 24 marzo 1958, n. 195 (Norme sulla Costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura), ha attribuito allo stesso tribunale «la competenza esclusiva sull'impugnazione degli atti del C.S.M.». Scelte analoghe sono state, poi, compiute dall'art. 33 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), dall'art. 104, comma 2, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), dall'art. 2, comma 25, della legge 14 novembre 1995, n. 481 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità), disposizione, questa, che devolve la competenza a giudicare l'impugnativa dei provvedimenti adottati dalle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, al «Tribunale amministrativo regionale ove ha sede l'Autorità», dall'art. 1, comma 26, della legge 31 luglio 1997, n. 249 (Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo), dall'art. 13, comma 11, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nonché, da ultimo, dall'art. 3 del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 ottobre 2003, n. 80 e dall'art. 9 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche).

4. — In questo solco si inserisce la disciplina a regime recata dalle censurate disposizioni e segnatamente dai commi *2-bis* e *2-ter* dell'art. 3 del decreto-legge n. 245 del 2005 della cui legittimità costituzionale dubitano i giudici rimettenti, deducendone il contrasto, innanzitutto, con gli artt. 3 (parametro non evocato nella sola ordinanza r.o. n. 293 del 2006) e 125 della Costituzione.

È, comunque, opportuno precisare che i citati commi *2-bis* e *2-ter*, al pari del successivo comma *2-quater*, seppure inseriti formalmente in un articolo del decreto-legge n. 245 del 2005, sull'emergenza rifiuti della regione Campania, debbono ritenersi dettati per tutte le situazioni di emergenza in qualunque Regione esse si manifestino, come risulta anche dai lavori preparatori della legge di conversione n. 21 del 2006 (in particolare, dal parere espresso dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati).

4.1. — Proprio dalle riportate censure — sostanzialmente comuni a tutte le ordinanze di rimessione — è necessario prendere le mosse ai fini del sollecitato scrutinio di costituzionalità.

4.1.1. La violazione dell'art. 3 Cost. viene prospettata, innanzitutto, sotto il profilo della «disparità di trattamento» che deriverebbe dal contestato regime processuale.

Al riguardo, viene denunciata — in primo luogo — la «disparità di trattamento che la deroga alle ordinarie regole di riparto delle competenze comporta, per la tutela giurisdizionale delle rispettive posizioni giuridiche, tra soggetti in situazioni eguali», giacché le disposizioni censurate riserverebbero un trattamento ingiustificatamente differenziato ai «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 esponenti di enti territoriali regionali o sub regionali» (così, in particolare, r.o. n. 129 del 2006, nonché r.o. n. 178 del 2007). In sostanza, si pone in luce che, se di regola quei provvedimenti sono impugnati innanzi al Tribunale amministrativo regionale con sede nel luogo in cui essi esplicano la propria efficacia, ove, invece, la loro adozione avvenga (sulla base di una situazione di emergenza *ex art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992*) ad opera degli organi governativi o dei commissari all'uopo nominati, la loro impugnazione — sebbene questi provvedimenti siano comunque «volti alla cura dei medesimi interessi, idonei a produrre le medesime conseguenze, ed eventualmente a comprimere eguali posizioni soggettive» (così, nuovamente, r.o. n. 129 del 2006) — risulta devoluta alla competenza esclusiva del Tribunale amministrativo del Lazio, sede di Roma.

In secondo luogo, si stigmatizza che «lo spostamento della competenza», operato dalle norme censurate, sarebbe «irrazionalmente solo parziale», giacché riguarderebbe «le ordinanze ed i consequenziali provvedimenti commissariali, ma non i decreti governativi che dichiarano lo stato di emergenza» (r.o. n. 394 del 2006; in senso sostanzialmente conforme anche r.o. n. 129 del 2006).

Infine, si denuncia l'irragionevolezza della scelta compiuta dal legislatore anche sotto ulteriori profili.

Si osserva, infatti, che — ove si ritenesse di individuare la *ratio legis* «facendo ricorso all'argomento che il tribunale locale sarebbe troppo sensibile ed esposto alle tensioni che possono sorgere presso la popolazione locale, derivanti dagli eventi emergenziali» — si dovrebbe riconoscere la necessità di soddisfare tale esigenza attraverso la previsione di «rimedi di carattere non generale ed assoluto», bensì con soluzioni «da applicarsi caso per caso ed in relazione a situazioni contingenti», come, ad esempio, accadrebbe se lo spostamento di competenza «fosse concepito e disciplinato similmente alla fattispecie di rimessione del processo» penale (r.o. n. 394 del 2006).

Si sottolinea, poi, che la scelta di derogare al normale criterio di riparto della competenza per territorio innanzi al giudice amministrativo di primo grado stabilito dagli artt. 2 e 3 della legge n. 1034 del 1971, sarebbe del tutto ingiustificata, in quanto le situazioni di emergenza, dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, si caratterizzano nella quasi totalità dei casi per essere territorialmente delimitate.

Infine, il Tribunale amministrativo regionale del Veneto (r.o. n. 394 del 2006) individua ulteriori profili di irragionevolezza intrinseca della censurata disciplina, ponendo in rilievo la circostanza che il Tribunale amministrativo regionale del Lazio (ai sensi del censurato comma 2-*quater*) «non assume soltanto una nuova competenza funzionale esclusiva di primo grado, ma sembra configurarsi anche come vero e proprio giudice di appello sulle decisioni cautelari di un tribunale periferico, potendo «modificare» o «revocare» le misure cautelari da questo concesse».

A tale censura, il Tribunale del Veneto aggiunge un'ulteriore questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 3 Cost., contestando la scelta legislativa di imporre, alla pronuncia declinatoria della competenza, la forma della sentenza succintamente motivata *ex art. 26 della legge n. 1034 del 1971* (giacché la sua adozione rientra, invece, nella discrezionalità del giudice), disponendo, inoltre, la contemporanea applicazione dei commi secondo e seguenti dell'art. 23-*bis* della stessa legge, «che riguardano un diverso e più complesso modo di procedere in giudizio».

4.1.2. — Ai suddetti rilievi si affianca la censura di violazione dell'art. 125 della Costituzione, articolata sulla base di ulteriori argomenti.

Si deduce, infatti, che le norme censurate contravverrebbero alla «articolazione su base regionale degli organi statali di giustizia amministrativa di primo grado», regola che — enunciata per «agevolare il ricorso delle parti alla giustizia amministrativa, in coerenza e continuità logica con i principi desumibili dall'art. 24 della Costituzione» (r.o. n. 336 del 2006), nonché dallo stesso art. 113 della Carta fondamentale, che esige una distribuzione, sul territorio, degli organi di giustizia amministrativa «secondo un criterio di vicinanza e di accessibilità per il cittadino» (r.o. n. 178 del 2007) — «non ha ragione di subire deroghe nella materia di cui trattasi, in cui le singole situazioni di emergenza» presentano «rilievo spiccatamente locale» (r.o. n. 293 del 2006), venendo, difatti, in evidenza l'impugnativa di atti amministrativi «destinati ad esaurire i propri effetti "in loco"» (r.o. n. 43 del 2007). La disciplina contestata, dunque, darebbe vita ad un sistema di distribuzione delle controversie «che va ben oltre l'attuale criterio di riparto delle competenze basato sull'efficacia (regionale o ultraregionale) dei provvedimenti delle autorità centrali dello Stato» (r.o. n. 394 del 2006), in forza di un sistema che non potrebbe essere neppure giustificato in considerazione «della eventuale maggiore rilevanza dell'interesse sotteso ai provvedimenti adottati», poiché esso violerebbe il principio secondo il quale i diversi Tribunali amministrativi regionali sono posti «su un piano paritario» (r.o. n. 129 del 2006).

5. — Così precisato l'insieme delle censure formulate ai sensi degli artt. 3 e 125 della Costituzione, le relative questioni di costituzionalità non sono fondate.

5.1. — Deve premettersi che si presenta priva di fondamento la censura di violazione dell'art. 3 Cost., formulata ipotizzando, innanzitutto, la disparità di trattamento 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 genere — dagli organi esponenziali di enti territoriali regionali o *sub* regionali».

Difatti, proprio l'avvenuta dichiarazione della situazione di emergenza, *ex* art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, costituisce l'elemento caratterizzante la fattispecie oggetto della censurata disciplina, impedendo, così, di ravvisare quel profilo di omogeneità tra tale ipotesi e quella — con cui essa viene posta a confronto — dell'ordinario esercizio dei poteri amministrativi; profilo che rappresenta, invece, il presupposto indispensabile ai fini della loro valutazione comparativa.

E deve anche osservarsi — ad ulteriore conferma dell'eterogeneità delle fattispecie che si pretenderebbe, viceversa, di porre a confronto — che, indipendentemente dal loro (più o meno delimitato) ambito territoriale di efficacia, i provvedimenti posti in essere dai commissari delegati sono atti dell'amministrazione centrale dello Stato (in quanto emessi da organi che operano come *longa manus* del Governo) finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali coinvolte dalle singole situazioni di emergenza, e ciò in ragione tanto della rilevanza delle stesse, quanto della straordinarietà dei poteri necessari per farvi fronte.

Difatti, la dichiarazione della situazione di emergenza — ai sensi del citato art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992 — ha quale suo presupposto il verificarsi di taluno degli eventi «di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *c*)», della medesima legge, e cioè, non quelli «naturali o connessi con l'attività dell'uomo» suscettibili di «essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria» (o attraverso un coordinamento degli stessi), bensì solo «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari». Circostanza, questa, che — come si vedrà più avanti — assume rilievo decisivo anche nella valutazione, della quale questa Corte pure risulta essere investita dai giudici rimettenti, in ordine alla intrinseca ragionevolezza della complessiva disciplina processuale introdotta dalle censurate disposizioni.

5.2. — La violazione del medesimo art. 3 della Costituzione non può essere ravvisata nemmeno per il carattere (asseritamente) solo parziale della competenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, e cioè per il fatto che essa riguarderebbe le ordinanze ed i consequenziali provvedimenti commissariali, ma non anche i decreti governativi che dichiarano lo stato di emergenza.

Al riguardo, va innanzitutto rilevato che i giudici rimettenti, i quali suggeriscono tale lettura delle norme censurate, non si sono posti alla ricerca di una differente interpretazione che — sulla base, peraltro, della semplice lettera della norma — consenta di ritenere sottoposta alla competenza di quel Tribunale anche l'impugnativa dei provvedimenti dichiarativi dello stato di emergenza, qualunque sia il loro ambito territoriale di efficacia, attesa, tra l'altro, la loro natura di atti presupposti.

5.3. — Quanto, invece, alle censure, pure proposte con riferimento all'art. 3 Cost., ma sotto il profilo del difetto di ragionevolezza, preliminarmente ad ogni altro rilievo questa Corte deve ribadire quanto già in passato ripetutamente affermato, e cioè che spetta «al legislatore un'ampia potestà discrezionale nella conformazione degli istituti processuali, col solo limite della non irrazionale predisposizione di strumenti di tutela, pur se tra loro differenziati» (così, da ultimo, la sentenza n. 341 del 2006); discrezionalità di cui il legislatore fruisce anche «nella disciplina della competenza» (così, nuovamente, la citata sentenza n. 341 del 2006 e, nello stesso senso, tra le tante, anche la sentenza n. 206 del 2004).

5.3.1. — Ciò premesso, è innegabile che la contestata disciplina — tanto in ragione del suo carattere derogatorio dell'ordinario sistema (delineato dagli artt. 2 e 3 della già citata legge n. 1034 del 1971) di ripartizione della competenza tra i diversi organi di primo grado della giurisdizione amministrativa, quanto per il fatto di costituire solo l'ultimo esempio, in ordine di tempo, di una serie di ripetuti interventi legislativi che hanno concentrato presso il Tribunale amministrativo romano interi settori del contenzioso nei confronti della pubblica amministrazione — fa sorgere un delicato problema di rapporto con l'articolazione su base regionale, *ex art.* 125 Cost., del sistema di giustizia amministrativa. Di qui, la necessità di un criterio rigoroso in ordine alla verifica della non manifesta irragionevolezza della disciplina processuale in esame.

Sotto questo profilo, più che nell'«esigenza largamente avvertita circa l'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado» (che questa Corte, con la sentenza n. 189 del 1992, reputò di individuare — unitamente alla peculiare posizione costituzionale del Consiglio superiore della magistratura — quale motivo idoneo a giustificare la prima, in ordine di tempo, delle deroghe introdotte dal legislatore all'ordinario sistema di ripartizione della competenza tra i diversi tribunali amministrativi regionali), la disciplina processuale a regime cui ha dato vita, in particolare, il comma 2-*bis* del contestato art. 3, trova la sua ragion d'essere proprio nella straordinarietà delle situazioni di emergenza (e nella eccezionalità dei poteri occorrenti per farvi fronte) che costituiscono il presupposto dei provvedimenti amministrativi, l'impugnativa dei quali forma l'oggetto dei giudizi devoluti alla competenza esclusiva del Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

In questa prospettiva, pertanto, deve essere ribadito quanto già affermato dalla giurisprudenza costituzionale, cioè che le situazioni di emergenza, prese in considerazione dall'art. 5 della legge n. 225 del 1992, consentono l'esercizio di poteri derogatori della normativa primaria solo a condizione che si tratti «di deroghe temporalmente delimitate, non anche di abrogazione o modifica di norme vigenti» (*ex multis*, sentenza n. 127 del 1995), e sempre che tali poteri «siano ben definiti nel contenuto, nei tempi, nelle modalità di esercizio» (sentenza n. 418 del 1992), non potendo, in particolare, il loro impiego realizzarsi «senza che sia specificato il nesso di strumentalità tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la temporanea sospensione» (così, nuovamente, la sentenza n. 127 del 1995).

È, dunque, nel peculiare regime che connota le situazioni di emergenza — e particolarmente quelle di cui alla lettera *c*) del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 225 del 1992 — che deve essere, in definitiva, ricercata la *ratio* che ispira la disciplina processuale in esame.

Se è vero, infatti, che costituisce una precipua competenza del Governo — come ribadito da questa Corte nella sentenza n. 284 del 2006 — quella di «disciplinare gli eventi di natura straordinaria di cui al citato art. 2, comma 1, lettera *c*)» (tale competenza sostanziandosi, propriamente, nel potere del Governo di deliberare e revocare lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi), decisiva appare la constatazione «che tali funzioni hanno rilievo nazionale, data la sussistenza di esigenze di unitarietà, coordinamento e direzione».

Analogo rilievo, pertanto, contraddistingue anche i provvedimenti attraverso i quali le gestioni commissariali — data la già rilevata loro natura di *longa manus* del Governo — pongono in essere le misure idonee a fronteggiare le situazioni di emergenza, sicché è proprio il carattere ultraregionale delle stesse — indipendentemente dal rispettivo ambito geografico d'incidenza — a giustificare la concentrazione del relativo contenzioso presso il Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

Alla luce delle considerazioni che precedono deve, quindi, ritenersi che ci si trovi, nella specie, di fronte ad un esercizio non manifestamente irragionevole della discrezionalità legislativa, ciò che esclude la possibilità di ravvisare la paventata violazione dell'art. 3 della Costituzione.

5.3.2. — Questa conclusione deve essere vieppiù confermata anche in relazione alla censura specificamente sollevata dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto, in riferimento alla scelta del legislatore di richiamare il peculiare regime processuale di cui agli artt. 23-*bis* e 26 della legge n. 1034 del 1971.

A prescindere, difatti, dalla circostanza — che potrebbe rilevare sotto il profilo del difetto di ammissibilità, *in parte qua*, della sollevata questione — che è dubbio se entrambe le norme sopra indicate trovino effettivamente applicazione sia nel processo radicatosi innanzi al giudice territorialmente incompetente, sia in quello destinato ad incardinarsi innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, deve ribadirsi come la previsione di forme celeri per la definizione delle controversie amministrative non possa considerarsi, di per sé, costituzionalmente illegittima, alla luce delle peculiarità che connotano le fattispecie in esame.

Questa Corte, difatti, in passato ha affermato — con riferimento a norme relative alla riduzione dei termini — che «l'ordinamento già conosce numerose leggi che, avvertendo l'esigenza di una rapida definizione del giudizio, in particolari e delicate materie, e di tempestiva salvaguardia dei relativi interessi (individuali e collettivi) coinvolti, [...] prevedono la riduzione a metà di tutti i termini processuali», ed ha, pertanto, ritenuto che una scelta legislativa siffatta — come, più in generale, tutte quelle a favore di modalità celeri di definizione del giudizio amministrativo — non siano incompatibili con il dettato costituzionale quando, come nella specie, venga assicurato il «rispetto di alcuni valori processuali, tra cui, in primo luogo, l'integrità del contraddittorio e la completezza e sufficienza del quadro probatorio ai fini della sentenza da adottare» (sentenza n. 427 del 1999).

5.4. — Del pari non fondata è la censura di violazione dell'art. 125 Cost.

Giova, in proposito, ribadire che «l'attribuzione della competenza al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, anziché ai diversi Tribunali amministrativi regionali dislocati su tutto il territorio nazionale, non altera il sistema di giustizia amministrativa», e dunque non viola l'art. 125 Cost. (sentenza n. 189 del 1992); ciò in special modo quando esistono ragioni idonee a giustificare la deroga agli ordinari criteri di ripartizione della competenza tra gli organi di primo grado della giustizia amministrativa.

6. — Non fondate sono anche le questioni di costituzionalità — relative ancora alla disciplina a regime, introdotta dai predetti commi 2-*bis* e 2-*ter* del censurato art. 3 — sollevate con riferimento agli artt. 24, 111 e 113 Cost.

Le censure a tal riguardo prospettate dai rimettenti tendono a sottolineare, rispettivamente, l'aggravio organizzativo e di costi, a carico dei soggetti ricorrenti, che deriverebbe dalla necessità per essi di adire unicamente il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ovvero l'influenza negativa (o addirittura il *vulnus* al principio del giusto processo, conseguente alla creazione di una sorta di gerarchia tra quello del Lazio e gli altri tribunali amministrativi regionali) che la scelta compiuta dal legislatore, di disporre la concentrazione di tutte le controversie *de quibus* presso lo stesso, eserciterebbe sui tempi dei processi, ed infine la introduzione di una (peraltro non meglio precisata) «differenziazione limitativa del regime ordinario di impugnabilità degli atti» della pubblica amministrazione.

A parte, infatti, il rilievo — che vale segnatamente per le doglianze formulate con riferimento all'art. 111 Cost. (in particolare laddove si lamenta, nella sostanza, la violazione di un preteso principio di pari dignità dei tribunali amministrativi regionali) — che tali censure non sono dotate di una propria autonomia rispetto all'ipotizzata violazione dell'art. 125 della Carta fondamentale, decisiva è la constatazione che nessuno dei lamentati inconvenienti costituisce un «grave ostacolo» (sentenza n. 50 del 2006) al conseguimento della tutela giurisdizionale.

Ciò in quanto, nella specie, non ricorre quella condizione di «sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione» (così, da ultimo, la sentenza n. 266 del 2006), che è suscettibile di integrare la violazione del citato parametro costituzionale. Né, d'altra parte, in senso contrario può richiamarsi — come fanno, invece, il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sezione staccata di Catania (r.o. n. 293 del 2006), ed il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (r.o. n. 336 del 2006) — la sentenza n. 123 del 1987. Essa, difatti, ha ritenuto in contrasto con «il diritto del cittadino ad ottenere una decisione di merito senza onerose reiterazioni» — e dunque con l'evocato parametro costituzionale — la scelta del legislatore di prevedere un'ipotesi di estinzione *ope legis* di procedimenti giurisdizionali pendenti, mentre nel caso in esame viene in rilievo soltanto un'ipotesi di *translatio iudicii*.

La concentrazione presso il Tribunale amministrativo regionale del Lazio del contenzioso *de quo* neppure ha l'effetto di rendere «oltremodo difficoltosa» la tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione, evenienza che potrebbe dar luogo al contrasto con l'art. 113 Cost. (ordinanza n. 382 e n. 213 del 2005), in quanto si tratta di una norma il cui disposto, oltretutto, «interpretato nel suo complesso», non implica affatto che esso «intenda assicurare in ogni caso contro l'atto amministrativo una tutela giurisdizionale illimitata e invariabile, essendo invece rimesso al legislatore ordinario, per l'esplicito disposto del terzo comma, di regolare i modi e l'efficacia di detta tutela» (sentenza n. 100 del 1987). Affermazione, quest'ultima, che può valere anche per i giudizi *a quibus*, se si considera che allora essa è stata posta a fondamento, non già di un semplice mutamento nella disciplina della competenza a giudicare provvedimenti adottati in situazioni di emergenza (ciò di cui si discute ora), ma addirittura della previsione di limitazioni allo stesso sindacato giurisdizionale.

7. — Quanto, poi, alla censura formulata con riferimento all'art. 23 dello statuto della Regione Siciliana, basata sull'assunto che anche l'impugnativa dei «provvedimenti adottati da organi dello Stato centrale, nelle situazioni di emergenza» rientra tra quegli «affari concernenti la Regione» che, ai sensi della predetta disposizione statutaria, sono devoluti, in sede di appello, alla competenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, anch'essa si presenta non fondata.

Questa Corte ha già affermato in passato che «l'attribuzione della competenza al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, anziché ai diversi Tribunali amministrativi regionali dislocati su tutto il territorio nazionale», non viola l'art. 23 dello statuto siciliano, giacché esso «stabilisce soltanto che gli organi giurisdizionali centrali debbano avere in Sicilia le sezioni per gli affari concernenti la regione: norma in esecuzione della quale è stato a suo tempo istituito il Consiglio di Giustizia Amministrativa» (sentenza n. 189 del 1992).

Sebbene, dunque, tale norma statutaria rifletta «un'aspirazione viva, e comunque saldamente radicata nella storia della Sicilia, ad ottenere forme di decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali» (sentenza n. 316 del 2004), essa — anche in ragione del suo riferimento ad una nozione in definitiva elastica («affari concernenti la Regione»), non facendo leva sull'efficacia territorialmente circoscritta del provvedimento impugnato — esprime una scelta di organizzazione processuale rispetto alla quale non è necessariamente incompatibile la previsione, come nella specie, di concentrare presso un unico giudice controversie pur sempre connotate da specifici profili d'interesse generale, giacché traggono origine dall'esercizio di un potere — quello emergenziale — il cui «carattere eccezionale» — come già sopra evidenziato — è stato a più riprese sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 127 del 1995, n. 201 del 1987, n. 4 del 1977, n. 26 del 1961 e n. 8 del 1956).

8. — Neppure fondata è la questione sollevata con riferimento all'applicazione in via transitoria (comma 2-*quater*) della disciplina recata dai predetti commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 3, in relazione all'art. 25, primo comma, Cost.

Se è vero, infatti, che alla nozione di giudice naturale — la quale, contrariamente a quanto assume il Tribunale amministrativo regionale della Campania (r.o. n. 43 del 2007), «corrisponde a quella di "giudice precostituito per legge"» (sentenza n. 460 del 1994; nello stesso senso, sentenze n. 72 del 1976 e n. 29 del 1958) — non è affatto estranea «la ripartizione della competenza territoriale tra giudici, dettata da normativa nel tempo anteriore alla istituzione del giudizio» (da ultimo, sentenza n. 41 del 2006), deve notarsi che la giurisprudenza costituzionale — diversamente da quanto ipotizzano i rimettenti — non reputa necessariamente in contrasto con l'art. 25, primo comma, Cost. gli interventi legislativi modificativi della competenza aventi incidenza anche sui processi in corso.

Ha affermato, difatti, questa Corte che il principio costituzionale del giudice naturale «viene rispettato» allorché «la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia 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» — che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente» (sentenza n. 56 del 1967; nello stesso senso, sentenze n. 207 del 1987 e n. 72 del 1976).

9. — Restano da esaminare le questioni di costituzionalità sollevate, in via gradata, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (r.o. n. 266 del 2006) prima con riferimento a parte del comma 2-*bis* e poi al solo comma 2-*quater* del censurato art. 3.

9.1. — In particolare, il rimettente, subordinatamente a quanto dedotto in via principale in ordine alla denunciata illegittimità costituzionale del comma 2-*bis* nel suo complesso, assume che lo stesso sarebbe comunque costituzionalmente illegittimo limitatamente alla parte in cui sottrae alla competenza dei Tribunali amministrativi regionali locali l'impugnativa dei «conseguenziali provvedimenti commissariali».

La violazione degli artt. 3, 24 e 125 Cost., nonché dell'art. 23 dello statuto di autonomia è dedotta sotto il profilo secondo cui, ipotizzandosi il caso — quale è quello, in effetti, oggetto del giudizio *a quo* — in cui il giudice amministrativo risulti investito dell'impugnativa dei «soli provvedimenti attuativi commissariali», allorché gli stessi presentino «carattere (soggettivo e oggettivo) esclusivamente locale», e dunque un'efficacia territorialmente circoscritta alla sola Regione, non ricorrerebbe alcun nesso logico tra la controversia e la competenza esclusiva del Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

9.2. — A ciò è da aggiungere che, in via ulteriormente subordinata, è dedotta l'illegittimità costituzionale — per contrasto con gli artt. 24 e 25 Cost. — del solo comma 2-*quater*, sul presupposto che l'estensione della nuova disciplina anche ai «processi in corso» si ponga in contrasto sia con il principio del giudice naturale precostituito per legge, sia con «il principio della difesa», che implica «il diritto del cittadino ad ottenere una decisione di merito senza onerose reiterazioni». Nella specie, invece, si assiste — secondo la prospettazione del rimettente — ad una estinzione del giudizio originariamente incardinato, con la necessità della riproposizione del ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, «al quale vanno altresì presentate eventuali istanze di revoca o modifica delle misure cautelari in precedenza disposte».

La suddetta censura si riallaccia a quelle sollevate anche da altri giudici rimettenti, ora evocando il medesimo parametro di cui all'art. 25, primo comma, Cost. (è il caso del Tribunale amministrativo regionale palermitano), ora facendo riferimento, invece, al principio del giusto processo, *ex art.* 111 Cost. (secondo la prospettazione seguita dalla sezione catanese di quello stesso Tribunale), ovvero denunciando — come fa il rimettente veneziano — il presunto difetto di ragionevolezza del predetto comma 2-*quater*, giacché grazie ad esso il Tribunale amministrativo regionale del Lazio «non assume soltanto una nuova competenza funzionale esclusiva di primo grado, ma sembra configurarsi anche come vero e proprio giudice di appello sulle decisioni cautelari di un tribunale periferico, potendo “modificare” o “revocare” le misure cautelari da questo concesse».

10. — Nessuna di tali ulteriori questioni è fondata.

10.1. — Quanto, infatti, alla pretesa — cui mira la richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale in parte qua del predetto comma 2-*bis* — di sottrarre alla competenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio l'impugnativa dei provvedimenti consequenziali adottati dal commissario, risulta evidente come la scelta compiuta dal legislatore di accomunare tali atti alle ordinanze che ne costituiscono il presupposto risponda alla (già segnalata) non irragionevole esigenza di assicurare — per i motivi in precedenza esposti — la concentrazione presso lo stesso giudice di tutte le controversie che investano le modalità di esercizio dei poteri emergenziali, e ciò indipendentemente dall'ambito territoriale di efficacia, più o meno delimitato, dei provvedimenti che ne sono estrinsecazione.

10.2. — In relazione, infine, alla censura che investe la sola disciplina transitoria, prevista dal comma 2-*quater*, debbono innanzitutto richiamarsi le considerazioni, già innanzi svolte, tese ad evidenziare come il previsto meccanismo di *translatio iudicii* non rappresenti, né comporti, un «grave ostacolo» all'esercizio del diritto di difesa, né determini la designazione del giudice compiuta a posteriori «in relazione ad una determinata controversia»; deve, quindi, escludersi la violazione degli artt. 24 e 25, primo comma, Cost.

Neanche, d'altra parte, può ipotizzarsi il contrasto con tali parametri costituzionali — ovvero con gli artt. 3 e 111 Cost., come assumono, rispettivamente, i Tribunali veneziano e catanese — in ragione del fatto che il Tribunale amministrativo regionale del Lazio sarebbe necessariamente chiamato a decidere — donde la prospettata duplicazione di attività processuali — in ordine alla «revoca o modifica delle misure cautelari in precedenza disposte».

Tale interpretazione, difatti, non trova conforto nello stesso tenore letterale della norma.

Difatti, giova sottolineare che, ai sensi del censurato comma 2-*quater*, 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.

Il giudice rimettente avrebbe dovuto valutare la possibilità di interpretare la norma in conformità con quanto previsto dall'art. 21, tredicesimo comma, della legge n. 1034 del 1971; nel senso cioè che l'efficacia del provvedimento cautelare adottato dal Tribunale locale sia destinata a venire meno, in tutto o in parte, non in forza di una revisione da compiersi necessariamente da parte del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, il quale in tal modo assumerebbe una anomala funzione di giudice di secondo grado rispetto a provvedimenti emessi da un organo giurisdizionale equiordinato, bensì in forza di una decisione da prendere sulla base degli ordinari presupposti previsti dall'ordinamento del processo amministrativo per la modificazione o revoca di precedenti misure cautelari già concesse.

Sotto questo profilo, pertanto, la norma — che, in definitiva, ribadisce una regola già presente nel sistema — si giustifica in ragione dell'esigenza di chiarire che se, ordinariamente, il giudice abilitato a revocare o modificare il provvedimento cautelare è quello che lo ha adottato, nei casi oggetto dei giudizi *a quibus* — attesa la sopravvenuta declaratoria di incompetenza da parte dei Tribunali inizialmente aditi — tale potestà decisoria non può che essere esercitata dal giudice divenuto successivamente competente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania), aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, sollevate — in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 24, 25, 111, 113 e 125 Cost., e all'art. 23 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 — dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede centrale e sezione staccata di Catania, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana e dai Tribunali amministrativi regionali del Veneto, della Campania, sede di Napoli e della Calabria, sede di Catanzaro, con le ordinanze in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, del decreto-legge n. 245 del 2005, aggiunto dalla legge di conversione n. 21 del 2006, questione sollevata limitatamente alle parole «e dei consequenziali provvedimenti commissariali» — con riferimento agli artt. 3, 24 e 125 della Costituzione e all'art. 23 dello statuto della Regione Siciliana — dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con l'ordinanza in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-quater, del decreto-legge n. 245 del 2005, aggiunto dalla legge di conversione n. 21 del 2006, sollevata — con riferimento agli artt. 24 e 25, primo comma, della Costituzione — dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con l'ordinanza in epigrafe.

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

Il Presidente: BILE

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 26 giugno 2007.

Il cancelliere: FRUSCELLA

N. 238

Sentenza 18 - 26 giugno 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Consiglio delle autonomie locali - Istituzione e disciplina attraverso fonte legislativa ordinaria - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la riserva di Statuto prevista dalla Costituzione - Difetto di idonea motivazione in ordine all'applicabilità del parametro evocato alle Regioni ad autonomia speciale - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1, artt. 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 37.
- Costituzione art. 123, quarto comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Autonomia e funzioni dei Comuni e delle Province - Attribuzione delle funzioni attinenti ad aree sovracomunali agli ASTER (Ambiti per lo sviluppo territoriale) costituiti da associazioni intercomunali e unioni di comuni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza imposti alla potestà legislativa regionale in materia di «enti locali» nonché asserita lesione del canone dell'«armonia con la Costituzione» per violazione delle funzioni fondamentali e di quelle proprie delle Province - Carenza argomentativa in ordine all'applicazione delle disposizioni del Titolo V della Costituzione in luogo di quelle dello Statuto speciale friuliano - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1, artt. 8, comma 5, 9, 17, 20, 25 e 26.
- Costituzione artt. 117, secondo comma, lettera *p*), 114, secondo comma, e 118, primo e secondo comma; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4.

Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Autonomia e funzioni dei Comuni e delle Province - Attribuzione delle funzioni attinenti ad aree sovracomunali agli ASTER (Ambiti per lo sviluppo territoriale) costituiti da associazioni intercomunali e unioni di comuni anziché alle Province - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di autonomia degli enti locali - Censura sommaria ed oscura - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1, art. 26.
- Costituzione artt. 5, 114 e 118; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 1-*bis* e 59; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 2.

Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Autonomia e funzioni dei Comuni e delle Province - Ricorso del Governo - Denunciato omesso riconoscimento delle «funzioni proprie» delle province e lamentata violazione del principio dell'autonomia degli enti locali - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1, artt. 8, comma 5, e 17.
- Costituzione artt. 5, 114 e 118; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 1-*bis* e 59; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 2.

Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Attribuzione della funzione di pianificazione di area vasta alle città metropolitane - Ricorso del Governo - Denunciato omesso riconoscimento delle «funzioni proprie» delle Province e lamentata violazione del principio dell'autonomia degli enti locali - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1, art. 9.
- Costituzione artt. 5, 114 e 118; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 1-*bis* e 59; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 2.

Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Disciplina delle forme collaborative tra gli enti locali - Possibilità per le Province di partecipare alle predette forme collaborative e attribuzione alle stesse di funzioni di coordinamento e di sostituzione nei confronti dei Comuni inadempienti - Mancata previsione - Ricorso del Governo - Denunciato omesso riconoscimento delle «funzioni proprie» delle Province e lamentata violazione del principio dell'autonomia degli enti locali - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1, art. 20.
- Costituzione artt. 5, 114 e 118; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 1-*bis* e 59; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 2.

Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Attribuzione dei compiti di programmazione relativi alla «tutela e valorizzazione del territorio e delle risorse naturali» agli ASTER (Ambiti per lo sviluppo territoriale) costituiti da associazioni intercomunali e unioni di comuni anziché alle Province - Ricorso del Governo - Denunciato omesso riconoscimento delle «funzioni proprie» delle province e lamentata violazione del principio dell'autonomia degli enti locali - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1, art. 25.
- Costituzione artt. 5, 114 e 118; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 1-*bis* e 59; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 2.

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 degli articoli 8, quinto comma; 9, 17, 20, 25, 26, 31, 32, 33, 34, 35, 36, e 37 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1 (Principi e norme fondamentali del sistema Regione — autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 10 marzo 2006, depositato il cancelleria il 16 marzo 2006 ed iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Regione Friuli-Venezia Giulia;

Udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2007 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso — notificato il 10 marzo 2006 e depositato il successivo 16 marzo — ha impugnato numerose disposizioni della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1 (Principi e norme fondamentali del sistema Regione - autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia).

2. — Il ricorrente, in particolare, censura l'art. 8, comma 5, e gli artt. 9, 17, 20, 25 e 26 di tale legge, per violazione degli artt. 4, «comma 1» (*recte*: numero 1-*bis* e 59 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dell'art. 2 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), nonché degli artt. 5, 114, 118, commi primo e secondo, e 117, secondo comma, lettera *p*) della Costituzione; censura, inoltre, gli artt. 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 37 della medesima legge regionale per violazione dell'art. 123, quarto comma, Cost.

3. — Sostiene l'Avvocatura che, benché la Regione Friuli-Venezia Giulia, in base all'art. 4, n. 1-*bis* dello statuto, disponga di competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali, tuttavia la legge regionale n. 1 del 2006 avrebbe ecceduto i limiti di tale competenza violando le numerose disposizioni costituzionali evocate.

In particolare, l'art. 8, comma 5, della legge n. 1 del 2006, pur prevedendo che le Province sono titolari delle funzioni fondamentali ad esse riconosciute e di quelle ulteriori loro conferite con legge, avrebbe omissis di fare riferimento alle «funzioni proprie» di tali enti territoriali, espressamente previste dall'art. 118, secondo comma, Cost. Ciò troverebbe conferma nell'art. 17 della medesima legge regionale che non indicherebbe «una serie di compiti storicamente attribuiti alle Province stesse, quali enti esponenziali di collettività vaste, di livello intermedio tra quelle comunali e quelle regionali». Di conseguenza, le Province avrebbero unicamente le competenze ad esse attribuite dalla legge regionale, mentre sarebbero private di funzioni connesse ad «interessi e interventi di area vasta» da «sempre [...] considerate di competenza» delle stesse ed individuate negli artt. 19 e 20 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Tali disposizioni, infatti, dovrebbero considerarsi «il quadro normativo di riferimento per l'attuazione e l'interpretazione degli artt. 117, secondo comma, lett. p) e 118, secondo comma della Costituzione e, come tale vincolante [...] anche nei confronti delle regioni ad autonomia speciale».

Gli artt. 8 e 17 della legge n. 1 del 2006, pertanto, contrasterebbero con l'art. 4 dello statuto, in quanto violerebbero il principio generale dell'ordinamento giuridico della Repubblica — come tale vincolante anche per le Regioni ad autonomia speciale — costituito dal «principio autonomistico, consacrato negli articoli 5, 114 e 118 Cost.». Dal complesso di tali disposizioni, infatti, emergerebbe che le Province sono titolari, oltre che delle funzioni loro conferite, anche di «funzioni proprie», cioè di quelle «storicamente attribuitegli e non comprimibili dal legislatore (nazionale o regionale), in quanto da sempre ritenute necessarie per l'esistenza e il corretto sviluppo delle rispettive comunità territoriali e degli interessi di cui sono esponenziali».

Analoghe censure sono svolte nei confronti degli artt. 9, 25 e 26 della legge n. 1 del 2006, i quali attribuirebbero funzioni tradizionalmente spettanti alle Province ad altri enti territoriali. L'art. 9, infatti, attribuisce «la funzione di pianificazione di area vasta» alle Città metropolitane. L'art. 25 attribuisce ulteriori funzioni di area vasta agli ASTER (Ambiti per lo sviluppo territoriale), costituiti da associazioni intercomunali e unioni di Comuni. Si tratterebbe però di funzioni di spettanza non solo dei Comuni, ma anche delle Province, come nel caso dei compiti di «tutela e valorizzazione del territorio e delle risorse naturali».

Considerazioni simili varrebbero anche per la funzione di «coordinamento dello sviluppo economico e sociale», che lo stesso art. 25 attribuisce agli ASTER in contrasto con l'art. 20 del d.lgs. n. 267 del 2000, il quale l'attribuirebbe invece alle Province.

Il ricorrente censura, inoltre, l'art. 20 della legge n. 1 del 2006, il quale escluderebbe che le Province possano aderire alle forme collaborative tra enti locali da esso disciplinate, e ometterebbe di attribuire loro funzioni di coordinamento e sostituzione nei confronti dei Comuni inadempienti.

Secondo l'Avvocatura erariale, le impugnate disposizioni si porrebbero in contrasto anche con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'art. 118, primo comma, Cost. — e dai quali il legislatore regionale non sarebbe svincolato, — dal momento che esse attribuirebbero soltanto ai Comuni e alle loro associazioni tutte le funzioni attinenti ad aree sovracomunali che, invece, proprio perché concernenti interessi che trascendono la dimensione comunale, dovrebbero essere conferite alle Province quali enti intermedi tra Comuni e Regione. Inoltre, essendo le Città metropolitane e le associazioni di Comuni soggetti istituzionali non necessari, le funzioni relative alla cura di interessi sovracomunali potrebbero non essere attribuite ad alcun ente.

Le disposizioni regionali censurate violerebbero anche l'art. 59 dello statuto speciale, il quale prevede che le Province hanno le «funzioni stabilite dalle leggi dello Stato e della Regione», nonché l'art. 2 del d.lgs. n. 9 del 1997, il quale sancisce che la Regione, nel fissare i principi dell'ordinamento locale e nel determinarne le funzioni, deve favorire la piena realizzazione dell'autonomia degli enti locali nel rispetto degli artt. 5 e 128 Cost.

4. — Il ricorrente impugna, inoltre, gli artt. 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 37 della legge n. 1 del 2006, i quali istituiscono e disciplinano il Consiglio delle autonomie locali, lamentando la violazione dell'art. 123, quarto comma, Cost., dal momento che la disciplina di tale organo sarebbe riservata alla fonte statutaria.

La disposizione costituzionale, infatti, benché riferita espressamente alle sole Regioni ordinarie, sarebbe applicabile anche alle Regioni ad autonomia speciale, in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), il quale nel prevedere che le disposizioni

di tale legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite, farebbe riferimento alle condizioni di maggior autonomia anche degli enti locali.

5. — Con atto depositato il 27 marzo 2006, si è costituita la Regione Friuli-Venezia Giulia, chiedendo che il ricorso sia rigettato, in quanto inammissibile ed infondato, e riservando ad una successiva memoria lo svolgimento delle argomentazioni a sostegno delle proprie richieste. Memoria in effetti depositata il 7 maggio 2007, con la quale la difesa regionale motiva l'inammissibilità e l'infondatezza delle diverse censure formulate nel ricorso.

6. — Quanto alla doglianza relativa all'art. 8, comma 5, la Regione esclude la lamentata violazione dell'art. 118, secondo comma, Cost. Questa disposizione, pur non menzionando le «funzioni proprie», comunque contempla quelle «funzioni fondamentali» che, secondo la dottrina prevalente, includono le prime, come del resto statuisce l'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3). Se poi si considerassero «proprie» le funzioni che l'ente locale esercita quale esponente della comunità di riferimento mediante scelte autonome che non implicano l'esercizio di pubblici poteri, «sarebbe evidente che tali funzioni proprie sussistono comunque, e non abbisognano del riconoscimento del legislatore statale o regionale».

La doglianza sarebbe comunque inammissibile per difetto di interesse, avendo l'art. 8, comma 5, «carattere meramente ricognitivo» e, in quanto tale, inidoneo ad escludere l'efficacia di altre leggi attributive di funzioni «proprie» alle Province.

7. — Per quanto concerne la censura relativa all'art. 17, la parte resistente ne deduce l'inammissibilità, innanzitutto, per genericità, non avendo il ricorso individuato i compiti «negati» alla Provincia. Inoltre difetterebbero motivazioni in ordine alla asserita essenzialità, per le Province, delle predette funzioni. Anche l'art. 17 sarebbe privo dei caratteri di una disposizione «concretamente attributiva di funzioni».

8. — Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 sarebbe infondata innanzitutto in quanto le evocate disposizioni costituzionali (gli artt. 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), e 118, secondo comma) trovano applicazione soltanto nei confronti delle Regioni ordinarie. Infatti, come avrebbe anche riconosciuto questa Corte, la legge cost. n. 3 del 2001 si applica alle Regioni speciali solo ove preveda forme più ampie di autonomia per le Regioni stesse, e non per gli enti locali.

A seguito della modifica statutaria adottata con la legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2 (Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige), lo stesso riferimento fatto alle leggi statali dall'art. 59 dello statuto Friuli-Venezia Giulia andrebbe inteso in relazione alle materie diverse da quelle che lo stesso statuto assegna alla Regione.

Inoltre, la difesa regionale ricorda che la legge n. 131 del 2003, nel delegare al Governo l'individuazione delle «funzioni fondamentali», ha fatto salve le competenze spettanti alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano (art. 2, comma 4, lettera *q*). Del resto, la stessa legge n. 131 del 2003 reca, all'art. 11, comma 1, una clausola generale di salvaguardia per le predette Regioni a regime differenziato.

Sarebbe inoltre significativo che lo Stato non abbia impugnato l'art. 12 della stessa legge regionale n. 1 del 2006, che fa riferimento alla Regione per la determinazione delle funzioni delle Province, nel rispetto dell'art. 59 dello statuto e dell'art. 5 Cost.

L'inapplicabilità alla Regione Friuli-Venezia Giulia degli artt. 117, secondo comma, lettera *p*), dell'art. 118, secondo comma, Cost., renderebbe infondato il richiamo agli artt. 19 e 20 del testo unico degli enti locali; e ciò anche alla luce dell'art. 2 del d.lgs. n. 9 del 1997 e dell'art. 1, comma 2, dello stesso testo unico, che esclude l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale delle disposizioni ivi contenute «se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione».

9. — Inammissibile per genericità e, comunque infondata è, per la difesa regionale, la censura basata sulla dedotta violazione del principio autonomistico di cui agli artt. 5, 114 e 118 Cost.

La resistente compie una analitica individuazione delle funzioni riconosciute alla Provincia dalle disposizioni non impuginate della legge n. 1 del 2006 e da numerose altre leggi settoriali, concludendo che l'impugnato art. 17 «non ha il senso di elencare in modo tassativo i settori di intervento provinciale».

Il complessivo quadro normativo provverebbe la piena osservanza del principio autonomistico, il quale «non vieta certo al legislatore di disciplinare nei termini ritenuti più giusti ed opportuni l'esercizio delle funzioni nelle materie di propria competenza legislativa, né di incidere sulle stesse funzioni attribuite agli enti stessi, ma impone solo di garantire una certa quota di funzioni, la cui determinazione è appunto rimessa al legislatore ordinario». In questi termini, l'art. 59, dello statuto di autonomia rispecchierebbe l'abrogato art. 128 Cost., inteso nel senso di escludere soltanto «limitazioni gravi» all'autonomia degli enti territoriali. La stessa Corte costituzionale — ricorda la resistente — ha in più occasioni escluso soltanto che le leggi regionali potessero comprimere detta autonomia «fino a negarla», fermo restando che essa «non implica una riserva intangibile di funzioni e non esclude che il legislatore regionale possa, nell'esercizio della sua competenza, individuare le dimensioni della stessa autonomia» (viene richiamata la sentenza n. 378 del 2000).

10. — In ordine alle censure relative agli artt. 9, 25 e 26, che attribuirebbero — a detta del ricorrente — «determinate funzioni, tradizionalmente spettanti alle Province, ad altri enti territoriali o a loro associazioni», la Regione rileva diversi profili di inammissibilità per contraddittorietà o per genericità.

Nel merito, comunque, sarebbe infondata la doglianza concernente l'art. 25, in quanto (secondo la giurisprudenza costituzionale) non può essere negato alla Regione Friuli-Venezia Giulia, nell'esercizio della potestà legislativa primaria in materia, «il potere di valutare le esigenze di coordinamento e di esercizio integrato delle funzioni degli enti locali e di prevedere, se del caso, gli strumenti congruenti allo scopo, compresa tra questi l'istituzione di altri enti locali non necessari» (viene richiamata la sentenza n. 229 del 2001). Al tempo stesso, l'attribuzione agli ASTER del potere di programmazione di interventi territoriali integrati non preclude alle Province il pieno esercizio delle loro funzioni e la legge n. 1 del 2006, nel suo complesso, «non disconosce affatto il ruolo di coordinamento della Provincia».

11. — In ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, la Regione richiama altre disposizioni della stessa legge regionale n. 1 del 2006, alla stregua delle quali la Provincia può essere coinvolta in forme collaborative tra gli enti locali.

Comunque, il richiamo all'art. 118, primo comma, Cost. è per la difesa regionale inammissibile, per difetto di motivazione della censura, valendo le medesime obiezioni circa l'inapplicabilità del titolo V della Costituzione alle Regioni a statuto speciale, nonché la esistenza per queste Regioni del principio del parallelismo delle funzioni amministrative rispetto a quelle legislative.

In ogni caso, le disposizioni impugnate non violerebbero il principio di sussidiarietà, dal momento che l'art. 25 conferirebbe agli ASTER funzioni «adeguate» alle loro dimensioni, per di più senza escludere le Province. D'altro canto, «la valutazione della adeguatezza investe evidenti profili di discrezionalità legislativa, che ammettono un sindacato solo in caso di evidente irragionevolezza».

12. — Quanto, infine, alle disposizioni relative al Consiglio delle autonomie locali (artt. da 31 a 37), le relative censure sarebbero, per la resistente, inammissibili per insufficiente motivazione circa l'applicabilità dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (è citata la sentenza n. 175 del 2006), nonché per inconferenza del parametro evocato, ossia l'art. 123, quarto comma, Cost. Nel merito, le questioni sarebbero comunque infondate, anche alla luce della sentenza n. 370 del 2006, che ha deciso un analogo ricorso.

Considerato in diritto

1. — Il Governo ha impugnato numerose disposizioni della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1 (Principi e norme fondamentali del sistema Regione-autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia): gli articoli 8, comma 5, e 17, che disciplinando le attribuzioni delle Province, ometterebbero di riconoscere l'esistenza di «funzioni proprie» di tali enti, da identificarsi con «una serie di compiti storicamente attribuiti alle Province quali enti esponenziali di collettività vaste»; gli articoli 9, 25 e 26 che attribuirebbero «determinate funzioni, tradizionalmente spettanti alle Province, ad altri enti territoriali o loro associazioni» e, in particolare, l'art. 9, il quale conferisce la funzione di pianificazione di area vasta alle Città metropolitane e l'art. 25, il quale attribuisce agli ASTER (Ambiti per lo sviluppo territoriale) «ulteriori e peculiari funzioni di area vasta» tra cui, in partico-

lare, compiti di programmazione relativi alla «tutela del territorio e delle risorse naturali» che attengono alla materia «difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente», nonché la funzione di «coordinamento dello sviluppo economico e sociale», facendo riferimento a funzioni che spetterebbero non solo ai Comuni, ma anche alle Province; l'articolo 20, il quale, nel disciplinare forme collaborative tra gli enti locali, escluderebbe la possibilità che la Provincia possa aderirvi e ometterebbe di attribuire ad essa funzioni di coordinamento e di sostituzione nei confronti dei Comuni inadempienti.

Tutte queste disposizioni, ad avviso del ricorrente, sarebbero in contrasto con l'art. 4, numero 1- *bis* della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), in quanto eccederebbero i limiti dal medesimo fissati alla potestà legislativa primaria della Regione in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», ponendosi altresì in contrasto con il «principio dell'autonomia» ricavabile dagli artt. 5, 114 e 118 Cost. e da ritenere «principio generale dell'ordinamento giuridico della Repubblica». Contrasterebbero, inoltre, con l'art. 4 dello statuto regionale, perché non sarebbero «in armonia con la Costituzione» e, in particolare, con l'articolo 117, secondo comma, lett. *p*), Cost. dal quale emergerebbe la titolarità in capo alle Province di «funzioni fondamentali», e con gli articoli 114, secondo comma, e 118, secondo comma, Cost., dai quali si ricaverebbe che le Province sono titolari di «funzioni proprie», non comprimibili dal legislatore nazionale o regionale e da identificarsi con quelle ad esse storicamente attribuite e previste negli artt. 19 e 20 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Le disposizioni impugnate violerebbero, altresì, l'art. 118, primo comma, Cost., dal momento che, in contrasto con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza che limiterebbero anche la potestà legislativa primaria della Regione «in materia di enti locali», attribuirebbero soltanto ai Comuni e alle loro associazioni tutte le funzioni attinenti ad aree sovracomunali, funzioni che, invece, proprio perché concernenti interessi che trascendono la dimensione comunale, dovrebbero essere conferite alle Province, quali enti intermedi tra Comuni e Regione.

Infine, le disposizioni regionali denunciate sarebbero lesive dell'art. 59 dello statuto speciale e dell'art. 2 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), in base ai quali la potestà legislativa primaria della Regione in materia di ordinamento degli enti locali dovrebbe perseguire l'obiettivo di favorire la piena autonomia di tali enti, nel rispetto degli artt. 5, 114 e 118 Cost.

Vengono pure impugnati gli artt. 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 37 della legge regionale n. 1 del 2006, i quali istituiscono e disciplinano il Consiglio delle autonomie locali. Il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 123, quarto comma, Cost. — in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) — il quale, imponendo che la disciplina dell'organo in questione sia riservata allo statuto, non consentirebbe che essa possa essere dettata da «una fonte legislativa ordinaria».

2. — In via preliminare, deve essere dichiarata inammissibile la censura relativa agli artt. 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 37 della legge regionale n. 1 del 2006.

Il ricorrente ha argomentato tale censura sostenendo l'applicabilità del quarto comma dell'art. 123 Cost. anche ad una Regione ad autonomia speciale unicamente in forza dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, il quale, nello stabilire che le disposizioni di tale legge si applicano alle Regioni a statuto speciale per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite, farebbe riferimento alle condizioni di maggior autonomia anche degli enti locali.

Peraltro, questa Corte, in riferimento ad un ricorso avente ad oggetto una legge della Regione Sardegna, ha dichiarato l'inammissibilità di una analoga questione di legittimità costituzionale, in ragione della genericità delle argomentazioni svolte a sostegno delle censure (sentenza n. 175 del 2006 e in una fattispecie analoga, cfr. sentenza n. 370 del 2006).

La medesima conclusione si impone anche con riguardo al ricorso in esame, dal momento che il ricorrente ha ommesso di illustrare le ragioni a sostegno della applicabilità, ad una Regione ad autonomia speciale, qual è la Regione Friuli-Venezia Giulia, dell'art. 123, quarto comma, Cost., in forza dell'art. 10, della legge cost. n. 3 del 2001, «mediante la valutazione dei parametri costituzionali ricavabili dallo statuto speciale» tuttora vigente e che attribuisce alla potestà legislativa primaria della Regione la competenza in materia di «ordinamento degli enti locali» (art. 4, n. 1-*bis*). Infatti, come questa Corte ha già affermato, gli spazi di maggiore autonomia introdotti

dalla riforma del titolo V della Costituzione debbono essere apprezzati con esclusivo riguardo alle competenze regionali, e non già a quelle relative agli enti locali. Pertanto, il ricorso statale difetta di idonea motivazione circa l'applicabilità alla Regione Friuli-Venezia Giulia del parametro costituzionale evocato.

3. — In via ancora preliminare, devono essere dichiarate inammissibili le questioni aventi ad oggetto l'art. 8, comma 5, e gli artt. 9, 17, 20, 25 e 26 della medesima legge regionale n. 1 del 2006 fondate sulla pretesa diretta applicabilità alla Regione Friuli-Venezia Giulia delle disposizioni del titolo V della Costituzione relative al regime giuridico degli enti locali.

Ci si riferisce, anzitutto, alle censure con cui è dedotta la violazione dell'art. 118, primo comma, Cost. e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza che limiterebbero anche la potestà legislativa primaria della Regione «in materia di enti locali». Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate attribuirebbero ai Comuni, alle loro associazioni o ad organi regionali tutte le funzioni attinenti ad aree sovracomunali, funzioni che, invece, proprio perché concernenti interessi che trascendono la dimensione comunale, dovrebbero essere conferite alle Province, quali enti intermedi tra Comuni e Regione.

Nel prospettare tali censure, tuttavia, il ricorrente non si è fatto carico di illustrare le ragioni per cui in una Regione ad autonomia speciale dovrebbero trovare applicazione le disposizioni del titolo V della seconda parte della Costituzione in luogo di quelle ricavabili dallo statuto speciale in forza delle quali la Regione è dotata di potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali (artt. 4, n.1-*bis*, e 59), e vige il principio del parallelismo tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative (art. 8) (*ex plurimis*, sentenze n. 391 e n. 175 del 2006). Tale motivazione era tanto più necessaria ove si tenga conto che questa Corte ha già avuto occasione di affermare, con specifico riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., che la competenza primaria attribuita alle Regioni a statuto differenziato in materia di ordinamento degli enti locali «non è intaccata dalla riforma del titolo V, parte seconda della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti» (sentenza n. 48 del 2003). Al tempo stesso, sempre questa Corte ha interpretato l'art. 11 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3) nel senso che esso conferma che «per tutte le competenze legislative aventi fondamento nello statuto speciale, il principio del parallelismo fra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità» (sentenza n. 236 del 2004).

La mancanza di ogni motivazione su tali punti essenziali impedisce che possano essere esaminate nel merito le censure con cui si denuncia l'incostituzionalità di disposizioni della legge regionale n. 1 del 2006 per diretto contrasto con quanto si assume che sia prescritto negli artt. 117 e 118 Cost..

Del pari inammissibili, per le medesime ragioni ora illustrate, sono le censure con le quali si denuncia la violazione da parte delle disposizioni impugnate del limite dell' «armonia con la Costituzione» posto dall'art. 4 dello statuto. Il ricorrente sostiene che le disposizioni censurate non terrebbero conto delle funzioni proprie previste dall'art. 118, secondo comma, Cost. e di quelle fondamentali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost. degli enti locali in questione. In particolare, l'art. 8, comma 5, e gli artt. 9, 17, 20, 25, 26 della legge regionale n. 1 del 2006 conterrebbero discipline difformi da quella dettata dagli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 267 del 2000, i quali costituirebbero «il quadro normativo di riferimento per l'attuazione e l'interpretazione degli artt. 117, secondo comma, lett. *p*) e 118, comma 2 della Costituzione e, come tale vincolante [...] anche nei confronti delle regioni ad autonomia speciale».

Al riguardo, l'Avvocatura, con una impropria inversione fra il ruolo delle norme costituzionali e quello delle norme ordinarie, assume «che la distribuzione delle funzioni amministrative tra i vari enti territoriali, così come definita dalle citate leggi statali, risponde a quei criteri di sussidiarietà, proporzionalità ed adeguatezza, ora assurti a parametri costituzionali».

Anche in tal caso, le carenze argomentative del ricorso, nel quale non si dà conto delle ragioni per cui si imporrebbe alla Regione Friuli-Venezia Giulia l'applicazione delle disposizioni del titolo V, né in quale rapporto queste si trovino rispetto alle disposizioni contenute nello statuto speciale, impediscono di esaminare nel merito le censure.

4. — In via preliminare, infine, va dichiarata la inammissibilità della censura relativa all'art. 26 della legge regionale n. 1 del 2006, in quanto del tutto sommaria ed oscura (*ex plurimis*, di recente si vedano le sentenze n. 105 del 2007, n. 391 e n. 248 del 2006).

5. — Venendo ad esaminare le censure formulate in relazione alle disposizioni dello statuto speciale, il ricorrente denuncia l'art. 8, comma 5, e gli artt. 9, 17, 20 e 25 della legge n. 1 del 2006 per violazione degli articoli 4, n.1-*bis*, e 59 dello statuto regionale, e dell'art. 2 del d.lgs. n. 9 del 1997.

Ciò perché l'art. 4, alinea 1, dello statuto speciale prevede come limite alla potestà esclusiva regionale anche l'armonia «con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica», fra i quali sarebbe annoverabile il «principio dell'autonomia», ricavabile dagli artt. 5, 114 e 118 Cost. Al tempo stesso, il primo comma dell'art. 59 dello statuto afferma che «Le Province ed i Comuni sono Enti autonomi ed hanno ordinamenti e funzioni stabilite dalle leggi dello Stato e della Regione» e l'art. 2 del d.lgs. n. 9 del 1997 pone l'obbligo per la Regione di esercitare i propri poteri legislativi «nel rispetto degli articoli 5 e 128 della Costituzione, nonché dell'art. 4 dello statuto di autonomia» al fine di «favorire la piena realizzazione dell'autonomia degli enti locali».

Riguardo al merito delle censure, occorre anzitutto ricordare che l'art. 5 della legge costituzionale 23 settembre 1993 n. 2 (Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige) ha innovato in modo rilevante il dettato dello statuto speciale della Regione resistente, trasformando la competenza legislativa regionale in tema di ordinamento degli enti locali da concorrente in esclusiva. Inoltre, in sede di attuazione di questa disposizione statutaria, l'art. 2 del d.lgs. n. 9 del 1997 ha chiarito che, nell'ambito della competenza legislativa in esame, la Regione «fissa i principi dell'ordinamento locale e ne determina le funzioni», seppure nei limiti ed al fine appena ricordati.

Lo stesso generico riferimento contenuto nel primo comma dell'art. 59 dello statuto (articolo preesistente alla modifica del 1993) al ruolo delle «leggi dello Stato e delle Regioni» non può che assumere un significato adeguato alla successiva modificazione della potestà legislativa della Regione sugli enti locali, considerando che — come fu rilevato durante i lavori parlamentari — questa riforma era finalizzata ad «un pareggiamento verso l'alto, mirante ad equiparare lo *status* delle altre Regioni differenziate a quello della Regione Siciliana che, come è noto, in base all'art. 15 del suo statuto dispone in questo campo di competenza legislativa esclusiva» (Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XI legislatura Assemblea-resoconto stenografico, seduta del 9 giugno 1993 pag. 25). La finalità della riforma del 1993 è stata sottolineata in termini analoghi anche da questa Corte nella sentenza n. 415 del 1994, nonché nella successiva sentenza n. 229 del 2001.

Questa Corte nella sua giurisprudenza relativa a leggi regionali in tema di funzioni degli enti locali, in generale ha ammesso che il legislatore regionale possa (nei differenziati ambiti lasciati dalle disposizioni costituzionali o statutarie), in presenza di esigenze di carattere generale, articolare diversamente i poteri di amministrazione locale, con il limite della permanenza di almeno una sfera adeguata di funzioni (sentenze n. 378 del 2000, n. 286 del 1997, n. 83 del 1997).

In particolare, con specifico riferimento ad una Regione ad autonomia speciale dotata di potestà legislativa primaria in tema di enti locali, questa Corte ha affermato che una disposizione come quella di cui all'art. 5 della Costituzione certamente impegna la Repubblica «e anche quindi le Regioni ad autonomia speciale, a riconoscere e a promuovere le autonomie», ed ha anche aggiunto che «le leggi regionali possono bensì regolare» l'autonomia degli enti locali, «ma non mai comprimere fino a negarla» (sentenza n. 83 del 1997). Analogamente, si è ritenuto doveroso il «coinvolgimento degli enti locali infraregionali alle determinazioni regionali di ordinamento», in considerazione «dell'originaria posizione di autonomia ad essi riconosciuta» (sentenza n. 229 del 2001).

Peraltro, la giurisprudenza di questa Corte originata da ricorsi relativi all'applicazione della legge costituzionale n. 2 del 1993 (sentenze n. 415 del 1994, n. 229 e n. 230 del 2001, n. 48 del 2003) ha riconosciuto al legislatore delle Regioni ad autonomia speciale una potestà di disciplina differenziata rispetto alla corrispondente legislazione statale, salvo il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato e dell'ambito delle materie di esclusiva competenza statale (individuata sulla base di quanto prescritto negli statuti speciali). Nella sentenza n. 229 del 2001, con riferimento alla Regione Friuli-Venezia Giulia, questa Corte ha affermato che non può essere negato alla Regione «il potere di valutare le esigenze di coordinamento e di esercizio integrato delle funzioni degli enti locali e di prevedere, se del caso, gli strumenti congruenti allo scopo, compresi fra questi l'istitu-

zione di altri enti locali». Sulla base di queste premesse, non sono state ritenute fondate le censure mosse avverso una legge regionale, che aveva soppresso una categoria di enti locali costituzionalmente non necessari come le comunità montane.

Tra l'altro, è costante nella legislazione statale il riconoscimento della diversa autonomia di cui godono nella materia in esame le Regioni ad autonomia particolare: lo stesso testo unico degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000) afferma, al secondo comma dell'art. 1, che «Le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione». Analoga disposizione era in precedenza contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali). Successivamente alla adozione del nuovo titolo V della Costituzione, nella disposizione di delega al Governo per la attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), di cui alla legge n. 131 del 2003 si rinviene un apposito criterio direttivo (art. 2, comma 4, lettera *q*), il quale prescrive di «fare salve le competenze spettanti alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano».

In conclusione, quindi, la legislazione della Regione Friuli-Venezia Giulia in tema di enti locali non è vincolata all'osservanza delle singole disposizioni del testo unico degli enti locali, ma deve rispettare il principio autonomistico o — meglio ancora — tramite le sue autonome determinazioni deve «favorire la piena realizzazione dell'autonomia degli enti locali».

Si tratta quindi di valutare in concreto non già se le disposizioni impugnate disciplinino in modo diverso le funzioni o i poteri provinciali rispetto alle disposizioni del testo unico degli enti locali, bensì se esse neghino profili da valutare come essenziali per garantire l'autonomia di enti locali costituzionalmente necessari come le Province.

6. — Le censure relative all'art. 8, comma 5, della legge regionale n. 1 del 2006 si appuntano sul mancato espresso riconoscimento da parte del legislatore regionale anche di «funzioni proprie» delle Province che, per l'Avvocatura, corrisponderebbero ai «compiti storicamente attribuiti alle Province stesse, quali enti esponenziali di collettività vaste». La disposizione impugnata, infatti, si sarebbe limitata a prevedere la titolarità, in capo alle Province, delle «funzioni fondamentali» e «di quelle ulteriori, conferite loro con legge».

Il ricorrente sostiene che le funzioni proprie delle Province sarebbero funzioni non comprimibili dal legislatore (nazionale o regionale), in quanto da sempre ritenute necessarie per l'esistenza ed il corretto sviluppo delle rispettive comunità territoriali e degli interessi di cui sono esponenziali.

La censura si risolve, dunque, nella denuncia dell'incisione, da parte del legislatore regionale, dell'area di funzioni che la Costituzione stessa imporrebbe di riservare alla Provincia. Essa, pertanto, deve essere esaminata unitamente alla doglianza concernente l'art. 17 della stessa legge regionale, il quale, appunto, individua le competenze spettanti alla Provincia.

Tali censure non sono fondate.

Innanzitutto, l'Avvocatura dello Stato, nel formulare le proprie doglianze, non considera che le «funzioni proprie» possono identificarsi con quelle fondamentali esplicitamente riconosciute dall'art. 8, nonostante che tale interpretazione sia stata sostenuta con riguardo alle disposizioni del nuovo titolo V della Costituzione, negandosi che possa distinguersi fra le «funzioni fondamentali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), e le «funzioni proprie» degli enti locali, di cui all'art. 118, secondo comma, Cost.

Comunque, il mancato riferimento, da parte del legislatore regionale, alle funzioni proprie non implica il disconoscimento dell'esistenza di un nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia degli enti locali sancito dall'art. 5 Cost.

La innegabile discrezionalità riconosciuta al legislatore statale nell'ambito della propria potestà legislativa e la stessa relativa mutevolezza nel tempo delle scelte da esso operate con riguardo alla individuazione delle aree di competenza dei diversi enti locali impediscono che possa parlarsi in generale di competenze storicamente consolidate dei vari enti locali (addirittura imm modificabili da parte sia del legislatore statale che di quello regionale). Questa Corte, non ha escluso la utilità del criterio storico «per la ricostruzione del concetto di autonomia provin-

ciale e comunale», ma tuttavia ne ha circoscritto l'utilizzabilità «a quel nucleo fondamentale delle libertà locali che emerge da una lunga tradizione e dallo svolgimento che esso ebbe durante il regime democratico» (sentenza n. 52 del 1969).

In ogni caso una lettura complessiva della legge regionale n. 1 del 2006, fa emergere l'esistenza di disposizioni che valorizzano ampiamente le Province in modo del tutto analogo alla legislazione statale e che operano ulteriori significativi riconoscimenti del ruolo di tali enti. Importanti appaiono, in particolare, l'art. 5, comma 1, che equipara le Province ai Comuni per il conferimento delle funzioni amministrative, e l'art. 8, comma 2, che afferma in generale che «la Provincia è l'ente locale che rappresenta e cura gli interessi di area vasta della propria comunità».

Inoltre, occorre considerare che l'elencazione contenuta nell'art. 17 dei settori di intervento della Provincia, se appare in parte carente rispetto agli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 267 del 2000, individua però anche ambiti di competenza ulteriori rispetto a quelli previsti dal legislatore statale, quali la politica attiva del lavoro, le iniziative culturali, l'agricoltura.

Infine, a differenza di quanto implicitamente ritenuto dal ricorrente, l'elenco previsto dall'art. 17 della legge regionale n. 1 del 2006 non è tale da impedire il conferimento di altre funzioni da parte del legislatore regionale che, in effetti, è già più volte intervenuto conferendo compiti alle Province anche in settori ulteriori rispetto a quelli elencati nello stesso art. 17.

7. — Le censure relative all'art. 9 della legge regionale n. 1 del 2006, per quanto particolarmente sommarie, possono essere interpretate come denuncia della illegittimità della attribuzione alle Città metropolitane della «funzione di pianificazione di area vasta», che costituirebbe, invece, una delle «funzioni tradizionalmente spettanti alle Province».

La infondatezza della censura deriva, prima ancora che dalla sostanziale analogia fra quanto previsto nella legge regionale n. 1 del 2006 e quanto previsto dall'art. 23 del testo unico degli enti locali in riferimento alle Città metropolitane, dal fatto che nel sistema di entrambi questi testi legislativi, la Città metropolitana corrisponde all'ente locale di area vasta, tanto che nel territorio in cui si crea la Città metropolitana, questa succede alla Provincia.

8. — Le censure relative all'art. 20 non sono fondate.

Esse, per la parte in cui lamentano l'esclusione delle Province dalle forme collaborative tra gli enti locali appaiono il frutto di una lettura solo parziale della legge regionale n. 1 del 2006, dal momento che, mentre evidentemente né le associazioni intercomunali, né le Unioni dei Comuni possono — per definizione — coinvolgere le Province, queste ultime ben possono essere parte con gli altri enti locali delle Convenzioni (di cui all'art. 21 della legge regionale) e sono le uniche componenti delle Associazioni fra le Province (di cui all'art. 29 della legge regionale). Quanto alla denuncia concernente la mancata attribuzione alle Province, in materia di forme collaborative fra gli enti locali, di «funzioni di coordinamento e di sostituzione nei confronti dei comuni inadempienti», essa appare destituita di fondamento, tenuto conto del fatto che neppure la legislazione statale vigente in materia prevede alcun istituto di questo genere.

9. — Anche le censure relative all'art. 25 della legge regionale n. 1 del 2006, non sono fondate.

Lo Stato lamenta la attribuzione ai Comuni, sia pure associati in ASTER (Ambiti per lo sviluppo territoriale), di funzioni che «non spettano solamente» a tali enti ma anche alle Province. Si tratterebbe, in particolare, dei compiti di programmazione relativi alla «tutela e valorizzazione del territorio e delle risorse naturali» che sarebbero attribuiti agli ASTER, mentre atterrebbero alla materia «difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente» di spettanza della Provincia ai sensi della medesima legge regionale (art. 17); inoltre, riguarderebbe la funzione di «coordinamento dello sviluppo economico e sociale» che l'art. 20 del testo unico degli enti locali attribuisce alle Province.

L'asserita sottrazione di tali funzioni alle Province in materia di programmazione e di coordinamento risulta inesistente ad una lettura complessiva della disposizione impugnata. Infatti la previsione di questa forma associativa, caratterizzata da una particolare rappresentatività, è espressamente finalizzata alla «interlocazione in forma

associata con la Regione e la Provincia» e alla «programmazione di interventi territoriali integrativi» relativamente a determinate finalità indicate dal medesimo art. 25, tra le quali, la tutela e valorizzazione del territorio e delle risorse naturali, nonché il coordinamento e sviluppo economico e sociale.

In particolare, l'art. 25 non esclude la sussistenza di una funzione di coordinamento provinciale dello sviluppo economico e sociale; questa è, anzi, espressamente prevista dall'art. 17, comma 3, lettera *b*), il quale dispone che la Provincia formula e adotta propri programmi pluriennali di sviluppo, e che altresì ad essa spettano il coordinamento tra i propri programmi e l'attività programmatoria sia dei Comuni, sia degli ASTER.

10. — Deve pertanto concludersi che non sono fondate le censure relative agli articoli 8, comma 5, 9, 17, 20, e 25, promosse in riferimento agli articoli 4, n.1-*bis*, e 59 della legge costituzionale n. 1 del 1963 e all'art. 2 del d.lgs. n. 9 del 1997.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 37 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1 (Principi e norme fondamentali del sistema Regione - autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia), promossa, in riferimento all'art. 123, quarto comma, della Costituzione e all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

*Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 5, e degli artt. 9, 17, 20, 25 e 26 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), per violazione del limite dell'«armonia con la Costituzione», e, in particolare, dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*) e degli artt. 114, secondo comma, 118, secondo comma, nonché dell'art. 118, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2006, sollevate, in riferimento all'art. 4 della legge costituzionale n. 1 del 1963 per violazione del «principio dell'autonomia» degli enti locali ricavabile dagli artt. 5, 114 e 118 Cost., nonché in riferimento all'art. 59 dello statuto speciale e all'art. 2 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 5, e degli artt. 9, 17, 20, 25 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 4 dello statuto speciale per violazione del «principio dell'autonomia» degli enti locali ricavabile dagli artt. 5, 114 e 118 Cost., nonché in riferimento all'art. 59 dello statuto speciale e all'art. 2 del d.lgs. n. 9 del 1997, 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 18 giugno 2007.

Il Presidente: BILE

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 26 giugno 2007.

Il cancelliere: FRUSCELLA

N. 239

Sentenza 18 - 26 giugno 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Ricorso della Provincia Autonoma di Trento - Eccepita inammissibilità della questione per evocazione di parametri statutari non concernenti il riparto di competenze - Reiezione, essendo la Provincia autonoma legittimata a dedurre la violazione di qualsiasi norma dello statuto.

- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, comma 2-bis, aggiunto dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 90; d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426, art. 3, commi 1 e 4.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Ricorso della Provincia Autonoma di Trento - Lamentata sottrazione di ambiti di competenza al Tribunale regionale di giustizia amministrativa della Regione Trentino-Alto Adige, in violazione delle norme statutarie e di attuazione relative all'istituzione ed alle competenze del Tribunale regionale di giustizia amministrativa della Regione Trentino-Alto Adige e dell'autonomia delle istituzioni regionali e provinciali - Non incidenza delle norme censurate sull'organizzazione del Tribunale regionale di giustizia amministrativa - Non fondatezza della questione.

- D.l. 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, comma 2-bis, aggiunto dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 90; d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426, art. 3, commi 1 e 4.

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. 3, comma 2-bis, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania), comma aggiunto dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, promosso — in riferimento all'art. 90 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e all'art. 3, commi 1 e 4, del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano) — dalla Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 29 marzo 2006, depositato in cancelleria il 3 aprile 2006 ed iscritto al n. 49 del registro ricorsi 2006.

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

Udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2007 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La Provincia autonoma di Trento, con ricorso del 27 marzo 2006, depositato presso la cancelleria della Corte il successivo 3 aprile, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-*bis*, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania), comma aggiunto dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, assumendone il contrasto con l'art. 90 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e con l'art. 3, commi 1 e 4, del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano).

La ricorrente premette che la disposizione impugnata reca una modifica nei rapporti di competenza territoriale tra il Tribunale amministrativo regionale del Lazio e gli altri Tribunali amministrativi regionali, concentrando esclusivamente presso il primo le controversie aventi ad oggetto «la legittimità delle ordinanze adottate e dei consequenziali provvedimenti commissariali» emanati «in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225» (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile).

Ciò premesso, sarebbe evidente il contrasto con le norme di attuazione dello statuto regionale, le quali, «definendo l'ordinamento del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento», ne individuano la competenza con riferimento ai criteri basati sulla sede dell'organo, ovvero sull'efficacia provinciale o intraprovinciale di atti emanati anche da organi non aventi sede nella Provincia o nella Regione.

Né, d'altra parte, il dubbio di costituzionalità potrebbe essere fugato intendendo la disposizione impugnata come riferita al solo territorio della Regione Campania; è, difatti, il suo stesso tenore letterale — e segnatamente la circostanza che essa faccia riferimento a tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, senza operare distinzioni — ad escludere la possibilità di una simile interpretazione. Conclusione che è vieppiù confermata dal successivo comma 2-*quater* del medesimo art. 3, il quale, nel regolare il fenomeno della *translatio iudicii* stabilisce testualmente che «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», in tal modo «lasciando chiaramente intendere di riferirsi alla precedente competenza di tutti i tribunali amministrativi italiani», e non solo a quello della Campania, come sarebbe invece accaduto se la norma avesse contenuto un riferimento nominativo al medesimo.

Poiché, quindi, la norma impugnata si riferisce indistintamente a tutti i Tribunali amministrativi regionali, ivi compreso quello avente sede a Trento, la stessa sarebbe costituzionalmente illegittima, sempre che non si ritenga possibile fare applicazione «del principio di specialità e del principio di automatica prevalenza delle norme di attuazione dello Statuto sulle norme di legislazione ordinaria, quando non vi sia tra esse una formale e frontale opposizione» (evenienza, per vero, sulla cui ricorrenza il citato decreto-legge n. 245 del 2005 non fornisce indicazioni univoche, giacché nel suo testo, se «non vi è espressa menzione dell'applicabilità del nuovo regime quale territorio della provincia di Trento», risulta anche carente, all'opposto, una «clausola espressa di salvaguardia»).

Su tali basi, e non senza rilevare come nella specie non si tratti «di rivendicare una competenza diretta della Provincia», giacché essa «non ha in materia di giurisdizione amministrativa competenza alcuna da reclamare», la ricorrente ha concluso per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, in quanto «la garanzia che in primo grado determinate controversie vengano decise da un giudice locale, la cui composizione la Provincia concorre a determinare», costituirebbe «parte integrante della complessiva autonomia delle istituzioni regionali e provinciali».

1.1. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque non fondato.

Sul presupposto che è la stessa ricorrente a riconoscere di essere priva di qualsiasi competenza in materia di ordinamento della giustizia amministrativa, la difesa erariale sottolinea che, anche dopo la riforma del Titolo V

della Costituzione, le Regioni e le Province autonome «sono legittimate a denunciare la violazione di norme costituzionali non specificamente relative al riparto di competenze con lo Stato» solo quando essa compori «menomazione sia pure indiretta» delle rispettive competenze.

Tale evenienza, però, non ricorre nel caso di specie, in quanto il censurato art. 3, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 245 del 2005, concernente «esclusivamente la impugnativa di atti e provvedimenti emanati da organi statali», si limita a prevedere un criterio speciale di determinazione della competenza dei tribunali amministrativi regionali, senza incidere in alcun modo sulle prerogative costituzionali della ricorrente Provincia autonoma, giacché ad essa — cui pure spetta una potestà di designazione dei giudici del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (non incisa, peraltro, dalla disposizione impugnata) — non può riconoscersi alcuna «veste di “garante” dell’assetto della competenza territoriale del Tribunale amministrativo sedente nel suo territorio».

Su tali basi, quindi, l’Avvocatura generale dello Stato ha concluso per la declaratoria di inammissibilità del ricorso, non senza sottolinearne, però, anche l’infondatezza, non essendo configurabile la violazione dell’art. 90 dello statuto di autonomia, visto che la norma censurata non incide sulla istituzione, nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, di un apposito tribunale regionale di giustizia amministrativa.

2. — La Provincia autonoma di Trento, in data 9 maggio 2007, ha depositato una memoria nella quale ha insistito per l’accoglimento del ricorso.

In via preliminare, essa rileva come la linea difensiva dell’Avvocatura generale dello Stato confermi che la disposizione censurata trovi applicazione «non soltanto con riferimento alla specifica realtà campana», avendo «al contrario effetto nei confronti delle competenze di tutti i tribunali amministrativi nazionali».

Contesta, inoltre, quanto affermato dalla difesa erariale, e cioè, da un lato, che la norma impugnata riguardi «unicamente provvedimenti emanati da organi statali», e, dall’altro, che sussista «un difetto di legittimazione della scrivente Provincia».

Quanto in particolare al primo profilo, osserva che, se la lettera della legge attribuisce formalmente il potere di ordinanza, in materia di protezione civile, ad organi statali, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che il suo esercizio deve compiersi in armonia con la «sfera di attribuzioni delle Province autonome» (è citata la sentenza n. 228 del 2003). Inoltre, neppure potrebbe trascurarsi la circostanza che i provvedimenti commissariali non sembrano riducibili unicamente alla sfera statale, potendo essere «nominati commissari di protezione civile anche organi provinciali». Rileva infine, concludendo sul punto, che non sarebbe dato comprendere, poi, quale sia la ragionevolezza della scelta legislativa di sottrarre le controversie *de quibus* «alla cognizione del giudice territorialmente competente, naturalmente esperto di situazioni locali, per affidarli a un giudice lontano».

In ordine, invece, al supposto difetto di legittimazione, rileva come quest’ultima «trovi preciso fondamento nell’art. 98 dello statuto speciale, laddove si attribuisce alla Provincia autonoma il potere di impugnare le leggi e gli atti aventi valore di legge statale in tutti i casi di “violazione del presente statuto”».

Su tali basi la ricorrente reputa di essere legittimata ad evocare l’art. 3 del d.P.R. n. 424 del 1984 (cioè il decreto di attuazione della disciplina statutaria) e, dunque, a dolersi del fatto che la contestata disciplina processuale, «con il sottrarre alla cognizione del TRGA controversie aventi ad oggetto provvedimenti emanati da organi provinciali ovvero da organi statali ma con efficacia limitata al territorio della Provincia di Trento, viola la garanzia di un giudizio locale, svolto dal giudice predisposto dallo statuto».

In forza di tali rilievi, pertanto, la Provincia autonoma di Trento insiste per l’accoglimento del ricorso, precisando che essa «non rivendica competenze giurisdizionali», bensì «la garanzia statutaria dell’effettiva giurisdizione del giudice statale previsto dallo Statuto, nella composizione definita dalle norme di attuazione, in relazione alle controversie di ambito locale».

2.1. — Anche l’Avvocatura generale dello Stato ha depositato un’ulteriore memoria, insistendo nelle proprie argomentazioni difensive.

In particolare, la difesa erariale ha ribadito la preliminare eccezione di inammissibilità della questione.

A suo dire, difatti, la Provincia autonoma di Trento non potrebbe evocare, a sostegno della propria iniziativa, né l’art. 90 dello statuto di autonomia, né l’art. 3 del d.P.R. n. 426 del 1984, che ha dato attuazione alla disciplina statutaria.

Ed invero, il primo di tali parametri si limita a stabilire che nella Regione Trentino Alto-Adige «è istituito un tribunale regionale di giustizia amministrativa, con una autonoma sezione per la provincia di Bolzano, secondo l'ordinamento che verrà stabilito al riguardo»; orbene, la norma censurata non si pone in contrasto con tale previsione, giacché — osserva la difesa erariale — «non incide sulla statutariamente disposta istituzione del T.A.R. del T.A.A., quale organo speciale di giustizia amministrativa operante nella Regione».

Quanto, poi, al secondo dei menzionati parametri, l'Avvocatura dello Stato rileva che la ricorrente si sarebbe limitata ad evidenziare la «contraddizione» tra la disposizione censurata e l'art. 3, commi 1 e 4, del d.P.R. n. 426 del 1984. Orbene, pur presentando tale norma — al pari delle altre attuative dello statuto — «rango non sottordinato a quello delle disposizioni legislative ordinarie», per il carattere «separato e riservato» (sentenza n. 137 del 1998) proprio dei decreti di attuazione statutaria, ciò non implica anche che la stessa non possa essere modificata da fonti pariordinate, purché sia rispettata «l'osservanza del procedimento di consultazione obbligatoria di cui all'art. 107 dello Statuto». Della violazione di tale incombente procedimentale non si duole, però, la ricorrente, lamentando invece l'asserita menomazione della «complessiva autonomia delle istituzioni regionali e provinciali».

Su tali basi, pertanto, viene ribadita l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, se è vero che alle Regioni e alle Province autonome sono consentite — osserva conclusivamente la difesa erariale, richiamando in particolare la sentenza n. 196 del 2004 — «solo censure relative ad aspetti potenzialmente idonei a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali degli enti ricorrenti», ciò che, per le ragioni illustrate, deve escludersi nel caso di specie.

Considerato in diritto

1. — La Provincia autonoma di Trento ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania), aggiunto dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, assumendone il contrasto con l'art. 90 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e con l'art. 3, commi 1 e 4, del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano).

La disposizione impugnata stabilisce che, in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), «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».

Essa, tuttavia, violerebbe — secondo la ricorrente — gli indicati parametri, giacché i medesimi, «definendo l'ordinamento del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento», ne individuano la competenza con riferimento ai criteri basati sulla sede dell'organo, ovvero sull'efficacia provinciale o intraprovinciale di atti emanati anche da organi non aventi sede nella Provincia o nella Regione.

La ricorrente, pertanto, pur riconoscendo che «non ha in materia di giurisdizione amministrativa competenza alcuna da reclamare», ha concluso per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, in quanto «la garanzia che in primo grado determinate controversie vengano decise da un giudice locale, la cui composizione la Provincia concorre a determinare», costituirebbe «parte integrante della complessiva autonomia delle istituzioni regionali e provinciali».

2. — Nel costituirsi in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque non fondato.

Nel premettere che le Regioni e le Province autonome «sono legittimate a denunciare la violazione di norme costituzionali non specificamente relative al riparto di competenze con lo Stato» solo quando essa comporti «menomazione sia pure indiretta» delle rispettive competenze, la difesa erariale esclude che tale evenienza possa ipotizzarsi nel caso di specie.

Difatti, il censurato art. 3, comma 2-*bis*, concerne «esclusivamente la impugnativa di atti e provvedimenti emanati da organi statali», concentrando i relativi giudizi di primo grado presso un unico tribunale amministrativo regionale (quello del Lazio con sede a Roma), senza viceversa incidere in alcun modo sulle prerogative costituzionali della ricorrente Provincia autonoma, relative esclusivamente alla designazione dei giudici del locale Tribunale regionale di giustizia amministrativa.

3. — La questione non è fondata.

4. — In via preliminare, deve ribadirsi la legittimazione della ricorrente Provincia autonoma ad evocare quale parametro costituzionale qualsiasi norma dello statuto di autonomia, così come specificamente previsto dall'art. 98 del medesimo d.P.R. n. 670 del 1972.

Tuttavia, la ricorrente Provincia autonoma di Trento non ha rivendicato, nella specie, alcuna competenza legislativa, che del resto contrasterebbe (come essa stessa riconosce) con quella esclusiva dello Stato in materia di «giustizia amministrativa», prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, e neppure ha evidenziato l'esistenza di una qualche lesione della sua potestà legislativa in ordine alla organizzazione del locale Tribunale regionale di giustizia amministrativa, o di altre sue competenze.

5. — Così individuata l'iniziativa della ricorrente, deve essere ricordato come questa Corte abbia già affermato che gli artt. 90 e 91 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e l'art. 3 della relativa disciplina di attuazione (d.P.R. n. 426 del 1984) svolgono esclusivamente la funzione di regolare «l'assetto organizzativo» del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento e della sezione autonoma di Bolzano, facendone oggetto di «una competenza riservata e separata» della Provincia (sentenza n. 137 del 1998).

In particolare, con la sentenza n. 121 del 2001, questa Corte — in una fattispecie per molti aspetti analoga alla presente, scrutinando norme processuali che operavano la uniforme devoluzione al giudice ordinario della giurisdizione sui rapporti di lavoro dei dipendenti della pubblica amministrazione, con effetto anche nella Regione Trentino-Alto Adige — ha escluso che le norme censurate fossero in contrasto proprio con l'art. 3 della disciplina di attuazione dello statuto regionale. Difatti, fu riconosciuto che le contestate disposizioni investivano un «profilo assolutamente indipendente dal particolare ordinamento del tribunale regionale di giustizia amministrativa in tema di composizione e di stato giuridico dei giudici e del personale di segreteria», non violando, pertanto, «le disposizioni dell'art. 3 del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426», giacché queste ultime «dettano solo soluzioni sul riparto della competenza tra TRGA di Trento e sezione autonoma di Bolzano».

Alla luce delle considerazioni che precedono, la competenza del Tribunale regionale amministrativo con sede in Trento non risulta violata dalla norma censurata, non incidendo questa sui suddetti profili di organizzazione del Tribunale *de quo*, e segnatamente sul potere spettante alla Provincia autonoma di designazione di due dei suoi giudici.

Né, d'altra parte, trova fondamento alcuno la pretesa della ricorrente volta a rivendicare — evocando quale parametro, in particolare, l'art. 3 del d.P.R. n. 426 del 1984 — il rispetto della «garanzia che in primo grado determinate controversie», ed esattamente quelle individuate dalla suddetta norma di attuazione dello statuto, «vengano decise da un giudice locale, la cui composizione la Provincia concorre a determinare».

I commi 1 e 4 del citato art. 3 si limitano, infatti, ad effettuare la ripartizione della competenza territoriale tra i due organi di giustizia amministrativa operanti nella Regione, ed aventi rispettivamente sede a Trento e a Bolzano, attesa la loro particolarità d'essere non regionali, ma provinciali, a composizione distinta e dotati, ciascuno, della propria autonomia organizzativa. Se tale è, dunque, lo scopo per il quale la suddetta normativa di attuazione statutaria è stata dettata, se ne può dedurre che essa, attenendo esclusivamente a profili organizzativi dei due indicati Tribunali, non è idonea ad incidere sui criteri generali di individuazione della competenza territoriale degli organi decentrati di giustizia amministrativa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania), aggiunto dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, promossa — in riferimento all'art. 90 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e all'art. 3, commi 1 e 4, del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano) — dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso di cui in epigrafe.

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

Il Presidente: BILE

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 26 giugno 2007.

Il cancelliere: FRUSCELLA

07C0882

N. 240

Sentenza 18 - 26 giugno 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorsi delle Regioni e delle Province autonome avverso norme della legge finanziaria 2006 - Riunione dei giudizi ai fini della trattazione congiunta della questione concernente il comma 276 dell'art. 1 - Riserva di separate pronunce sulle altre.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Sanzioni amministrative per la mancata o incompleta trasmissione dei dati delle ricette mediche - Attribuzione alla Guardia di Finanza dell'accertamento delle relative violazioni - Formulazione inequivocamente riferita a tutte le Regioni - Conseguente operatività anche per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome - Ininfluenza della generica clausola di applicabilità compatibilmente con le norme degli statuti speciali.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Sanzioni amministrative per la mancata o incompleta trasmissione dei dati delle ricette mediche - Attribuzione alla Guardia di Finanza dell'accertamento delle relative violazioni - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata lesione della potestà legislativa provinciale concorrente in materia di «igiene e sanità» e delle funzioni amministrative provinciali - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 276, nella parte in cui introduce i commi 8-bis, 8-ter e 8-quater nell'art. 50 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 9, numero 10, e 16; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2, comma 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Sanzioni amministrative per la mancata o incompleta trasmissione dei dati delle ricette mediche - Attribuzione alla Guardia di Finanza dell'accertamento delle violazioni - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata lesione della potestà legislativa regionale concorrente in materia di «igiene e sanità» e delle funzioni amministrative regionali - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 276, nella parte in cui introduce i commi 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater* nell'art. 50 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.
- Statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, artt. 5, numero 16, e 8.

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 276, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), nella parte in cui introduce i commi 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater*, nell'art. 50 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, promossi con ricorsi della Provincia autonoma di Trento e della Regione Friuli-Venezia Giulia, notificati il 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 3 e il 4 marzo 2006 ed iscritti ai nn. 40 e 41 del registro ricorsi del 2006.

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

Udito nell'udienza pubblica del 17 aprile 2007 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per la Provincia autonoma di Trento, Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nuovamente nella udienza pubblica del 5 giugno 2007, rifissata in ragione della intervenuta modifica della composizione del collegio, il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi nuovamente nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007 gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino, nonché l'avvocato Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento, Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 27 febbraio 2006 e depositato il successivo 3 marzo, nel promuovere questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), ha impugnato, tra l'altro, l'art. 1, comma 276, della medesima legge.

Tale norma, nell'apportare modifiche all'art. 50 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, ha introdotto alcune sanzioni amministrative per la mancata, tardiva o incompleta trasmissione al Ministero dell'economia e delle finanze dei dati delle ricette mediche e ha stabilito che all'accertamento delle corrispondenti violazioni provveda il Corpo della Guardia di Finanza, che trasmette il relativo rapporto «alla direzione provinciale dei servizi vari competente per territorio per i conseguenti adempimenti» (commi 8-bis, 8-ter e 8-quater dello stesso art. 50).

1.1. — La Provincia ricorrente ritiene che tali disposizioni non possano trovare applicazione nei propri confronti, in ragione delle previsioni del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché degli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento».

Rileva, comunque, come la norma impugnata sia estremamente dettagliata e attribuisca puntuali funzioni amministrative (di accertamento delle violazioni) in capo ad organi dello Stato, nella materia «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera», che spetta alla potestà legislativa concorrente della Provincia, ai sensi degli artt. 9, numero 10, dello statuto di autonomia, e 2, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità).

1.2. — La lesione delle competenze statutarie viene evidenziata sotto più profili.

Da un lato, risulterebbe lesa la potestà legislativa della Provincia, in quanto lo Stato non si è limitato a porre principi fondamentali della materia, suscettibili, in quanto tali, di essere sviluppati dalla legislazione provinciale; dall'altro, non sussisterebbe la necessità di tutelare in modo uniforme, su tutto il territorio nazionale, il diritto alla salute, in quanto sono state previste misure sanzionatorie per inadempimenti di carattere amministrativo, a carico di soggetti integrati nella struttura organizzativa del Servizio sanitario provinciale.

1.3. — La ricorrente aggiunge, in particolare, che la norma impugnata lederebbe la competenza amministrativa che, nella materia in esame, spetta alla Provincia ai sensi dell'art. 16 dello statuto di autonomia e dell'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992.

Quest'ultima disposizione stabilisce, infatti, che nelle materie di competenza provinciale non possono essere attribuite ad organi dello Stato funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative.

La ricorrente ricorda, infine, che è già stato attivato un sistema di monitoraggio assolutamente adeguato.

2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi inammissibile o infondata la questione in esame.

2.1. — In particolare, la difesa dello Stato rileva che la norma impugnata atterrebbe al monitoraggio centralizzato della spesa sanitaria basato su procedimenti di digitalizzazione, di lettura ottica e di trasmissione telematica. Pertanto, la materia alla quale ricondurre la norma censurata non sarebbe «tutela della salute», ma «coordinamento informativo statistico e informatico», rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione.

3. — Con ricorso notificato il 27 febbraio 2006 e depositato il successivo 4 marzo, anche la Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato, tra le altre disposizioni, il medesimo comma 276 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005.

La Regione, prospettando argomentazioni analoghe a quelle svolte dalla Provincia autonoma di Trento, ritiene la norma impugnata lesiva della propria competenza legislativa concorrente nella materia igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, ai sensi dell'art. 5, numero 15 (*recte*: numero 16), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e delle relative norme di attuazione, nonché dell'attribuzione dell'esercizio delle funzioni amministrative nella suddetta materia, ai sensi dell'art. 8 del medesimo statuto di autonomia.

4. — Si è costituito, anche in questo giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato, prospettando argomentazioni analoghe a quelle formulate rispetto alla questione di costituzionalità promossa dalla Provincia autonoma di Trento.

Infine, la difesa dello Stato richiama l'art. 1, comma 610, della legge n. 266 del 2005, quale norma di chiusura idonea a consentire una interpretazione conforme a Costituzione della disposizione censurata, che ne escluda l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome.

5. — In data 22 marzo 2007, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, in ordine sia al ricorso della Provincia autonoma di Trento sia a quello della Regione Friuli-Venezia Giulia, con la quale ribadisce le difese già svolte.

In particolare, l'Avvocatura dello Stato sottolinea come si verta nella materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost. «funzionale al processo avviato con la tessera sanitaria e perciò necessariamente unitario ed uniforme».

Rileva, altresì, come l'art. 1, comma 276, della legge n. 266 del 2005 sia volto a garantire il raggiungimento delle finalità di cui all'art. 50 del decreto-legge n. 269 del 2003, rappresentate dal monitoraggio della spesa sanitaria e dall'appropriatezza delle prescrizioni mediche.

6. — In data 2 aprile 2007 anche la Regione Friuli-Venezia Giulia ha depositato memoria, con la quale, nel ribadire le proprie argomentazioni difensive, ha dedotto quanto segue.

Ad avviso della ricorrente, non può trovare accoglimento la tesi difensiva dello Stato, in quanto la materia di riferimento non sarebbe «il coordinamento informativo ma la sanità».

Inoltre, avendo essa dedotto la violazione di una competenza statutaria, non potrebbe trovare applicazione, nella specie, l'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

In ogni caso, argomenta infine la ricorrente, anche qualora fosse ritenuta legittima la disciplina statale delle sanzioni amministrative introdotta dalle norme impugnate, rimarrebbe ingiustificata la competenza amministrativa di organi statali in sede locale.

In proposito, la Regione richiama la sentenza n. 80 del 2007, osservando che con tale pronuncia la Corte costituzionale, pur riconducendo la disciplina delle cosiddette liste di attesa alla materia dei livelli essenziali delle prestazioni e, pertanto, alla competenza legislativa statale, ha accolto il conflitto di attribuzione sottoposto dalla Provincia autonoma di Bolzano, in quanto le norme di attuazione dello statuto di autonomia prevedono, in capo alle Province autonome, un generale potere di controllo nella materia della organizzazione dei servizi sanitari.

Quindi, ad avviso della Regione Friuli-Venezia Giulia, le funzioni di vigilanza e controllo in sede locale, compresa l'applicazione delle sanzioni amministrative, spettano ad essa ricorrente, essendo titolare di competenze analoghe a quelle delle Province autonome nella materia dell'assistenza sanitaria.

7. — In prossimità dell'udienza pubblica, a sua volta, la Provincia autonoma di Trento ha depositato memoria, con la quale riafferma le difese già prospettate.

La ricorrente deduce, infine, di avvalersi di un sistema fiscale autonomo e che la spesa sanitaria è finanziata con risorse tratte dall'autonomo bilancio provinciale.

A sostegno delle proprie argomentazioni, la Provincia ricorrente richiama, altresì, l'art. 32 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), che prevede un potere di vigilanza delle Regioni «sull'uso corretto ed efficace delle risorse» (comma 9).

La Provincia rileva, inoltre, che la propria autonomia sulla vigilanza, in materia di sanità, è stata confermata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 80 del 2007, e che, già in precedenza, la sentenza n. 228 del 1993 offriva argomenti in tal senso.

Considerato in diritto

1. — La Provincia autonoma di Trento e la Regione Friuli-Venezia Giulia, con i ricorsi indicati in epigrafe, hanno promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 276, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), nella parte in cui introduce i commi 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater* nell'art. 50 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

1.1. — Preliminarmente, riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con gli indicati ricorsi, aventi ad oggetto distinte norme contenute in altri commi del medesimo art. 1 della citata legge finanziaria, si deve disporre la riunione, ai fini di un'unica trattazione e di un'unica pronuncia, dei due giudizi, in ragione della analogia esistente tra le censure prospettate.

2. — La Provincia ricorrente ritiene che le disposizioni impugnate, che introducono talune sanzioni amministrative e attribuiscono al Corpo della Guardia di Finanza l'accertamento delle relative violazioni, ledano gli artt. 9, numero 10, e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché l'art. 2, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), e gli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

2.1. — La lesione delle competenze statutarie è prospettata sotto più profili.

In primo luogo, risulterebbe incisa la potestà legislativa concorrente della Provincia, in quanto lo Stato non si sarebbe limitato a porre principi fondamentali nella materia «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera», ma avrebbe emanato disposizioni di dettaglio.

In secondo luogo, non sussisterebbe la necessità di tutelare in modo uniforme, su tutto il territorio nazionale, il diritto alla salute, in quanto sono state previste misure sanzionatorie per inadempimenti di carattere amministrativo, poste a carico di soggetti integrati nella struttura organizzativa del Servizio sanitario provinciale.

Infine, la Provincia ricorrente deduce che, ai sensi dell'art. 16 dello statuto di autonomia e dell'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, nelle materie di competenza provinciale non possono essere attribuite ad organi dello Stato funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative.

3. — Con analoghe argomentazioni, la Regione Friuli-Venezia Giulia deduce la lesione della propria potestà legislativa concorrente e della titolarità delle corrispondenti funzioni amministrative nella materia «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera» come attribuite dallo statuto di autonomia (artt. 5, numero 16, e 8 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 che reca «Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia»).

4. — Le questioni non sono fondate.

Al fine di inquadrare esattamente il *thema decidendum*, appare necessario partire dal contenuto delle disposizioni dell'art. 50 del decreto-legge n. 269 del 2003 (rispetto alle quali le norme impugnate sono funzionali), tese a realizzare un articolato sistema di acquisizione, a livello centrale, di dati significativi concernenti la spesa farmaceutica, la quale notoriamente costituisce parte rilevante della complessiva spesa sanitaria.

Il comma 5 del citato art. 50, come attualmente risultante dalla modifica operata dal comma 810 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), prevede l'istituzione di un collegamento, mediante la rete telematica del Ministero dell'economia e delle finanze, tra le strutture di erogazione di servizi sanitari — nell'ambito delle quali sono ricomprese, tra le altre, le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le farmacie pubbliche e private — disponendo che i parametri tecnici, per la realizzazione del software certificato da installare, siano stabiliti in sede ministeriale.

Inoltre, allo scopo di potenziare il monitoraggio della spesa sanitaria e delle iniziative per la realizzazione di misure di appropriatezza delle prescrizioni, oltre che per «l'attribuzione e la verifica del budget di distretto, di farmacovigilanza e sorveglianza epidemiologica» (art. 50, comma 1, primo periodo), i successivi commi 5-*bis* e

5-ter, introdotti dal medesimo comma 810 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, sopra richiamato, stabiliscono che il suddetto Ministero, dal 1 luglio 2007, deve rendere disponibile il collegamento in rete dei medici del Servizio sanitario nazionale, avvalendosi anche delle infrastrutture regionali per la trasmissione dei dati delle ricette al medesimo Ministero, nonché delle certificazioni di malattia all'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS).

A sua volta, il comma 6 stabilisce che le strutture di erogazione di servizi sanitari sono tenute ad effettuare la rilevazione ottica e la trasmissione dei dati relativi alle ricette mediche ed alle confezioni dei farmaci, secondo quanto prescritto dal successivo comma 7.

Quest'ultimo (primo e secondo periodo) dispone che all'atto della utilizzazione di ogni ricetta medica, recante la prescrizione di farmaci, devono essere rilevati otticamente i codici a barre relativi al numero progressivo regionale della ricetta ed altri dati delle singole confezioni dei farmaci acquistati. Prevede, inoltre, che all'atto della utilizzazione della ricetta, recante la prescrizione di prestazioni specialistiche ovvero di dispositivi di assistenza protesica e di assistenza integrativa, devono essere rilevati otticamente i codici a barre relativi al numero progressivo regionale della ricetta, nonché — oltre al codice a barre della tessera sanitaria — i dati relativi alla esenzione spettante all'assistito, e che devono essere, altresì, inseriti i codici del nomenclatore delle prestazioni specialistiche o i codici del nomenclatore delle prestazioni di assistenza protesica ovvero i codici del repertorio dei prodotti erogati nell'ambito dell'assistenza integrativa.

Infine, il comma 8 dispone che «i dati rilevati ai sensi del comma 7 sono trasmessi telematicamente al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il giorno 10 del mese successivo a quello di utilizzazione della ricetta medica, anche per il tramite delle associazioni di categoria e di soggetti terzi a tal fine individuati dalle strutture di erogazione dei servizi sanitari».

5. — Il legislatore, con la disposizione ora sospettata di illegittimità costituzionale, ha introdotto nel citato art. 50 gli ulteriori commi 8-bis, 8-ter e 8-quater, prevedendo — al fine di garantire l'effettività del sistema — le sanzioni amministrative per il mancato adempimento delle suddette prescrizioni.

In particolare, il comma 8-bis ha stabilito che «la mancata o tardiva trasmissione dei dati nel termine di cui al comma 8 è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria di 2 euro per ogni ricetta per la quale la violazione si è verificata». Il comma 8-ter, a sua volta, ha precisato che «per le ricette trasmesse nei termini di cui al comma 8, la mancanza di uno o più elementi della ricetta (...) è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria di 2 euro per ogni ricetta per la quale la violazione si è verificata». E infine, il comma 8-quater ha disposto che «l'accertamento della violazione di cui ai commi 8-bis e 8-ter è effettuato dal Corpo della Guardia di Finanza, che trasmette il relativo rapporto, ai sensi dell'articolo 17, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, alla direzione provinciale dei servizi vari competente per territorio, per i conseguenti adempimenti».

6. — Così delineato il quadro normativo di riferimento, va, innanzitutto, disattesa l'eccezione dell'Avvocatura dello Stato relativa alla inapplicabilità delle disposizioni in esame agli enti ad autonomia speciale ricorrenti, in ragione di quanto disposto dall'art. 1, comma 610, della medesima legge finanziaria per il 2006, secondo cui «le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti».

Come questa Corte ha già avuto modo di affermare in analoghe fattispecie, si tratta di una clausola che non è idonea ad escludere il vizio di legittimità della norma, qualora, come nel caso in esame, sia caratterizzata da estrema genericità e sia contenuta nel contesto di una legge recante numerose disposizioni, concernenti materie ed oggetti diversi, senza alcuna precisazione in ordine a quelle che dovrebbero ritenersi non applicabili alle ricorrenti, per incompatibilità con gli statuti speciali (sentenze numeri 105 del 2007, 134 e 88 del 2006).

7. — Ciò chiarito, va osservato come costituisca principio più volte affermato da questa Corte quello secondo il quale la competenza ad irrogare sanzioni amministrative non è in grado di configurarsi in via autonoma come materia in sé, ma accede alle materie sostanziali che disciplinano gli atti e i comportamenti sanzionabili (tra le molte, sentenze numeri 384 del 2005 e 12 del 2004).

Sulla base del suddetto principio, le sanzioni amministrative in esame devono ritenersi attinenti ad una disciplina sostanziale riconducibile, allo stesso tempo, ad una pluralità di materie, quali quelle della tutela della salute, del coordinamento della finanza pubblica per finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa sanitaria, nonché del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e

locale. Mentre le prime due materie rientrano nella competenza concorrente dello Stato e delle Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.), l'ultima rientra nella competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost.

Viene, dunque, in rilievo una ipotesi di concorso di competenze legislative statali e regionali che rende necessario fare applicazione del principio di prevalenza, nonché, in ragione dell'intreccio delle relative discipline, anche del criterio di leale cooperazione (*ex plurimis*, sentenze numeri 133 del 2006 e 231 del 2005).

Orbene se, da un lato, è evidente il rilievo che riveste, nel caso di specie, la materia della tutela della salute — di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., che trova applicazione anche rispetto alle ricorrenti ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in ragione della maggiore estensione della «tutela della salute» rispetto alle corrispondenti competenze statutarie in materia sanitaria invocate nei ricorsi — dall'altro, deve riconoscersi prevalenza alla materia del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati, rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost.

A ciò va aggiunto che evidenti esigenze di razionalizzazione della spesa sanitaria, in vista del suo contenimento, attinenti all'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, che «riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata» (sentenza n. 267 del 2006), giustificano la introduzione a livello centrale di un sistema informatico di rilevamento ottico e di trasmissione telematica dei dati desumibili dalle ricette mediche e dalle confezioni dei farmaci.

Ora, è proprio la inosservanza degli adempimenti di rilevazione e di trasmissione completa dei dati in questione al Ministero dell'economia e delle finanze che costituisce oggetto di sanzione amministrativa mediante la disciplina prevista dalle norme impugnate.

Si assume, da parte della Provincia autonoma di Trento, che le norme in questione sarebbero invece ascrivibili, nel loro complesso, al controllo della spesa sanitaria; controllo che, in ambito provinciale, sarebbe di sua esclusiva competenza. La stessa Provincia, inoltre, osserva che la sussistenza di un autonomo sistema di finanziamento della spesa sanitaria nel proprio territorio ne giustificherebbe il monitoraggio con esclusione di ogni ingerenza da parte di organi dello Stato.

Tale tesi non può essere condivisa.

Si è, al riguardo, innanzi rilevato che l'ambito materiale della normativa rispetto alla quale sono state previste sanzioni, per il caso di inadempimento degli obblighi di trasmissione di dati telematici desumibili dalle ricette mediche e dalle confezioni dei farmaci, è, innanzitutto, riconducibile alla competenza statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost.; e ciò, ancorché tale ambito interferisca anche con la materia della tutela della salute e dunque con il sistema di controllo della spesa sanitaria. La competenza a disporre sanzioni amministrative in tale ambito materiale spetta pertanto allo Stato in virtù della citata disposizione costituzionale.

Né il riferimento, effettuato da entrambe le ricorrenti, alla recente sentenza di questa Corte n. 80 del 2007 può indurre a diverse conclusioni. Nella fattispecie esaminata in quella sede, infatti, veniva in rilievo soltanto la competenza della ricorrente Provincia autonoma di Bolzano ad effettuare controlli e verifiche sulla operatività delle liste di attesa, mentre nel presente giudizio assume prevalenza, come si è precisato, la materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale».

Neppure può ritenersi esatto limitare il suddetto «coordinamento» al solo aspetto «tecnico» della trasmissione dei dati, giacché — se è vero che certamente può venire in rilievo tale aspetto — non può negarsi che la funzione affidata alla esclusiva competenza statale dalla citata lettera r) del secondo comma dell'art. 117 Cost. involga un ambito ben più ampio, il quale si riferisce anche alla finalità della acquisizione dei dati telematici allo scopo di soddisfare esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, e dunque anche di quella sanitaria.

Quanto, infine, al comma 8-*quater*, pure oggetto di impugnazione in questa sede, va osservato che proprio la necessità di acquisire ed elaborare a livello centrale i suddetti dati giustifica l'affidamento dei compiti di accertamento delle violazioni ad un organo dello Stato operante con uniformità di criteri sull'intero territorio nazionale; ferma restando la competenza alla irrogazione delle sanzioni previste dai parimenti impugnati commi 8-*bis* e 8-*ter*, come disciplinata dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

Pertanto, la prevista attribuzione al Corpo della Guardia di Finanza, ad opera del medesimo comma 8-*quater*, dell'accertamento delle violazioni sanzionabili, lungi dal determinare la lesione di competenze spettanti alle ricorrenti, si pone come logica conseguenza della natura statale della competenza alla acquisizione ed alla elaborazione dei dati *de quibus* in vista delle esigenze alle quali si è fatto riferimento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

Riuniti i giudizi,

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 276, della legge n. 266 del 2005, nella parte in cui introduce i commi 8-bis, 8-ter e 8-*quater* nell'art. 50 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, promossa dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 9, numero 10, e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all'art. 2, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), e agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), con il ricorso indicato in epigrafe;*

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del suddetto art. 1, comma 276, della legge n. 266 del 2005, promossa dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 5, numero 16, e 8 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Il Presidente: BILE

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 26 giugno 2007.

Il cancelliere: FRUSCELLA

N. 241

Sentenza 18 - 26 giugno 2007

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin - Presa in carico, previo sequestro, dell'autovettura a bordo della quale gli stessi furono uccisi - Richiesta della Procura della Repubblica del Tribunale di Roma di svolgimento congiunto degli accertamenti tecnici necessari per l'espletamento dell'attività di indagine di rispettiva competenza - Diniego della Commissione e conferimento di incarico peritale - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Procura della Repubblica del Tribunale di Roma - Notificazione del ricorso e dell'ordinanza di ammissibilità effettuata alla Commissione dopo che la stessa aveva cessato di esistere e che era scaduto il termine fissato per la conclusione dei lavori - Eccezione di nullità assoluta della notificazione proposta dalla Camera dei deputati - Reiezione - Prosecuzione del conflitto nei confronti della Camera dei deputati.

- Nota della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin del 21 settembre 2005 (prot. n. 2005/0001389/SG-CIV); atto del Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin del 17 settembre 2005 (prot. n. 3490/Alpi).
- Costituzione, artt. 101, 104, 107 e 112.

Parlamento - Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin - Presa in carico, previo sequestro, dell'autovettura a bordo della quale gli stessi furono uccisi - Richiesta della Procura della Repubblica del Tribunale di Roma di svolgimento congiunto degli accertamenti tecnici necessari per l'espletamento dell'attività di indagine di rispettiva competenza - Diniego della Commissione e conferimento di incarico peritale - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Procura della Repubblica del Tribunale di Roma - Eccezione di improcedibilità del conflitto «per sopravvenuta carenza di interesse» proposta dalla Camera dei deputati - Reiezione.

- Nota della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin del 21 settembre 2005 (prot. n. 2005/0001389/SG-CIV); atto del Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin del 17 settembre 2005 (prot. n. 3490/Alpi).
- Costituzione, artt. 101, 104, 107 e 112.

Parlamento - Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin - Presa in carico, previo sequestro, dell'autovettura a bordo della quale gli stessi furono uccisi - Richiesta della Procura della Repubblica del Tribunale di Roma di svolgimento congiunto degli accertamenti tecnici necessari per l'espletamento dell'attività di indagine di rispettiva competenza - Diniego della Commissione e conferimento di incarico peritale - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Procura della Repubblica del Tribunale di Roma - Mancato svolgimento di difese di merito in ordine al *thema decidendum* da parte della Camera dei deputati sul presupposto di non rivestire la qualità di contraddittore necessario nel giudizio - Adozione da parte della Corte di pronuncia limitata ai profili processuali e con riserva di decisione sul merito del conflitto - Assegnazione alle parti del termine di sessanta giorni per la eventuale presentazione di memorie difensive.

- Nota della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin del 21 settembre 2005 (prot. n. 2005/0001389/SG-CIV); atto del Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin del 17 settembre 2005 (prot. n. 3490/Alpi).
- Costituzione, artt. 101, 104, 107 e 112.

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 poteri dello Stato sorto a seguito della nota del 21 settembre 2005 (prot. n. 2005/200001389/SG-CIV) emessa dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, nonché dell'atto del 17 settembre 2005 (prot. n. 3490/ALPI) del Presidente della medesima Commissione, onorevole Carlo Taormina, promosso con ricorso della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma notificato il 10 marzo 2006, depositato in cancelleria il 22 marzo 2006 ed iscritto al n. 37 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2005, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;

Udito nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi il dott. Franco Ionta per la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma e l'avvocato Massimo Luciani per la Camera dei deputati.

Ritenuto in fatto

1. — La Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma ha promosso, con ricorso depositato presso la cancelleria della Corte il 5 ottobre 2005, conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin.

1.1. — La ricorrente premette di aver appreso da organi di stampa «dell'arrivo in Italia della vettura Toyota a bordo della quale, presumibilmente, furono uccisi Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, il 20 marzo 1994», e di aver pertanto avviato — nel settembre del 2005 — uno scambio di corrispondenza con la citata Commissione parlamentare, segnalando «l'opportunità dello svolgimento congiunto degli accertamenti tecnici sul predetto veicolo», necessari a ciascuna delle due autorità per l'espletamento dell'attività di indagine di rispettiva competenza.

Deduce, tuttavia, che il Presidente della predetta Commissione — pur informata la Procura che l'organo parlamentare in questione aveva «preso in carico, previo sequestro, l'autovettura», disponendo «anche a norma dell'art. 360 c.p.p.» degli «accertamenti tecnici», taluni dei quali «di natura irripetibile» — comunicava, con nota (prot. n. 2005/200001389/SG-CIV) pervenuta alla medesima Procura il 21 settembre 2005, di non potere «aderire alla richiesta» formulata, «significando che, tra l'altro, l'atto deliberativo di istituzione della Commissione», dal medesimo presieduta, «impone accertamenti non solo sul fatto e sui responsabili, ma anche sulle carenze istituzionali, comprese quelle attribuibili ai molteplici passaggi giudiziari che hanno interessato la vicenda».

Per l'annullamento di tale nota — e dell'atto, adottato dal Presidente della citata Commissione parlamentare in data 17 settembre 2005 (prot. n. 3490/ALPI), con il quale è stato conferito «incarico peritale» al dott. Alfredo Luzi, «volto allo svolgimento di accertamenti tecnici, anche di natura irripetibile, sulla vettura in questione» — ha proposto il presente conflitto di attribuzione la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma, svolgendo le seguenti considerazioni.

1.2. — La ricorrente evidenzia, innanzitutto, come la possibilità di configurare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato postuli — *ex art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87* — che lo stesso insorga «tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono».

Tali organi sono identificati dalla giurisprudenza costituzionale in quelli «i cui atti o comportamenti siano idonei a configurarsi come espressione ultima ed immodificabile dei rispettivi poteri: nel senso che nessun altro organo, all'interno di ciascun potere, sia abilitato ad intervenire d'ufficio o dietro sollecitazione del potere controinteressato rimuovendo o provocando la rimozione dell'atto o del comportamento che si assumono lesivi» (sono citate le ordinanze n. 229 e n. 228 del 1975). Tra detti organi, pertanto, sono stati inclusi — prosegue la ricorrente — tanto i «singoli giudici, in considerazione segnatamente del carattere «diffuso» che contrassegna il potere giudiziario», quanto gli «organi requirenti», relativamente «all'attribuzione, costituzionalmente individuata, dell'esercizio dell'azione penale» (vengono richiamate le sentenze n. 150 del 1981 e n. 231 del 1975, nonché l'ordinanza n. 132 del 1981).

Egualmente indubbia — secondo la Procura ricorrente — è la legittimazione passiva della Commissione parlamentare di inchiesta, avendo precisato la Corte, «fin dal 1975», che «a norma dell'art. 82 Cost., la potestà riconosciuta alle Camere di disporre inchieste su materie di pubblico interesse non è esercitabile altrimenti che attraverso la interposizione di Commissioni a ciò destinate, delle quali può ben dirsi perciò che, nell'espletamento e per la durata del loro mandato, sostituiscono *ope constitutionis* lo stesso Parlamento, dichiarandone perciò e definitivamente la volontà ai sensi del primo comma dell'art. 37» della legge n. 87 del 1953 (sono richiamate la sentenza n. 231 del 1975 e le ordinanze n. 229 e n. 228 del 1975).

Alla stregua, quindi, delle considerazioni che precedono «è possibile concludere» — si legge ancora nel ricorso — che la Procura di Roma e la Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin «sono soggetti legittimati, rispettivamente dal lato attivo e dal lato passivo, ad essere parti di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato».

1.3. — «Quanto ai requisiti di ordine oggettivo», prosegue la ricorrente, deve rilevarsi come la Corte abbia «da tempo superato la restrittiva nozione di conflitto di attribuzione come *vindicatio potestatis*, riconoscendo l'ammissibilità del cosiddetto «conflitto per interferenza» o «conflitto da menomazione»» (sono richiamate le sentenze n. 126 del 1994, n. 473 del 1992, n. 204 del 1991 e n. 731 del 1988), ipotizzabile «quando un organo, pur non rivendicando a sé la competenza a compiere un determinato atto, denuncia che un atto oppure un comportamento omissivo di un altro organo abbiano menomato la sua competenza o ne abbiano impedito l'esercizio».

Orbene, siffatta evenienza — nella prospettiva della ricorrente — sussisterebbe proprio nel caso di specie.

Se è innegabile — osserva sempre la ricorrente — che la Commissione parlamentare suddetta ha «il potere di compiere atti di indagine» (ex art. 82, secondo comma, Cost.), tuttavia la decisione dalla stessa assunta «di procedere autonomamente ad accertamenti sul veicolo», con esclusione della possibilità di analogo intervento dell'autorità giudiziaria, «provoca un pregiudizio alla Procura perché le impedisce di esercitare le funzioni che le attribuisce la Costituzione». Essendo, difatti, paralizzato «il proseguimento delle indagini» — tuttora in corso «presso la Procura della Repubblica di Roma (proc. n. 6403/1998 R.G.)» — si impedisce alla ricorrente «di raccogliere tutti gli elementi necessari ai fini delle proprie determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale», con palese violazione del principio della obbligatorietà della stessa, «sancito dall'art. 112 della Costituzione», oltre che di quelli «di indipendenza ed autonomia della magistratura» (ex artt. 101, 104 e 107 Cost.).

Risulta, in particolare, preclusa la possibilità «di sottoporre a sequestro l'autovettura a bordo della quale viaggiavano Ilaria Alpi e Miran Hrovatin», e con essa quella «di effettuare rilevamenti ed accertamenti sul veicolo stesso ai fini dell'esatta ricostruzione della dinamica dei fatti, attività queste tutte essenziali nell'ambito del procedimento penale in oggetto e la cui mancata effettuazione ha determinato una vera e propria paralisi» del medesimo.

In tal modo, oltretutto, si contravviene a quella «opportunità di un effettivo coordinamento tra la Commissione e le strutture giudiziarie» presa in considerazione «all'atto dell'istituzione della stessa Commissione con Deliberazione della Camera dei Deputati del 31 luglio 2003 (art. 6, comma 3) nonché nel regolamento interno approvato dalla Commissione nella seduta del 4 febbraio 2004 (art. 22, comma 1)».

1.4. — Su tali basi, pertanto, la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma ha proposto il presente conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, nei confronti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, chiedendo — previa declaratoria di non spettanza, alla predetta Commissione, del potere di adottarla — l'annullamento della nota del 21 settembre 2005 (prot. n. 2005/200001389/SG-CIV) emessa dalla medesima Commissione (con la quale quest'ultima ha rifiutato di aderire alla richiesta della ricorrente di valutare «l'opportunità dello svolgimento congiunto di accertamenti tecnici»), nonché l'annullamento, per l'effetto, anche dell'atto del 17 settembre 2005 (prot. n. 3490/ALPI) con cui la stessa — in persona del suo Presidente on. Carlo Taormina — ha conferito incarico peritale al dott. Alfredo Luzi.

2. — All'esito della camera di consiglio del 20 febbraio 2006, il presente conflitto è stato dichiarato ammissibile, con l'ordinanza n. 73 del 24 febbraio 2006.

In data 10 marzo 2006, il ricorso introduttivo e la predetta ordinanza sono stati notificati — come da richiesta del giorno 1 marzo della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma — alla Commissione parlamentare di inchiesta, in persona del suo Presidente.

3. — Con memoria depositata presso la cancelleria della Corte il 29 marzo 2006 si è costituita in giudizio la Camera dei deputati dichiaratamente allo scopo di «far constatare l'avvenuta cessazione della Commissione parlamentare d'inchiesta» suddetta, nonché per «fare emergere le circostanze in virtù delle quali sembrano essere ormai venute meno le ragioni stesse del conflitto», su tali basi, dunque, chiedendo che il presente conflitto «sia dichiarato irricevibile, improcedibile ovvero inammissibile».

3.1. — Premette la Camera dei deputati — nell'eccepire, preliminarmente, che il conflitto sarebbe «irricevibile e comunque improcedibile e inammissibile per nullità assoluta della notificazione» — che, con deliberazione del 22 dicembre 2005, la conclusione dei lavori della predetta Commissione parlamentare, inizialmente stabilita entro sei mesi dalla sua costituzione, ma già più volte prorogata, era stata definitivamente fissata «entro la data di scioglimento delle Camere e comunque non oltre il 28 febbraio 2006».

Orbene, essendosi svolta in data 23 febbraio 2006 l'ultima seduta della Commissione (nel corso della quale è stata approvata la relazione finale e sono state date disposizioni per gli incumbenti amministrativi del caso), da tale circostanza dovrebbe dedursi che la stessa — già al momento della decisione della Corte sull'ammissibilità del conflitto, depositata il successivo 24 febbraio — «non esisteva più come soggetto costituzionale», atteso che l'esercizio della funzione di inchiesta verrebbe ad esaurirsi proprio con l'approvazione della relazione finale, non potendo, così, la Commissione, successivamente all'espletamento di tale attività, «essere parte di alcun conflitto di attribuzione».

Né, d'altra parte, potrebbe addursi la circostanza che la suddetta decisione della Corte risulta adottata nella camera di consiglio del 20 febbraio e solo depositata in cancelleria il successivo giorno 24, in quanto — sebbene l'art. 18, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale stabilisca che la data delle pronunce della Corte è quella della deliberazione in camera di consiglio — è unicamente con la loro pubblicazione in cancelleria che le stesse «possono determinare i loro effetti», secondo quanto stabilito dagli artt. 19, 29 e 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87, oltre che dallo stesso art. 136 della Costituzione.

Tuttavia, anche a volere ritenere il contrario, e dunque ad attribuire rilievo al fatto che nella seduta conclusiva del 23 febbraio 2006 la predetta Commissione abbia autorizzato il suo Presidente al coordinamento formale e alla materiale trasmissione della relazione alla Camera dei deputati, ciò nondimeno il presente conflitto risulterebbe «pur sempre proposto nei confronti di un organo non più esistente». Difatti, la notificazione del ricorso e dell'ordinanza di ammissibilità del conflitto risulta essere stata richiesta solo il 1° marzo 2006, nonché effettuata il successivo 10 marzo, e pertanto «oltre il termine dei lavori della Commissione e comunque oltre il termine finale, non più prorogato, del 28 febbraio 2006».

Ad una diversa conclusione, inoltre, non sarebbe possibile pervenire rilevando che il conflitto risulta introdotto — mediante il deposito del ricorso, effettuato il 5 ottobre 2005 — quando la Commissione era ancora in vita, giacché siffatta conclusione contrasterebbe con il riconoscimento della «struttura bifasica» del giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (è citata, in proposito, quale pronuncia capofila dell'indirizzo giurisprudenziale che ha enunciato tale principio, la sentenza della Corte costituzionale n. 116 del 2003).

In altri termini, il conflitto — secondo la Camera dei deputati — «esiste solo con il superamento della fase dell'ammissibilità», nonché all'ulteriore condizione — come sarebbe stato possibile evincere già dalla sentenza n. 7 del 1996, e come avrebbe definitivamente confermato la sentenza n. 449 del 1997 (e il complessivo indirizzo giurisprudenziale al quale tale decisione ha dato origine) — che il ricorrente abbia adempiuto «l'onere di introdurre correttamente la seconda fase». È proprio la ricorrenza di tale seconda evenienza che deve, invece, escludersi nel caso di specie, atteso che la notificazione «è da intendersi come affetta da nullità assoluta, in quanto indirizzata ad organo non più esistente».

Del resto, che nell'ipotesi in esame il solo soggetto legittimato ad essere parte — dal lato passivo — dell'ipotizzato conflitto fosse esclusivamente la predetta Commissione di inchiesta è quanto emerge dall'esame della giurisprudenza costituzionale.

Difatti, con la sentenza n. 231 del 1975, la Corte ha identificato nelle Commissioni parlamentari all'uopo costituite i soli soggetti legittimati ad esercitare i poteri d'inchiesta *ex art. 82 Cost.*, ribadendo quanto già affermato nelle ordinanze n. 229 e n. 228 del 1975, ovvero che tali organi — pur sempre, però, «nell'espletamento e per la durata del loro mandato» — «sostituiscono, ope constitutionis, lo stesso Parlamento, dichiarandone perciò «definitivamente la volontà» ai sensi del primo comma dell'art. 37» della legge n. 87 del 1953. Conclusioni confermate — si sottolinea — anche dalla dottrina costituzionalistica, secondo cui ogni Commissione parlamentare d'inchiesta «è un potere a sé stante, che non può essere confuso con la Camera che l'ha istituita», di talché, esaurito il suo mandato, i poteri dei quali essa era munita «non sono concretamente esercitabili in quanto non vi è più l'organo che ne era titolare».

Su tali basi, dunque, la Camera dei deputati reputa quello in esame «un vero e proprio «conflitto impossibile», in quanto è stato evocato in giudizio, quale contraddittore (notificatario) della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma un soggetto costituzionale ormai non più esistente». Come, quindi, in altri casi analoghi — sono menzionate le sentenze n. 30 del 2002 e n. 252 del 1999 — la Corte costituzionale non dovrebbe

ammettere lo scrutinio nel merito, venendo in rilievo «un caso di nullità assoluta», imputabile alla circostanza che «il ricorrente ha indicato come potere al quale notificare il ricorso un soggetto che non poteva essere assunto quale idoneo confliggente (appunto in quanto non esisteva più)».

Né si potrebbe ritenere che, estinta la Commissione parlamentare, il giudizio debba proseguire nei confronti della Camera dei deputati ai sensi degli artt. 110 e 299 del codice di procedura civile.

Premesso, invero, che — secondo quanto stabilito dall'art. 22 delle già richiamate norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale — le «norme sulla sospensione, interruzione ed estinzione del processo non si applicano ai giudizi davanti la Corte costituzionale», deve escludersi la possibilità di ravvisare, nel caso di specie, un fenomeno lato *sensu successorio*, e ciò sebbene «i principi generali in materia di diritto di difesa (di cui agli artt. 24 e 111 Cost.)» siano comunque idonei, secondo la difesa della Camera dei deputati, a legittimare la costituzione in giudizio di quest'ultima, perché di essa «la Commissione è (stata) organo».

Ad escludere, difatti, la successione della Camera dei deputati nella posizione della Commissione d'inchiesta dovrebbero valere i principi enunciati dalla giurisprudenza di legittimità, secondo i quali l'applicabilità dell'art. 299 cod. proc. civ. presuppone che via sia già stata la *vocatio in ius*, ai fini della validità della quale, a sua volta, è necessaria «l'esistenza attuale delle parti» (è citata, in particolare, la sentenza della Corte di cassazione, sezione terza, 5 dicembre 1994, n. 10437).

Inoltre, dal momento che la circostanza dell'avvenuta cessazione — in data 28 febbraio 2006 — dell'attività della predetta Commissione parlamentare risultava pienamente conoscibile dalla ricorrente, neppure potrebbe trovare applicazione il principio enunciato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo il quale, verificatasi la morte o l'estinzione di una delle parti del giudizio, sarebbe necessario impedire «il verificarsi dell'effetto lesivo dei diritti della parte incorsa in errore incolpevole» (sentenza n. 27 del 2000). Si tratta, per contro, di «portare ad effetto il principio di diligenza del notificante», già ritenuto dalla Corte applicabile — sentenza n. 247 del 2004 — al giudizio per conflitto di attribuzione.

A nulla, poi, varrebbe invocare la previsione — richiamata dall'art. 22 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale — contenuta nell'art. 92 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642 (Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato), secondo cui la «morte» o «il cambiamento di stato di una delle parti non sospende la procedura», atteso che, ad evitare che una procedura sia sospesa, occorre pur sempre che la stessa sia stata validamente introdotta.

Su tali basi, quindi, la Camera dei deputati chiede che il presente conflitto venga dichiarato «irricevibile e comunque improcedibile e inammissibile per nullità assoluta della notificazione».

3.2. — In subordine, la Camera dei deputati ipotizza «l'improcedibilità del conflitto per sopravvenuta carenza di interesse» (viene richiamata la sentenza n. 462 del 1993).

Si premette, al riguardo, che nel giudizio per conflitto di attribuzione, non il solo *thema decidendum*, ma anche l'interesse del ricorrente risulta definito nei termini in cui il contenuto del ricorso è ricostruito dall'ordinanza di ammissibilità (sentenza n. 7 del 1996; ordinanza n. 470 del 1995), emessa dalla Corte nell'esercizio del suo amplissimo potere di conformazione del giudizio (sentenza n. 116 del 2003). Tanto premesso, poiché, nella specie, il giudizio è configurato non come *vindicatio potestatis*, bensì come conflitto da menomazione, la circostanza che la Commissione parlamentare non soltanto abbia concluso i suoi lavori, ma abbia messo a disposizione della ricorrente autorità giudiziaria «i verbali degli accertamenti già compiuti e anche — materialmente — l'autovettura sulla quale erano stati effettuati», denoterebbe il superamento di quella situazione di «paralisi del procedimento» penale che ha indotto la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma a promuovere il presente conflitto.

Orbene, poiché quello per conflitto di attribuzione «non è un astratto giudizio sull'astratto ordine costituzionale delle attribuzioni, ma un giudizio concreto su una concreta menomazione di una ben determinata attribuzione», ne consegue che, una volta rimosso il pregiudizio derivante dalla lamentata menomazione, ovvero divenute impossibili la rimozione, una pronuncia «accademica» della Corte si presenterebbe in contrasto con lo stesso onere di formulazione di una domanda concreta posto dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 31 e n. 15 del 2002) a carico della parte ricorrente.

Su tali basi — e non senza rammentare due pronunce della Corte che, rispettivamente, hanno dichiarato improcedibili altrettanti conflitti, l'uno promosso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Caltanissetta, essendo «venuto a cadere ogni ostacolo» all'esercizio delle sue attribuzioni (sentenza n. 464 del 1993), l'altro per essere cessato ogni interesse pratico dell'autorità giudiziaria ricorrente ad ottenere una pronuncia nel merito,

in ragione dell'avvenuta estinzione del reato oggetto del giudizio pendente innanzi ad essa (sentenza n. 204 del 2005) — la Camera dei deputati conclude affinché il presente conflitto sia dichiarato irricevibile, improcedibile ovvero inammissibile.

4. — La Camera dei deputati, nell'imminenza dell'udienza pubblica di discussione, ha depositato un'ulteriore memoria, ribadendo le conclusioni già rassegnate.

5. — All'udienza pubblica di discussione è comparsa — ai sensi dell'art. 37, ultimo comma, della legge 11 marzo del 1953, n. 87 — la ricorrente autorità giudiziaria, in persona del dott. Franco Ionta, all'uopo delegato dal Procuratore della Repubblica.

Ribadite le ragioni a sostegno dell'iniziativa assunta, la ricorrente ha replicato alle eccezioni preliminari svolte dalla Camera dei deputati.

In particolare, quanto all'ipotizzata nullità assoluta che inficerebbe la notificazione del ricorso e dell'ordinanza che ha dichiarato ammissibile il conflitto, la Procura ricorrente ha dedotto di aver espletato tale adempimento nei riguardi del soggetto identificato, quale contraddittore, nell'ordinanza adottata dalla Corte all'esito della fase preliminare del giudizio.

Quanto, poi, alla supposta improcedibilità del conflitto, la ricorrente ha rilevato che tale evenienza non può certo ritenersi integrata dalla mera «messa a disposizione» dell'accertamento tecnico non ripetibile, svolto su incarico della Commissione d'inchiesta. Difatti, la determinazione in tal senso assunta dal predetto organismo parlamentare, nella sua assoluta atipicità nel panorama degli istituti contemplati dal codice di procedura penale per la collaborazione tra organi investigativi, non potrebbe consentire alla ricorrente medesima di utilizzare le risultanze dell'indagine tecnica aliunde espletata, ciò che conferma, quindi, il persistente interesse a conseguire l'annullamento degli atti oggetto del conflitto.

Considerato in diritto

1. — La Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin.

In particolare, la ricorrente si duole del fatto che la predetta Commissione, conferito — con atto emesso dal suo Presidente il 17 settembre 2005 (prot. n. 3490/ALPI) — incarico peritale per l'espletamento di accertamenti tecnici anche non ripetibili sull'autovettura a bordo della quale la Alpi ed il Hrovatin viaggiavano in occasione dell'attentato nel quale persero la vita, con nota pervenuta alla ricorrente il 21 settembre 2005 (prot. n. 2005/200001389/SG-CIV) ha rifiutato di acconsentire allo svolgimento di accertamenti tecnici congiunti sulla predetta autovettura.

Ritenendo che la Commissione parlamentare, attraverso tali atti, le abbia impedito «di raccogliere tutti gli elementi necessari ai fini delle proprie determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale», con palese violazione del principio della obbligatorietà della stessa, «sancito dall'art. 112 della Costituzione», oltre che di quelli «di indipendenza ed autonomia della magistratura» (ex artt. 101, 104 e 107 Cost.), la ricorrente ha chiesto l'annullamento di tali atti, previa declaratoria della non spettanza, alla Commissione suddetta, del potere di adottarli.

2. — Si è costituita in giudizio la Camera dei deputati, al solo scopo di chiedere che sia fatta «constatare l'avvenuta cessazione della Commissione parlamentare d'inchiesta», nonché che siano fatte «emergere le circostanze in virtù delle quali sembrano essere ormai venute meno le ragioni stesse del conflitto», sicché questo dovrebbe essere «dichiarato irricevibile, improcedibile ovvero inammissibile».

2.1. — A giudizio della Camera, sotto un primo profilo, difatti, dovrebbe pervenirsi a tale conclusione in ragione della «nullità assoluta della notificazione», per essere stata effettuata il 10 marzo 2006 nei confronti di un soggetto non più esistente a tale data.

In realtà, secondo la deducente Camera dei deputati, la stessa declaratoria di ammissibilità del conflitto — adottata da questa Corte con ordinanza depositata in cancelleria il 24 febbraio 2006 — risulterebbe intervenuta quando la Commissione parlamentare «non esisteva più come soggetto costituzionale», atteso che l'esercizio della funzione di inchiesta si sarebbe esaurito con l'approvazione della relazione finale, adempimento espletato il 23 febbraio 2006.

In ogni caso, poi, la notificazione del ricorso e dell'ordinanza di ammissibilità del conflitto dovrebbe vieppiù considerarsi affetta da nullità assoluta, giacché avvenuta dopo il termine di conclusione dei lavori della Commissione, definitivamente fissato — dopo varie proroghe — con deliberazione della Camera dei deputati del 22 maggio 2005, «entro la data di scioglimento delle Camere e comunque non oltre il 28 febbraio 2006».

2.2. — Sotto altro profilo, la Camera dei deputati ha eccepito la improcedibilità del conflitto «per sopravvenuta carenza di interesse».

La circostanza che la Commissione parlamentare, non soltanto abbia concluso i suoi lavori, ma abbia messo a disposizione della ricorrente autorità giudiziaria «i verbali degli accertamenti già compiuti e anche — materialmente — l'autovettura sulla quale erano stati effettuati», denoterebbe il superamento di quella situazione di «paralisi del procedimento» penale che ha indotto la ricorrente Procura della Repubblica a promuovere il presente conflitto.

3. — Le suindicate eccezioni preliminari non sono fondate.

3.1. — Non è fondata, innanzi tutto, l'eccezione di nullità della notificazione.

3.1.1. — Non assume rilievo, ai fini della instaurazione del contraddittorio nel presente giudizio per conflitto, la circostanza che, alla data della avvenuta notificazione, congiuntamente, dell'ordinanza di ammissibilità e del ricorso della Procura della Repubblica (10 marzo 2006), la Commissione di inchiesta non esistesse più, e ciò tanto ritenendo che essa avesse esaurito la sua funzione il 23 febbraio 2006 (in occasione della sua ultima seduta, nella quale venne approvata la relazione del Presidente), quanto prendendo in considerazione la diversa data fissata per l'ultimazione dei lavori (28 febbraio 2006).

Difatti, la notifica alla Commissione in persona del suo Presidente presso la Camera dei Deputati, può ritenersi validamente effettuata ai fini della rituale instaurazione del contraddittorio, con conseguente prosecuzione del giudizio nei confronti della Camera stessa, della quale la Commissione costituisce diretta emanazione ai sensi dell'art. 82 Cost.

3.1.2. — Va, al riguardo, ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 231 del 1975), le Commissioni d'inchiesta, siano monocamerale o bicamerale, non hanno il compito di emettere giudizi in senso tecnico, ma solo di «racogliere notizie o dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere», sicché «esse non tendono a produrre, né le loro relazioni conclusive producono, alcuna modificazione giuridica (come è invece proprio degli atti giurisdizionali), ma hanno semplicemente lo scopo di mettere a disposizione delle Assemblee tutti gli elementi utili affinché queste possano, con piena cognizione delle situazioni di fatto, deliberare la propria linea di condotta, sia promuovendo misure legislative, sia invitando il Governo ad adottare, per quanto di sua competenza, i provvedimenti del caso». In altri termini, l'attività di inchiesta delle Camere rientra nella più lata nozione di attività ispettiva di competenza istituzionale di ciascuna di esse, volta all'acquisizione di informazioni su materie di pubblico interesse; attività ispettiva che è, dunque, propria della Camera in quanto tale, la quale — in via strumentale — si avvale, sia pure necessariamente, di una sua apposita articolazione interna, qual è (e resta) la Commissione di inchiesta, ferma rimanendo la titolarità del potere ispettivo in capo alla Camera parlamentare.

Conclusione, questa, conforme anche alla lettera dell'art. 82, primo comma, Cost., secondo cui ciascuna Camera «può disporre inchieste su materie di pubblico interesse». Il potere di inchiesta, pertanto, rientra tra le funzioni tipiche di ciascuna Camera e solo per il suo concreto esercizio è previsto che «a tale scopo» vengano nominate Commissioni di inchiesta come articolazioni interne della Camera che le istituisce.

E incisivamente, con la citata sentenza n. 231 del 1975, questa Corte ha affermato «che le Commissioni parlamentari di inchiesta (...) sostituendo necessariamente a norma dell'art. 82, primo comma, Cost. il plenum delle Camere, a buon diritto possono configurarsi come le stesse Camere nell'atto di procedere all'inchiesta».

Di qui, pertanto, la conclusione secondo cui, nell'ipotesi di cessazione, per qualsiasi causa, del funzionamento della Commissione (quali, ad esempio, la scadenza del suo termine di durata o l'esaurimento della sua funzione), la legittimazione processuale ad agire o a resistere è riassunta dalla Camera medesima. Ed è proprio quanto è accaduto nel caso di specie, per cui l'avvenuta notifica del ricorso alla Commissione di inchiesta in persona del suo Presidente presso la Camera di appartenenza, è idonea alla corretta instaurazione del contraddittorio e a consentire alla Camera medesima, come è di fatto accaduto, di costituirsi nel giudizio per conflitto che, in definitiva, la coinvolge direttamente, essendo la Commissione una sua emanazione.

Né, in senso contrario, potrebbe addursi la riconosciuta indipendenza funzionale, durante munere, delle Commissioni d'inchiesta dalle Camere dalle quali esse promanano, giacché tale indipendenza non postula affatto una loro strutturale distinzione dalle Camere stesse, di cui rappresentano pur sempre una articolazione, come conferma la necessità di una loro composizione che rispecchi, sostanzialmente, quella della Camera di appartenenza.

Pertanto, l'affermazione della difesa della Camera, secondo la quale ogni Commissione d'inchiesta rappresenta un «potere a sé stante», che non può essere confuso con la Camera che l'ha istituita, non è condivisibile nella sua assolutezza; quanto meno non postula affatto che, quando la Commissione abbia cessato di esistere, non sia possibile elevare o proseguire conflitto per menomazione nei confronti di alcun potere; non quello di cui sarebbe espressione la Commissione, né quello proprio della Camera di appartenenza. In realtà, proprio perché la Commissione costituisce una articolazione della Camera, è ben ammissibile che — nell'ipotesi sopra indicata — il conflitto si instauri o prosegua nei confronti della Camera stessa.

Né, a tale scopo, è necessario richiamare, come fa la concludente Camera dei deputati, gli artt. 110 e 299 del codice di procedura civile o l'art. 92 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642 (Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato), ovvero i principi a tali norme sottesi, essendo sufficiente il riferimento all'assetto costituzionale dei rapporti tra Commissioni d'inchiesta e Camere che le abbiano istituite.

3.2. — Del pari non è fondata l'eccezione pregiudiziale di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, stante la ininfluenza, sulla procedibilità del presente conflitto per menomazione, anche in ragione della natura non ripetibile degli accertamenti tecnici che sarebbero stati preclusi alla ricorrente, di vicende sopravvenute rispetto al momento della sua instaurazione.

4. — Ciò premesso in ordine alle suddette eccezioni pregiudiziali, deve rilevarsi che la scelta operata dalla Camera dei deputati, in relazione alla novità ed alla particolarità della vicenda, di non svolgere difese di merito in ordine al *thema decidendum*, sul presupposto di non rivestire la qualità di contraddittore necessario nel presente giudizio, fa emergere la necessità di limitare la presente pronuncia esclusivamente ai suindicati profili processuali e di assegnare, conseguentemente, ad entrambe le parti un congruo termine per assicurare la completezza del contraddittorio anche per gli aspetti di merito del conflitto per menomazione sollevato dalla ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Non definitivamente pronunciando e riservata ogni decisione sul merito del conflitto;

Dichiara non fondate le eccezioni pregiudiziali di inammissibilità del conflitto per nullità assoluta della notificazione, nonché di improcedibilità dello stesso per sopravvenuta carenza di interesse, sollevate dalla Camera dei deputati;

Assegna alla Camera dei deputati ed alla ricorrente Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma il termine di giorni sessanta, decorrente dalla data della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della presente sentenza, per la eventuale presentazione di memorie difensive.

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

Il Presidente: BILE

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 26 giugno 2007.

Il cancelliere: FRUSCELLA

N. 242

Ordinanza 18 - 26 giugno 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Soggetti passivi - Esercenti arti e professioni in maniera abituale e in forma individuale ed autonoma - Indetraibilità dell'imposta ai fini delle imposte sui redditi - Asserito riferimento ad una astratta capacità economica del contribuente ed ingiustificato deteriore trattamento rispetto agli altri imprenditori - Asserita violazione dei principi di capacità contributiva e di eguaglianza, del diritto di difesa, nonché della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali - Questione contenente richieste incompatibili tra loro - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, artt. 2, 3, comma 1, lett. c), 4, 8 e 11.
- Costituzione, artt. 3, 23, 24 e 53.

Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Socio di società in nome collettivo - Non deducibilità dell'imposta ai fini della determinazione del reddito imponibile IRPEF - Asserito contrasto con il principio della capacità contributiva - Diversità dei soggetti passivi delle due imposte - Difetto di rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 53.

Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Istituzione e disciplina - Impugnazione dell'intero decreto istitutivo dell'imposta - Questione sollevata con mero rinvio alle argomentazioni di parte, con conseguente difetto di motivazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446.
- Costituzione, artt. 3, 23, 35, 53, 76 e 77.

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 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (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), promossi, con ordinanza del 24 settembre 2004 dalla Commissione tributaria provinciale di Macerata, limitatamente agli artt. 2, 3, comma 1, lettera c), 4, 8 e 11, con ordinanza del 21 ottobre 2005 dalla Commissione tributaria provinciale di Piacenza, limitatamente all'art. 1, comma 2, e con ordinanza del 20 dicembre 2001 dalla Commissione tributaria provinciale di Enna in relazione all'intero decreto legislativo; ordinanze rispettivamente iscritte al n. 1026 del registro ordinanze 2004 ed ai numeri 150 e 383 del registro ordinanze 2006 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, 1^a serie speciale, dell'anno 2005 e numeri 21 e 41, 1^a serie speciale, dell'anno 2006.

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

Udito nella Camera di consiglio del 21 febbraio 2007 il giudice relatore Sabino Cassese;

Udito nuovamente nella camera di consiglio del 4 giugno 2007, rifissata in ragione della intervenuta modifica della composizione del collegio, il giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto che la Commissione tributaria provinciale di Macerata ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 23, 24 e 53 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, comma 1, lettera c), 4, 8 e 11 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (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) (r.o. n. 1026 del 2004);

che davanti alla Commissione rimettente pende un giudizio, promosso da un medico convenzionato con l'ASL nei confronti dell'Agenzia delle entrate — Ufficio di Macerata, avverso il silenzio rifiuto formatosi sull'istanza di rimborso dell'IRAP versata per gli anni dal 1998 al 2002;

che, secondo quanto riferisce la stessa Commissione, è pacifico tra le parti in causa che l'attività professionale è stata esercitata dal medico in via esclusivamente personale, senza l'ausilio di collaboratori e dipendenti e con l'impiego di modesti beni strumentali e che, nel giudizio principale, il ricorrente ha chiesto il rimborso dell'IRAP, sostenendo la mancanza del presupposto dell'imposta in presenza di una situazione (come quella esaminata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 156 del 2001), in cui l'esercizio abituale dell'attività professionale si svolge in assenza di organizzazione di capitali e di lavoro; mentre, l'Amministrazione ha sostenuto l'assoggettabilità del medico all'imposta, nonostante l'impiego di modesti beni strumentali, essendo ininfluenza la quantificazione dei singoli fattori della produzione in presenza del dato organizzativo;

che, in punto di rilevanza, la Commissione afferma di far propria l'interpretazione, secondo cui il presupposto dell'imposta non si realizza solo nel caso in cui il lavoro autonomo sia svolto in assenza di organizzazione di capitali e lavoro, con la conseguenza che dalla fondatezza della questione di costituzionalità deriverebbe l'accoglimento della domanda, per mancanza del presupposto dell'imposta;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, la Commissione rimettente prende le mosse dalla sentenza n. 156 del 2001, che ha rimesso al giudice l'accertamento in concreto del presupposto d'imposta, e sostiene che fondare l'assoggettabilità al tributo sul *quantum* dei beni organizzati comporta un'attività creativa piuttosto che interpretativa della norma, atteso che questa non contiene elementi per stabilire in che cosa consista l'organizzazione;

che, prima di esporre partitamente le censure di incostituzionalità, il giudice rimettente si sofferma in generale sulle carenze della disciplina dell'IRAP relativa ai professionisti, ritenendo che non è possibile enucleare una base certa e definita per stabilire in concreto la sussistenza dei presupposti del tributo;

che, in particolare, secondo la Commissione rimettente, le norme denunciate, non specificando né il concetto di organizzazione necessaria per l'assoggettabilità all'IRAP, né gli elementi idonei per stabilire il *quantum* del valore aggiunto determinato da detta organizzazione — distinguendolo dal reddito prodotto dall'attività professionale e personale del soggetto che prescinde dalla maggiore o minore organizzazione (non assoggettabile) —, rendono non chiara e comunque indeterminata l'imposizione tributaria e creano una disparità di trattamento tra i contribuenti professionisti, in relazione ai quali è impossibile stabilire il *quantum* del valore aggiunto imponibile, e gli altri contribuenti (come le imprese e le società), in relazione ai quali è possibile, invece, stabilire tale valore aggiunto, così violando gli articoli 3 e 53 Cost;

che, sotto altro profilo, le norme censurate ledono l'art. 53 Cost., perché non consentono di individuare «in modo specifico la capacità contributiva da assoggettare all'IRAP», atteso che la nozione di valore aggiunto è ipotizzata solo in via teorica e generica, e non calata nella singola realtà di ogni fattispecie;

che, inoltre, sarebbe leso l'art. 23 Cost., perché le stesse disposizioni non rispettano i canoni di chiarezza e di specificazione nella imposizione tributaria, ribaditi nello Statuto dei diritti del contribuente;

che, infine, è violato anche l'art. 24, primo comma, Cost., non essendo il contribuente in grado di conoscere quali siano gli obblighi propri e quale tipo di difesa possa svolgere di fronte ad un tributo mancante di doverosa specificazione;

che, in esito a tali argomentazioni, il giudice rimettente chiede, da un lato, l'annullamento delle norme censurate rispetto ai professionisti, «in modo [che] poi il legislatore possa dare una nuova disciplina al tributo che tenga conto dei principi costituzionali», dall'altro, la dichiarazione di illegittimità delle stesse disposizioni nella parte in cui «assoggettano all'IRAP anche gli esercenti arti e professioni che svolgano abitualmente la propria attività in forma individuale ed in modo autonomo, purché non difetti in modo assoluto la organizzazione di capitali e di lavoro»;

che la Commissione tributaria provinciale di Piacenza ha sollevato, in riferimento all'art. 53 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 446 del 1997, nella parte in cui l'IRAP non è deducibile dalle imposte sui redditi (r.o. n. 150 del 2006);

che davanti alla Commissione rimettente pende un giudizio promosso da un socio di una società in nome collettivo nei confronti dell'Agenzia delle entrate — Ufficio di Piacenza, avverso il silenzio rifiuto formatosi sull'istanza di rimborso dell'IRPEF relativa ai periodi di imposta dal 1998 al 2003, in ragione della mancata deduzione di quanto versato a titolo di IRAP;

che, secondo quanto riferisce la stessa Commissione, il ricorrente ha chiesto il rimborso di tali somme, ritenendole indebitamente versate a causa dell'illegittima non deducibilità dell'IRAP di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 446 del 1997, ai fini della determinazione del reddito imponibile IRPEF, e che ha eccepito l'illegittimità costituzionale della disposizione suddetta;

che, in punto di rilevanza, il rimettente afferma che la questione di legittimità costituzionale condiziona direttamente la domanda formulata dal ricorrente, volta ad ottenere il rimborso dell'IRPEF che si ritiene indebitamente versata;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene lesa l'art. 53 Cost. perché «l'indeducibilità dell'IRAP, ai fini della determinazione in capo al socio dei proventi da partecipazione imponibili, fa sì che l'imposizione non venga effettuata su di un reddito netto e realmente indicativo di capacità contributiva ai sensi dell'art. 53 Cost., bensì su di un reddito lordo e fittiziamente imputato al contribuente»;

che la Commissione tributaria provinciale di Enna ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 23, 35, 53, 76 e 77 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'intero decreto legislativo n. 446 del 1997 (r.o. n. 383 del 2006);

che davanti alla Commissione rimettente pende un giudizio, promosso da un commercialista nei confronti dell'Agenzia delle entrate — Ufficio di Enna, avverso il provvedimento di rigetto dell'istanza di rimborso dell'IRAP versata negli anni 1998 e 1999;

che il giudice *a quo* riferisce le argomentazioni con cui, nel giudizio principale, il ricorrente ha eccepito l'illegittimità costituzionale e l'Amministrazione ha controdedotto;

che, tanto premesso, la Commissione rimettente rileva che «le eccezioni di incostituzionalità investono tutto il Decreto legislativo e non singoli articoli, mentre le argomentazioni del ricorrente e dell'Ufficio sollevano grosse problematiche giuridico-fiscali, che non appaiono manifestamente infondate»;

che, nei giudizi introdotti con le ordinanze n. 383 del 2006 e n. 1026 del 2004, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità e, comunque, la manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

Considerato che oggetto dei giudizi di costituzionalità sono diverse disposizioni relative all'IRAP e che, pertanto, gli stessi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia;

che la Commissione tributaria provinciale di Macerata censura gli artt. 2, 3, comma 1, lettera *c*), 4, 8 e 11 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (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), in riferimento agli artt. 3, 23, 24 e 53 della Costituzione e alla luce della sentenza n. 156 del 2001 della Corte costituzionale, nella parte concernente il difetto dell'elemento dell'organizzazione (r.o. n. 1026 del 2004);

che, ad avviso del rimettente, l'interpretazione delle norme censurate fornita da questa Corte, secondo cui solo l'assenza di organizzazione escluderebbe il presupposto dell'IRAP, non sarebbe sufficiente ad «enucleare una base certa e definita per giungere a stabilire in concreto la sussistenza dei presupposti del tributo»;

che il giudice *a quo* chiede: *a*) l'annullamento delle disposizioni censurate rispetto a coloro che svolgono lavoro autonomo, perché solo il legislatore potrà individuare con chiarezza il presupposto dell'imposta per i professionisti; *b*) la dichiarazione di illegittimità delle stesse disposizioni nella parte in cui «assoggettano all'[...] IRAP anche gli esercenti arti e professioni che svolgano abitualmente la propria attività in forma individuale ed in modo autonomo, purché non difetti in maniera assoluta l'organizzazione di capitali e di lavoro», e, quindi, nella parte in cui non escludono il presupposto dell'imposta in assenza di dipendenti e collaboratori e in presenza di modesti beni strumentali;

che, tralasciando altri profili di inammissibilità, rileva innanzitutto la circostanza che la Commissione rimettente propone due diverse richieste, incompatibili tra loro, senza porle in rapporto di graduazione e subordinazione;

che, pertanto, la questione di costituzionalità è manifestamente inammissibile;

che la Commissione tributaria provinciale di Piacenza solleva, in riferimento all'art. 53 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 2, dello stesso decreto legislativo n. 446 del 1997, nella parte in cui dispone che l'IRAP non è deducibile dalle imposte sui redditi (r.o. n. 150 del 2006);

che, secondo quanto riferisce la stessa Commissione, il ricorrente — socio di una società in nome collettivo — ha formulato domanda di rimborso dell'IRPEF, eccependo contestualmente la illegittimità costituzionale della disposizione che non consente la deducibilità dell'IRAP dall'IRPEF;

che, con riferimento alla domanda proposta nel giudizio principale, il giudice rimettente non spiega a quale titolo il ricorrente, socio di una società in nome collettivo, abbia chiesto il parziale rimborso di un'imposta pagata personalmente (IRPEF), adducendo a motivo della richiesta l'illegittimità delle norme che impediscono la deducibilità dall'IRPEF dell'IRAP, corrisposta, nella specie, dalla società, cioè da un soggetto d'imposta diverso dai singoli soci;

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza (ordinanza n. 100 del 2007);

che la Commissione tributaria provinciale di Enna solleva, in riferimento agli artt. 3, 23, 35, 53, 76 e 77 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'intero decreto legislativo n. 446 del 1997 (r.o. n. 383 del 2006);

che il giudice *a quo* si limita a riferire le argomentazioni con cui, nel giudizio principale, il ricorrente ha formulato le eccezioni di illegittimità costituzionale, nonché le controdeduzioni dell'amministrazione, senza motivare al riguardo, e ad affermare che «le eccezioni di incostituzionalità investono tutto il Decreto legislativo e non singoli articoli, mentre le argomentazioni del ricorrente e dell'Ufficio sollevano grosse problematiche giuridico-fiscali, che non appaiono manifestamente infondate»;

che, pertanto, l'ordinanza di rimessione è del tutto carente di motivazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza, con conseguente manifesta inammissibilità della sollevata questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi

Dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, comma 1, lettera c), 4, 8 e 11 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (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), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 23, 24 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Macerata con l'ordinanza in epigrafe (r.o. n. 1026 del 2004);

Dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 2, dello stesso decreto legislativo n. 446 del 1997, sollevata, in riferimento all'art. 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Piacenza con l'ordinanza in epigrafe (r.o. n. 150 del 2006);

Dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'intero decreto legislativo n. 446 del 1997, sollevata, in riferimento agli articoli 3, 23, 35, 53, 76 e 77 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Enna con l'ordinanza in epigrafe (r.o. n. 383 del 2006).

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

Il Presidente: BILE

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 26 giugno 2007.

Il cancelliere: FRUSCELLA

N. 243

Ordinanza 18 - 26 giugno 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Violazioni al codice della strada - Sanzione accessoria della confisca obbligatoria del motoveicolo - Denunciata violazione del principio di eguaglianza e lesione del diritto di proprietà - Omessa descrizione della fattispecie oggetto del giudizio a quo - Manifesta inammissibilità della questione.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), artt. 171, comma 3, e 213, comma 2-*sexies*, comma introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lettera *c*), numero 2, del d.l. 30 giugno 2005, n. 115, nel testo risultante dalla legge di conversione 17 agosto 2005, n. 168.
- Costituzione, artt. 3 e 42.

Circolazione stradale - Violazioni al codice della strada - Sanzione accessoria della confisca obbligatoria del motoveicolo - Denunciata violazione del principio di proporzionalità della sanzione nonché del principio della responsabilità personale per le sanzioni amministrative equiparate a quelle penali - Omessa descrizione della fattispecie oggetto del giudizio a quo - Manifesta inammissibilità della questione.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), artt. 171, commi 1 e 2, e 213, comma 2-*sexies*, comma introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lettera *c*), numero 2, del d.l. 30 giugno 2005, n. 115, nel testo risultante dalla legge di conversione 17 agosto 2005, n. 168.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 27.

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. 171, commi 1, 2 e 3, e 213, comma 2-*sexies* (comma introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lettera *c*, numero 2, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, recante «Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione», nel testo risultante dalla relativa legge di conversione 17 agosto 2005, n. 168), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promossi con ordinanze del 24 febbraio 2006 dal giudice di pace di Scicli nel procedimento civile vertente tra Ficili Daniela e il Ministero dell'Interno e del 13 luglio 2006 dal giudice di pace di Padova nel procedimento civile vertente tra Vicentini Leopoldo e il comune di Padova, iscritte al n. 693 del registro ordinanze 2006 ed al n. 109 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 6 e 12, 1^a serie speciale, dell'anno 2007.

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

Udito nella Camera di consiglio del 6 giugno 2007 il giudice relatore Alfonso Quaranta.

Ritenuto che il giudice di pace di Scicli (r.o. n. 693 del 2006) ha sollevato questione di legittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 3 e 42 della Costituzione — degli artt. 171, comma 3, e 213, comma 2-*sexies* (comma introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lettera *c*, numero 2, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, recante «Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione», nel testo risultante dalla relativa legge di conversione 17 agosto 2005, n. 168), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada);

che il predetto rimettente deduce la «violazione del precetto costituzionale dell'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, ex art. 3 della Costituzione» e di quella «del diritto alla proprietà privata, tutelato dall'art. 42» della Carta fondamentale, null'altro precisando in ordine alla fattispecie sottoposta al suo vaglio;

che, per parte sua, anche il giudice di pace di Padova (r.o. n. 109 del 2007) censura — ipotizzandone il contrasto con gli artt. 2, 3 e 27 Cost. — gli artt. 171, commi 1 e 2, e 213, comma 2-*sexies*, del medesimo d.lgs. n. 285 del 1992;

che il rimettente padovano — senza riferire nulla, preliminarmente, in ordine alla fattispecie sottoposta al suo esame — deduce che la previsione della confisca dei veicoli a due ruote, contemplata in particolare dall'art. 213, comma 2-*sexies*, del codice della strada, violerebbe gli artt. 2 e 3 Cost., realizzando «un'evidente disparità di trattamento tra i conducenti di ciclomotori o motoveicoli e conducenti di tutti gli altri veicoli, rispetto alla medesima ratio di salvaguardia della integrità fisica del cittadino, applicando loro una sanzione totalmente sproporzionata», giacché la confisca modifica «definitivamente» il loro patrimonio;

che il giudice *a quo* ipotizza la violazione anche dell'art. 27 Cost., giacché la sanzione della confisca, ove venga «equiparata a quelle previste in materia penale», colpendo anche il proprietario del veicolo estraneo all'accertata infrazione, pone «l'esecuzione della pena a carico di soggetto non personalmente responsabile»;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio originato dalla prima delle due ordinanze di rimessione, eccependo, in via preliminare, l'inaammissibilità della questione «in quanto priva di ogni motivazione sulla rilevanza e la non manifesta infondatezza», nonché svolgendo, nel merito, talune considerazioni tese ad evidenziare la non contrarietà delle norme censurate rispetto agli evocati parametri costituzionali.

Considerato che il giudice di pace di Scicli (r.o. n. 693 del 2006) ha sollevato questione di legittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 3 e 42 della Costituzione — degli artt. 171, comma 3, e 213, comma 2-*sexies* (comma introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lettera c, numero 2, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, recante «Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione», nel testo risultante dalla relativa legge di conversione 17 agosto 2005, n. 168), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada);

che, per parte sua, il giudice di pace di Padova (r.o. n. 109 del 2007) censura — ipotizzandone il contrasto con gli artt. 2, 3 e 27 Cost. — gli artt. 171, commi 1 e 2, e 213, comma 2-*sexies*, del medesimo d.lgs. n. 285 del 1992;

che, data la connessione esistente tra i due giudizi, se ne impone la riunione ai fini di un'unica pronuncia;

che entrambi i rimettenti, tuttavia, hanno ommesso completamente di descrivere le fattispecie oggetto dei giudizi *a quibus*;

che tale omissione comporta — secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (si vedano, da ultimo, quali precedenti specifici, le ordinanze numeri 132 e 72 del 2007) — la manifesta inammissibilità delle questioni sollevate.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 171, comma 3, e 213, comma 2-*sexies* (comma introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lettera c, numero 2, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, recante «Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione», nel testo risultante dalla relativa legge di conversione 17 agosto 2005, n. 168), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata — in riferimento agli artt. 3 e 42 della Costituzione — dal Giudice di pace di Scicli, con l'ordinanza in epigrafe;*

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 171, commi 1 e 2, e 213, comma 2-*sexies* del d.lgs. n. 285 del 1992, sollevata — in riferimento agli artt. 2, 3 e 27 Cost. — dal Giudice di pace di Padova, con l'ordinanza in epigrafe.*

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

Il Presidente: BILE

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 26 giugno 2007.

Il cancelliere: FRUSCELLA

07C00886

N. 244

Ordinanza 18 - 26 giugno 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Violazioni al codice della strada - Sanzione accessoria della confisca obbligatoria del motoveicolo - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di eguaglianza, del principio di proporzionalità delle sanzioni, lesione del diritto di proprietà e dei principi relativi al diritto di difesa e al giusto processo - Sopravvenuto mutamento del quadro normativo - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni - Restituzione degli atti ai giudici *a quibus*.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), artt. 171, commi 1 e 2, e 213, comma 2-*sexies*, comma introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lettera *c*), numero 2, del d.l. 30 giugno 2005, n. 115, nel testo risultante dalla legge di conversione 17 agosto 2005, n. 168.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 27, 42 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

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 171, commi 1 e 2, e 213, comma 2-*sexies*, (comma introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lettera *c*), numero 2, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, recante «Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione», nel testo risultante dalla relativa legge di conversione 17 agosto 2005, n. 168), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promossi con ordinanze del 27 aprile 2006 (numeri 2 ordinanze) dal giudice di pace di Giarre, del 27 giugno 2006, dal giudice di pace di Brescia, del 29 giugno 2006 dal giudice di pace di Sant'Antioco, del 12 aprile 2006 dal giudice di pace di Trieste, del 4 luglio 2006 dal giudice di pace di Locri, del 3 febbraio 2006 dal giudice di pace di Torre Annunziata e del 5 maggio 2006 dal giudice di pace di Noto, rispettivamente iscritte ai numeri 683, 684 e 685 del registro ordinanze 2006 ed ai numeri 5, 11, 116, 127 e 147 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 6, 7, 12 e 13, 1^a serie speciale, dell'anno 2007.

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

Udito nella Camera di consiglio del 6 giugno 2007 il giudice relatore Alfonso Quaranta.

Ritenuto che i Giudici di pace di Giarre (r.o. nn. 683 e 684 del 2006), Brescia (r.o. n. 685 del 2006), Sant'Antioco (r.o. n. 5 del 2007), Trieste (r.o. n. 11 del 2007) e Locri (r.o. n. 116 del 2007) hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale — in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 27 e 42 della Costituzione — dell'art. 213, comma 2-*sexies* (comma introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lettera c, numero 2, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, recante «Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione», nel testo risultante dalla relativa legge di conversione 17 agosto 2005, n. 168), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada);

che, analogamente, i Giudici di pace di Torre Annunziata (r.o. n. 127 del 2007) e Noto (r.o. n. 147 del 2007) censurano — ipotizzandone il contrasto con gli artt. 2, 3, 42, 24 e 111 Cost. (parametri, gli ultimi due, evocati solo dal rimettente torrese) — gli artt. 171, commi 1 e 2, e 213, comma 2-*sexies*, del medesimo d.lgs. n. 285 del 1992;

che, in particolare, il rimettente di Giarre — premesso di dover giudicare di due ricorsi, proposti da altrettanti proprietari di ciclomotori, avverso i provvedimenti con i quali, contestata ai conducenti la violazione dell'art. 170, commi 1, 2 e 3, del codice della strada, è stata disposta la confisca dei veicoli suddetti — assume l'illegittimità costituzionale dell'art. 213 (peraltro erroneamente indicato come 123) del medesimo codice, «nella parte in cui prevede la sanzione accessoria della confisca del motoveicolo», ipotizzandone il contrasto con gli artt. 3 e 42 Cost;

che esso, difatti, deduce che la confisca «è la negazione del concetto di proprietà privata nella sua strutturazione civilistica di diritto assoluto», come garantito dall'art. 42 della Costituzione;

che la norma censurata inoltre contrasterebbe con quanto stabilito dall'art. 3 Cost. «in merito alla uguaglianza di diritti e doveri di tutti i cittadini dinanzi alla legge», giacché infrazioni stradali anche più gravi di quelle contemplate dal comma 2-*sexies* del censurato art. 213 del codice della strada «non sono punite alla stessa stregua»;

che, infine, la confisca troverebbe ingiustificatamente applicazione «anche nel caso in cui a violare la norma non sia il titolare del diritto di proprietà sul mezzo», il quale subirebbe, così, del tutto incolpevolmente la sanzione;

che il giudice di pace di Brescia censura — in riferimento al solo art. 3 Cost. — il medesimo art. 213, comma 2-*sexies*, del codice della strada;

che il rimettente — chiamato a decidere in merito all'opposizione proposta, avverso verbale di contestazione di infrazione stradale, dal conducente di un ciclomotore, colpito anche dalla sanzione della confisca del veicolo, per aver circolato a bordo dello stesso con casco non omologato — evidenzia come quella della confisca costituisca «la più afflittiva delle sanzioni accessorie», atteso che «si traduce nella privazione definitiva della disponibilità del mezzo»;

che, pertanto, viene contestata la scelta legislativa di prevedere, «in pari misura», l'applicazione di tale sanzione «sia nell'ipotesi di violazioni di indubbio rilievo sotto il profilo degli interessi tutelati» (come, ad esempio, quella della guida in stato di ebbrezza, «dove l'oggetto giuridico è rappresentato dalla sicurezza della generalità dei conducenti»), sia «nei casi di infrazioni a norme aventi ad oggetto l'incolumità personale del trasgressore stesso»;

che un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della disposizione censurata sarebbe costituito dalla scelta di equiparare, sotto il profilo dell'operatività della confisca, alla realizzazione di semplici infrazioni amministrative anche il caso in cui il veicolo sia adoperato per commettere un reato, colpendo così, in entrambe le ipotesi, «indiscriminatamente ed irreparabilmente la proprietà privata», e dunque un diritto che può essere compreso «soltanto in rapporto alla violazione di interessi di rango equiparabile o comunque tali da giustificare una diversa e più grave punibilità»;

che anche il giudice di pace di Sant'Antioco — investito dell'opposizione proposta dal conducente di un motociclo, sanzionato per essersi posto alla guida dello stesso senza indossare il casco protettivo, subendo così anche la confisca del mezzo — dubita della legittimità dell'art. 213, comma 2-*sexies*, del codice della strada, assumendone il contrasto con gli artt. 3 e 27 della Carta fondamentale;

che, a suo dire, a «parità di infrazione», la sanzione comminata — pena, altrimenti, la violazione dell'art. 3 Cost. — non può che essere la medesima, «a prescindere dal mezzo con cui un soggetto circola in strada», atteso che la funzione della sanzione è quella di «tutelare gli utenti della strada in toto siano essi conducenti di qualsivoglia veicolo»;

che, infine, l'applicazione della confisca all'infrazione suddetta contrasterebbe anche con il principio di proporzionalità tra infrazione e sanzione, ed assumendo una connotazione «quasi esclusivamente vessatoria», determinerebbe «un trattamento contrario al senso di umanità», in violazione dell'art. 27 Cost;

che l'art. 213, comma 2-*sexies*, del codice della strada è censurato anche dal giudice di pace di Trieste, atteso che la sanzione della confisca prevista da tale norma sarebbe «in palese contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, per aperta violazione del canone generale di ragionevolezza e proporzionalità delle misure sanzionatorie»;

che il rimettente triestino — chiamato a giudicare dell'opposizione proposta dalla proprietaria di un veicolo a due ruote (colpito da provvedimento dapprima di sequestro e poi di confisca, ai sensi della norma censurata), per essere stata accertata a carico del conducente l'infrazione consistente nell'uso di un casco protettivo non omologato — sottolinea come il sindacato di costituzionalità sulle scelte sanzionatorie del legislatore, di regola precluso alla Corte costituzionale, sia ammissibile allorché, come nel caso di specie, «l'opzione normativa contrasti in modo manifesto con il canone della ragionevolezza, vale a dire si appalesi, in concreto, come espressione di un uso distorto della discrezionalità» (cita, in proposito, la sentenza n. 313 del 1995, nonché l'ordinanza n. 401 del 2005);

che su tali basi — richiamata anche la sentenza n. 110 del 1996 della Corte costituzionale — il giudice *a quo* afferma che, nell'ipotesi in esame, l'applicazione della confisca «è irragionevole e sproporzionata alla natura ed entità della violazione e non è coerente con la finalità, perseguita dal legislatore, di prevenire e punire le condotte potenzialmente pericolose»;

che, difatti, l'infrazione consistente nell'uso di un casco non omologato integrerebbe una «mera irregolarità amministrativa, senza alcun riflesso pericoloso sulla sicurezza degli utenti della strada», ivi compreso il conducente del mezzo;

che anche il giudice di pace di Locri — evocando quali parametri gli artt. 3 e 27 Cost. — ha sollevato un incidente di costituzionalità avente ad oggetto sempre l'art. 213, comma 2-*sexies*, del codice della strada;

che il rimettente — nel giudicare del ricorso proposto dal conducente di un motoveicolo, a carico del quale era stata accertata l'infrazione consistente nel mancato uso del casco protettivo — rileva che per effetto della censurata disposizione risulta comminata, a carico del ricorrente, anche la sanzione accessoria della confisca del veicolo, ciò che costituirebbe violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità della sanzione;

che il giudice *a quo*, nell'evidenziare che la Corte costituzionale (sono citate le sentenze nn. 435 e 349 del 1997) ha affermato la necessità di «rimodellare il sistema della confisca, stabilendo alcuni canoni essenziali al fine di evitare che l'applicazione giudiziale della sanzione amministrativa produca disparità di trattamento», reputa che l'evenienza da ultimo descritta ricorra proprio nel caso di specie;

che sussisterebbe, difatti, disparità di trattamento tra chi si sia reso responsabile dell'infrazione consistente nell'alterazione delle condizioni meccaniche del veicolo e colui che, come nel caso sottoposto al vaglio del rimettente, abbia ommesso di indossare il casco protettivo, atteso che solo nel primo caso ricorre «un grave pericolo per gli utenti della strada», e dunque una circostanza idonea a giustificare l'irrogazione della sanzione;

che il giudice di pace di Torre Annunziata censura, invece, oltre all'art. 213, comma 2-*sexies*, del codice della strada, anche il precedente art. 171, commi 1 e 2, assumendone l'illegittimità costituzionale ai sensi degli artt. 2, 3, 42, 24 e 111 Cost;

che il giudice *a quo* — chiamato a giudicare dell'opposizione proposta dal conducente di un motociclo, sanzionato per aver condotto il veicolo senza indossare il casco protettivo — assume che le censurate disposizioni, nel prevedere l'applicazione della sanzione accessoria della confisca, sarebbero in contrasto, innanzitutto, con l'art. 42 Cost., nonché con gli artt. 2 e 3 della Carta fondamentale, «per l'evidente sproporzione tra violazione e sanzione e relative conseguenze economiche», nonché per la «disparità di trattamento» tra i conducenti di ciclomotori o motoveicoli e quelli di tutti gli altri veicoli;

che il rimettente, quanto al contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost., assume che, per effetto della contestata disciplina, risulterebbe sottratta «a qualsivoglia giudice terzo la comminatoria di una sanzione di una gravità economica tale, da superare in alcune ipotesi, persino l'entità di sanzioni pecuniarie previste dalle leggi penali»;

che anche il giudice di pace di Noto censura, oltre al predetto art. 213, comma 2-*sexies*, anche gli artt. 171, commi 1 e 2, del codice della strada, ipotizzando la violazione degli artt. 2, 3 e 42 Cost;

che il rimettente — nel premettere di dover giudicare dell'impugnativa di un verbale di confisca di motoveicolo, adottato all'esito dell'accertata infrazione consistente nella guida del veicolo senza indossare il casco protettivo — deduce, innanzitutto, il contrasto tra le norme denunciate e l'art. 3 della Carta fondamentale, in ragione

della evidente «sproporzione» tra la violazione amministrativa «e le conseguenze economiche della sanzione» per essa comminata, atteso che può esservi «una notevole diversità di valore economico» tra i diversi ciclomotori o motocicli oggetto di confisca;

che, pertanto, esso assume che gli autori di una medesima infrazione — in forza del sistema delineato dalle censurate disposizioni — «vengono puniti in modo ingiustificatamente diverso»;

che quanto, invece, alla violazione dell'art. 2 Cost., assume il giudice *a quo* — sul presupposto che tra i diritti inviolabili dell'uomo rientri anche quello all'eguaglianza — che le censurate disposizioni introdurrebbero «una evidente disparità di trattamento tra conducenti di ciclomotori o motoveicoli e conducenti di tutti gli altri veicoli», a carico dei quali non è prevista la sanzione della confisca, neppure nel caso di guida senza uso della cintura di sicurezza, ovvero — a suo dire — sotto l'effetto di sostanze alcoliche o psicotrope;

che, infine, la violazione dell'art. 42 Cost. è motivata in base al rilievo che nel censurato sistema non viene «in considerazione l'appartenenza del ciclomotore o del motoveicolo» ad un «terzo non trasgressore», al quale si sottrae la proprietà del bene, «gravandolo inoltre delle spese di custodia senza limiti di tempo»;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in tutti i giudizi, svolgendo considerazioni sostanzialmente identiche in ciascun atto di intervento;

che l'Avvocatura erariale, in particolare — ecepita, in via preliminare, l'inammissibilità delle questioni relative ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 171 del codice della strada, atteso che tali disposizioni si limitano a descrivere le infrazioni in relazione alle quali il (solo) comma 2-*sexies* dell'art. 213 del medesimo codice della strada prevede, quale sanzione accessoria a quella pecuniaria, la confisca del veicolo a due ruote — deduce l'infondatezza delle questioni sollevate;

che la confisca sarebbe rivolta a sottrarre la disponibilità di ciclomotori e motoveicoli a coloro i quali, mostrandosi indifferenti all'obbligo di indossare il casco protettivo, realizzano, con il proprio contegno, «una causa di incremento del pericolo di lesioni craniche da circolazione di motocicli», sicché — sottolinea la difesa erariale — anche «il proprietario che autorizzi o tolleri l'uso del motociclo da parte di soggetti che non rispettano l'obbligo in questione» è ragionevolmente sottoposto, dal censurato art. 213, comma 2-*sexies*, a tale sanzione, giacché lo stesso «ha accettato di concorrere all'incremento complessivo del rischio da circolazione e, contemporaneamente, ha rinunciato ad esercitare un controllo personale e diretto sul comportamento del conducente»;

che nessuna violazione del principio di eguaglianza, poi, potrebbe essere ravvisata nel caso di specie;

che, difatti — individuata nella «prevenzione del rischio individuale e sociale da trauma cranico, specifico e peculiare della circolazione motociclistica», *la ratio* della sanzione della confisca —, risulterebbe evidente come nella sua applicazione «non abbia alcun rilievo il valore dei motocicli confiscati», giacché attraverso di essa non si «tende a colpire il patrimonio del responsabile, bensì a rimuovere una causa di incremento del rischio di cui si è detto»;

che infine, si esclude l'esistenza di un contrasto tra le norme denunciate e gli artt. 24 e 111 Cost., asseritamente conseguente al «carattere rigido» di tale sanzione, essendo quella della confisca obbligatoria una «sanzione ampiamente nota all'ordinamento penale e sanzionatorio amministrativo», giustificata dalla «necessità di eliminare le cause materiali di potenziali, ulteriori, lesioni dell'interesse protetto».

Considerato che i Giudici di pace di Giarre (r.o. nn. 683 e 684 del 2006), Brescia (r.o. n. 685 del 2006), Sant'Antioco (r.o. n. 5 del 2007), Trieste (r.o. n. 11 del 2007) e Locri (r.o. n. 116 del 2007) hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale — in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 27 e 42 della Costituzione — dell'art. 213, comma 2-*sexies* (comma introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lettera c, numero 2, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, recante «Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione», nel testo risultante dalla relativa legge di conversione 17 agosto 2005, n. 168), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada);

che, analogamente, i Giudici di pace di Torre Annunziata (r.o. n. 127 del 2007) e Noto (r.o. n. 147 del 2007) censurano — ipotizzandone il contrasto con gli artt. 2, 3, 42, 24 e 111 Cost. (parametri, gli ultimi due, evocati solo dal primo rimettente) — gli artt. 171, commi 1 e 2, e 213, comma 2-*sexies*, del medesimo d.lgs. n. 285 del 1992;

che, data la connessione esistente tra i vari giudizi, se ne impone la riunione ai fini di un'unica pronuncia;

che, nelle more del presente giudizio, i commi 168 e 169 dell'art. 2 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), inseriti dalla relativa legge di conversione, 24 novembre 2006, n. 286, hanno, rispettivamente, modificato, l'uno, il testo dell'art. 171, comma 3, del codice della strada, l'altro, il testo del successivo art. 213, comma 2-*sexies* (norma, quest'ultima, denunciata da tutti i giudici rimettenti);

che, difatti, in virtù del citato *ius superveniens*, mentre alla «sanzione pecuniaria amministrativa prevista dal comma 2» del medesimo art. 171 del codice della strada, in luogo della confisca originariamente prevista, «consegue il fermo del veicolo per sessanta giorni ai sensi del capo I, sezione II del titolo VI» dello stesso codice (ovvero per la durata di novanta giorni allorché, «nel corso di un biennio», sia «stata commessa, almeno per due volte, una delle violazioni previste dal comma 1» del predetto art. 171), ai sensi del novellato art. 213, comma 2-sexies, dello stesso codice della strada risulta «sempre disposta la confisca del veicolo in tutti i casi in cui un ciclomotore o un motoveicolo sia stato adoperato per commettere un reato, sia che il reato sia stato commesso da un conducente maggiorenne, sia che sia stato commesso da un conducente minorenn»;

che, pertanto, alla luce di tale duplice sopravvenienza normativa si impone la restituzione degli atti ai giudici rimettenti, per una rinnovata valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni dagli stessi sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudici,

Ordina la restituzione degli atti ai Giudici di pace di Giarre, Brescia Sant'Antioco, Trieste, Locri, Noto e Torre Annunziata.

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

Il Presidente: BILE

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 26 giugno 2007.

Il cancelliere: FRUSCELLA

07C0887

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 483

*Ordinanza del 16 gennaio 2007 emessa dal Tribunale di Rossano
nel procedimento civile promosso da Novellis Umberto contro Olearia Guinnicelli S.r.l.*

Lavoro (rapporto di) - Lavoratori che abbiano prestato attività lavorativa a tempo determinato - Diritto di precedenza nella riassunzione presso la stessa azienda e con la medesima qualifica, per le ipotesi già previste dall'art. 23, comma 2, legge 28 febbraio 1987, n. 56 - Mancata previsione - Eccesso di delega - Riproposizione di questione già oggetto dell'ord. n. 252/2006 di restituzione atti per *ius superveniens*.

- Decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, artt. 10, commi 9 e 10, e 11, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 76; legge 29 dicembre 2000, n. 422, art. 1, commi 1 e 3.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento n. 513/03 R.G.A.C. tra Novellis Umberto, nato a Rossano il 30 aprile 1942, rappresentato e difeso in forza di procura a margine del ricorso introduttivo dall'avv. Filomena Lepera ed Angela Pirillo ed elettivamente domiciliato presso lo studio delle stesse il Crosia (Cosenza), frazione Mirto, via Saragat n. 6;

Contro S.r.l. Olearia Guinnicelli, in persona dell'amministratore l.r.p.t., con sede in Rossano.

Per il riconoscimento del diritto alla riassunzione in rapporto di lavoro a tempo determinato.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

F A T T O

Con ricorso depositato in data 13 marzo 2003 Novellis Umberto conveniva in giudizio la S.r.l. Olearia Guinnicelli allegando:

di aver lavorato alle dipendenze della convenuta dal 1965 al 31 marzo 2002 ogni anno con distinti contratti di lavoro a tempo determinato, come operaio, addetto alla distileria della convenuta (IX liv. CCNL oleari margarinieri);

che per l'annata olearia 2002/2003 non era stato riassunto, nonostante espressa manifestazione in tal senso alla convenuta;

che di contro erano stati assunti altri lavoratori, nonostante fosse titolare di diritto di precedenza nelle riassunzioni *ex art. 23, comma 2, legge n. 56/1987 e 10, commi 9 e 10, d.lgs. n. 368/2001*;

che quindi aveva diritto al riconoscimento della retribuzione e contribuzione per il periodo in cui non era stato riassunto.

Concludeva quindi per il riconoscimento del suo diritto alla riassunzione, del rapporto di lavoro anche per l'annata olearia 2002/2003 con condanna della convenuta al pagamento della retribuzione ed al versamento contributivo.

La S.r.l. Olearia Guinnicelli non si costituiva in giudizio e ne veniva dichiarata la contumacia. Questo giudice, con ordinanza del 3 maggio 2004, sollevava questione di legittimità costituzionale degli artt. 10, commi 9 e 10, e 11, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 368/2001 per violazione dell'art. 76 della Costituzione, nella misura in cui non riconoscono il diritto alla diritto di precedenza nella assunzione presso la stessa azienda e con la medesima qualifica, esclusivamente a favore dei lavoratori che abbiano prestato attività lavorativa con contratto a tempo determinato per le ipotesi già previste dall'art. 23, comma 2, della legge 28 febbraio 1987, n. 56, nella stessa misura

di cui alla legge n. 56/1987. La Corte costituzionale, con ordinanza del 21 giugno 2006, n. 252, ha restituito gli atti a questo giudice, al fine di consentirgli di riesaminare la questione alla luce dello *jus superveniens*, costituito dalla sentenza della Corte di giustizia 22 novembre 2005 nella causa n. C-144/04 ed in particolare del punto 52 della motivazione.

Le ragioni della precedente ordinanza restano immutate per cui la questione deve essere nuovamente sollevata.

D I R I T T O

Questo giudice dubita della costituzionalità degli artt. 10, commi 9 e 10, e 11, commi 1 e 2, del d.lgs n. 368/2001 per violazione dell'art. 76 della Costituzione, nella misura in cui non riconoscono il diritto alla precedenza nella assunzione presso la stessa azienda e con la medesima qualifica, esclusivamente a favore dei lavoratori che abbiano prestato attività lavorativa con contratto a tempo determinato per le ipotesi già previste dall'art. 23, comma 2, della legge 28 febbraio 1987, n. 56, nella stessa misura di cui alla legge n. 56/1987.

Deve rilevarsi che l'art. 23, legge n. 56/1987 è stato abrogato dall'art. 11, comma 1, d.lgs n. 368/2001 per cui unica disposizione applicabile in *subiecta materia*, con riguardo al diritto degli operai a tempo determinato alla riassunzione, è l'art. 10, commi 9 e 10, d.lgs n. 368/2001.

Non opera la disposizione di cui all'art. 11, comma 2, del d.lgs n. 368/2001, considerato che il CCNL non disciplina il diritto di precedenza nella assunzione, ma fa riferimento a disposizioni normative ormai abrogate.

La questione è quindi rilevante atteso che all'epoca dei fatti il diritto alla precedenza nella riassunzione, di cui si chiede tutela, non appare riconosciuto.

Tanto premesso, allo stato, l'eventuale incostituzionalità del combinato disposto di cui agli artt. 10, commi 9 e 10, e 11, comma 1, del d.lgs n. 368/2001 potrà portare a diversa decisione della presente controversia.

Quanto alla non manifesta infondatezza ritiene questo giudice che al legislatore delegato non era consentito riconoscere diritti in misura inferiore a quanto effettuato dalla precedente disciplina ed in particolare elidere il diritto di precedenza in esame.

Il Governo, con il decreto in esame, ha esercitato la delega di cui alla legge 29 dicembre 2000, n. 422, ed, in particolare, l'art. 1, commi 1 e 3, ed allegato *B*.

Il legislatore delegato infatti aveva autorizzato il Governo ad emanare, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, i decreti legislativi recanti le norme occorrenti per dare attuazione alle direttive comprese negli elenchi di cui agli allegati *A* e *B* della legge delega ed in particolare quindi a dare attuazione alla direttiva 1999/70/CE: direttiva del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato. Il contenuto della legge delega è quindi limitato alla attuazione di detta direttiva comunitaria che, giova sottolineare, è a sua volta di attuazione dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato (*cf.* 14° considerato), avente lo scopo di prevenire ed evitare abusi e discriminazioni ed anzi l'accordo quadro del 18 marzo 1999 è divenuto esso stesso testo della direttiva attraverso l'art. 1 della stessa.

Per verificare il contenuto della delega al Governo ed i suoi limiti, si deve quindi fare riferimento a detto accordo quadro allegato, tra l'altro, alla direttiva stessa. Orbene nel testo dell'accordo non vi è traccia alcuna della necessità di vietare il diritto alla precedenza nelle assunzioni, per cui l'abrogazione del diritto di precedenza è frutto di una scelta del legislatore delegato, in assenza totale di delega, con violazione quindi diretta e palese dell'art. 77 della Costituzione.

Ma vi è un ulteriore ed autonomo profilo di violazione dell'art. 77 della Costituzione.

Vi è infatti espressa disposizione in senso contrario ad una modifica peggiorativa, attraverso la formulazione, nell'accordo quadro allegato alla direttiva stessa, della clausola di non regressione.

Quanto al primo profilo (assenza di disposizioni che indicano a ritenere la volontà, anche implicita, di vietare il diritto alla precedenza nelle riassunzioni) si deve rilevare che tutte le clausole dell'accordo hanno lo scopo di vietare che lavoratori a tempo determinato abbiano condizioni di lavoro meno favorevoli dei lavoratori a tempo indeterminato (è consentito un miglior favore) per cui invero non è sostenibile una delega per ridurre diritti di

prestatori di lavoro a tempo determinato; anzi la clausola 6 al comma 2 presuppone l'inserimento del lavoratore a tempo determinato nel circuito della sua impresa che non è certo favorito dal disconoscimento del diritto alla precedenza nelle riassunzioni. Quindi ad avviso di questo giudice vi è una assoluta assenza di delega.

Quanto al secondo profilo (divieto espresso di ridurre diritti dei lavoratori in forza di pretesa attuazione dell'accordo, quindi della direttiva di recepimento, quindi della legge delega che ad esse fa riferimento), vi è la autorizzazione al mantenimento di disposizioni di maggior favore (clausola 8, comma 1) ed anzi la espressa clausola che l'applicazione del presente accordo non costituisce motivo valido per ridurre il livello generale di tutela offerto ai lavoratori nell'ambito coperto dall'accordo stesso (clausola 8, comma 3).

Con riferimento specifico alla interpretazione di detta clausola nella direttiva indicata, è intervenuta la sentenza della Corte di giustizia 22 novembre 2005, resa nel procedimento n. C-144/04 ed in particolare il punto 52 della motivazione. Ad avviso di questo giudice la sentenza della Corte di giustizia evidenzia ulteriormente i profili di illegittimità costituzionale di cui alla precedente ordinanza di remissione di questo ufficio.

La questione della interpretazione della clausola di non regresso era espressamente demandata alla Corte di Giustizia (*cf.* punto 31, *sub* 1-*a*)

La Corte ha statuito che una *reformatio in peius* della protezione offerta ai lavoratori ... non è in quanto tale vietata dall'accordo quadro quando non è in alcun modo collegata con la applicazione di questo e che le restrizioni sono giustificate dalla necessità di incentivare la occupazione indipendentemente dalla applicazione dell'accordo (punto 54 della sentenza).

Nel caso di specie la legge delega consentiva solo decreti per dare attuazione alla direttiva (art. 1): nel dare attuazione con il decreto delegato, il Governo ha riformato in *peius* la disciplina, per cui detta *reformatio* è strettamente collegata all'adempimento dell'obbligo di adeguamento dell'Ordinamento italiano alla direttiva indicata.

Considerato che la legge delega consentiva solo l'adeguamento, con il rispetto quindi dei principi e delle disposizioni della direttiva, e rilevato che tra detti principi vi è il divieto di *reformatio in peius* della protezione offerta ai lavoratori ove la stessa sia strettamente collegata con la applicazione di questo, si deve dare atto, di contro, che vi è stata *reformatio in peius* proprio in stretto collegamento all'adempimento dell'obbligo di adeguamento dell'Ordinamento italiano alla direttiva indicata: è consequenziale ritenere che vi è stata espressa violazione della delega. È violata infatti la prescrizione fissata dalla direttiva, cui invece il legislatore delegato doveva attenersi per effetto della legge delega. Si deve ritenere quindi non solo la assenza di delega, con violazione dell'art. 77 della Costituzione, ma altresì che il legislatore delegato abbia statuito in aperto contrasto con la delega, con ulteriore profilo di violazione dell'art. 77 della costituzione.

Tanto premesso gli atti vanno rimessi al giudice delle leggi per le sue valutazioni in merito.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di costituzionalità degli artt. 10, commi 9 e 10, e 11 commi 1 e 2, del d.lgs n. 368/2001 per violazione dell'art. 76 della Costituzione, nella misura in cui non riconoscono il diritto alla precedenza nella assunzione presso la stessa azienda e con la medesima qualifica, esclusivamente a favore dei lavoratori che abbiano prestato attività lavorativa con contratto a tempo determinato per le ipotesi già previste dall'art. 23, comma 2, della legge 28 febbraio 1987, n. 56, nella stessa misura di cui alla legge n. 56/1987.

Sospende il giudizio in corso e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri ed alle parti in causa.

Così deciso in Rossano, il 13 gennaio 2007.

Il giudice: COPPOLA

N. 484

*Ordinanza del 1° marzo 2007 emessa dal Tribunale di Cuneo
nel procedimento civile promosso da comune di Saluzzo contro provincia di Cuneo*

Sanzioni amministrative - Regione Piemonte - Smaltimento dei rifiuti - Mancato raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 22/1997 - Applicazione di sanzioni amministrative ai comuni - Irragionevolezza.

- Legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24, art. 17, comma 2, in relazione agli artt. 4 e 11 stessa legge.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Nello sciogliere la riserva nella causa promossa *ex art. 22*, legge n. 689/1981 da comune di Saluzzo, nella persona del sindaco *pro tempore* legale rappresentante, con l'avv. C. Papa giusta procura a margine del ricorso, nei confronti della provincia di Cuneo, in persona del Presidente *pro tempore* legale rappresentante, con gli avv. A. Gammaidoni e M. Rossi per delega a margine della comparsa di costituzione e risposta;

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Con ricorso *ex art. 22*, legge n. 689/1981 il comune di Saluzzo ha proposto opposizione avverso la ordinanza ingiunzione n. 1014 del 18 novembre 2005 emessa dal responsabile Ufficio autonomo di staff del Settore tutela ambientale della provincia di Cuneo che pone a suo carico la sanzione amministrativa pecuniaria di € 8.040,00 per il mancato raggiungimento della percentuale di raccolta differenziata rifiuti urbani *ex art. 17*, comma 2, legge Regione Piemonte n. 24 del 2002.

In via preliminare il comune ricorrente ha censurato di illegittimità costituzionale l'art. 17, legge regionale citata, in relazione all'art. 27 della Costituzione, in quanto la normativa regionale individua il comune — dunque una persona giuridica — quale soggetto destinatario della sanzione amministrativa in contrasto con la citata norma costituzionale, in forza della quale «un illecito può essere ascritto solo ad una persona fisica» postulando la sussistenza dell'elemento soggettivo, e comunque perché la stessa legge, dopo avere previsto che il comune provveda alla gestione dei rifiuti urbani obbligatoriamente in forma associata (art. 4, comma 1, lett. *a*) e 11, legge regionale cit.) demandando a soggetto terzo, dotato di personalità giuridica (il Consorzio di bacino, in effetti costituito: *cfr.* doc. 6 ricorrente) i relativi compiti (art. 31, legge regionale cit., pone inevitabilmente a carico del comune stesso la responsabilità per eventuali violazioni.

La provincia di Cuneo, in memoria difensiva 30 novembre 2006, non soltanto non si è opposta alla censura di illegittimità, ma afferma a chiare lettere come l'intervento della Corte costituzionale costituisca «l'unica via percorribile per risolvere definitivamente il contrasto — palese! — all'interno della legge regionale», e che anche nella ipotesi in cui il ricorso fosse accolto (per motivi di merito), «... al di fuori di un pronunciamento della Corte costituzionale, tale antinomia permarrà, dato che il giudice oggi adito non può statuire su tale contrasto, e quindi le future sanzioni che verranno irrogate dalla provincia, saranno oggetto di nuove opposizioni ...».

Tanto premesso ritiene il giudice di non poter decidere la presente opposizione, dovendosi ritenere non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente, sia pure in riferimento a diverso parametro costituzionale. Non pare conferente infatti il richiamo operato all'art. 27 Cost. che si applica esclusivamente alla «responsabilità penale».

Inoltre nella presente fattispecie il trasgressore viene correttamente individuato nel sindaco del comune di Saluzzo quale legale rappresentante della persona giuridica, essendo prevista per il comune, *ex art. 6*, comma 3, legge n. 689/1981, solo una responsabilità solidale.

Diversamente, il quadro normativo testé descritto si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, ed in particolare con il principio di ragionevolezza avuto riguardo alla illogicità interna della normativa ed alla assenza di motivi atti a giustificare una differenza di trattamento tra il soggetto individuato quale destinatario della

sanzione (il comune) e coloro i quali, in via generale, possano essere attinti da sanzione amministrativa secondo i principi stabiliti dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 che, come è noto, disciplina nelle sue linee fondamentali la materia delle sanzioni amministrative, in particolare quelle pecuniarie, salvo che non sia diversamente stabilito dalla legge o da fonti alle stesse equiparate (art. 12, legge cit.).

La normativa censurata, laddove prevede che il comune provveda alla gestione dei rifiuti urbani obbligatoriamente in forma associata (art. 4, comma 1, lett. *a*) e 11, legge regionale cit.), salvo sanzionare il comune stesso in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata previsti dall'art. 24, d.lgs. n. 22/1997, a differenza della generalità dei casi, non consente infatti alcuna verifica dell'elemento soggettivo (art. 3, legge n. 689/1981) della condotta del soggetto indicato come trasgressore, s'intende il comune e di conseguenza il sindaco, delineando una irragionevole scissione con il soggetto che la legge individua invece come necessario responsabile della condotta, il consorzio obbligatorio, il quale ai sensi dell'art. 13, legge regionale cit. «... assicura in ciascun comune il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata di cui all'art. 24 del d.lgs. n. 22/1997 e del piano regionale. I Consorzi ... possono organizzare il servizio di raccolta in base a criteri di tutela ambientale, efficacia, efficienza ed economicità ...».

Scissione inevitabile anche perché non si individuano poteri di intervento propri del sindaco quale membro dell'assemblea prevista dall'art. 1, comma 9, legge regionale cit.

Tanto meno viene contestata al sindaco una presunta attività di omesso controllo che d'altra parte non avrebbe fondamento normativo in quanto l'art. 17, comma 2 prevede una forma di responsabilità diretta per il mancato raggiungimento degli obiettivi.

Aggiungasi che ben difficilmente la normativa potrebbe individuare nel consorzio obbligatorio il destinatario della sanzione, giacché in tal caso l'onere della sanzione per il mancato raggiungimento degli obiettivi in un singolo comune andrebbe immediatamente a cadere sugli altri incolpevoli comuni consorziati.

Sotto altro profilo, la rilevanza della questione è evidente in quanto la caducazione della normativa censurata avrebbe quale effetto immediato l'annullamento della ordinanza ingiunzione impugnata.

P. Q. M.

Vista la legge 11 marzo 1953, n. 87.

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, legge regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 in relazione agli artt. 4 e 11 della stessa legge, nella parte in cui prevede che nel caso in cui non vengano raggiunti, a livello di comune, gli obiettivi di raccolta differenziata previsti dall'art. 24 del d.lgs. n. 22/1997 ... si applica ai comuni la sanzione amministrativa ...» per violazione dell'art. 3 Costituzione.

Sospende il giudizio sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità.

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale in Roma.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente della Giunta regionale del Piemonte ed al Presidente del Consiglio regionale del Piemonte.

Si notificchi alle parti.

Cuneo, addì 28 febbraio 2007

Il giudice: TETAMO

N. 485

*Ordinanza del 22 febbraio 2007 emessa dal Tribunale di Roma
nel procedimento penale a carico di De Bernardo Nino*

Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle circostanze inerenti alla persona del colpevole nel caso previsto dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. (recidiva reiterata) - Contrasto con il principio della proporzionalità della pena - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione dei principi della responsabilità penale personale e della funzione rieducativa della pena.

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

IL TRIBUNALE

Nel procedimento penale n. 1348/06 r.g. trib. a carico di De Bernardo Nino, imputato:

«*A*) del reato p.p. dall'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 perché senza autorizzazione cedeva a Salles-Segliesi Raimondo sostanza stupefacente contenuta in un piccolo involucro bianco, del tipo cocaina, per quantitativo di gr. 0,6, pari a una dose media giornaliera, in sequestro; Roma, 11 febbraio 2005;

B) del reato p.p. dall'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 perché senza autorizzazione cedeva a Cianbola Massimiliano sostanza stupefacente contenuta in un piccolo involucro bianco; del tipo cocaina, per quantitativo di gr. 0,7, in sequestro; Roma, data antecedente e prossima a 11 febbraio 2005;

C) del reato p.p. dall'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 perché senza autorizzazione cedeva a Marioni Patrizia sostanza stupefacente contenuta in un sacchetto di plastica bianco, del tipo cocaina, per quantitativo di gr. 0,5, non in sequestro; Roma intorno al 10 gennaio 2005.

Recidiva reiterata infraquinquennale. Meritevole di essere dichiarato delinquente abituale»,

All'udienza del 22 febbraio 2007 ha pronunciato la seguente ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e di sospensione del giudizio art. 23, legge n. 87 del 1953.

Ritiene il tribunale che ricorrano le condizioni di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 per sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, codice penale, come novellato dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui, nei casi previsti dall'art. 99, quarto comma, c.p., stabilisce il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle ritenute circostanze aggravanti, per violazione degli artt. 3 e 27 della Costituzione.

La questione appare invero rilevante, non potendo il giudizio essere definito indipendentemente dalla questione di legittimità costituzionale della norma in questione, e non manifestamente infondata.

Quanto alla rilevanza della questione, si osservi quanto segue.

Sulla scorta di quanto risulta dalla prospettazione accusatoria, l'imputato si sarebbe, in ipotesi, reso responsabile di cessione di modestissimi quantitativi di sostanza stupefacente, dalla quale erano ricavabili una o anche meno di una singola dose giornaliera (per la droga in sequestro l'analisi tossicologica espletata ha confermato trattarsi di cocaina, quantificando in grammi 0,49 quella di cui al capo *A*) e in grammi 0,05 quella di cui al capo *B*).

Ciò premesso, ricorrono, quindi, pacificamente, ad avviso del giudicante, le condizioni per ricondurre il fatto in esame alla fattispecie di cui al quinto comma dell'art. 73, d.P.R. n. 309/1990. Ciò, in particolare, in considerazione, come detto, del modestissimo dato ponderale della sostanza in sequestro e comunque di quella indicata al capo *C*), che indubbiamente evidenzia la contenuta offensività della condotta e consente agevolmente di ricondurre in ipotesi gli episodi ad un fenomeno di piccolo spaccio. Confortano tale giudizio le dichiarazioni rese dal citato Cianbola Massimiliano circa il precedente acquisto dall'imputato di piccoli quantitativi di cocaina, esclusivamente destinati ai propri bisogni personali.

Ora, va sottolineato che non sussistono dubbi, ad avviso di questo tribunale, circa la natura di circostanza della cosiddetta «ipotesi lieve». Al riguardo, la suprema Corte di cassazione a sezioni unite ha già da tempo affermato che detta ipotesi normativa configura non una fattispecie autonoma di reato, ma una circostanza attenuante ad effetto speciale, essendo essa correlata ad elementi (i mezzi, le modalità, le circostanze dell'azione, la qualità e la quantità delle sostanze) che non mutano, nell'obiettività giuridica e nella struttura, le fattispecie previste dai primi commi dell'articolo, ma — conformemente del resto a quanto sempre ritenuto dal supremo Collegio in pre-

senza di espressioni normative relative ai 'fatti di lieve entità' — attribuiscono ad esse solo minore valenza offensiva e grado di pericolosità (*cf.*, sul punto, Cass., sez. un., 31 maggio 1991, *PARISI*; nonché Cass. n. 38879 del 29 settembre 2005; Cass. n. 20556 del 24 febbraio 2005; Cass., sez. un., n. 17 del 21 giugno 2000).

Detto principio, costantemente seguito dalla successiva giurisprudenza di legittimità, conserva intatta la sua validità, non essendone mutati i presupposti argomentativi di fondo, anche a seguito dei successivi interventi normativi incidenti sul Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope (d.P.R. n. 309 del 1990), sino all'ultimo, costituito dalla legge 21 febbraio 2006, n. 29. Quest'ultima novella rafforza, anzi, il suddetto convincimento, laddove elimina in radice l'argomento letterale utilizzato dai fautori della tesi contraria, desumibile dal disposto del previgente art. 90 d.P.R. n. 309 del 1990, il quale stabiliva, in tema di sospensione dell'esecuzione della pena detentiva, che «la stessa disposizione si applica per i reati previsti dall'art. 73, comma 5 ...».

Ebbene, il menzionato art. 90, nella sua nuova formulazione, non contiene più il predetto equivoco riferimento ai «reati» di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990; mentre, per altro verso, rimane fermo l'argomento di segno opposto, desumibile dalla lettera dell'art. 380, secondo comma, lett. *h*), c.p.p., come sostituito dall'art. 2, decreto-legge n. 247 del 1991, convertito in legge n. 314 del 1991, il quale definisce espressamente come «circostanza» la fattispecie prevista dal quinto comma dell'art. 73, d.P.R. n. 309 del 1990.

Dal fatto che trattasi di circostanza attenuante discende che essa è soggetta all'obbligatorio giudizio di comparazione di cui all'art. 69, quarto comma, c.p. con le circostanze di segno opposto eventualmente ritenute, tra le quali pacificamente rientra la recidiva (circostanza inerente la persona del colpevole).

Ora, atteso che indubbiamente ricorrono nel caso in esame gli estremi della contestata recidiva reiterata e infrequennale di cui all'art. 99, comma 4 c.p. — l'imputato risulta infatti gravato da ventiquattro precedenti penali, soprattutto per reati contro il patrimonio, per i quali ha riportato condanna a partire dall'anno 1951 (sentenza tribunale per i minorenni di Napoli 18 settembre 1951) per arrivare all'anno 1996 (sentenza del pretore di Roma in data 31 luglio 1995, divenuta irrevocabile il 2 marzo 1996) — e che il novellato art. 69, quarto comma c.p. consente unicamente il giudizio di comparazione tra circostanze attenuanti e aggravanti in termini di equivalenza, ne consegue dunque che, ritenuta l'equivalenza tra la recidiva contestata e la ritenuta circostanza attenuante di cui all'art. 73, quinto comma d.P.R. n. 309/1990, la pena da infliggersi all'imputato (salva la diminuzione del rito) potrebbe in ipotesi essere solo quella prevista dal comma 1 della medesima norma (ai sensi di quanto previsto dall'art. 69, comma 3, c.p.), determinata dal legislatore, nel minimo, in anni sei di reclusione e 26.000,00 euro di multa.

Da qui la rilevanza della questione prospettata, consentendo il giudizio di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità sulla recidiva contestata — giudizio consentito dall'art. 69 c.p. anche per quanto riguarda le circostanze ad effetto speciale — la comminazione di una pena contenuta nei limiti edittali previsti dal quinto comma in luogo di quella, assai più aspra, prevista dal primo comma.

Venendo al profilo della non manifesta infondatezza della questione proposta, ritiene il tribunale che l'attuale formulazione dell'art. 69, comma 4 c.p., nella parte in cui, nei casi previsti dall'art. 99, quarto comma, c.p., stabilisce il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle ritenute circostanze aggravanti, dia luogo ad una violazione degli artt. 3 e 27 della Costituzione.

Si osservi che tra i caratteri che la pena deve possedere secondo la Costituzione vi è quello della proporzionalità rispetto alla gravità del fatto. Tale principio, cardine della moderna cultura giuridica e limite logico del potere punitivo nello Stato di diritto, è insito nel concetto retributivo di pena (il male subito costituisce il corrispettivo del male inflitto se ed in quanto sia a questo proporzionato) ed è costituzionalizzato dagli artt. 3 e 27 commi 1 e 3 Cost., che impongono, rispettivamente, il trattamento differenziato delle situazioni diverse e l'ineludibile giustizia della pena, intrinseca nel carattere personale della responsabilità e presupposto dell'azione rieducatrice della pena. Concetto, quello della proporzionalità, che impone al legislatore la previsione di pene edittali graduate in relazione ad una scala di gravità dei reati (gravità determinata dal rango dei beni, dal grado e dalla quantità dell'offesa, dal tipo di colpevolezza) e la concreta graduabilità da parte del giudice della misura della pena edittale in relazione ad una scala di gravità delle ipotesi ricomprese nella fattispecie legale.

Solo una pena proporzionata all'offesa è in grado di assolvere alla sua composita funzione retributiva, intimidatrice e rieducativa e di armonizzarsi con i principi costituzionali di eguaglianza, della responsabilità personale e del finalismo rieducativo della pena, laddove invece una pena sproporzionata lede tanto il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), che implica un pari trattamento degli eguali ma anche una diversificazione dei distinti e che si traduce per il legislatore in un imperativo di ragionevolezza in ordine alle differenziazioni e alle equiparazioni operate, quanto il principio della personalità della pena (art. 27, primo comma, Cost.), che impone, tra l'altro, che la pena sia adeguata, nella specie e nella quantità, anche alle condizioni personali dell'agente, quanto infine

il principio che impone (nel triplice momento legislativo, giudiziario ed esecutivo) l'individualizzazione della pena in funzione delle esigenze specialpreventivo-risocializzative del soggetto (art. 27, terzo comma, Cost.), sacrificando l'irragionevole durezza della sanzione il singolo a supposte superiori esigenze collettive di stabilità e difesa sociale.

Il giudizio di comparazione fra circostanze è uno degli istituti finalizzati a consentire, nel momento della decisione giudiziaria, di rendere la pena adeguata, nella qualità e nella misura, alla gravità del fatto e alla personalità del suo autore (la finalità è proprio «quella di apprezzare la personalità del colpevole e la vera entità del fatto onde conseguire il perfetto adattamento della pena al caso concreto», Cass., sez. IV, 28 giugno 2005, n. 30432, P.G. Milano in proc. MATTI), sicché la negazione di un completo giudizio di comparazione tra circostanze di segno opposto finisce per omogeneizzare il trattamento di situazioni anche profondamente diverse e per pregiudicare, oltre che la stessa efficacia generalpreventiva della pena (che presuppone a sua volta l'adeguatezza della sanzione, poiché la pena, se troppo severa, può essere addirittura criminogena, istigando alla ribellione e alla solidarietà con il reo, trasformato in vittima), anche la funzione rieducativa cui essa deve tendere, assolta solo calibrando la pena sulla personalità e i bisogni risocializzativi dell'autore. E ciò in modo particolare allorché il divieto di prevalenza riguardi le circostanze attenuanti ad effetto speciale, concepite dal legislatore con la previsione di pene assai più miti proprio per conferire speciale rilievo alla ridotta offensività del fatto.

Nel caso in esame, ritiene il tribunale che il novellato art. 69 c.p., nella parte in cui prevede che la circostanza soggettiva della persona del colpevole consistente nell'aver riportato più condanne penali non consenta il giudizio di prevalenza delle ritenute circostanze attenuanti, possa dare luogo ad una irragionevole sproporzione tra il trattamento sanzionatorio applicabile e la concreta gravità del reato e della colpevolezza. Specie in ipotesi di reato come quella di cui all'art. 73 d.P.R. n. 309/1990, in cui assai marcata è la differenza nel trattamento tra fattispecie ordinaria e attenuata, il divieto di prevalenza finisce per neutralizzare la portata sanzionatoria della circostanza ad effetto speciale con la conseguenza di omogeneizzare il trattamento di situazioni profondamente diverse (il narcotrafficante di rilevanti padite di stupefacente contemplato dal primo comma e l'occasionale cedente di qualche modesta dose del quinto comma). Precludere il giudizio di prevalenza conduce in effetti ad applicare la medesima risposta sanzionatoria a condotte di gravità estrema e condotte di gravità modestissima e ad autori dalle personalità del tutto diverse. Si pensi, a quest'ultimo riguardo, all'uniformità sanzionatoria che si produce in forza della norma in commento con riferimento a imputati ritenuti meritevoli di una pluralità di attenuanti e imputati ai quali sia riconosciuta una sola circostanza attenuante; a recidivi per reati c.d. «bagatellari» o comunque di modesta gravità e recidivi per reati gravissimi; a recidivi per reati assai risalenti nel tempo e recidivi per reati recentemente consumati.

Tali sono i motivi per cui appare rilevante e non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità dell'art. 69, quarto comma, codice penale, come novellato dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui, nei casi previsti dall'art. 99, quarto comma, c.p., stabilisce divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle ritenute circostanze aggravanti.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, codice penale, come novellato dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui, nei casi previsti dall'art. 99, quarto comma, c.p., stabilisce divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle ritenute circostanze aggravanti, per violazione degli artt. 3 e 27 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza, di cui è data lettura in udienza alle parti, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri ed altresì comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Roma, addì 22 febbraio 2007

Il giudice: STEIDL

N. 486

*Ordinanza del 14 dicembre 2006 emessa dal Tribunale di Montepulciano
nel procedimento penale a carico di Rubegni Marco ed altro*

Processo penale - Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace - Casi di connessione - Mancata previsione della connessione di procedimenti nella ipotesi in cui una persona sia imputata di più reati commessi con più azioni od omissioni esecutive di un medesimo disegno criminoso - Disparità di trattamento di situazioni omogenee - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del principio del giusto processo.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 7.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 111.

Processo penale - Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace - Competenza per materia determinata dalla connessione - Ipotesi di persona imputata di più reati commessi con più azioni od omissioni esecutive di un medesimo disegno criminoso - Esclusione della connessione tra procedimenti di competenza del giudice di pace e procedimenti di competenza di altro giudice - Disparità di trattamento di situazioni omogenee - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del principio del giusto processo.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 111.

IL TRIBUNALE

Sulla eccezione di costituzionalità sollevata dalla difesa dell'imputato Rubegni Marco;
Letti ed esaminati gli atti di causa ed udito il parere delle altre parti;

O S S E R V A

L'art. 12 del codice di rito disciplina i casi nei quali ragioni di connessione tra procedimenti possono determinare spostamenti della competenza per materia (art. 15 c.p.p.) o per territorio (art. 16 c.p.p.), ovvero la riunione di più procedimenti pendenti di fronte allo stesso giudice (art. 17 c.p.p.). Essi sono, come è noto, distinti in tre gruppi: alla lettera *a*) dell'art. 12 è previsto il caso in cui il reato sia stato commesso da più persone in concorso o cooperazione tra loro ovvero se più persone con condotte indipendenti hanno determinato l'evento; alla lettera *b*) i casi di concorso formale di reati e di reato continuato; alla lettera *c*), parzialmente, l'ipotesi della c.d. connessione teleologica.

L'art. 17 c.p.p. stabilisce poi, in materia di riunione di procedimenti, che oltre che nei casi previsti dall'art. 12 la riunione di processi pendenti nello stesso grado e davanti al medesimo giudice può essere disposta quando non determini un ritardo nella definizione degli stessi anche nei casi previsti dall'art. 371, comma 2, lettera *b*), il quale contempla ulteriori ipotesi di connessione funzionale tra reati, oltre che quelle della connessione probatoria e della commissione di reati da parte di più persone in danno reciproco le une delle altre.

La disciplina appena richiamata si applica in via generale ma è derogata, quanto al giudizio di fronte al giudice di pace, dall'art. 7 del d.lgs. n. 274/2000, che limita l'istituto della connessione ai soli casi di persona imputata di più reati commessi con una sola azione od omissione e di reato commesso da più persone in concorso o cooperazione fra loro. Trattasi di disposizione univoca quanto al suo obiettivo disposto, non suscettibile di interpretazioni diverse, proprio in ragione della sua chiarezza, da quella imposta dal suo tenore letterale, tanto che in una fattispecie di conflitto negativo di competenza tra il giudice di pace di Sondrio ed il tribunale di quella città, la Corte di cassazione ha trovato l'occasione di ribadire anche recentemente che la connessione tra procedimenti di competenza del giudice di pace e quelli di altro giudice determina, ai sensi dell'art. 6 d.lgs. n. 274 del 2000, l'attribuzione della competenza per materia al giudice superiore soltanto in caso di concorso formale di reati, dovendo escludersi l'operatività degli altri casi di connessione previsti dall'art. 12 c.p.p., in quanto la menzionata disposizione speciale prevale sulle norme generali del codice di procedura penale.» (Cassazione, sez. I n. 21357/2005). Più ampia tuttavia la facoltà da parte del giudice di pace di ricorrere all'istituto della riunione di processi tutti pendenti di fronte a lui, che viene concessa dall'art. 9 del d.lgs. n. 274/2000 quando i reati sono commessi da più persone in danno reciproco le une delle altre, quando più persone con condotte indipendenti hanno

determinato l'evento, quando una persona è imputata di più reati commessi con più azioni od omissioni esecutive del medesimo disegno criminoso, ovvero, con una clausola generale che lascia ampio margine discrezionale, ogni volta in cui ciò giovi alla celerità ed alla completezza dell'accertamento».

In queste ipotesi dunque, pur non operando il criterio attributivo della competenza determinato dalla connessione, con conseguente individuazione di un di un giudice funzionalmente (art. 6 d.lgs. n. 274/2000) o territorialmente (art. 8 d.lgs. n. 274/2000) competente diverso da quello che sarebbe stato individuato sulla base della applicazione dei criteri della competenza per materia e per territorio, viene data la possibilità di riunione dei processi, onde conseguire l'ottenimento del risultato della trattazione unitaria di più procedimenti che astrattamente dovrebbero mantenere ciascuno propria autonomia, risultato cui del resto anche l'istituto della connessione è finalizzato.

Opina la difesa del Rubegni che la normativa derogatoria contenuta nel d.lgs. n. 274/2000 abbia natura incostituzionale, sia nella parte in cui non stabilisce una connessione rilevante per i casi di reato continuato, alcuni dei quali siano di competenza del giudice di pace ed altri del tribunale, sia perché non prevede la possibilità di riunione di fronte al giudice superiore dei procedimenti aventi ad oggetto reati commessi da più persone in danno reciproco le une delle altre, qualora anche in questo caso la competenza sia in concreto ripartita tra giudice inferiore e giudice superiore. Nel primo caso il contrasto sarebbe evidente con i principi di uguaglianza e ragionevolezza, contenuti nell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo del vincolo legislativo al trattamento uniforme di situazioni omogenee, con facoltà di differenziare la normativa solo laddove vi siano difformità che il diverso trattamento giustifichino: nel caso di specie la distinzione pur esistente tra da un punto di vista naturalistico tra gli istituti del concorso formale e del reato continuato non sarebbe idonea a fondare la specialità della disciplina prevista per il primo dall'art. 7 del d.lgs. n. 274/2000 ed anzi si risolve in un danno sostanziale per l'imputato, il quale si trova a dover sostenere due processi di fronte a due giudici diversi, con conseguenti rischi di giudicati contrastanti e pene più severe, quando colui il quale ha commesso una serie di reati, avvinti dal vincolo della continuazione, di competenza del tribunale o, addirittura del tribunale e della corte d'assise, ha diritto ad un unico giudizio, come stabilito dall'art. 15 c.p.p.

Ulteriori profili di contrasto vengono ravvisati con l'art. 24 della Costituzione nel senso che la duplicazione dei processi impone un aggravio ingiustificato nell'esercizio del diritto di difesa, con maggiorazione di costi sia per colui che è costretto ad affrontarli separatamente, sia, e qui la violazione involgerebbe anche il buon andamento della pubblica amministrazione e conseguentemente l'art. 97 della costituzione, per la pubblica amministrazione, con evidente sperpero delle già scarse risorse collettive disponibili. Ultimo motivo di incostituzionalità ravvisa la difesa Rubegni nel contrasto degli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 274/2000 con l'art. 111 della Costituzione, atteso che per i motivi finora rappresentati, la moltiplicazione di procedimenti che potrebbero essere trattati unitariamente sicuramente non costituisce contribuisce alla realizzazione del «giusto processo» secondo quanto previsto dalla riformata norma costituzionale.

Gli stessi motivi di incostituzionalità vizierebbero poi la mancata previsione della possibilità di riunione di processi per reati commessi da più persone in danno reciproco le une delle altre, in quanto anche in questo caso si verrebbe quanto meno a duplicare il giudizio su reati la cui trattazione unitaria, al contrario, gioverebbe alla completezza dell'accertamento. Proprio per questo, tuttavia, la norma da assumere come incostituzionale sarebbe l'art. 17, lettera c), nella parte in cui non prevede la possibilità di riunione di procedimenti per reati commessi da più persone in danno reciproco le une delle altre ma di competenza di giudici diversi.

Ritiene il giudicante che la questione debba, almeno parzialmente, essere sottoposta all'esame della Corte costituzionale, apparendo la stessa rilevante e non manifestamente infondata per quanto concerne il contrasto fra gli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 274/2000 e gli artt. 3, 24, 97 e 111 della Costituzione, assunti quali norme parametro, nella parte in cui non prevede l'art. 7 che davanti al giudice di pace si ha connessione di procedimenti anche quando una persona è imputata di più reati commessi con più azioni od omissioni esecutive di un medesimo disegno criminoso e non prevede quindi l'art. 6, primo comma che tra procedimenti di competenza del giudice di pace e procedimenti di competenza di altro giudice si ha connessione anche quando una persona è imputata di più reati commessi con più azioni od omissioni esecutive di un medesimo disegno criminoso.

Le ragioni della non manifesta infondatezza della questione sono quelle, assolutamente condivisibili, espresse nella memoria difensiva in atti e sommariamente riportate in precedenza: si aggiunga che la differenza di trattamento fondata sull'essere i reati unificabili per concorso formale piuttosto che dal vincolo della continuazione appare non giustificata soprattutto alla luce delle conseguenze principali che si riconnettono alla loro sussistenza, entrambe avendo come conseguenza, a seguito della riforma del 1974, l'applicazione del c.d. cumulo giuridico delle pene, come stabilito dall'art. 81 del codice penale. L'unitarietà del trattamento appare del resto confermata anche dalla recente legge n. 251/2005, che introducendo un comma ulteriore all'art. 81 del codice penale ha previsto un eguale aumento minimo di pena per i recidivi *ex* art. 99, quarto comma c.p. sia per i reati in concorso formale che per quelli «in continuazione».

Non pare in effetti che possa costituire motivo ostativo all'aggiunta del reato continuato quale ulteriore ipotesi di connessione tra reati di competenza del giudice di pace e reati di competenza di altro giudice la circostanza che per i primi il legislatore ha stabilito nel titolo II del d.lgs. n. 274/2000 pene di genere diverso da quelle contemplate nel codice penale; sia perché l'esclusione pratica della continuazione tra le due tipologie di reati non appare andare oltre la fase cognitiva ma rimane ben possibile nella fase esecutiva, sia perché in ogni caso la giurisprudenza è in grado di elaborare criteri di ragguaglio per la determinazione della pena da applicare in continuazione per i reati satellite qualora per i medesimi sia stabilita una pena edittale di specie o genere diverso da quella del reato principale, come già accaduto in passato con riferimento ad ipotesi di continuazione tra delitti e contravvenzioni o tra delitti puniti solo con pena detentiva e delitti puniti con sola pena pecuniaria.

Quanto poi alla rilevanza della questione essa appare palese avendo il pubblico ministero tratto a giudizio con un unico decreto di citazione sia il Rubegni che il Terradura, con evidente violazione degli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 274/2000, dato che al Terradura sono contestati due reati, uno, le lesioni con malattia superiore ai 20 giorni, di competenza del tribunale, l'altro, la minaccia semplice, di competenza del giudice di pace, la cui unificazione dal vincolo della continuazione come pur rilevato dallo stesso organo dell'accusa non è sufficiente a determinare una connessione di reati giuridicamente apprezzabile stante il dato normativo attuale, con conseguente necessità di rilevazione ex officio della propria incompetenza e declaratoria di incompetenza secondo quanto stabilito dall'art. 23, primo e secondo comma c.p.p. Pacifica dunque l'applicabilità al caso di specie delle norme delle quali si assume non manifestamente infondata la questione di costituzionalità, che non può essere risolto senza la previa decisione in ordine alla questione rappresentata, nel ché si sostanzia la sua rilevanza.

Ritiene invece il giudicante che la questione riguardante la asserita incostituzionalità dell'articolo 17 c.p.p. sia manifestamente infondata: nella eccezione prospettata vi è infatti un evidente salto logico costituito dalla omessa considerazione del fatto che per i reati commessi da più persone in danno reciproco le une delle altre il d.lgs. n. 274/2000 non opera alcuna deroga rispetto alla disciplina in materia di connessione stabilita dal codice di procedura penale, il quale, a differenza del reato continuato, non reputa affatto sufficiente il requisito della reciprocità degli illeciti per configurare una connessione rilevante ai fini della attribuzione della competenza, tant'è che l'art. 12 non contempla tale ipotesi. Ecco allora che l'art. 17 c.p.p. e l'art. 9 del d.lgs. n. 274/2000 hanno la stessa portata atteso che entrambi all'elemento della reciprocità attribuiscono l'idoneità, nel concorso degli altri elementi previsti, a determinare la riunione di procedimenti pur in assenza di connessione, ciò che ovviamente presuppone che i procedimenti riunendi pendano oltre che nello stesso stato e grado di fronte allo stesso giudice. Non è possibile in altri termini prevedere ipotesi di riunione di procedimenti pendenti presso giudici diversi senza avere alla base una norma attributiva di competenza per connessione in grado di espropriare uno dei giudici della competenza stabilita per legge: bisognerebbe allora assumere la incostituzionalità in via generale e preliminarmente dell'art. 12 c.p.p. nella parte in cui non ricomprende tra le ipotesi di connessione quella in cui vi siano reati commessi da più persone in danno reciproco le une delle altre e poi sostenere, analogamente a quanto fatto per l'ipotesi del reato continuato, la incostituzionalità degli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 274/2000, ma ciò non appare giuridicamente corretto stante la evidente discrezionalità che al legislatore compete nello stabilire i casi di connessione, i quali non possono essere fondati unicamente su una qualunque esigenza di trattazione unitaria, per i quali peraltro e sia pure nei limiti precisati, ugualmente opera il meccanismo della riunione.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 per contrasto con gli articoli 3, 24, 97 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che davanti al giudice di pace si ha connessione di procedimenti anche quando una persona è imputata di più reati commessi con più azioni od omissioni esecutive di un medesimo disegno criminoso e dell'art. 6, primo comma del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 per contrasto con gli articoli 3, 24, 97 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che tra procedimenti di competenza del giudice di pace e procedimenti di competenza di altro giudice si ha connessione anche quando una persona è imputata di più reati commessi con più azioni od omissioni esecutive di un medesimo disegno criminoso;

Sospende il presente giudizio e dispone trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;

Manda la cancelleria per le comunicazioni di rito e per quant'altro di competenza.

Montepulciano, addì 14 dicembre 2006

Il giudice: LESTI

N. 487

*Ordinanza del 7 febbraio 2007 emessa dal Tribunale di Cagliari
nel procedimento penale a carico di Lucca Roberta*

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

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

Reati e pene - Reati in continuazione con quelli più gravi commessi da soggetti ai quali sia stata applicata la recidiva prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. (recidiva reiterata) - Previsione che l'aumento della quantità di pena non possa essere comunque inferiore ad un terzo della pena stabilita per il reato più grave - Contrasto con il principio di ragionevolezza sotto diversi profili - Violazione del principio di uguaglianza - Contrasto con il principio di legalità - Lesione dei principi della personalità della responsabilità penale e della funzione rieducativa della pena.

- Codice penale, art. 81, comma quarto, aggiunto dall'art. 5 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, e 27, commi primo e terzo.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, nel procedimento iscritto al n. 1411/07 R.N.R. e n. 409/07 R.G. Trib. nei confronti di Lucca Roberta, nata a Cagliari il 6 ottobre 1966, imputata:

a) del reato previsto e punito dall'art. 628, comma 2, c.p. perchè, al fine di trarne ingiusto profitto per sé, dopo essersi impossessata di un paio di occhiali, che sottraeva dal negozio Salmoiraghi e Viganò - Cagliari 100, sito nel centro commerciale Città Mercato di Cagliari-Pirri, adoperava violenza nei confronti del responsabile dell'esercizio commerciale Steri Natascia, spintonandola e stringendole forte le mani, causandole delle escoriazioni, allo scopo di procurarsi l'impunità;

b) del reato di cui agli artt. 61 n. 2, 582, 585 c.p. perché, per eseguire il reato di cui al capo *a)*, con la condotta descritta nel medesimo capo, cagionava alla Steri Natascia un'abrasione alla mano sinistra giudicata guaribile in giorni 3.

In Cagliari il 6 giugno 2007.

Con la recidiva reiterata, specifica ed infraquinquennale.

Con decreto del 7 febbraio 2007 è stata disposta la presentazione dell'imputata Lucca Roberta davanti a questo Tribunale per la convalida dell'arresto ed il contestuale giudizio direttissimo, per rispondere del reato di cui al capo *a)* della rubrica.

Nel corso dell'udienza di convalida dell'arresto, tenutasi in data odierna, il p.m. contestava l'ulteriore reato di cui al capo *b)*.

L'arresto della predetta veniva convalidato con l'applicazione alla Lucca della misura cautelare della custodia in carcere (non potendo, tra l'altro, essere disposti gli arresti domiciliari per il divieto di cui all'art. 284, comma 5-bis, c.p.p.), ritenuta la sussistenza dell'esigenza cautelare di cui all'art. 274 lett. *c)* c.p.p.

L'imputata, anche tramite i rispettivi difensori di fiducia, chiedeva quindi di essere giudicata con rito abbreviato.

Il pubblico ministero chiedeva la condanna dell'imputata per i reati contestati alla pena finale di anni due e mesi otto di reclusione ed euro 600 di multa, mentre il difensore ne ha chiesto la condanna al minimo della pena, previa riqualificazione del reato di cui al capo *a)* come furto.

Dall'esame degli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero ed in particolare dai verbali di arresto e di ricezione di denuncia e dalla documentazione medica in atti, emerge che in data 6 febbraio 2007 Lucca Roberta, dopo essersi impossessata di un paio di occhiali, sottratti dall'esercizio commerciale indicato in imputazione, mentre si allontanava, al tentativo della persona offesa Steri Natascia di fermarla, le assestava uno spintone, afferrandola anche alle mani e procurandole (come attestato dal certificato medico rilasciato dall'Ospedale SS. Trinità di Cagliari), un'abrasione alla mano sinistra giudicata guaribile in tre giorni.

Solo allora l'imputata restituiva gli occhiali alla Steri, dicendole di lasciarla andare via; interveniva, quindi, personale del Commissariato di P.S. di Cagliari-S. Avendrace, che procedeva all'arresto in flagranza di reato, rinvenendo nella borsetta della Lucca anche un altro paio di occhiali, sottratti nello stesso negozio il giorno precedente.

Dalle complessive emergenze processuali si ricava una chiara convergenza degli elementi probatori raccolti a sostegno della responsabilità dell'imputata per i fatti contestati.

Tuttavia, la valutazione delle modalità del fatto, e in particolare della limitata gravità delle lesioni riportate dalla persona offesa e del valore non elevato degli oggetti sottratti, oltre che delle condizioni di vita e dello stato di tossicodipendenza dell'imputata, inducono a ritenere ravvisabili, nel caso di specie, le attenuanti di cui agli artt. 62, n. 4, e 62-bis, c.p.

Ciò detto, non può, peraltro, non rilevarsi, a questo punto che il giudizio di comparazione tra le predette circostanze attenuanti e la contestata recidiva reiterata deve limitarsi alla sola equivalenza delle circostanze (ovvero alla subvalenza delle attenuanti rispetto alle aggravanti) a mente della previsione contenuta all'art. 69, comma 4, c.p., come novellato dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251, mentre nel caso concreto le attenuanti suddette sarebbero da considerare prevalenti, operazione oggi impedita dal disposto dell'art. 69 comma 4 c.p.

La norma in riferimento, ad avviso del giudicante, appare seriamente sospetta di incostituzionalità per violazione degli artt. 3, 25, comma 2 e 27 commi 1 e 3 della Costituzione.

Questo giudice non ignora che la Corte costituzionale ha più volte affermato che rientra nella discrezionalità del legislatore la determinazione della quantità e qualità della sanzione penale; tuttavia, in numerose pronunce (cfr. ordinanze n. 438 del 2001, n. 207 del 1999, n. 435 del 1998), la stessa Corte ha precisato che l'esercizio di tale discrezionalità può essere sindacato quando non venga rispettato il limite della ragionevolezza e si dia quindi luogo ad una disparità di trattamento palesemente irragionevole.

Ora, la disposizione di cui all'art. 69, comma 4, c.p., che fa divieto al giudice di valutare le attenuanti suddette prevalenti sulla recidiva reiterata, appare irragionevole sotto molteplici profili.

In primo luogo, finisce per punire allo stesso modo violazioni della medesima norma incriminatrice di gravità e portata offensiva concrete differenti; in secondo luogo, determina la conseguenza di punire differentemente fatti identici diversificati solo dal fatto che l'autore sia o no recidivo reiterato.

In entrambe le ipotesi, la recidiva reiterata configura una condizione di pericolosità presunta che giustifica, di per sé solo, il più grave trattamento sanzionatorio, e ciò a prescindere dalla valutazione delle circostanze che connotano il caso concreto, in violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Peraltro, la stessa giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di precisare che la presunzione di pericolosità contrasta con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. quando non abbia fondamento nell'*id quod plerumque accidit* ed a ciò consegua l'indiscriminata applicazione di misure identiche in situazioni differenti (sent. Corte cost. n. 1 del 1971, n. 106 del 1972 e 139 del 1982).

È di tutta evidenza il fatto che l'introduzione, ad opera della norma censurata, di un meccanismo di automatismo sanzionatorio comporta il contrasto con i principi sopra riportati giacché legittima l'omologazione dei recidivi reiterati sul presupposto di una pericolosità presunta in via assoluta, qualunque sia il titolo dei delitti oggetto delle precedenti condanne e di quello cui si riferisce l'attuale condanna, nonché qualunque sia l'epoca dei delitti già giudicati.

L'aggravamento sanzionatorio collegato alla mera contestazione della recidiva reiterata (ed alla presunzione di pericolosità ad essa collegata) impone, inoltre, l'irrogazione di pene elevate, a prescindere dalla graduazione delle stesse alla effettiva gravità dei fatti.

Sotto questo profilo il divieto introdotto dalla norma censurata collide altresì con i principi ricavabili dagli artt. 25, comma 2, e 27, commi 1 e 3, della Costituzione.

La finalità del giudizio di comparazione previsto dall'art. 69 c.p., laddove attribuisce al giudice la valutazione della prevalenza od equivalenza in caso di concorso di circostanze aggravanti ed attenuanti, è quella di giudicare il fatto delittuoso nella sua interezza e complessità, tenuti presenti anche le circostanze inerenti alla persona del colpevole e gli elementi, positivi o negativi, che qualificano il reato ed il suo autore laddove significativi e decisivi; ciò al fine di conseguire il perfetto adeguamento della pena al caso concreto.

Il principio di legalità garantito dall'art. 25, comma 2, Cost., sancisce un legame indissolubile tra la sanzione penale e la commissione di un «fatto», senza consentire la punizione della mera pericolosità del reo o il suo atteggiamento interiore.

Alla ineliminabile funzione retributiva della pena deve, inoltre, essere associata quella rieducativa, in termini di necessaria coesistenza, senza possibilità di obliterazione dell'una a vantaggio dell'altra.

Pertanto, solo l'adeguamento della risposta punitiva al caso concreto, attraverso l'individualizzazione di una pena che tenga conto dell'effettiva entità e delle caratteristiche del singolo caso contribuisce a rendere operativo il principio della responsabilità penale «personale», finalizzando la pena nella prospettiva indicata dall'art. 27, comma 3, Cost. e garantendo l'attuazione dell'eguaglianza del cittadino di fronte alle pene, intesa come proporzione rispetto alle «personali» responsabilità.

Al contrario, la norma introdotta dalla legge n. 251/2005 nel testo dell'art. 69, comma 4, c.p., escludendo per il caso del recidivo reiterato il giudizio di prevalenza delle circostanze attenuanti, impedisce al giudice di adeguare la pena al caso concreto, imponendo l'irrogazione di pene sproporzionate rispetto alla effettiva gravità del fatto e vanificando la funzione rieducativa della sanzione penale e le sue finalità di prevenzione generale e speciale.

Analoghe considerazioni possono svolgersi in relazione al vincolo imposto dall'art. 81, comma 4 c.p. in relazione alla misura dell'aumento di pena previsto per i recidivi nel caso di cui al comma 4 dell'art. 99 c.p., non inferiore ad un terzo della pena stabilita per il reato più grave e, nel caso di specie, anche con determinazione nel minimo edittale della pena base, non inferiore, per la pena detentiva, ad otto mesi di reclusione, a fronte di lesioni, seppure aggravate, di limitata gravità (abrasione giudicata guaribile in tre giorni).

La questione rilevata d'ufficio appare, dunque, rilevante nel giudizio *de quo* (dovendo il giudice emettere sentenza di condanna a pena non rapportata alla effettiva gravità del fatto, come sopra descritta) e non manifestamente infondata alla luce delle argomentazioni sopra riportate.

P. Q. M.

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

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 69, comma 4, c.p., ed 81, comma 4, c.p., nel testo di cui agli artt. 3 e 5, comma 1, legge n. 251/2005, nella parte in cui pongono il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle circostanze aggravanti nel caso previsto dall'art. 99, comma 4, c.p., e stabiliscono che la misura dell'aumento di pena per la continuazione previsto per i recidivi nel caso di cui al comma 4 dell'art. 99 c.p. non possa essere inferiore ad un terzo della pena stabilita per il reato più grave, per contrasto con gli artt. 3, 25, comma 2 e 27 commi 1 e 3 della Costituzione.

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

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

Cagliari, addì 7 febbraio 2007

Il giudice: CANNAS

N. 488

*Ordinanza del 6 marzo 2007 emessa dal Tribunale di Roma
nel procedimento penale a carico di Cestiè Filippo*

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

- Codice penale, art. 69, comma quarto, come modificato dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 27.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e di sospensione del giudizio art. 23, legge n. 87 del 1953;

A scioglimento della riserva di cui al verbale d'udienza in data 16 febbraio 2007;

Pronunziando nel procedimento penale a carico di Filippo Cestiè, imputato del reato di cui all'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 «perché illecitamente deteneva totali grammi 0,610 di sostanza stupefacente denominata eroina, pari a 6 singole dosi, delle quali 1 (una,) cedeva a Mohamed Abl El Aziz. In Roma il 13 gennaio 2007. Con recidiva specifica reiterata ed infraquinquennale»;

Udita l'istanza, avanzata all'udienza in data 16 febbraio 2007, con cui l'avv. Fabrizio Pennesi, difensore d'ufficio dell'imputato, sollevava la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, codice penale, come novellato dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, per sospetta violazione degli artt. 3, 24 e 27 della Costituzione;

Esaminati gli atti;

O S S E R V A

1. — La questione sollevata dalla difesa appare rilevante per il giudizio e non manifestamente infondata.

2. — Filippo Cestiè veniva tratto in arresto in data 13 gennaio 2007 per il reato di cui all'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (fatto meglio descritto in epigrafe), e presentato dalla polizia giudiziaria all'udienza del 15 gennaio 2007 per la convalida ed il contestuale giudizio.

Convalidato l'arresto ed applicata la misura cautelare della custodia in carcere, si disponeva procedersi a giudizio nelle forme del rito direttissimo.

Alla successiva udienza del 20 gennaio 2007 — cui il processo slittava per concessione del chiesto termine a difesa — la difesa dell'imputato preannunciava una richiesta di applicazione di pena concordata, sub-specie di lavoro di pubblica utilità, ai sensi dell'art. 73, comma 5-bis, d.P.R. n. 309 del 1990, all'uopo chiedendo rinvio per munirsi di documentazione sanitaria sullo stato di tossicodipendenza dell'imputato.

All'udienza del 16 febbraio 2007 la difesa, nell'illustrare la richiesta di applicazione di pena concordata, ai sensi dell'art. 444 c.p.p., sollevava la predetta questione di legittimità costituzionale del novellato art. 69, quarto comma, c.p., che impedirebbe il contenimento della pena nei limiti edittali di cui all'art. 73, quinto comma, d.P.R. n. 309 del 1990, aggravando in maniera sproporzionata il trattamento punitivo per il reato effettivamente commesso. Il pubblico ministero si rimetteva al tribunale.

3. — Con memoria integrativa depositata in data 27.2.2007 il difensore, maggiormente esplicando il contenuto delle censure mosse all'attuale disposto dell'art. 69 c.p., come novellato dalla legge n. 251 del 2005, evidenziava:

un primo profilo di contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in relazione alla notevole ed ingiustificata discriminazione operatasi in danno degli imputati recidivi reiterati, che si vedrebbero sanzionati con pene fino a cinque volte superiori a quelle irrogabili, per il medesimo fatto, nei confronti degli imputati comuni: come nel caso di specie, ove, pur in presenza di una condotta astrattamente riconducibile all'ipotesi di cui all'art. 73, quinto comma, d.P.R. n. 309 del 1990, punita con pena minima di anni uno di reclusione, la pena da irrogare dovrebbe invece commisurarsi ad un minimo edittale di anni sei di reclusione previsto per la fattispecie base di cui all'art. 73, primo comma, d.P.R. n. 309 del 1990;

un secondo profilo di contrasto con l'art. 3 della Costituzione, poiché, imponendo di determinare il trattamento punitivo non in base al fatto compiuto, ma solo al numero, al tipo ed alla frequenza dei reati in precedenza commessi, la suddetta norma vanificherebbe ogni potere discrezionale del giudice in ordine all'applicazione della pena ed alla valutazione della personalità del reo, ai sensi degli artt. 132 e 133 c.p.;

un ulteriore profilo di contrasto con l'art. 24 della Costituzione, in relazione alla menomazione del diritto di difesa ed alla violazione dei principi del c.d. giusto processo, per effetto di un meccanismo che, in presenza di gravi indizi di colpevolezza, ridurrebbe di fatto le possibilità della difesa all'unica opzione del rito alternativo, al fine di contenere il più possibile la pena e così di adeguarla all'effettiva gravità del fatto commesso;

un profilo di contrasto, infine, con l'art. 27 della Costituzione, poiché la negazione di un completo giudizio di comparazione tra circostanze di segno opposto condurrebbe — soprattutto per ipotesi di reato quali quella in esame — ad irrogare pene assolutamente sproporzionate ed inutilmente punitive, che, vissute dal condannato come espressione di profonda ingiustizia in relazione ai diversi trattamenti sanzionatori riservati a comportamenti analoghi di soggetti incensurati, gli impedirebbero di comprendere l'effettivo disvalore del fatto commesso e di vivere la pena come percorso di reinserimento nella società.

4. — Ulteriori considerazioni vanno svolte riguardo alla rilevanza della questione nel presente giudizio, a supporto di quanto già accennato nell'istanza difensiva e nella memoria.

4.1. — Tutte le circostanze del caso concreto ed, in particolare, la minima quantità di sostanza stupefacente fatta oggetto di cessione (pari ad una sola dose di eroina) e per il resto detenuta (pari a cinque dosi) depongono per la minima offensività penale della condotta: il che indurrebbe a ritenere senz'altro sussistente l'ipotesi del fatto di lieve entità prevista dall'art. 73, quinto comma, d.P.R. n. 309/1990.

Al riguardo, la suprema Corte di cassazione a sezioni unite ha già da tempo autorevolmente e condivisibilmente affermato che detta ipotesi normativa configura non una fattispecie autonoma di reato, ma una circostanza attenuante ad effetto speciale, essendo essa correlata ad elementi (i mezzi, le modalità, le circostanze dell'azione, la qualità e la quantità delle sostanze) che non mutano, nell'obiettività giuridica e nella struttura, le fattispecie previste dai primi commi dell'articolo, ma — conformemente del resto a quanto sempre ritenuto dal supremo Collegio in presenza di espressioni normative relative ai «fatti di lieve entità» — attribuiscono ad esse solo minore valenza offensiva e grado di pericolosità (*cf.*, sul punto, Cass., sez. un., 31 maggio 1991, Parisi).

Detto principio, costantemente seguito dalla successiva giurisprudenza di legittimità sì da divenire diritto vivente, conserva intatta la sua validità, non essendone mutati i presupposti argomentativi di fondo, anche a seguito dei successivi interventi normativi incidenti sul Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope (d.P.R. n. 309 del 1990), sino all'ultimo, costituito dalla legge 21 febbraio 2006, n. 29.

Detta ultima novella rafforza anzi il suddetto convincimento, laddove elimina in radice l'argomento letterale utilizzato dai fautori della tesi contraria, desumibile dal disposto del previgente art. 90, d.P.R. n. 309 del 1990, il quale stabiliva, in tema di sospensione dell'esecuzione della pena detentiva, che «la stessa disposizione si applica per i reati previsti dall'art. 73, comma 5...».

Ebbene, il menzionato art. 90, nella sua nuova formulazione, non contiene più il predetto, equivoco riferimento ai «reati» di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990; mentre, per altro verso, rimane fermo l'argomento di segno opposto, desumibile dalla lettera dell'art. 380, secondo comma, lett. *h*), c.p.p., come sostituito dall'art. 2 decreto-legge n. 247 del 1991, convertito, in legge n. 314 del 1991, il quale definisce espressamente come «circostanza» la fattispecie prevista dal quinto comma dell'art. 73 d.P.R. n. 309 del 1990.

4.2. — Dal rilievo che trattasi inequivocabilmente — anche nell'attuale regime normativo — di circostanza attenuante, sia pure ad effetto speciale, discende che essa, ove concorrano circostanze di segno opposto, è soggetta all'obbligatorio giudizio di comparazione di cui all'art. 69, quarto comma, c.p.

Non è applicabile, infatti, al riguardo, la disposizione di cui all'art. 63, terzo comma, c.p. («Quando per una circostanza la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato o si tratta di circostanza ad effetto speciale, l'aumento o la diminuzione per le altre circostanze non opera sulla pena ordinaria del reato, ma sulla pena stabilita per la circostanza anzidetta»), riferendosi detta disposizione esclusivamente al concorso di circostanze omogenee, ossia al concorso di circostanze tutte aggravanti o tutte attenuanti (*cf.* Cass., sez. VI, 15 ottobre 2002, Mazzei).

Per converso, al concorso di circostanze eterogenee deve applicarsi l'art. 69, quarto comma, c.p., il quale espressamente estende l'applicabilità delle «disposizioni precedenti» (ossia l'obbligatorio giudizio di comparazione) alle «circostanze inerenti alla persona del colpevole e a qualsiasi altra circostanza per la quale la legge stabilisca una pena di specie diversa o determini la misura della pena in modo indipendente da quella ordinaria del reato» (*cf.* Cass., sez. VI, 15 ottobre 2002, Mazzei).

È pertanto obbligatorio — come già premesso — il giudizio di comparazione tra la circostanza attenuante ad effetto speciale prevista dall'art. 73, quinto comma, d.P.R. n. 309 del 1990 e le circostanze aggravanti eventualmente ritenute, in esse ricompresa la recidiva (circostanza inerente la persona del colpevole): con la conseguenza che, in caso di equivalenza, «si applica la pena che sarebbe inflitta se non concorresse alcuna di dette circostanze», ai sensi dell'art. 69, terzo comma, c.p. (*cf.* Cass., sez. VI, 15 ottobre 2002, Mazzei).

4.3. — Nel caso di specie, alla riconoscibile attenuante della lieve entità del fatto si contrappone la contestata recidiva reiterata, che è evidentemente sussistente.

L'imputato Filippo Cestiè risulta, infatti, essere stato condannato in sede penale diverse volte, per reati, in gran parte specifici, che vanno dal 5 maggio 1982 al 15 gennaio 2004; ed in un caso, peraltro, pure con espressa contestazione di recidiva, ai sensi dell'art. 99 c.p. (*cf.* sentenza del Tribunale di Roma in data 20 marzo 2003, annotata sul certificato del casellario giudiziale in atti).

Appare perciò indubitabile che ricorre nella specie l'aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, c.p.

4.4. — Orbene, l'art. 3 legge 5 dicembre 2005, n. 251, ha così sostituito il quarto comma dell'art. 69 c.p.: «Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle circostanze inerenti alla persona del colpevole, esclusi i casi previsti dall'articolo 99, quarto comma, nonché dagli articoli 111 e 112, primo comma, numero 4), per cui vi è divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle ritenute circostanze aggravanti, ed a qualsiasi altra circostanza per la quale la legge stabilisca una pena di specie diversa o determini la misura della pena in modo indipendente da quella ordinaria del reato»: laddove l'effettiva novità risiede nell'aggiunta, nel corpo del vecchio testo, della locuzione «esclusi i casi previsti dall'articolo 99, quarto comma, nonché dagli articoli 111 e 112, primo comma, numero 4), per cui vi è divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle ritenute circostanze aggravanti».

Siffatta novella all'evidenza impedisce, nell'ipotesi di recidiva reiterata, che eventuali circostanze attenuanti possano essere valutate più che equivalenti rispetto alla recidiva medesima: con l'effetto di imporre l'irrogazione della pena prevista per la fattispecie base anche in ipotesi in cui la complessiva valutazione di tutti gli elementi del caso concreto, ai fini della determinazione di una pena perfettamente adeguata all'effettiva gravità del fatto, avrebbe indotto il giudicante ad assegnare prevalenza alle riconosciute circostanze attenuanti.

Nel caso di specie, il minimo quantitativo di sostanza stupefacente fatta oggetto di cessione, nonché il minimo quantitativo di sostanza stupefacente detenuta, la risalenza dei precedenti penali pur specifici (l'ultimo dei quali si riferisce a fatto di due anni prima), il difetto di ulteriori dati sintomatici di un'attività professionale o di un'organizzazione di mezzi, anche rudimentali, finalizzata allo spaccio, o di attuale continuità nell'attività di cessione, sono tutti elementi che indurrebbero a dare prevalenza alla circostanza attenuante del fatto di lieve entità sulla contestata recidiva, sì da contenere equamente la pena detentiva tra uno e sei anni di reclusione, e la pena pecuniaria tra 3.000 e 26.000 euro di multa.

Come si è visto, siffatta conclusione è impedita dal divieto di prevalenza imposto dal novellato art. 69, quarto comma, c.p., in virtù del quale la pena minima da infliggere all'imputato, prima dell'applicazione della diminuzione di rito, sarebbe quella di anni sei di reclusione ed euro 26.000 di multa: pena che appare manifestamente sproporzionata e non adeguata rispetto alla condotta posta effettivamente in essere dall'imputato.

4.5. — In virtù dei rilievi che precedono appare evidente la rilevanza della questione per la decisione del presente giudizio, attenendo essa ai limiti edittali di cui le parti richiedenti ed il giudicante devono tenere conto ai fini della determinazione della pena irroganda.

5. — Talune precisazioni merita, inoltre, il punto circa la non manifesta infondatezza della questione.

5.1. — Il sospetto di incostituzionalità dell'art. 69, quarto comma, c.p., come novellato dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, nasce anzitutto in relazione all'art. 27 della Costituzione, il quale stabilisce, al terzo comma, che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

La norma appare in contrasto con la finalità rieducativa della pena laddove impedisce al giudice, anche quando questi lo ritenesse necessario nell'ottica fissata dal citato art. 27 Cost. e secondo i generali criteri imposti dall'art. 133 c.p., di formulare un giudizio di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle ritenute aggravanti.

La finalità del giudizio di comparazione tra concorrenti circostanze di segno opposto è, infatti, proprio quella di apprezzare in modo pieno e completo la personalità del colpevole e l'effettiva entità del fatto per conseguire il perfetto adattamento della pena al caso concreto (*cf.* Cass., sez. IV, 28 giugno 2005, n. 30432, P.G. Milano in proc. Matti).

In tal senso, la limitazione normativa vulnera fortemente il potere-dovere del giudice di pervenire ad una determinazione della pena realmente aderente alla complessiva personalità dell'imputato ed alla sua effettiva condotta: così frustrando la finalità rieducativa della pena, e presupponendo ontologicamente un trattamento sanzionatorio proporzionato all'effettiva gravità del fatto commesso.

5.2. — Il sospetto di incostituzionalità della citata norma riguarda pure l'art. 3 della Costituzione.

La norma appare infatti lesiva del principio di eguaglianza, laddove quest'ultimo si traduce per il legislatore in un imperativo di ragionevolezza delle differenziazioni ed equiparazioni operate.

Sotto tale profilo, precludere in assoluto il giudizio di prevalenza conduce ad accomunare nel medesimo trattamento sanzionatorio condotte di gravità estrema e condotte di gravità modestissima, che ben altro trattamento meriterebbero se fossero isolatamente considerate, come imporrebbe un sistema penale che resta tuttora incentrato sul fatto offensivo prima ancora che sulla personalità del reo.

Ma analogo appiattimento dei trattamenti sanzionatori si registrerebbe all'interno della stessa categoria dei recidivi: nella determinazione della pena — condizionata dal suddetto divieto di prevalenza — dovrebbe comunque prescindere, in misura non marginale, non solo dal complessivo atteggiarsi del fatto ma anche dalla stessa personalità dell'imputato: parificandosi, ad esempio, i casi di imputati i quali fossero ritenuti meritevoli di una pluralità di attenuanti ai casi di imputati ai quali fosse invece riconosciuta una sola circostanza attenuante; i casi di recidivi per reati c.d. «bagatellari» o comunque di modesta gravità ai casi di recidivi per reati gravissimi; i casi di recidivi per reati assai risalenti nel tempo ai casi di recidivi per reati recentemente commessi.

Le inevitabili ripercussioni sulla proporzionalità della pena rispetto al fatto sono tanto più evidenti in casi, come quello in esame, in cui la fattispecie incriminatrice base è punita con pena minima edittale cinque volte superiore a quella prevista per la corrispondente fattispecie attenuata del fatto di lieve entità.

Siffatto altissimo minimo edittale di pena difficilmente indurrebbe, nella ordinarietà dei casi, a discostarsi dal limite medesimo: il che contribuirebbe, anche per questa via, ad appiattire la risposta sanzionatoria di fronte a reati di gravità differenziata.

Sotto il medesimo profilo, merita infine di essere ulteriormente considerato per i reati di competenza del giudice di pace l'art. 52, terzo comma, d.lgs. n. 274 del 2000 continua a prevedere un'ipotesi di bilanciamento di opposte circostanze con giudizio di prevalenza sull'aggravante della recidiva reiterata (infraquinquennale) («nei casi di recidiva reiterata infraquinquennale, il giudice applica la pena della permanenza domiciliare o quella del lavoro di pubblica utilità salvo che sussistano circostanze attenuanti ritenute prevalenti o equivalenti»).

L'attuale vigenza di tale norma, non interessata dall'intervento normativo operato con la legge n. 251 del 2005, è fonte di ulteriori perplessità sulla legittimità costituzionale del novellato art. 69, quarto comma, c.p.: il quale, per i reati attualmente di competenza del giudice di pace ed in relazione all'aggravante della recidiva reiterata infraquinquennale, consente quel giudizio di prevalenza negato, per i reati di competenza dei giudici superiori, in caso di mera recidiva reiterata.

6. — Il riscontrato conflitto non appare superabile con interpretazione adeguatrice, non consentendo né il tenore letterale del novellato art. 69, quarto comma, c.p. né quello delle altre norme qui espressamente considerate, interpretazione diversa da quella sostenuta in punto di rilevanza della questione.

7. — Tali sono i motivi per cui appare rilevante e non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità dell'art. 69, quarto comma, codice penale, come novellato dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui, nei casi previsti dall'articolo 99, quarto comma, c.p., stabilisce divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle ritenute circostanze aggravanti.

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 dell'art. 69, quarto comma, codice penale, come novellato dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui, nei casi previsti dall'articolo 99, quarto comma, c.p., stabilisce divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle ritenute circostanze aggravanti, per violazione degli articoli 3, 24 e 27 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

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

Roma, addì 6 marzo 2007

Il giudice: SESTITO

N. 489

*Ordinanza dell'8 novembre 2006 emessa dal Tribunale di Padova
nel procedimento civile promosso dal Lizier Angelo contro Salmini Sturli Alberto ed altri*

Filiazione - Azione per la dichiarazione giudiziale di paternità o di maternità naturale in caso di morte del presunto genitore - Legittimazione passiva degli eredi - Riferimento alla sentenza della Corte di Cassazione a sezioni unite n. 21287/2005 - Omessa previsione della possibilità di nominare un curatore speciale quale legittimato passivo dell'azione in caso di premorienza del presunto genitore e dei suoi eredi - Denunciata lesione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Asserita lesione del diritto di difesa.

- Codice civile, art. 276.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL TRIBUNALE

Nella causa sub R.G. n. 817/2006 proposta da Lizier Angelo, rappresentato ed assistito dagli avv. Enrico Cornelio, Claudia Cornelio e Mirella Ventura, nei confronti di Salmini Sturli Alberto, Salmini Sturli Antonella, Salmini Sturli Nicolò, Salmini Sturli Stefano, contumaci; ha pronunciato la seguente ordinanza.

Osserva il Collegio, che, con la sentenza delle sezioni unite n. 21287/05 la Corte di cassazione ha risolto il contrasto attinente alla corretta esegesi dell'art. 276 c.c. in ordine all'individuazione dei soggetti nei cui confronti va proposta la domanda per la dichiarazione giudiziale di paternità o maternità naturale nel caso di morte del preteso genitore. La Corte, allineandosi alla dottrina dominante e alla precedente pronuncia del 17 febbraio 1987, n. 1693, ha ritenuto che la legittimazione passiva in ordine all'azione in esame spetti solo agli eredi del preteso genitore, con riconoscimento agli altri soggetti, comunque portatori di un interesse contrario all'accoglimento della domanda della facoltà di intervenire nel giudizio, e ciò sulla base del disposto normativo, particolarmente chiaro, della omessa indicazione, fra i legittimati, degli aventi causa o di «chiunque vi abbia interesse» e della considerazione che l'azione non ha finalità esclusivamente successoria quando, in particolare, sia proposta da discendenti non eredi. La Corte di cassazione ha poi evidenziato come tale interpretazione sia conforme alla «ratio» del legislatore che voluto consentire all'attore un'agevole individuazione dei soggetti contro i quali proporre l'azione.

Questo Collegio ritiene inammissibile la richiesta svolta da parte attrive di sospensione del giudizio per proporre la procedura di cui all'art. 274 c.c. per la nomina di curatore speciale al genitore sig. Nicolò Salmini. Nel caso di specie il vuoto normativo con può essere colmato dall'interpretazione analogica dell'istituto previsto dall'art. 274 c.c., potendo tale operazione ermeneutica aver luogo solo in presenza di casi governativi della stessa «ratio».

Ciò premesso, ad avviso del Collegio l'interpretazione dell'art. 276 c.c., come peraltro già rilevato dalla stessa Corte di cassazione, comporta la possibile incostituzionalità della norma nella parte in cui non prevede nel caso di morte del genitore e degli eredi diretti di questi, la possibilità, per colui che voglia far accertare la propria paternità o maternità naturale, di agire comunque nei confronti di un curatore speciale nominato dal Giudice del defunto genitore.

Verrebbe infatti in caso contrario a crearsi una ingiustificata disparità di trattamento tra il figlio naturale di cui genitore o eredi siano in vita, che potrà agire in giudizio per far accertare il proprio «status», e colui che voglia agire in giudizio per ottenere il medesimo accertamento e non possa farlo per essere già defunti i legittimati passivi del giudizio. Tale interpretazione si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione in quanto crea, tra titolari di situazioni giuridiche uguali, una diversità di trattamento non giustificabile sulla base dei principi dell'ordinamento giuridico vigente, nonché con l'art. 24 della Costituzione in quanto confisca ingustamente al soggetto la possibilità di aderire l'autorità giudiziaria per far accertare il proprio «status» di figlio naturale.

In considerazione di quanto premesso appare quindi non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 276 c.c., così come interpretata dalle sezioni unite della Corte di cassazione della sentenza n. 21287/05 per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione.

P. Q. M.

Sospende il presente giudizio;

Rimette gli atti alla Corte costituzionale per la sua decisione.

Padova, addì 6 ottobre 2006

Il Presidente: RASI CALDOGNO

07C0864

N. 490

Ordinanza del 30 gennaio 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania, sul ricorso proposto da comune di Calatabiano ed altri contro Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e tutela delle acque ed altri.

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

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

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza, ai sensi dell'art. 23, comma 2, legge n. 87/1953, sul ricorso n. 1232/05 R.G., proposto Comune di Calatabiano (CT), rappresentato e difeso da Scuderi avv. Andrea e Calanni avv. Rosario con domicilio eletto in Catania, via V. Giuffrida, 37 presso Scuderi avv. Andrea;

Contro Commissario delegato per emergenza rifiuti e tutela acque; Presidenza Consiglio dei ministri - Dipartimento protezione civile; Ministero dell'interno e per il coordinamento protez. civile; Presidenza della Regione Siciliana; Assess.reg/le territorio ed ambiente - Dipart. urbanistica; Ufficio del genio civile di Catania; Soprintendenza beni culturali ed ambientali Catania;

tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato, con domicilio eletto in Catania, via Vecchia Ognina, 149, presso la sua sede; la Provincia regionale di Catania, rappresentato e difeso dall'avv. Ferlito Alfio Maria, con domicilio eletto in Catania, via Umberto, 265, presso la sua sede; l'Azienda unità sanitaria locale n. 3 - Catania, in persona del legale rappresentante *pro tempore*; il Comune di Fiumefreddo di Sicilia (CT), in persona del sindaco, legale rappresentante *pro tempore*; il Comune di Piedimonte Etneo (CT), in persona del legale rappresentante *pro tempore*; la Società Altecoen S.p.A., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Fulvia Fazzi, con domicilio eletto in Catania, via Crociferi 60, presso l'avv. Bianca Pellegrino; e nei confronti di Sicil Power S.p.A., rappresentata e difesa dall'avv. Briguglio Carmelo ed Abbamonte Andrea, con domicilio eletto in Catania, piazza Lanza, 18/A, presso D'Alessandro avv. Nicolò; ed inoltre: Comuni di: Catania, Messina, Paternò, Caronia, Rometta, ciascuno in persona del proprio Sindaco, legale rappresentante *pro tempore*; ATO: Catania 1, Catania 2, Catania 3, Catania 4, Messina 1, Messina 2, Messina 3, Messina 4, ciascuno in persona del proprio legale rappresentante *pro tempore*; Società: D.G.I. Daneco Gestione Impianti S.p.A., Waste Italia S.p.A., Siemens S.p.A., Techinp Italy S.p.A., DB Group S.p.A., Altecoen S.p.A., ciascuna in

persona del proprio legale rappresentante *pro tempore* quest'ultima rappr. e difesa dall'avv. Fulvia Fazzi, con domicilio eletto in Catania, via Crociferi, 60 c (avv. Pellegrino); e con l' intervento *ad adiuvandum* del Comune di Fiumefreddo, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*, rappr. e difeso dall' avv. Scuderi Andrea, con domicilio eletto in Catania via V. Giuffrida, 37; Comune di Catania, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Patanè dell'Avvocatura dell'ente, con domicilio eletto presso la sede di quest'ultima in Catania, via G. Oberdan, 141; per l'annullamento dell'ordinanza del commissario delegato per l'emergenza rifiuti e tutela delle acque in Sicilia del 1° marzo 2005 numero 183, comunicata al comune il 9 marzo 2005, nella parte in cui è stato approvato il progetto proposto la società concessionaria per la realizzazione di una stazione di trasferimento nel comune di Calatabiano; del D.P.C.M. 23 dicembre 2004, recante la proroga della dichiarazione stato di emergenza nel settore dei rifiuti fino alla data del 31 dicembre 2005, già dichiarata con il D.P.C.M. del 22 gennaio 1999; dell'ordinanza ministeriale n. 2983 del 31 maggio 1999, recante interventi per fronteggiare la situazione di emergenza determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti urbani nella Regione Sicilia, che ha nominato il Presidente della Regione Sicilia Commissario Delegato; dell' Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 333/4/2004 con cui sono stati confermati fino alla cessazione dello stato di emergenza i poteri già conferiti al commissario delegato Presidente della Regione Siciliana con l'ordinanza ministeriale 31 maggio 1999 numero 2983; del verbale della conferenza dei servizi del 29 luglio 2004, tenutasi *ex art. 27 del d.lgs. n. 22/1997*;

Visto il ricorso introduttivo del giudizio;

Visti. gli atti e i documenti depositati con il ricorso;

Vista la domanda di sospensione della esecuzione del provvedimento impugnato;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di: Assess.reg/le territorio ed ambiente - Dipart. urbanistica, Commissario delegato per emergenza rifiuti e tutela acque, Ministero dell'interno e per il coordinamento protez. civile, Presidenza Consiglio. dei ministri - Dipartimento protezione civile, Regione Sicilia, Sicil Power S.p.A., Soprintendenza beni culturali ed ambientali Catania, Ufficio del genio civile di Catania, Ministero dell'ambiente e tutela del territorio, Assessorato regionale lavori pubblici, Comune di Fiumefreddo (atto di costituzione in giudizio *ad adiuvandum*), Provincia regionale di Catania, Altecoen S.p.A., Comune di Catania (atto di costituzione in giudizio *ad adiuvandum*).

Udito nella Camera di Consiglio del 6 aprile 2006 il relatore ref. Salvatore Gatto Costantino;

Uditi gli avvocati come da verbale;

Vista la documentazione tutta in atti;

Ritenuto in fatto ed in diritto quanto segue:

IN FATTO

Espone il comune ricorrente che la Società Sicilpower ha chiesto al Commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Sicilia l'approvazione del sistema di gestione integrato proposto, unitamente al progetto afferente la realizzazione di una stazione di trasferimento in C.da Maimone del comune di Calatabiano, ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. n. 22/1997.

Espressasi sul progetto la Commissione per la V.I.A. col parere n. 591 del 10 giugno 1994, in senso favorevole, con richiesta di integrazioni documentali rivolta al Commissario per l'emergenza, quest'ultimo convocava la conferenza dei servizi *ex art. 27 d.lgs. n. 22/1997 cit.*, per il 29 luglio 2004, in seno alla quale il Sindaco del comune di Calatabiano si esprimeva in senso contrario all'approvazione del progetto. Non avendo la Conferenza dei servizi tenuto conto delle osservazioni proposte dal Sindaco del comune di Calatabiano, quest'ultimo ente reiterava le proprie deduzioni con nota del 19 agosto del 2004, insistendo, anche con apposita deliberazione consiliare, sul rigetto del progetto.

Il commissario delegato, invece, con l'ordinanza n. 532 del 2 marzo 2005, ha espresso il proprio parere favorevole al progetto.

Avverso i suddetti atti della procedura, ha quindi proposto il comune di Calatabiano l'odierno ricorso, sollevando varie censure meglio artolate in atti.

Si sono costituiti in giudizio l'Avvocatura di Stato e la società ricorrente, difendendo la legittimità del provvedimento impugnato e chiedendo il rigetto del ricorso avverso.

È intervenuto *ad adiuvandum* il comune di Fiumefreddo.

Alla Camera di consiglio del 21 giugno 2005 è stata disposta dal collegio la integrazione del contraddittorio, eseguita nei termini e con le modalità ivi prescritte (ricorso notificato il 29 luglio 2005 e depositato con le relate di notifica il 16 settembre successivo).

Il 26 settembre 2005 ha depositato propria memoria di costituzione la società «Altecoen S.p.A.» che resiste al ricorso, chiedendone il rigetto.

Il 7 ottobre 2005 si è costituito, *ad adiuvandum*, il comune di Catania, che, aderendo alle difese della ricorrente, chiede l'annullamento degli atti impugnati.

Alla Camera di consiglio del 6 aprile 2006, il ricorso è stato chiamato per la trattazione del regolamento di competenza proposto dalla controinteressata (con il ricorso notificato il 29 giugno 2005 e depositato il 21 luglio successivo) con la quale si eccepisce che la cognizione del gravame proposto con ricorso di cui sopra spetta al TAR Lazio ed è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Parte ricorrente impugna l'ordinanza commissariale di espressione di parere favorevole e di approvazione del progetto relativo all'impianto rilasciata a favore della società controinteressata.

1) Il ricorso è rivolto avverso un provvedimento adottato all'esito di una procedura posta in essere dal presidente della Regione nell'esercizio dei poteri a questo conferiti in qualità di Commissario delegato di protezione civile per l'emergenza rifiuti e tutela delle acque nella Regione Sicilia (D.P.C.M. 2983 del 31 maggio 1999). Pertanto, il Collegio deve affrontare, necessariamente e preliminarmente, la questione relativa alla competenza inderogabile recentemente attribuita al T.a.r. del Lazio per la cognizione di vicende quale quella in esame.

Tale competenza sorge per effetto della norma di cui alla legge n. 21/2006, pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* n. 23 del 28 gennaio 2006, che, all'art. 3, per quel che qui rileva dispone: ... (*omissis*) — «2-bis. In tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'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.

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'articolo 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.

2-quater. Le norme di cui ai commi 2-bis e 2-ter si applicano anche ai processi in corso. L'efficacia delle misure cautelari adottate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2-bis permane fino alla loro modifica o revoca da parte del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, cui la parte interessata può riproporre il ricorso».

Osserva il Collegio che la fattispecie in esame è attratta nell'applicazione della citata legge n. 21/2006, art. 3, in quanto il potere amministrativo posto in essere da parte del Commissario delegato rientra nel novero delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e «consequenziali provvedimenti commissariali applicativi».

Il collegio, pertanto, ritenendola rilevante ai fini della decisione da assumere in ordine alla predetta trasmissione degli atti al T.a.r. Lazio e non manifestamente infondata, solleva questione di legittimità costituzionale del predetto art. 3, e segnatamente del comma 2 nelle sottotrasmissioni *bis*, *ter*, *quater*, come sarà esposto nei seguenti

paragrafi e come già fatto in ordine ad altra fattispecie per la cui decisione è venuta in rilievo la medesima norma (cfr. T.a.r. Sicilia, I, ord. N. 90 del 7 marzo 2006) proprio in relazione all'esame del regolamento di competenza in quella sede proposto, quindi per un caso perfettamente sovrapponibile a quello odierno.

I) La rilevanza della questione ai fini della decisione da assumere è di tutta evidenza. Il collegio sarebbe tenuto, sulla base della normativa sopravvenuta — ove non dubitasse della incostituzionalità di essa e quindi non ritenesse necessario investire il giudice delle leggi della relativa questione — a trasmettere gli atti al T.a.r. Lazio, e ciò per espressa disposizione della nuova disciplina che ne prescrive l'applicazione ai procedimenti pendenti e quindi anche per il procedimento odierno, trattenuto in decisione dopo l'entrata in vigore della disciplina in esame (la quale è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 23 gennaio 2006 ed è entrata in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione).

II) Circa la non manifesta infondatezza e le ragioni che fanno sospettare le norme in esame di incostituzionalità, osserva il collegio che la normativa introdotta dal legislatore con l'art. 3, comma 2, da *bis a quater*, della legge n. 21/2006, contrasta innanzitutto con l'art. 125 della Costituzione, e segnatamente con il principio della articolazione su base regionale degli organi statali di giustizia amministrativa di primo grado ivi espressa («Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica») che implica il rilievo e la garanzia costituzionale della sfera di competenza dei singoli organi predetti.

Non appaiono, all'evidenza, manifeste o comunque sufficienti ragioni logiche o di coerenza istituzionale per derogare a tale sfera di competenze costituzionalmente garantita nella materia di cui trattasi quando, come nel caso in esame, le singole situazioni di emergenza hanno rilievo spiccatamente locale con conseguente efficacia locale dei relativi provvedimenti adottati dai soggetti delegati alla cura delle varie situazioni emergenziali, anche se (arg. *ex art.* 2 comma 1 lett. «c» della legge n. 225/1992, richiamato dall'art. 5, comma 1, legge cit.) essi sono adottati per fare fronte a situazioni che «per intensità ed estensione debbono essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari.

III) Anzi, sotto questo aspetto, la norma è altresì contraddittoria ed irrazionale in quanto sottopone al medesimo trattamento processuale situazioni disparate e differenti tra di loro.

In questo quadro, l'art. 5 comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, richiama, ai fini della applicazione dell'intera disposizione normativa, i casi in cui (*ex art.* 2, comma 1, lett. «c» della legge n. 225/1992) sia necessario fare fronte con mezzi e poteri straordinari alle calamità naturali, catastrofi o gli altri eventi che richiedano tale intervento per intensità ed estensione. La previsione di cui alla legge n. 21/2006 radica la competenza del T.a.r. Lazio in tutti i casi in cui sia dichiarato lo stato di emergenza ai sensi del comma 1 dell'art. 5 appena citato e quindi con esclusione dei casi di intervento di protezione civile per gli eventi che possano essere affrontati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria (art. 2, lett. «a») e di quelli che richiedano intervento coordinato di questi ultimi (art. 2, lett. «b»).

Quindi, il sistema della Protezione Civile è articolato in vari livelli di intervento, contraddistinti dal corrispondente grado di ampiezza della situazione emergenziale. Sicché per ogni tipologia territoriale e «qualitativa» della situazione di emergenza è chiamato ad intervenire in merito il «livello» di governo più vicino alla concreta dimensione delle comunità colpite e della natura dell'emergenza, 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 qualsiasi controversia insorga nell'esercizio del potere di protezione civile, facendo leva solo sulla necessità che esso presupponga l'intervento *extra ordinem* e quindi a dispetto dell'articolazione del potere previsto dalla legge n. 225/1992, posto che assegna la competenza funzionale a conoscere delle relative questioni al T.a.r. Lazio (e quindi spinge l'interprete a dover ritenere che il legislatore abbia cristallizzato una valutazione di rilevanza nazionale di qualsiasi questione, inerente la Protezione Civile, richieda interventi *extra ordinem*).

Il problema acquista uno spessore considerevole se solo si riflette sul fatto che, «ordinariamente» tali provvedimenti *extra ordinem* delegano quali commissari per l'emergenza il Presidente della Regione o altri organi locali già titolari di poteri propri in quella materia; in tal senso, spesso non fanno altro che «istituire» poteri e pro-

grammi di emergenza affidandoli quindi (per nomina o delega), a quegli stessi organismi regionali o comunque locali che con i poteri ordinari loro conferiti dall'Ordinamento non hanno saputo fare fronte alle cause che hanno determinato l'emergenza (come il caso dell'emergenza rifiuti o dell'emergenza idrica, o dell'emergenza traffico).

Pertanto, l'effetto di tale prassi è essenzialmente quello di rendere i provvedimenti degli organi regionali «rafforzati» sotto il profilo della capacità di derogare a norme dell'Ordinamento; a tale già rilevante «alterazione» dell'Ordinamento medesimo, si aggiunge quindi una ulteriore «tutela» giurisdizionale, sottraendo la cognizione della lite ai T.a.r. regionali su provvedimenti che sono e restano a tutti gli effetti locali per provenienza soggettiva oltre che per effetti, per affidarla ad un unico giudice nazionale con il quale essi non hanno alcun collegamento «naturale».

Appare utile rilevare, in questa sede, come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia espressamente riconosciuto che:

con l'articolo 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'articolo 4, comma 4, della legge della Regione Campania n. 8 del 2004, nella misura in cui essa ha attribuito al Sindaco di Napoli i poteri commissariali dell'ordinanza n. 3142 del 2001 del Ministro dell'interno, dopo la scadenza della emergenza alla cui soluzione tale ordinanza era preordinata, in quanto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione (Corte cost. n. 82/2005).

Tale ragionamento comporta che, in relazione alla legge n. 225/1992 ed all'art. 107, comma 1, lettere *b*) e *c*) d.lgs. n. 112/1998, possiedono rilievo nazionale «solamente» il potere di dichiarare lo stato di emergenza e quello, distinto dal primo seppure ad esso finalisticamente connesso, di derogare a norme dell'ordinamento.

Ne consegue dunque che, sotto questo profilo, la norma in esame è irragionevole per contraddittorietà e disparità di trattamento processuale, poiché utilizza lo stesso trattamento per situazioni del tutto differenti quanto ad ambito territoriale e livello e qualità degli interessi pubblici coinvolti, nonché per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, poiché implicitamente, finisce per attribuire rilievo nazionale anche alle questioni riservate alla competenza regionale.

IV) Ancora, l'aggravio della tutela giurisdizionale, soprattutto ove, come nella specie, esso non sia giustificato da una effettiva natura accentrata (o dall'efficacia estesa a tutto il territorio dei provvedimenti sui quali deve esercitarsi la cognizione del T.a.r. Lazio, comporta indubbia violazione dell'art. 24 della Costituzione, in particolare della possibilità di tutela dei propri diritti ed interessi enunciata al primo comma; detta tutela ne risulta minorata, per la evidente maggiore difficoltà di esercitare le relative azioni presso il T.a.r. del Lazio piuttosto che presso gli organi giurisdizionali localmente istituiti. Ciò vale sia per la fase transitoria in cui i giudizi pendenti trasmigrano al T.a.r. del Lazio, sia per le future nuove controversie che secondo la nuova normativa dovrebbero essere *ab initio* instaurate presso detto T.a.r.

La Corte ha ritenuto, in un caso in cui il legislatore aveva disposto l'estinzione *ope legis* di giudizi pendenti (art. 10, comma primo, legge n. 425/1984), che siffatta disposizione, in quanto «preclude al giudice la decisione di merito imponendogli di dichiarare d'ufficio l'estinzione dei giudizi pendenti, in qualsiasi stato e grado si trovino alla data di entrata in vigore della legge sopravvenuta», perciò stesso «viola il valore costituzionale del diritto di agire, in quanto implicante il diritto del cittadino ad ottenere una decisione di merito senza onerose reiterazioni» (Corte costituzionale, sentenza n. 123 del 1987).

Sebbene la fattispecie in esame sia diversa da quella oggetto della citata pronuncia, il principio tuttavia, ad avviso del collegio, è nello stesso modo applicabile. Accade infatti, nel caso presente, che chi abbia già un giudizio pendente davanti al T.a.r. locale, ed addirittura abbia ottenuto una decisione cautelare, debba proseguire altrove nella propria iniziativa giudiziaria, addirittura (se ne parlerà più diffusamente *infra*) rimanendo esposto ad una seconda pronuncia cautelare sollecitata dalla parte soccombente davanti al giudice adito prima dell'entrata in vigore della legge in questione.

V) Altro profilo di incostituzionalità va ravvisato, inoltre, nella violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge, di cui all'art. 25 della Costituzione. La norma costituzionale ora citata, stabilendo che «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge», esclude, come la stessa Corte costituzionale afferma, «che vi possa essere una designazione tanto da parte del legislatore con norme singolari, che derogano a regole generali, quanto da altri soggetti, dopo che la controversia sia insorta (sentenze n. 419 del 1998; n. 460 del 1994 e n. 56 del 1967)»; il principio è in tali termini, e con tali citazioni dei precedenti, richiamato nella sentenza della Corte n. 393 del 2002). Come la Corte ha insegnato, perché tale principio possa considerarsi rispettato occorre che «... la regola di competenza sia prefissata rispetto all'insorgere della controversia» (sentenza n. 193 del 2003); e basta scorrere le numerose decisioni della Corte costituzionale in materia di principio del giudice naturale per rilevare che è proprio la preesistenza della regola che individua la competenza rispetto al giudizio il criterio fondamentale in base al quale sono state valutate le questioni sollevate.

Tale profilo di incostituzionalità si apprezza particolarmente, ad avviso del collegio, nella parte della disciplina in questione (comma 2-*quater*), che non solo ne dispone l'applicazione ai processi pendenti, ma addirittura consente una riforma dei provvedimenti assunti, in sede cautelare, in tali giudizi pendenti, e ciò ad opera di un organo giurisdizionale pariordinato a quelli di provenienza (trattasi di giudici tutti di primo grado, il T.a.r. del Lazio non essendo un «super-T.a.r.»).

Così facendo, in sostanza, il legislatore ha introdotto un rimedio inedito, che non è di secondo grado e che finisce per costituire un doppiato del già espletato giudizio (cautelare) di primo grado, senza alcuna possibilità di inquadramento tra i rimedi noti e tipizzati (appello, revocazione, reclamo).

Pertanto, anche l'art. 25 della Carta costituzionale risulta vulnerato dalla normativa denunciata dal collegio; e se ne trae conferma da una recente decisione della Corte costituzionale, che, sebbene in relazione a disciplina totalmente diversa, ha avuto modo di affermare un principio generale, che è quello della appartenenza della competenza territoriale alla nozione del giudice naturale precostituito per legge. Precisamente, la sentenza n. 41 del 2006 afferma, anzi, ribadisce (come testualmente 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)».

Per altro, atteso che il principio del doppio grado di giudizio nella giustizia amministrativa, sia in sede cautelare sia in sede di merito, riceve garanzia costituzionale dall'art. 125 della Carta (*cf.* Corte cost., sentenza n. 8 del 1982), si configura un ulteriore profilo di violazione di detta norma. Viene infatti ad essere introdotto, per le controversie pendenti, un anomalo percorso su cui già il collegio ha poco prima espresso i propri dubbi di incostituzionalità che stravolge l'ordinario *iter* giudiziario.

La regola è che ad un giudizio di primo grado segua, ove la parte soccombente appelli, un giudizio di secondo grado, sia che si tratti di giudizio cautelare, sia che si tratti di giudizio di merito; giammai è prevista una doppia pronuncia sulla stessa materia da parte di due diversi giudici di primo grado, uno dei quali abilitato a riformare la decisione del primo giudice.

Orbene, ad avviso del collegio, siffatta disciplina integra altresì violazione del principio del «giusto processo» di cui all'art. 111, comma primo, della medesima Carta («La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge»). Sempre con riferimento ai processi pendenti, infatti, la parte soccombente nel giudizio cautelare verrebbe ad essere fornita di uno strumento giurisdizionale anomalo e atipico a tutela della propria (legittima, ma da esercitare in modi conformi ai principi costituzionali) aspirazione ad ottenere una pronuncia favorevole in secondo grado (che deve tuttavia essere un vero giudizio di secondo grado, e non, si ribadisce, un inedito duplicato del giudizio di primo grado).

Ciò comporterebbe altresì una evidente violazione del principio del *ne bis in idem*, che, se pure non espressamente contemplato dalla Carta costituzionale, deve ritenersi corollario del medesimo generale principio del «giusto processo» testé richiamato.

VI) Da ultimo, si rileva un aspetto diverso che si riconnette ancora al tema del giudice naturale, e che deriva in via immediata e diretta dall'analisi appena esposta. La norma in esame, infatti, viola l'art. 23 dello statuto della Regione Sicilia (legge costituzionale n. 2 del 26 febbraio 1948) a norma del quale: «Gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la regione. Le Sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti svolgeranno altresì le funzioni, rispettivamente, consultive e di controllo amministrativo e contabile. I magistrati della Corte dei conti sono nominati, di accordo, dai Governi dello Stato e della regione. I ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal presidente della regione sentite le sezioni regionali del Consiglio di Stato». Tale norma è stata «interpretata» dall'art. 5 del d.lgs 6 maggio 1948, n. 654, contenente norme per l'esercizio delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato nella Regione Sicilia, il quale prevede che il Consiglio di Giustizia esercita le attribuzioni devolute dalla legge al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale nei confronti di atti e provvedimenti definitivi «dell'amministrazione regionale e delle altre autorità amministrative aventi sede nel territorio della Regione».

Osserva il Collegio che già con «la sentenza della Corte cost. in data 12 marzo 1975 n. 61, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle limitazioni poste dall'art. 40, legge 6 dicembre 1971 n. 1034 alla competenza del T.a.r. Sicilia, è stato ritenuto che siano state a quest'ultimo conferite tutte le controversie d'interesse regionale considerate tali dall'art. 23, comma 1, d.l. 15 maggio 1946 n. 455, comprendendosi in tale categoria le controversie sorte da impugnazione di atti amministrativi di autorità centrali aventi effetti limitati al territorio regionale ovvero concernenti pubblici dipendenti in servizio nella Regione Siciliana» (Consiglio Stato, sez. VI, 26 luglio 1979, n. 595).

Quindi la legge n. 21/2006, in esame, è costituzionalmente illegittima anche nella sua parte in cui, in violazione dell'art. 23 dello Statuto regionale, sia nella sua formulazione letterale, che nella interpretazione pacifica che di esso ha maturato la giurisprudenza, anche costituzionale, riserva al Consiglio di Giustizia Amministrativa ed in primo grado al T.a.r. Sicilia, la competenza a conoscere circa le controversie sorte da impugnazione di atti amministrativi di autorità centrali aventi effetti limitati al territorio regionale.

Se le controversie quali quella in esame fossero sottratte alla competenza del T.a.r. Sicilia, in primo grado e, affidate alla cognizione dal T.a.r. Lazio, fossero decise da quest'ultimo, radicherebbe, per tale motivo, la cognizione sulla lite in appello del Consiglio di Stato e non della sua Sezione costituita dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia, avente competenza funzionale sulle liti rientranti nella previsione statutaria siciliana appena citata.

Per mero scrupolo espositivo, si deve rilevare che in proposito non potrebbe obiettarsi che la norma «sposta» solo la cognizione della lite nel primo grado di giudizio, facendo salva quella d'appello: se così fosse, per la Regione Sicilia, la norma dovrebbe essere ulteriormente tacciata di irragionevolezza e contraddittorietà perché la medesima questione, decisa in primo grado al T.a.r. Lazio, quindi «concentrata» in capo all'«unico giudice» per la sua (cristallizzata dal legislatore) rilevanza nazionale, tornerebbe ad essere poi decisa in appello da una articolazione regionale del giudice di secondo grado, senza quindi che abbia più valenza alcuna la ritenuta «centralità» della vicenda, con evidenti ed incomprensibili «trasmigrazioni» giudiziarie «vettoriali» della lite dalla Sicilia a Roma (per il primo grado) e da Roma a Palermo (per il secondo grado). Intuitivamente, dunque, questa ipotetica obiezione presterebbe il fianco ad ulteriori argomenti di censura anche sotto il profilo della effettività della tutela del diritto alla difesa già trattato prima (nel senso di obbligo di non aggravamento) e, quindi, anche del giusto processo *ex art.* 111 Cost. in termini di tempi decisionali ed adempimenti del processo.

VII) Per tutte le esposte considerazioni, deve sollevarsi la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, comma 2-ter, comma 2-quater, legge n. 21/2006, per contrasto con gli artt. 3, 125, 24 e 25 della Costituzione e per contrasto con l'art. 23 dello Statuto della Regione Sicilia.

Deve pertanto essere disposta la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della predetta questione di legittimità costituzionale, sospendendosi il giudizio instaurato con il ricorso in epigrafe, fino alla restituzione degli atti da parte delle medesima Corte.

P. Q. M.

Solleva, ritenutala rilevante e non manifestamente infondata, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, comma 2-ter, comma 2-quater, legge n. 21/2006, per contrasto con gli artt. 3, 125, 24 e 25 della Costituzione e per contrasto con l'art. 23 dello Statuto della Regione Sicilia.

Dispone, a norma dell'art. 23/2 legge n. 87/1953, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Il giudizio resta sospeso sino alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale.

Manda alla segreteria di notificare copia della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Catania, in Camera di consiglio, in data 6 aprile 2006.

Il Presidente: ZINGALES

L'estensore: GATTO COSTANTINO

07C0865

N. 491

Ordinanza del 30 gennaio 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania, sul ricorso proposto da comune di Acquedolci contro Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e tutela delle acque ed altri.

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

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

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza ai sensi dell'art. 23, comma 2; legge n. 87/1953; sul ricorso n. 1529/05 R.G., proposto Comune di Acquedolci rappresentato e difeso da Cintioli avv. Fulvio con domicilio eletto in Catania, Via della Scogliera 1, presso Toscano avv. Carmelo;

Contro Commissario delegato per emergenza rifiuti e tutela acque rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, con domicilio eletto in Catania, Via Vecchia Ognina, 149, presso la sua sede; e nei confronti di Sicil Pover S.p.a., rappresentata e difesa dall'avv. Briguglio Carmelo ed Abbamonte Andrea, con domicilio eletto in Catania, piazza Lanza, 18/A, studio Nicolò; comuni di: Catania, Messina, Rometta, Calatabiano, ciascuno in persona del proprio sindaco, legale rappresentante p.t.; il Comune di Catania è rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Patanè, con domicilio eletto in via G. Oberdan, presso gli uffici dell'Avvocatura dell'Ente; Provincia Regionale di: Catania e Messina, ciascuna in persona del proprio presidente, legale rappresentate *pro tempore*; ATO: Catania 1, Catania 2, Catania 3, Catania 4, Messina 1, Messina 2, Messina 3, Messina 4, ciascuno in persona del

proprio legale rappresentante *pro tempore*; Società: D.G.I. Daneco Gestione Impianti S.p.A., Waste Italia S.p.A., Siemens S.p.A., Techinp Italy S.p.A., DB Group S.p.A., ciascuna in persona del proprio legale rappresentante *pro tempore*; l'Altecoen S.p.A., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, è rappresentata e difesa dall'avv. Fulvia Fazzi, con domicilio eletto in Catania, via Crociferi 60, presso l'avv. Bianca Pellegrino; la Provincia regionale di Catania è rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Mineo, dell'Avvocatura Provinciale dell'Ente e con domicilio eletto presso l'ufficio di quest'ultima in Catania, via Umberto 285; per l'annullamento dell'ordinanza del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e tutela delle acque in Sicilia del 1° marzo 2005 numero 183, pubblicata nella GURS dell'08 aprile 2005, con la quale è stato concesso il giudizio positivo di compatibilità ambientale sul progetto meglio «di sistema integrato per l'utilizzo della frazione Lesidua dei rr.ss.uu. al netto della raccolta differenziata nei comuni della Sicilia, Sistema Paternò ATO ME1, ME2, ME3, ME4, CT1, CT2, CT3» nonché autorizzazioni *ex artt.* 27 e 28 del D.lgs. n. 22/1997, nella parte riguardante la stazione di trasferimento nel territorio di Caronia;

Vista il ricorso introduttivo del giudizio;

Visti gli atti e i documenti depositati con il ricorso;

Vista la domanda di sospensione della esecuzione del provvedimento impugnato;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di: Assess. reg/le territorio ed ambiente - Dipart. urbanistica; Assessorato regionale lavori pubblici; Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e tutela acque, Ministero dell'ambiente e tutela del territorio; Ministero dell'interno e per il coordinamento protez. civile; Presidenza Consiglio dei ministri - Dipart. protezione civile; Presidenza della Regione Siciliana; Sicil Power S.p.A.; Soprintendenza, beni culturali ed ambientali di Catania, Ufficio genio civile di Catania, Altecoen S.p.A., Comune di Catania, Provincia Regionale di Catania.

Udita nella Camera di Consiglio del 6 aprile 2006 il relatore ref. Salvatore Gatto Costantino;

Uditi gli avvocati come da verbale;

Vista la documentazione tutta in atti;

Ritenuto in fatto ed in diritto quanto segue:

IN FATTO

Esponde il comune ricorrente di essere venuta a conoscenza del procedimento avviato dal Commissario delegato per la realizzazione dell'impianto di trasferimento dei rifiuti solidi urbani in c.da Badetta del comune di Baronia, e, pertanto, inoltrava alla predetta Autorità apposita istanza di ammissione al procedimento, istanza che rimaneva insoddisfatta.

Ciò posto, nella GURS dell'8 aprile 2005 veniva pubblicata l'ordinanza n. 183 del 1° marzo 2005, con la quale il Commissario delegato ha espresso il proprio parere favorevole al progetto.

Avverso quest'ultimo atto e la relativa procedura, ha quindi proposto il Comune di Acquadolci l'odierno ricorso, sollevando varie censure meglio articolate in atti.

Si sono costituiti in giudizio l'Avvocatura di Stato e la società ricorrente, difendendo la legittimità del provvedimento impugnato e chiedendo il rigetto del ricorso avverso.

Alla camera di consiglio del 21 giugno 2005 è stata disposta dal collegio la integrazione del contraddittorio, eseguita nei termini e con le modalità ivi prescritte (ricorso notificato il 3 agosto 2005 e depositato con le prove dell'avvenuta notifica il 9 settembre successivo).

Il 26 settembre 2005 ha depositato propria memoria di costituzione la società «Altecoen S.p.A.» che resiste al ricorso, chiedendone il rigetto.

Il 7 ottobre 2005 si è costituito, *ad adiuvandum*, il Comune di Catania che, aderendo alle difese della ricorrente, chiede l'annullamento degli atti impugnati.

Alla Camera di consiglio dell'11 ottobre 2005 è stata depositata la costituzione della Provincia Regionale di Catania, a mezzo procura in calce al ricorso notificato.

Alla Camera di consiglio del 6 aprile 2006, il ricorso è stato chiamato per la trattazione del regolamento di competenza proposto della controinteressata (con il ricorso notificato il 29 giugno 2005) con la quale si eccepisce che la cognizione del gravame proposto con ricorso di cui sopra spetta al T.a.r. Lazio ed è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Parte ricorrente impugna l'ordinanza commissariale di espressione di parere favorevole e di approvazione del progetto relativo all'impianto rilasciata a favore della società controinteressata.

I) Il ricorso è rivolto avverso un provvedimento adottato all'esito di una procedura posta in essere dal presidente della regione nell'esercizio dei poteri a questo conferiti in qualità di Commissario delegato di protezione civile per l'emergenza rifiuti e tutela delle acque nella Regione Sicilia (OPCM 2983 del 31 maggio 1999). Pertanto, il Collegio deve affrontare, necessariamente e preliminarmente, la questione relativa alla competenza inderogabile recentemente attribuita al T.a.r. del Lazio per la cognizione di vicende quale quella in esame.

Tale competenza sorge per effetto della norma di cui alla legge n. 21/2006, pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* n. 23 del 28 gennaio 2006, che, all'art. 3, per quel che qui rileva dispone: ... (*omissis*) ... «2-bis. In tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'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.

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'articolo 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.

2-quater. Le norme di cui ai commi 2-bis e 2-ter si applicano anche ai processi in corso. L'efficacia delle misure cautelari adottate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2-bis permane fino alla loro modifica o revoca da parte del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, cui la parte interessata può riproporre il ricorso».

Osserva il Collegio che la fattispecie in esame è attratta nell'applicazione della citata legge n. 21/2006, art. 3, in quanto il potere amministrativo posto in essere da parte del Commissario delegato rientra nel novero delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e «consequenziali provvedimenti commissariali applicativi».

Il collegio, pertanto, ritenendola rilevante ai fini della decisione da assumere in ordine alla predetta trasmissione degli atti al T.a.r. Lazio e non manifestamente infondata, solleva questione di legittimità costituzionale del predetto art. 3, e segnatamente del comma 2 nelle sottotitrazioni *bis*, *ter*, *quater*, come sarà esposto nei seguenti paragrafi e come già fatto in ordine ad altra fattispecie per la cui decisione è venuta in rilievo la medesima norma (*cfr.* T.a.r. Sicilia, I, ord. n. 90 del 7 marzo 2006 proprio in relazione all'esame del regolamento di competenza in quella sede proposto, quindi per un caso perfettamente sovrapponibile a quello odierno).

I) La rilevanza della questione ai fini della decisione da assumere è di tutta evidenza. Il collegio sarebbe tenuto, sulla base della normativa sopravvenuta — ove non dubitasse della incostituzionalità di essa e quindi non ritenesse necessario investire il Giudice delle leggi della relativa questione — a trasmettere gli atti al T.a.r. Lazio, e ciò per espressa disposizione della nuova disciplina che ne prescrive l'applicazione ai procedimenti pendenti e quindi anche per il procedimento odierno, trattenuto in decisione dopo l'entrata in vigore della disciplina in esame (la quale è stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 23 gennaio 2006 ed è entrata in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione).

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. 225/2, richiamato dall'art. 5, comma 1, legge cit.) essi sono adottati per fare fronte a situazioni che «per intensità ed estensione debbono essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari».

III) Anzi, sotto questo aspetto, la norma è altresì contraddittoria ed irrazionale in quanto sottopone al medesimo trattamento processuale situazioni, disparate e differenti tra di loro.

In questo quadro, l'art. 5 comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, richiama, ai fini della applicazione dell'intera disposizione normativa, i casi in cui (*ex art.* 2 comma 1, lett. «c» della legge n. 225/1992) sia necessario fare fronte con mezzi e poteri straordinari alle calamità naturali, catastrofi o gli altri eventi che richiedano tale intervento per intensità ed estensione. La previsione di cui alla legge n. 21/2006 radica la competenza del T.a.r. Lazio in tutti i casi in cui sia dichiarato lo stato di emergenza ai sensi del comma 1 dell'art. 5 appena citato e quindi con esclusione dei casi di intervento di protezione civile per gli eventi che possano essere affrontati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria (art. 2, lett. a») e di quelli che richiedano intervento coordinato di questi ultimi (art. 2, lett. «b»).

Quindi, il sistema della protezione civile è articolato in vari livelli di intervento, contraddistinti dal corrispondente grado di ampiezza della situazione emergenziale. Sicché per ogni tipologia territoriale e «qualitativa» della situazione di emergenza è chiamato ad intervenire in merito il «livello» di governo più vicino alla concreta dimensione delle comunità colpite e della natura dell'emergenza, secondo un chiaro criterio di sussidiarietà e senza escludere — funzionalmente e residualmente — che determinate funzioni siano «trasversali» ossia comprendano le competenze di più amministrazioni o livelli di governo.

A fronte di questa multiformità possibile di manifestazioni concrete dell'esercizio del potere, la regola generale di ripartizione delle competenze delineata dagli artt. 2 e ss. della legge T.a.r. appresta una tutela coerente con l'art. 125 della Costituzione: derogando ad essa, l'art. 3 della legge n. 21/2006, contraddittoriamente ed immotivatamente assegna *ex lege* rilevanza nazionale a qualsiasi controversia insorga nell'esercizio del potere di protezione civile, facendo leva solo sulla necessità che esso presupponga l'intervento *extra ordinem* e quindi a dispetto dell'articolazione del potere previsto dalla legge n. 225/1992, posto che assegna la competenza funzionale a conoscere delle relative questioni al T.a.r. Lazio (e quindi spinge l'interprete a dover ritenere che il legislatore abbia cristallizzato una valutazione di rilevanza nazionale di qualsiasi questione, inerente la protezione civile, richieda interventi *extra ordinem*).

Il problema acquista uno spessore considerevole se solo si riflette sul fatto che, «ordinariamente» tali provvedimenti «*extra ordinem*» delegano quali commissari per l'emergenza il presidente della regione o altri organi locali già titolari di poteri propri in quella materia; in tal senso, spesso non fanno altro che «istituire» poteri e programmi di emergenza affidandoli quindi (per nomina o delega), a quegli stessi organismi regionali o comunque locali che con i poteri ordinari loro conferiti dall'Ordinamento non hanno saputo fare fronte alle cause che hanno determinato l'emergenza (come il caso dell'emergenza rifiuti o dell'emergenza idrica, o dell'emergenza traffico). Pertanto, l'effetto di tale prassi è essenzialmente quello di rendere i provvedimenti degli organi regionali «rafforzati» sotto il profilo della capacità di derogare a norme dell'Ordinamento; a tale già rilevante «alterazione» dell'Ordinamento medesimo, si aggiunge quindi una ulteriore «tutela» giurisdizionale, sottraendo la cognizione della lite ai T.a.r. regionali su provvedimenti che sono e restano a tutti gli effetti locali per provenienza soggettiva oltre che per effetti, per affidarla ad un unico giudice nazionale con il quale essi non hanno alcun collegamento «naturale».

Appare utile rilevare, in questa sede, come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia espressamente riconosciuto che:

con l'articolo 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'articolo 4, comma 4, della legge della Regione Campania n. 8 del 2004, nella misura in cui essa ha attribuito al Sindaco di Napoli i poteri commissariali dell'ordinanza n. 3142 del 2001 del Ministro dell'interno, dopo la scadenza della emergenza alla cui soluzione tale ordinanza era preordinata, in quanto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione (Corte cost. n. 82/2005).

Tale ragionamento comporta che, in relazione alla legge n. 225/1992 ed all'art. 107, comma 1, lettere *b* e *c* d.lgs. n. 112/1998, possiedono rilievo nazionale «solamente» il potere di dichiarare lo stato di emergenza e quello, distinto dal primo seppure ad esso finalisticamente connesso, di derogare a norme dell'ordinamento.

Ne consegue dunque che, sotto questo profilo, la norma in esame è irragionevole per contraddittorietà e disparità di trattamento processuale, poiché utilizza lo stesso trattamento per situazioni del tutto differenti quanto ad ambito territoriale e livello e qualità degli interessi pubblici coinvolti, nonché per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, poiché implicitamente, finisce per attribuire rilievo nazionale anche alle questioni riservate alla competenza regionale.

IV) Ancora, l'aggravio della tutela giurisdizionale, soprattutto ove, come nella specie, esso non sia giustificato da una effettiva natura accentrata (o dall'efficacia estesa a tutto il territorio) dei provvedimenti sui quali deve esercitarsi la cognizione del T.a.r. Lazio, comporta indubbia violazione dell'art. 24 della Costituzione, in particolare della possibilità di tutela dei propri diritti ed interessi enunciata al primo comma; detta tutela ne risulta minorata, per la evidente maggiore difficoltà di esercitare le relative azioni presso il T.a.r. del Lazio piuttosto che presso gli organi giurisdizionali localmente istituiti. Ciò vale sia per la fase transitoria in cui i giudizi pendenti trasmigrano al T.a.r. del Lazio, sia per le future nuove controversie che secondo la nuova normativa dovrebbero essere *ab initio* instaurate presso detto T.a.r.

La Corte ha ritenuto, in un caso in cui il legislatore aveva disposto l'estinzione *ope legis* di giudizi pendenti (art. 10, comma primo, legge n. 425/1984 che siffatta disposizione, in quanto «preclude al giudice la decisione di merito imponendogli di dichiarare d'ufficio l'estinzione dei giudizi pendenti, in qualsiasi stato e grado si trovino alla data di entrata in vigore della legge sopravvenuta», perciò stesso «viola il valore costituzionale del diritto di agire, in quanto implicante il diritto del cittadino ad ottenere una decisione di merito senza onerose reiterazioni» (Corte costituzionale, sentenza n. 123 del 1987).

Sebbene la fattispecie in esame sia diversa da quella oggetto della citata pronuncia, il principio tuttavia, ad avviso di collegio, è nello stesso modo applicabile. Accade infatti, nel caso presente, che chi abbia già un giudizio pendente davanti al T.a.r. locale, ed addirittura abbia ottenuto una decisione cautelare, debba proseguire altrove nella propria iniziativa giudiziaria, addirittura (se ne parlerà più diffusamente *infra*) rimanendo esposto ad una seconda pronuncia cautelare sollecitata dalla parte soccombente davanti al giudice adito prima dell'entrata in vigore della legge in questione.

V) Altro profilo di incostituzionalità va ravvisato, inoltre, nella violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge, di cui all'art. 25 della Costituzione. La norma costituzionale ora citata, stabilendo che «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge», esclude, come la stessa Corte costituzionale afferma, «che vi possa essere una designazione tanto da parte del legislatore con norme singolari, che derogano a regole generali, quanto da altri soggetti, dopo che la controversia sia insorta (sentenze n. 419 del 1998; n. 460 del 1994 e n. 56 del 1967)»; il principio è in tali termini, e con tali citazioni dei precedenti, richiamato nella sentenza della Corte n. 393 del 2002).

Come la Corte ha insegnato, perché tale principio possa considerarsi rispettato occorre che «... la regola di competenza sia prefissata rispetto all'insorgere della controversia» (sentenza n. 193 del 2003); e basta scorrere le numerose decisioni della Corte costituzionale in materia di principio del giudice naturale per rilevare che è proprio la preesistenza della regola che individua la competenza rispetto al giudizio il criterio fondamentale in base al quale sono state valutate le questioni sollevate.

Tale profilo di incostituzionalità si apprezza particolarmente, ad avviso del collegio, nella parte della disciplina in questione (comma 2-*quater*), che non solo ne dispone l'applicazione ai processi pendenti, ma addirittura consente una riforma «dei provvedimenti assunti, in sede cautelare, in tali giudizi pendenti, e ciò ad opera di un organo giurisdizionale pariordinato a quelli di provenienza (trattasi di giudici tutti di primo grado, il T.a.r. del Lazio non essendo un «super-t.a.r.»).

Così facendo, in sostanza, il legislatore ha introdotto 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; 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. del 1986 e n. 410 del 2005)).

— Per altro, atteso che il principio del doppio grado di giudizio nella giustizia amministrativa, sia in sede cautelare sia in sede di merito, riceve garanzia costituzionale dall'art. 125 della Carta (*cf.* Corte cost., sentenza n. 8 del 1982 si configura un ulteriore profilo di violazione di detta norma. Viene infatti ad essere introdotto, per le controversie pendenti, un anomalo percorso (su cui già il collegio ha poco prima espresso i propri dubbi di incostituzionalità che stravolge l'ordinario *iter* giudiziario. La regola è che ad un giudizio di primo grado segua, ove la parte soccombente appelli, un giudizio di secondo grado, sia che si tratti di giudizio cautelare, sia che si tratti di giudizio di merito; giammai è prevista una doppia pronuncia sulla stessa materia da parte di due diversi giudici di primo grado, uno dei quali abilitato a riformare la decisione del primo giudice. Orbene, ad avviso del collegio, siffatta disciplina integra altresì violazione del principio del «giusto processo», di cui all'art. 111, comma primo, della medesima Carta («La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge»).

Sempre con riferimento ai processi pendenti, intatti, la parte soccombente nel giudizio cautelare verrebbe ad essere fornita di uno strumento giurisdizionale anomalo e atipico a tutela della propria (legittima, ma da esercitare in modi conformi ai principi costituzionali) aspirazione ad ottenere una pronuncia favorevole in secondo grado (che deve tuttavia essere un vero giudizio di secondo grado, e non, si ribadisce, un inedito duplicato del giudizio di primo grado).

Ciò comporterebbe altresì una evidente violazione del principio del *ne bis in idem*, che, se pure non espressamente contempla dalla Carta costituzionale, deve ritenersi corollario del medesimo generale principio del «giusto processo» testé richiamato.

VI) Da ultimo, si rileva un aspetto diverso che si riconnette ancora al tema del giudice naturale, e che deriva in via immediata e diretta dall'analisi appena esposta. La norma in esame, infatti, 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 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. 134 alla competenza del T.a.r. Sicilia, è stato ritenuto che siano state a quest'ultimo conferite tutte le controversie d'interesse regionale considerate tali dall'art. 23, comma 1, d.l. 15 maggio 1946, n. 455, comprendendosi in tale categoria le controversie sorte da impugnazione di atti amministrativi di autorità centrali aventi effetti limitati al territorio regionale ovvero concernenti pubblici dipendenti in servizio nella regione siciliana» (Consiglio Stato, sez. VI, 26 luglio 1979, n. 595).

Quindi la legge n. 21/2006, in esame, è costituzionalmente illegittima anche nella sua parte in cui, in violazione dell'art. 23 dello Statuto regionale, sia nella sua formulazione letterale, che nella interpretazione pacifica

che di esso ha maturato la giurisprudenza, anche costituzionale, riserva al Consiglio di giustizia amministrativa ed in primo grado al T.a.r. Sicilia, la competenza a conoscere circa le controversie sorte da impugnazione di atti amministrativi di autorità centrali aventi effetti limitati al territorio regionale.

Se le controversie quali quella in esame fossero sottratte alla competenza del T.a.r. Sicilia, in primo grado e, affidate alla cognizione dal T.a.r. Lazio, fossero decise da quest'ultimo si radicherebbe, per tale motivo, la cognizione sulla lite in appello del Consiglio di Stato e non della sua Sezione costituita dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia, avente competenza funzionale sulle liti rientranti nella previsione statutaria siciliana appena citata. Per mero scrupolo espositivo, si deve rilevare che in proposito non potrebbe obiettarsi che la norma «sposta» solo la cognizione della lite nel primo grado di giudizio, facendo salva quella d'appello: se così fosse, per la Regione Sicilia, la norma dovrebbe essere ulteriormente tacciata di irragionevolezza e contraddittorietà perché la medesima questione, decisa in primo grado al T.a.r. Lazio, quindi «concentrata» in capo all'«unico giudice» per la sua (cristallizzata dal legislatore) rilevanza nazionale, tornerebbe ad essere poi decisa in appello da una articolazione regionale del giudice di secondo grado, senza quindi che abbia più valenza alcuna la ritenuta «centralità» della vicenda, con evidenti ed incomprensibili «trasmigrazioni» giudiziarie «vettoriali» della lite dalla Sicilia a Roma (per il primo grado) e da Roma a Palermo (per il secondo grado). Intuitivamente, dunque, questa ipotetica obiezione presterebbe il fianco ad ulteriori argomenti di censura anche sotto il profilo della effettività della tutela del diritto alla difesa già trattato prima (nel senso di obbligo di non aggravamento) e, quindi, anche del giusto processo *ex art. 111 Cost.* in termini di tempi decisionali ed adempimenti del processo.

VII) Per tutte le esposte considerazioni, deve sollevarsi la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, comma 2-ter, comma 2-quater, legge n. 21/2006, per contrasto con gli artt. 3, 125, 24 e 25 della Costituzione e per contrasto con l'art. 23 dello Statuto della Regione Sicilia.

Deve pertanto essere disposta la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della predetta questione di legittimità costituzionale, sospendendosi il giudizio instaurato con il ricorso in epigrafe, fino alla restituzione degli atti da parte della medesima Corte.

P. Q. M.

Solleva, ritenutala rilevante e non manifestamente infondata, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, comma 2-ter, comma 2-quater, legge n. 21/2006, per contrasto con gli artt. 3, 125, 24 e 25 della Costituzione e per contrasto con l'art. 23 dello Statuto della Regione Sicilia.

Dispone, a norma dell'art. 23/2 legge n. 87/1953, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Il giudizio resta sospeso sino alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale.

Manda alla segreteria di notificare copia della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Catania, in Camera di consiglio, in data 6 aprile 2006.

Il Presidente: ZINGALES

L'estensore: GATTO COSTANTINO

N. 492

Ordinanza del 30 gennaio 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania, sul ricorso proposto da Comune di Rometta contro Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e tutela delle acque ed altri.

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

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

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza ai sensi dell'art. 23, comma 2, legge n. 87/1953, sul ricorso n. 1233/05 R.G., proposto da Comune di Rometta (Catania), rappresentato e difeso da avv. Azzaro Alberto con domicilio eletto in Catania, via V. Giuffrida, 37, presso avv. Scuderi Andrea;

Contro commissario delegato per emergenza rifiuti e tutela acque; Presidenza Consiglio dei ministri - Dipartimento protezione civile; Ministero dell'interno e per il coordinamento protez. civile; Presidenza della Regione Siciliana; Assessore regionale territorio ed ambiente - Dipartimento urbanistica; Ufficio del genio civile di Catania; Soprintendenza beni culturali ed ambientali Catania, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato, con domicilio eletto in Catania, via Vecchia Ognina, 149, presso la sua sede; la Provincia regionale di Catania, non costituita in giudizio; l'Azienda unità sanitaria locale n. 5 - Messina, in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Organismo di vigilanza e controllo in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*; il Comune di Fiumefreddo di Sicilia (Catania), in persona del sindaco, legale rappresentante *pro tempore*; il Comune di Piedimonte Etneo (Catania), in persona del legale rappresentante *pro tempore*; e nei confronti di Sicil Power S.p.a., rappresentata e difesa dall'avv. Briguglio Carmelo ed Abbamonte Andrea, con domicilio eletto in Catania, piazza Lanza, 18/A, presso avv. d'Alessandro Nicolò; comuni di: Catania, Messina, Paternò, Caronia, Calatabiano, ciascuno in persona del proprio sindaco, legale rappresentante *pro tempore*; ATO: Catania 1, Catania 2, Catania 3, Catania 4, Messina 1, Messina 2, Messina 3, Messina 4, ciascuno in persona del proprio legale rappresentante *pro tempore*; società: D.G.I. - Daneco Gestione Impianti S.p.a., Waste Italia S.p.a., Siemens S.p.a., Techinp Italy S.p.a., DB Group S.p.a., Altecoen S.p.a., ciascuna in persona del proprio legale rappresentante *pro tempore* rappresentata e difesa dall'avv. Fulvia Fazzi, con domicilio eletto in Catania, via Crociferi, 60, presso l'avv. Bianca Pellegrino; di questi, il Comune di Catania, in persona del sindaco legale rappresentante *pro tempore*, è rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Patanè dell'Avvocatura dell'ente, con domicilio eletto presso la sede di quest'ultima in Catania, via G. Oberdan, 141; per l'annullamento dell'ordinanza del commissario delegato per l'emergenza rifiuti e tutela delle acque in Sicilia del 1° marzo 2005 n. 183, comunicata al comune il 9 marzo 2005, nella parte in cui è stato approvato il progetto proposto dalla società concessionaria per la realizzazione di una stazione di trasferimento nel Comune di Calatabiano; del d.P.C.m. 23 dicembre 2004, recante la proroga della dichiarazione di stato di emergenza nel settore dei rifiuti fino alla data del 31 dicembre 2005, già dichiarato con il d.P.C.m. del 22 gennaio 1999; dell'ordinanza ministeriale n. 2983 del 31 maggio 1999, recante interventi per fronteggiare la situazione di emergenza determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti urbani nella Regione Sicilia, che ha nominato il Presidente della Regione Sicilia commissario delegato; dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 333/4/2004 con cui sono stati confermati fino alla cessazione dello stato di emergenza i poteri già conferiti al commissario delegato Presidente della Regione Siciliana con l'ordinanza ministeriale 31 maggio 1999 n. 2983; del verbale della conferenza dei servizi del 29 luglio 2004, tenutasi *ex art.* 27 del d.lgs. n. 22/1997;

Visto il ricorso introduttivo del giudizio;

Visti gli atti e i documenti depositati con il ricorso;

Vista la domanda di sospensione della esecuzione del provvedimento impugnato;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di: Assessore regionale territorio ed ambiente - Dipartimento urbanistica assessorato regionale lavori pubblici, Commissario delegato per emergenza rifiuti e tutela acque, Ministero dell'ambiente e tutela del territorio, Ministero dell'interno e per il coordinamento protezione civile, Presidenza Consiglio dei ministri - Dipartimento protezione civile, Presidenza della Regione Siciliana, Sicil Power S.p.a., Soprintendenza beni culturali ed ambientali Catania, Ufficio genio civile di Catania, Altecoen S.p.a., Comune di Catania (*ad adiuvandum*);

Dato atto che l'avv. Ignazio Scuderi, difensore del ricorrente unitamente e disgiuntamente all'avv. Alberto Azzaro, ha rinunciato al mandato con nota depositata il 20 giugno 2005 agli atti del giudizio;

Udito nella camera di consiglio del 6 aprile 2006 il relatore ref. Salvatore Gatto Costantino;

Uditi gli avvocati come da verbale;

Vista la documentazione tutta in atti;

Ritenuto in fatto ed in diritto quanto segue:

IN FATTO

Espono il comune ricorrente che la società Sicilpower ha chiesto al commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Sicilia l'approvazione del sistema di gestione integrato proposto, che individua un polo impiantistico nel comune di Paternò costituito da un impianto di selezione e biostabilizzazione, un impianto di termovalorizzazione e una discarica per rifiuti non pericolosi, nonché diverse stazioni di trasferimento dei rifiuti, con particolare riguardo alla previsione di una stazione di trasferimento da realizzarsi nel confinante territorio del comune di Rometta ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. n. 22/1997.

Espressasi sul progetto la commissione per la V.I.A. col parere n. 591 del 10 giugno 1994, in senso favorevole, con richiesta di integrazioni documentali rivolta al commissario per l'emergenza, quest'ultimo convocava la conferenza dei servizi *ex art. 27, d.lgs. n. 22/1997 cit.*, per il 29 luglio 2004, in seno alla quale, peraltro, il sindaco del comune di Calatabiano si esprimeva in senso contrario all'approvazione del progetto.

Nel frattempo, il comune di Rometta aveva espresso il proprio parere contrario al progetto (delibera del consiglio comunale n. 28 del 21 luglio 2004): quindi, in sede di conferenza dei servizi, reiterava tale parere, rappresentando anche la contrarietà espressa da proprietari dei terreni e delle abitazioni limitrofe all'area interessata, nonché da parte di varie associazioni cittadine.

Il commissario delegato, nonostante l'opposizione del comune di Rometta, reiterata anche successivamente alla conferenza dei servizi, con l'ordinanza n. 532 del 2 marzo 2005, ha espresso il proprio parere favorevole al progetto.

Avverso i suddetti atti della procedura, ha quindi proposto il comune di Rometta l'odierno ricorso, sollevando varie censure meglio articolate in atti.

Si sono costituiti in giudizio l'Avvocatura di Stato e la società ricorrente, difendendo la legittimità del provvedimento impugnato e chiedendo il rigetto del ricorso avverso.

Alla camera di consiglio del 21 giugno 2005 è stata disposta dal collegio la integrazione del contraddittorio, eseguita nei termini e con le modalità ivi prescritte (ricorso notificato il 29 luglio 2004 e depositato con le relative prove di avvenuta notifica il 16 settembre 2006).

Il 26 settembre 2005 ha depositato propria memoria di costituzione la società «Altecoen S.p.a.» che resiste al ricorso, chiedendone il rigetto.

Il 7 ottobre 2005 si è costituito, *ad adiuvandum*, il comune di Catania che, aderendo alle difese della ricorrente, chiede l'annullamento degli atti impugnati.

Alla camera di consiglio del 6 aprile 2006, il ricorso è stato chiamato per la trattazione del regolamento di competenza proposto dalla controinteressata (con il ricorso notificato il 29 giugno 2005) con la quale si eccepisce che la cognizione del gravame proposto con ricorso di cui sopra spetta al T.a.r. Lazio ed è stato trattenuto in decisione.

D I R I T T O

Parte ricorrente impugna l'ordinanza commissariale di espressione di parere favorevole e di approvazione del progetto relativo all'impianto rilasciata a favore della società controinteressata.

I) Il ricorso è rivolto avverso un provvedimento adottato all'esito di una procedura posta in essere dal Presidente della Regione nell'esercizio dei poteri a questo conferiti in qualità di commissario delegato di protezione civile per l'emergenza rifiuti e tutela delle acque nella Regione Sicilia (OPCM 2983 del 31 maggio 1999). Pertanto, il collegio deve affrontare, necessariamente e preliminarmente, la questione relativa alla competenza inderogabile recentemente attribuita al T.a.r. del Lazio per la cognizione di vicende quale quella in esame.

Tale competenza sorge per effetto della norma di cui alla legge n. 21/2006, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 23 del 28 gennaio 2006, che, all'art. 3, per quel che qui rileva dispone: «... (omissis) ... 2-bis. In tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'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.

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'articolo 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.

2-quater. Le norme di cui ai commi 2-bis e 2-ter si applicano anche ai processi in corso. L'efficacia delle misure cautelari adottate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2-bis permane fino alla loro modifica o revoca da parte del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, cui la parte interessata può riproporre il ricorso».

Osserva il collegio che la fattispecie in esame è attratta nell'applicazione della citata legge n. 21/2006, art. 3, in quanto il potere amministrativo posto in essere da parte del commissario delegato rientra nel novero delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e «consequenziali provvedimenti commissariali applicativi».

Il collegio, pertanto, ritenendola rilevante ai fini della decisione da assumere in ordine alla predetta trasmissione degli atti al T.a.r. Lazio e non manifestamente infondata, solleva questione di legittimità costituzionale del predetto art. 3, e segnatamente del comma 2 nelle sottenumerazioni *bis*, *ter*, *quater*, come sarà esposto nei seguenti paragrafi e come già fatto in ordine ad altra fattispecie per la cui decisione è venuta in rilievo la medesima norma (*cf.* T.a.r. Sicilia, I, ord. n. 90 del 7 marzo 2006) proprio in relazione all'esame del regolamento di competenza in quella sede proposto, quindi per un caso perfettamente sovrapponibile a quello odierno.

I) La rilevanza della questione ai fini della decisione da assumere è di tutta evidenza. Il collegio sarebbe tenuto, sulla base della normativa sopravvenuta — ove non dubitasse della incostituzionalità di essa e quindi non ritenesse necessario investire il giudice delle leggi della relativa questione — a trasmettere gli atti al T.a.r. Lazio, e ciò per espressa disposizione della nuova disciplina che ne prescrive l'applicazione ai procedimenti pendenti e quindi anche per il procedimento odierno, trattenuto in decisione dopo l'entrata in vigore della disciplina in esame (la quale è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 23 gennaio 2006 ed è entrata in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione).

II) Circa la non manifesta infondatezza e le ragioni che fanno sospettare le norme in esame di incostituzionalità, osserva il collegio che la normativa introdotta dal legislatore con l'art. 3, comma 2, da *bis* a *quater*, della legge n. 21/2006, contrasta innanzitutto con l'art. 125 della Costituzione, e segnatamente con il principio della articolazione su base regionale degli organi statali di giustizia amministrativa di primo grado ivi espressa

(«Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica») che implica il rilievo e la garanzia costituzionale della sfera di competenza dei singoli organi predetti.

Non appaiono, all'evidenza, manifeste o comunque sufficienti ragioni logiche o di coerenza istituzionale per derogare a tale sfera di competenze costituzionalmente garantita nella materia di cui trattasi quando, come nel caso in esame, le singole situazioni di emergenza hanno rilievo spiccatamente locale con conseguente efficacia locale dei relativi provvedimenti adottati dai soggetti delegati alla cura delle varie situazioni emergenziali, anche se (arg. *ex art.* 2, comma 1, lettera "c" della legge n. 225/1992, richiamato dall'art. 5, comma 1, legge citata) essi sono adottati per fare fronte a situazioni che «per intensità ed estensione debbono essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari».

III) Anzi, sotto questo aspetto, la norma è altresì contraddittoria ed irrazionale in quanto sottopone al medesimo trattamento processuale situazioni disparate e differenti tra di loro.

In questo quadro, l'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, richiama, ai fini della applicazione dell'intera disposizione normativa, i casi in cui (*ex art.* 2, comma 1, lett. "c" della legge n. 225/1992) sia necessario fare fronte con mezzi e poteri straordinari alle calamità naturali, catastrofi o gli altri eventi che richiedano tale intervento per intensità ed estensione. La previsione di cui alla legge n. 21/2006 radica la competenza del T.a.r. Lazio in tutti i casi in cui sia dichiarato lo stato di emergenza ai sensi del comma 1, dell'art. 5 appena citato e quindi con esclusione dei casi di intervento di protezione civile per gli eventi che possano essere affrontati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria (art. 2 lett. "a") e di quelli che richiedano intervento coordinato di questi ultimi (art. 2, lett. "b").

Quindi, il sistema della protezione civile è articolato in vari livelli di intervento, contraddistinti dal corrispondente grado di ampiezza della situazione emergenziale. Sicché per ogni tipologia territoriale e «qualitativa» della situazione di emergenza è chiamato ad intervenire in merito il «livello» di governo più vicino alla concreta dimensione delle comunità colpite e della natura dell'emergenza, 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 s.s. della legge t.a.r. appresta una tutela coerente con l'art. 125 della Costituzione: derogando ad essa, l'art. 3 della legge n. 21/2006, contraddittoriamente ed immotivatamente assegna *ex lege* rilevanza nazionale a qualsiasi controversia insorga nell'esercizio del potere di protezione civile, facendo leva solo sulla necessità che esso presupponga l'intervento *extra ordinem* e quindi a dispetto dell'articolazione del potere previsto dalla legge n. 225/1992, posto che assegna la competenza funzionale a conoscere delle relative questioni al T.a.r. Lazio (e quindi spinge l'interprete a dover ritenere che il legislatore abbia cristallizzato una valutazione di rilevanza nazionale di qualsiasi questione, inerente la protezione civile, richieda interventi *extra ordinem*).

Il problema acquista uno spessore considerevole se solo si riflette sul fatto che, «ordinariamente», tali provvedimenti *extra ordinem* delegano quali commissari per l'emergenza il Presidente della Regione o altri organi locali già titolari di poteri propri in quella materia; in tal senso, spesso non fanno altro che «istituire» poteri e programmi di emergenza affidandoli quindi (per nomina o delega), a quegli stessi organismi regionali o comunque locali che con i poteri ordinari loro conferiti dall'ordinamento non hanno saputo fare fronte alle cause che hanno determinato l'emergenza (come il caso dell'emergenza rifiuti o dell'emergenza idrica, o dell'emergenza traffico).

Pertanto, l'effetto di tale prassi è essenzialmente quello di rendere i provvedimenti degli organi regionali «rafforzati» sotto il profilo della capacità di derogare a norme dell'ordinamento; a tale già rilevante «alterazione» dell'Ordinamento medesimo, si aggiunge quindi una ulteriore «tutela» giurisdizionale, sottraendo la cognizione della lite ai t.a.r. regionali su provvedimenti che sono e restano a tutti gli effetti locali per provenienza soggettiva oltre che per effetti, per affidarla ad un unico giudice nazionale con il quale essi non hanno alcun collegamento «naturale».

Appare utile rilevare, in questa sede, come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia espressamente riconosciuto che:

con l'articolo 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'articolo 4, comma 4, della legge della Regione Campania n. 8 del 2004, nella misura in cui essa ha attribuito al sindaco di Napoli i poteri commissariali dell'ordinanza n. 3142 del 2001 del Ministro dell'interno, dopo la scadenza della emergenza alla cui soluzione tale ordinanza era preordinata, in quanto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione (Corte cost. n. 82/2005).

Tale ragionamento comporta che, in relazione alla legge n. 225/1992 ed all'art. 107, comma 1, lettere *b*) e *c*), d.lgs. n. 112/1998, possiedono rilievo nazionale «solamente» il potere di dichiarare lo stato di emergenza e quello, distinto dal primo seppure ad esso finalisticamente connesso, di derogare a norme dell'ordinamento.

Ne consegue dunque che, sotto questo profilo, la norma in esame è irragionevole per contraddittorietà e disparità di trattamento processuale, poiché utilizza lo stesso trattamento per situazioni del tutto differenti quanto ad ambito territoriale e livello e qualità degli interessi pubblici coinvolti, nonché per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, poiché implicitamente, finisce per attribuire rilievo nazionale anche alle questioni riservate alla competenza regionale.

IV) Ancora, l'aggravio della tutela giurisdizionale, soprattutto ove, come nella specie, esso non sia giustificato da una effettiva natura accentrata (o dall'efficacia estesa a tutto il territorio) dei provvedimenti sui quali deve esercitarsi la cognizione del T.a.r. Lazio, comporta indubbia violazione dell'art. 24 della Costituzione, in particolare della possibilità di tutela dei propri diritti ed interessi enunciata al primo comma; detta tutela ne risulta minorata, per la evidente maggiore difficoltà di esercitare le relative azioni presso il T.a.r. del Lazio piuttosto che presso gli organi giurisdizionali localmente istituiti. Ciò vale sia per la fase transitoria in cui i giudizi pendenti trasmigrano al T.a.r. del Lazio, sia per le future nuove controversie che secondo la nuova normativa dovrebbero essere *ab initio* instaurate presso detto t.a.r.

La Corte ha ritenuto, in un caso in cui il legislatore aveva disposto l'estinzione *ope legis* di giudizi pendenti (art. 10, comma primo, legge n. 425/1984), che siffatta disposizione, in quanto «preclude al giudice la decisione di merito imponendogli di dichiarare d'ufficio l'estinzione dei giudizi pendenti, in qualsiasi stato e grado si trovino alla data di entrata in vigore della legge sopravvenuta», perciò stesso «viola il valore costituzionale del diritto di agire, in quanto implicante il diritto del cittadino ad ottenere una decisione di merito senza onerose reiterazioni» (Corte costituzionale, sentenza n. 123 del 1987).

Sebbene la fattispecie in esame sia diversa da quella oggetto della citata pronuncia, il principio tuttavia, ad avviso del collegio, è nello stesso modo applicabile. Accade infatti, nel caso presente, che chi abbia già un giudizio pendente davanti al t.a.r. locale, ed addirittura abbia ottenuto una decisione cautelare, debba proseguire altrove nella propria iniziativa giudiziaria addirittura (se ne parlerà più diffusamente *infra*) rimanendo esposto ad una seconda pronuncia cautelare sollecitata dalla parte soccombente davanti al giudice adito prima dell'entrata in vigore della legge in questione.

V) Altro profilo di incostituzionalità va ravvisato, inoltre, nella violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge, di cui all'art. 25 della Costituzione. La norma costituzionale ora citata, stabilendo che «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge», esclude, come la stessa Corte costituzionale afferma, «che vi possa essere una designazione tanto da parte del legislatore con norme singolari, che derogano a regole generali, quanto da altri soggetti, dopo che la controversia sia insorta (sentenze n. 419 del 1998; n. 460 del 1994 e n. 56 del 1967)»; il principio è in tali termini, e con tali citazioni dei precedenti, richiamato nella

sentenza della Corte n. 393 del 2002). Come la Corte ha insegnato, perché tale principio possa considerarsi rispettato occorre che «... la regola di competenza sia prefissata rispetto all'insorgere della controversia» (sentenza n. 193 del 2003); e basta scorrere le numerose decisioni della Corte costituzionale in materia di principio del giudice naturale per rilevare che è proprio la preesistenza della regola che individua la competenza rispetto al giudizio il criterio fondamentale in base al quale sono state valutate le questioni sollevate.

Tale profilo di incostituzionalità si apprezza particolarmente, ad avviso del collegio, nella parte della disciplina in questione (comma 2-*quater*), che non solo ne dispone l'applicazione ai processi pendenti, ma addirittura consente una riforma dei provvedimenti assunti, in sede cautelare, in tali giudizi pendenti, e ciò ad opera di un organo giurisdizionale pariordinato a quelli di provenienza (trattasi di giudici tutti di primo grado, il T.a.r. del Lazio non essendo un «super-t.a.r.»).

Così facendo, in sostanza, il legislatore ha introdotto un rimedio inedito, che non è di secondo grado e che finisce per costituire un doppio del già espletato giudizio (cautelare) di primo grado, senza alcuna possibilità di inquadramento tra i rimedi noti e tipizzati (appello, revocazione, reclamo).

Pertanto, anche l'art. 25 della Carta costituzionale risulta vulnerato dalla normativa denunciata dal collegio; e se ne trae conferma da una recente decisione della Corte costituzionale che, sebbene in relazione a disciplina totalmente diversa, ha avuto modo di affermare un principio generale, che è quello della appartenenza della competenza territoriale alla nozione del giudice naturale precostituito per legge. Precisamente, la sentenza n. 41 del 2006 afferma, anzi, ribadisce (come testualmente 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)».

Per altro, atteso che il principio del doppio grado di giudizio nella giustizia amministrativa, sia in sede cautelare sia in sede di merito, riceve garanzia costituzionale dall'art. 125 della Carta (*cf.* Corte cost., sentenza n. 8 del 1982), si configura un ulteriore profilo di violazione di detta norma. Viene infatti ad essere introdotto, per le controversie pendenti, un anomalo percorso (su cui già il collegio ha poco prima espresso i propri dubbi di incostituzionalità) che stravolge l'ordinario *iter* giudiziario.

La regola è che ad un giudizio di primo grado segua, ove la parte soccombente appelli, un giudizio di secondo grado, sia che si tratti di giudizio cautelare, sia che si tratti di giudizio di merito; giammai è prevista una doppia pronuncia sulla stessa materia da parte di due diversi giudici di primo grado, uno dei quali abilitato a riformare la decisione del primo giudice.

Orbene, ad avviso del collegio, siffatta disciplina integra altresì violazione del principio del «giusto processo» di cui all'art. 111, comma primo, della medesima Carta («La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge»). Sempre con riferimento ai processi pendenti, infatti, la parte soccombente nel giudizio cautelare verrebbe ad essere fornita di uno strumento giurisdizionale anomalo e atipico a tutela della propria (legittima, ma da esercitare in modi conformi ai principi costituzionali) aspirazione ad ottenere una pronuncia favorevole in secondo grado (che deve tuttavia essere un vero giudizio di secondo grado, e non, si ribadisce, un inedito duplicato del giudizio di primo grado).

Ciò comporterebbe altresì una evidente violazione del principio del *ne bis in idem*, che, se pure non espressamente contemplato dalla Carta costituzionale, deve ritenersi corollario del medesimo generale principio del «giusto processo» testé richiamato.

VI) Da ultimo, si rileva un aspetto diverso che si riconnette ancora al tema del giudice naturale, e che deriva in via immediata e diretta dall'analisi appena esposta. La norma in esame, infatti, 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, legge 15 maggio 1946, n. 455, comprendendosi in tale categoria le controversie sorte da impugnazione di atti amministrativi di autorità centrali aventi effetti limitati al territorio regionale ovvero concernenti pubblici dipendenti in servizio nella regione siciliana» (Consiglio Stato, sez. VI, 26 luglio 1979, n. 595).

Quindi la legge n. 21/2006, in esame, è costituzionalmente illegittima anche nella sua parte in cui, in violazione dell'art. 23 dello statuto regionale, sia nella sua formulazione letterale, che nella interpretazione pacifica che di esso ha maturato la giurisprudenza, anche costituzionale, riserva al Consiglio di giustizia amministrativa ed in primo grado al T.a.r. Sicilia, la competenza a conoscere circa le controversie sorte da impugnazione di atti amministrativi di autorità centrali aventi effetti limitati al territorio regionale.

Se le controversie quali quella in esame fossero sottratte alla competenza del T.a.r. Sicilia, in primo grado e, affidate alla cognizione dal T.a.r. Lazio, fossero decise da quest'ultimo, si radicherebbe, per tale motivo, la cognizione sulla lite in appello del Consiglio di Stato e non della sua sezione costituita dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia, avente competenza funzionale sulle liti rientranti nella previsione statutaria siciliana appena citata.

Per mero scrupolo espositivo, si deve rilevare che in proposito non potrebbe obiettarsi che la norma «sposta» solo la cognizione della lite nel primo grado di giudizio, facendo salva quella d'appello: se così fosse per la Regione Sicilia, la norma dovrebbe essere ulteriormente tacciata di irragionevolezza e contraddittorietà perché la medesima questione, decisa in primo grado al T.a.r. Lazio, quindi «concentrata» in capo all'«unico giudice» per la sua (cristallizzata dal legislatore) rilevanza nazionale, tornerebbe ad essere poi decisa in appello da una articolazione regionale del giudice di secondo grado, senza quindi che abbia più valenza alcuna la ritenuta «centralità» della vicenda, con evidenti ed incomprensibili «trasmigrazioni» giudiziarie «vettoriali» della lite dalla Sicilia a Roma (per il primo grado) e da Roma a Palermo (per il secondo grado).

Intuitivamente, dunque, questa ipotetica obiezione presterebbe il fianco ad ulteriori argomenti di censura anche sotto il profilo della effettività della tutela del diritto alla difesa già trattato prima (nel senso di obbligo di non aggravamento) e, quindi, anche del giusto processo *ex art. 111 Cost.* in termini di tempi decisionali ed adempimenti del processo.

VII) Per tutte le esposte considerazioni, deve sollevarsi la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, comma 2-ter, comma 2-quater, legge n. 21/2006, per contrasto con gli artt. 3, 125, 24 e 25 della Costituzione e per contrasto con l'art. 23 dello statuto della Regione Sicilia.

Deve pertanto essere disposta la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della predetta questione di legittimità costituzionale, sospendendosi il giudizio instaurato con il ricorso in epigrafe, fino alla restituzione degli atti da parte della medesima Corte.

P. Q. M.

Solleva, ritenutala rilevante e non manifestamente infondata, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, comma 2-ter, comma 2-quater, legge n. 21/2006, per contrasto con gli artt. 3, 125, 24 e 25 della Costituzione e per contrasto con l'art. 23 dello statuto della Regione Sicilia.

Dispone, a norma dell'art. 23/2, legge n. 87/1953, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Il giudizio resta sospeso sino alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale.

Manda alla segreteria di notificare copia della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Catania, in Camera di consiglio, in data 6 aprile 2006.

Il Presidente: ZINGALES

L'estensore: GATTO COSTANTINO

N. 493

Ordinanza del 15 febbraio 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania sul ricorso proposto da comune di Taormina contro A.T.O. 3 - Provincia Regionale di Messina ed altri

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

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

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza ai sensi dell'art. 23, comma 2, legge n. 87/1953, sul ricorso n. 2630/06 R.G., proposto dal comune di Taormina, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Intiliso, domiciliato presso la segreteria del T.a.r.;

Contro l'Ambito territoriale ottimale, denominato «A.T.O. 3 - Provincia regionale di Messina», con sede in Messina, in persona del legale rappresentante *pro tempore*; il commissario delegato per l'emergenza idrica *pro tempore* Presidente della Regione Siciliana *pro tempore*; il commissario *ad acta* presso l'Autorità d'ambito dell'Ambito territoriale ottimale, denominato «A.T.O. 3 - Provincia regionale di Messina»; la Regione Siciliana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*; tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato, con domicilio eletto in Catania, via Vecchia Ognina, 149, presso la sua sede; e nei confronti della Provincia Regionale di Messina, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita;

Per l'annullamento previa sospensione:

della deliberazione del commissario *ad acta* presso l'Autorità d'ambito dell'ATO n. 3 di Messina (nominato con decreto del commissario delegato per l'emergenza idrica n. 596 del 4 aprile 2006) n. 1 del 23 maggio 2006 con la quale:

a) si revocavano le precedenti deliberazioni della Conferenza d'Ambito dell'A.T.O. 3 n. 1 del 9 giugno 2005, nn. 2 e 3 del 24 giugno 2005 e n. 4 del 27 settembre 2005;

b) si stabiliva di affidare il servizio idrico a società di capitali privata da individuarsi a seguito di gara europea, secondo le modalità prescritte con il disciplinare di gara, lo schema di convenzione di gestione e lo schema di disciplinare tecnico;

c) si approvava il disciplinare di gara predisposto dal responsabile della segreteria tecnica operativa, lo schema di convenzione di gestione, lo schema di disciplinare tecnico e costituenti parte integrante di tale deliberazione; si dava mandato alla segreteria tecnica operativa di porre in essere tutti i provvedimenti conseguenziali connessi alla attuazione di tale deliberazione ed, in particolare, di attivare le procedure per la pubblicazione del disciplinare di gara e dei relativi allegati nel rispetto dei termini prescritti dalla vigente normativa e, comunque, entro il 31 maggio 2006;

d) si dava, inoltre, mandato alla segreteria tecnica operativa di adottare ogni altro provvedimento connesso alla attuazione di tale deliberazione;

del bando di gara e disciplinare di gara del 24 maggio 2006 (pubblicato per estratto nella GURS 1° giugno 2006 n. 22 Parte II), con i quali si indicava una procedura concorsuale avente ad oggetto la scelta di un soggetto qualificato per il successivo affidamento in concessione (in conformità ai principi generali dell'art. 20 della legge n. 36/1994 e successivo decreto legislativo n. 152/2006, del d.m. 22 novembre 2001 e successivo d.m. 2 maggio 2006, e a norma del decreto legislativo 17 marzo 1995 n. 158 e dell'art. 113 comma 5-ter, del decreto legislativo n. 267/2000 e successive modifiche ed integrazioni) della gestione del servizio idrico integrato (denominato anche

SII) nell'ATO n. 3 Messina, comprendente i comuni specificati nella convenzione di gestione che regola i rapporti tra l'Autorità d'ambito ed il gestore allegata a tale disciplinare, nonché dell'esecuzione diretta dei lavori e servizi connessi per lo stesso ATO n. 3 Messina;

dell'esecuzione diretta dei lavori e servizi connessi per lo stesso ATO n. 3 Messina;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione nel giudizio Commissario delegato emergenza idrica - Presidenza Regione Siciliana e Regione Siciliana;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore per la camera di consiglio del 12 ottobre 2006 il referendario dott. Salvatore Gatto Costantino;

Uditi altresì gli avvocati delle parti, come da relativo verbale;

Ritenuto in fatto ed in diritto quanto segue:

IN FATTO

Espono il comune di Taormina che, unitamente ai comuni di Letojanni, Castelmola e Giardini Naxos, promuoveva negli anni '70 la costituzione di un consorzio per la distribuzione della rete fognante e per la realizzazione degli impianti di depurazione e manutenzione a servizio dei predetti comuni. Con decreto dell'assessore degli enti locali della Regione Siciliana n. 385 del 30 marzo 1977 veniva quindi costituito tra i comuni di Taormina, Castelmola, Giardini e Letojanni il consorzio per la distribuzione della rete fognante, per la realizzazione degli impianti di depurazione e manutenzione con sede a Taormina. Attraverso contributi statali e regionali concessi negli anni il consorzio predetto realizzava due notevoli impianti di depurazione per lo smaltimento dei reflui fognari dei predetti quattro comuni, localizzati uno a Nord nel territorio di fognari dei predetti quattro comuni veniva raggiunto a decorrere dall'anno 1995, con costi che erano posti, per statuto, a carico dei quattro predetti comuni consorziati in ragione della popolazione residente.

In seguito al compimento di un procedimento di promozione privata di concessione di opera pubblica previsto dall'art. 42-ter della legge Reg. Sic. 29 aprile 1985 n. 21 (così come formulato dall'art. 21 della legge Reg. Sic. n. 4/1996 e successive modifiche ed integrazioni) instaurato dalla Società SIBA S.p.a. veniva stipulato tra tale Società e il Consorzio predetto contratto rep. n. 69 del 20 dicembre 2001, registrato a Taormina al n. 411 in data 20 dicembre 2001, con il quale tale Consorzio demandava ed accollava alla Società SIBA S.p.a. l'esecuzione del progetto — offerta dalla stessa presentato n. 1662/2000 — rev. 2 del 16 ottobre 2001 relativo alla costruzione delle opere e la gestione per la durata di nove anni dell'impianto di depurazione Nord compresi collettori e centraline per l'importo annuo di L. 1.336.500.000 (€ 690.244,65) compresa IVA al 10%, di cui L. 944.900.000 (€ 488.000,13) per canone annuo gestione impianti salvo adeguamento e L. 391.600.000 (€ 202.244,52) per canone annuo rimborso investimenti fissando la durata, previo verbale di consegna redatto in contraddittorio, dal 1° gennaio 2002 al 31 dicembre 2010.

Poiché l'art. 5 di tale contratto prevede che la concessione predetta è stata affidata ed accettata sotto l'osservanza assoluta ed inscindibile delle norme, condizioni, patti e modalità dedotti e risultanti dal progetto del 16 ottobre 2001 e negli atti tecnici e corredo dello stesso, nelle deliberazioni del consiglio di amministrazione n. 49 del 21 dicembre 2000 e n. 53 del 18 ottobre 2001 nonché alle condizioni, patti e modalità previsti nella vigente legislazione in materia di lavori pubblici nella Regione Siciliana, i comuni di Taormina, Giardini Naxos, Letojanni e Castelmola con deliberazioni dei rispettivi Consigli Comunali, stabilivano il trasferimento della gestione del servizio idrico al consorzio predetto, autorizzando nel contempo il Consorzio stesso ad attivare il procedimento amministrativo per la sua trasformazione in S.p.a. a totale capitale pubblico nonché a redigere ed approvare il conseguente statuto e relativi atti.

Tali adempimenti venivano eseguiti con deliberazione dell'assemblea del consorzio predetto n. 4 del 30 agosto 2004, che decideva la approvazione della trasformazione in S.p.a. del consorzio stesso autorizzando il presidente di quest'ultimo a porre in essere i conseguenti atti per il completo perfezionamento di quanto deliberato; inoltre, l'assemblea del consorzio predetto con deliberazione n. 3 dell'11 maggio 2005 approvava lo schema di statuto della società per azioni (con denominazione di «Acque Pubbliche Multiservizi S.p.a.») a totale capitale pubblico incredibile a soggetti privati composto da n. 33 articoli.

Espono quindi il comune ricorrente che in atto è in corso da parte dei consigli comunali dei suddetti quattro comuni consorziati l'esame del predetto schema di statuto della menzionata società per azioni.

Senonché, a mente della legge 5 gennaio 1994 n. 36 (cosiddetta «Legge Galli») recepita dalla legge Reg. Sic. n. 10/1999 con decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 114 del 16 maggio 2000 venivano determinati gli ambiti territoriali ottimali; e i predetti quattro comuni facenti parte del consorzio predetto sono stati inseriti nell'ATO n. 3 - Provincia regionale di Messina.

Fissate, con successivo decreto del Presidente della Regione Siciliana del 7 agosto 2001 le modalità di costituzione degli ATO per il governo e l'uso delle risorse idriche, la conferenza dei sindaci e del presidente della provincia regionale di Messina con decisione n. 2/2001 del 9 novembre 2001 sceglieva la convenzione quale forma di cooperazione per la gestione del servizio idrico integrato ai sensi dell'art. 24 della legge n. 142/1990, come recepita dalla legge Reg. Sic. n. 48/1991, nonché dell'art. 30 del decreto legislativo n. 267/2000; in data 8 luglio 2002 veniva, quindi, formalmente costituito l'Ambito territoriale ottimale n. 3 - Provincia regionale di Messina con la sottoscrizione della convenzione regolante i rapporti tra gli enti locali ricadenti nell'anzidetto Ambito Territoriale. Precisa il comune di Taormina che dell'ATO 3 - Messina fanno parte i 108 comuni ricadenti nella provincia regionale di Messina e che la convenzione che regola i rapporti tra gli enti locali istituiva sette comprensori (composti da un numero variabile di comuni) a capo di ciascuno dei quali era posto un comune. A detti comprensori la convenzione anzidetta tra l'altro attribuiva specifici poteri propositivi in materia di: proposta del modello organizzativo-gestionale con il connesso piano economico-finanziario, proposta del programma degli interventi, del piano finanziario, proposta dell'attività di controllo sui servizi (art. 13-*bis* della convenzione).

Ciò posto, il comune di Taormina espone ancora che la conferenza dei sindaci e del presidente della provincia regionale di Messina con deliberazione n. 1 del 9 giugno 2005, revocata la deliberazione n. 1/2004 del 22 gennaio 2004, (relativa all'affidamento del servizio idrico integrato mediante concessione a terzi), disponeva di affidare la gestione del servizio idrico integrato dell'ATO n. 3 - Messina a una società a capitale interamente pubblico partecipata da tutti gli enti locali dell'ATO n. 3 Messina, costituita fra i 108 comuni e la provincia regionale di Messina ed avente ad oggetto la cosiddetta gestione «in house», ma faceva salve le proroghe già concesse dall'Assemblea all'A.M.A.M. ed al Consorzio rete fognante tra i comuni di Taormina, Giardini Naxos, Letojanni e Castelmola.

Successivamente la medesima conferenza (con deliberazione n. 2 del 24 giugno 2005) approvava lo statuto della società per azioni Messina Acque S.p.a. da costituire quale soggetto gestore del servizio idrico integrato nell'ATO n. 3 - Messina, con la ripartizione delle quote sociali ed impegnava ciascun ente locale convenzionato ad approvare, nei rispettivi consigli comunali, lo statuto della società per azioni Messina Acque S.p.a.; inoltre (con deliberazione n. 3 di pari data) approvava lo schema di convenzione di servizio tra Autorità e soggetto gestore nell'ATO n. 3 Messina con relativo disciplinare tecnico, impegnando ciascun ente locale convenzionato ad approvare, nei rispettivi consigli comunali, la sopra richiamata convenzione di servizio, in conformità all'art. 18 della convenzione di cooperazione istitutiva dell'Autorità d'ambito. A ciò seguiva una ulteriore deliberazione (la n. 4 del 27 settembre 2005) con la quale la conferenza dava mandato ai consulenti, ad un gruppo di sindaci e ad un notaio di verificare in tempi ridottissimi le possibili soluzioni atte a pervenire sollecitamente agli adempimenti preliminari alla costituzione della società pubblica anche ove possibile tra i comuni che avessero espresso la volontà in seguito.

A questo punto, il commissario delegato per l'emergenza idrica in Sicilia con nota prot. n. 656 del 20 gennaio 2006 diffidava l'ATO predetto a porre in essere entro il 31 gennaio 2006 quanto necessario per l'affidamento del servizio idrico integrato nel medesimo ATO.

A fronte di ciò, il presidente della provincia regionale di Messina convocava più volte la conferenza dei sindaci e del presidente della provincia regionale di Messina e poneva all'ordine del giorno, tra l'altro, la «presa d'atto caducazione delle precedenti delibere relativa alla scelta di gestione con società interamente pubblica n. 1 del 9 giugno 2005, n. 2 del 24 giugno 2005, n. 3 del 24 giugno 2005» ma tali sedute venivano dichiarate deserte per mancanza di quorum strutturale.

Quindi, il Commissario delegato per l'emergenza idrica in Sicilia con decreto n. 596 del 4 aprile 2006, avvalendosi dei poteri sostitutivi e derogatori previsti dalle ordinanze n. 3189/2002 e n. 3299/2003, nominava commissario presso l'Autorità d'ambito dell'ATO n. 3 di Messina l'avv. Giovanni Immordino con il compito di provvedere, in via sostitutiva della conferenza dei sindaci e del presidente della provincia di Messina, al compimento delle procedure per l'affidamento del servizio idrico integrato entro il 30 giugno 2006, attuale scadenza dello stato di emergenza idrica nel territorio della Regione Siciliana.

Il predetto Commissario *ad acta* presso l'Autorità d'ambito dell'ATO n. 3 di Messina (nominato con decreto del Commissario delegato per l'emergenza idrica n. 596 del 4 aprile 2006) con deliberazione n. 1 del 23 maggio 2006:

1) revocava le precedenti deliberazioni n. 1 del 9 giugno 2005, nn. 2 e 3 del 24 giugno 2005 e n. 4 del 27 settembre 2005 della conferenza d'ambito dell'ATO 3 di Messina;

2) disponeva di affidare il servizio idrico integrato a società di capitali privata da individuarsi a seguito di gara europea, secondo le modalità prescritte con il disciplinare di gara, lo schema di convenzione di gestione e lo schema di disciplinare tecnico;

3) approvava il disciplinare di gara predisposto dal responsabile della segreteria tecnica operativa, lo schema di convenzione di gestione, lo schema di disciplinare tecnico e l'*addendum* al piano d'ambito REV 3, con i relativi allegati, costituenti parte integrante di tale deliberazione;

4) dava mandato alla segreteria tecnico-operativa di porre in essere tutti i provvedimenti consequenziali connessi alla attuazione di tale deliberazione ed, in particolare, di attivare le procedure per la pubblicazione del disciplinare di gara e dei relativi allegati nel rispetto dei termini prescritti dalla vigente normativa e, comunque, entro il 31 maggio 2006.

Con tale bando di gara e disciplinare di gara del 24 maggio 2006 (pubblicato per estratto nella GURS 1° giugno 2006 n. 22 parte II) si indicava procedura concorsuale avente ad oggetto la scelta di un soggetto qualificato per il successivo affidamento in concessione — in conformità ai principi generali dell'art. 20 della legge n. 36/1994 e successivo decreto legislativo n. 152/2006, del d.m. 22 novembre 2001 e successivo d.m. 2 maggio 2006, e a norma del decreto legislativo 17 marzo 1995 n. 158 e dell'art. 113, comma 5-ter, del decreto legislativo n. 267/2000 successive modifiche ed integrazioni — della gestione del servizio idrico integrato (denominato anche SII) nell'ATO n. 3 Messina, comprendente i comuni specificati nella convenzione di gestione che regola i rapporti tra l'Autorità d'ambito ed il gestore allegata a tale disciplinare, nonché dell'esecuzione diretta di lavori e servizi connessi per lo stesso ATO n. 3 Messina.

Pertanto, avverso la suddetta procedura dell'ATO rivolta all'affidamento in concessione a terzi della gestione del servizio idrico integrato per l'intero territorio ricadente nella provincia di Messina per la durata di anni trenta senza escludere dalla gara il territorio dei comuni di Taormina, Giardini Naxos, Letojanni e Castelmola facenti parte del predetto consorzio e quindi assumendo che non è stata salvaguardata la forma e la capacità gestionale dell'esistente consorzio ed assumendo che non è stata rispettata la volontà dei quattro comuni facenti parte del consorzio a continuare ad avvalersi di tale consorzio per la gestione del servizio idrico integrato, il comune di Taormina, ha proposto il presente ricorso avverso i suddetti provvedimenti, meglio riepilogati nell'epigrafe del presente atto per i seguenti motivi.

1) Illegittimità derivata; 2) Eccesso di potere; 3) Violazione di legge; 4) Eccesso di potere in ordine all'impossibilità di provvedere nel termine del 30 giugno 2006; 4) (5). Violazione di legge. Difetto di motivazione. Travisamento dei fatti; 5) (6). Violazione di legge. Difetto di motivazione. Travisamento dei fatti. 6) (7). Violazione del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152; 7) (8). Violazione del d.lgs 3 aprile 2006 n. 152., del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio del 2 maggio 2006.

Si sono costituite in giudizio l'Avvocatura di Stato e la società ricorrente, difendendo la legittimità del provvedimento impugnato e chiedendo il rigetto del ricorso avverso.

Alla Camera di consiglio del 12 ottobre 2006, fissata per la trattazione della domanda cautelare, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Parte ricorrente impugna gli atti commissariali inerenti la organizzazione e la attuazione di specifiche forme di gestione del servizio idrico integrato dell'ATO 5 di Messina.

1) Il ricorso è rivolto avverso provvedimenti adottati dal presidente della regione, per mezzo di proprio commissario *ad acta*, nell'esercizio dei poteri a questo conferiti in qualità di Commissario delegato di protezione civile per l'emergenza idrica nella Regione Sicilia. Pertanto, il collegio deve affrontare, necessariamente e preliminarmente, la questione relativa alla competenza inderogabile recentemente attribuita al TAR del Lazio per la cognizione di vicende quale quella in esame.

Tale competenza sorge per effetto della norma di cui alla legge n. 21/2006, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 23 del 28 gennaio 2006, che, all'art. 3, per quel che qui rileva dispone...*(omissis)* ... «2-bis. In tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei 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'articolo 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. 2-quater. Le norme di cui ai commi 2-bis e 2-ter si applicano anche ai processi in corso. L'effica-

cia delle misure cautelari adottate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2-*bis* permane fino alla loro modifica o revoca da parte del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, cui la parte interessata può riproporre il ricorso».

Osserva il collegio che la fattispecie in esame è attratta nell'applicazione della citata legge n. 21/2006, art. 3, in quanto il potere amministrativo posto in essere da parte del Commissario delegato rientra chiaramente nel novero delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e «conseguenziali provvedimenti commissariali applicativi».

Il collegio, pertanto, ritenendola rilevante ai fini della decisione di assumere in ordine alla predetta trasmissione degli atti al T.a.r. Lazio e non manifestamente infondata, solleva questione di legittimità costituzionale del predetto art. 3, e segnatamente del comma 2 nelle sottotitoli *bis*, *ter*, *quater*, come sarà esposto nei seguenti paragrafi e come già fatto in ordine ad altra fattispecie per la cui decisione è venuta in rilievo la medesima norma (cfr. t.a.r. Sicilia, I, ord. n. 90 del 7 marzo 2006).

I) La rilevanza della questione ai fini della decisione da assumere è di tutta evidenza. Il collegio sarebbe tenuto, sulla base della normativa sopravvenuta — ove non dubitasse della incostituzionalità di essa e quindi non ritenesse necessario investire il Giudice delle leggi della relativa questione — a trasmettere gli atti al T.a.r. del Lazio.

Non vale a mutare la superiore considerazione il fatto che il giudizio sia stato chiamato ad essere trattato in camera di consiglio per la sua sola domanda cautelare, posto che la chiara dizione delle disposizioni in esame non lascia adito a dubbi e, per effetto del combinato disposto di cui all'art. 21 e 26 della legge T.a.r. ivi richiamato, anche in sede di trattazione cautelare il collegio dovrebbe con sentenza breve dichiarare la competenza del T.a.r. Lazio e concludere il giudizio, salva la riassunzione di esso di fronte al T.a.r. competente, normativamente prevista.

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 3, legge cit.) essi sono adottati per fare fronte a situazioni che «per intensità ed estensione debbono essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari».

III) Anzi, sotto questo aspetto, la norma è altresì contraddittoria ed irrazionale in quanto sottopone al medesimo trattamento processuale situazioni disparate e differenti tra di loro.

In questo quadro, l'art. 5 comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, richiama, ai fini della applicazione dell'intera disposizione normativa, i casi in cui (*ex* art. 2, comma 1, lett. *c*, della legge n. 225/1992) sia necessario fare fronte con mezzi e poteri straordinari alle calamità naturali, catastrofi o gli altri eventi che richiedano tale intervento per intensità ed estensione. La previsione di cui alla legge n. 21/2006 radica la competenza del T.a.r. Lazio in tutti i casi in cui sia dichiarato lo stato di emergenza ai sensi del comma 1 dell'art. 5 appena citato e quindi con esclusione dei casi di intervento di protezione civile per gli eventi che possano essere affrontati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria (art. 2, lett. *a*) e di quelli che richiedano intervento coordinato di questi ultimi (art. 2, lett. *b*).

Quindi il sistema della protezione civile è articolato in vari livelli di intervento, contraddistinti dal corrispondente grado di ampiezza della situazione emergenziale. Sicché per ogni tipologia territoriale e «qualitativa» della situazione di emergenza è chiamato ad intervenire in merito il «livello» di governo più vicino alla concreta dimensione delle comunità colpite e della natura dell'emergenza, 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 immo-

tivamente assegna *ex lege* rilevanza nazionale a qualsiasi controversia insorga nell'esercizio del potere di protezione civile, facendo leva solo sulla necessità che esso presupponga l'intervento *extra ordinem* e quindi a dispetto dell'articolazione del potere previsto dalla legge n. 225/1992, posto che assegna la competenza funzionale a conoscere delle relative questioni al T.a.r. Lazio (e quindi spinge l'interprete a dover ritenere che il legislatore abbia cristallizzato una valutazione di rilevanza nazionale di qualsiasi questione, inerente la protezione civile, richieda interventi *extra ordinem*). Vengono così attratte alla competenza funzionale dell'unico giudice nazionale, anche tutte le questioni di entità ed effetti manifestamente circoscritti alla sola parte di territorio regionale interessata dall'emergenza locale, specialmente quando si verte in ordine a provvedimenti commissariali applicativi o esecutivi dell'ordinanza che dichiara l'emergenza ai sensi del più volte citato art. 5, senza alcuna logica o esigenza reale che imponga una valutazione «accentrata» di esse.

Il problema acquista uno spessore considerevole se solo si riflette sul fatto che, «ordinariamente», tali provvedimenti *extra ordinem* delegano quali commissari per l'emergenza il presidente della regione o altri organi locali già titolari di poteri propri in quella materia; in tal senso, spesso non fanno altro che «istituire» poteri e programmi di emergenza affidandoli quindi (per nomina o delega), a quegli stessi organismi regionali o comunque locali che con i poteri ordinari loro conferiti dall'Ordinamento non hanno saputo fare fronte alle cause che hanno determinato l'emergenza (come il caso dell'emergenza rifiuti o dell'emergenza idrica, o dell'emergenza traffico). Pertanto, l'effetto di tale prassi è essenzialmente quello di rendere i provvedimenti degli organi regionali «rafforzati» sotto il profilo della capacità di derogare a norme dell'Ordinamento; a tale già rilevante «alterazione» dell'Ordinamento medesimo, si aggiunge quindi una ulteriore «tutela» giurisdizionale, sottraendo la cognizione della lite ai T.a.r. regionali su provvedimenti che sono e restano a tutti gli effetti locali per provenienza soggettiva oltre che per effetti, per affidarla ad un unico giudice nazionale con il quale essi non hanno alcun collegamento «naturale».

Appare utile rilevare, in questa sede, come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia espressamente riconosciuto che:

con l'art. 5 della legge n. 225 del 1992, è attribuito al Consiglio dei Ministri il potere di dichiarare lo stato di emergenza in ipotesi di calamità naturali, ed a seguito della dichiarazione di emergenza, e per fare fronte ad essa, lo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, il Ministro dell'interno possano adottare ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico;

l'art. 107, comma 1, lettere *b*) e *c*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), a sua volta, chiarisce che tali funzioni hanno rilievo nazionale, escludendo che il riconoscimento di poteri straordinari e derogatori della legislazione vigente possa avvenire da parte di una legge regionale;

queste ultime due previsioni, inoltre, sono già stata ritenute dalla Corte costituzionale (sentenza n. 327 del 2003) come espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, sicché deve ritenersi che esse delimitino il potere normativo regionale, anche sotto il nuovo regime di competenze legislative delineato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Alla luce di quanto sopra ricordato, la Corte ha dichiarato illegittimo l'art. 4, comma 4, della legge della Regione Campania n. 8 del 2004, nella misura in cui essa ha attribuito al sindaco di Napoli i poteri commissariali dell'ordinanza n. 3142 del 2001 del Ministro dell'interno, dopo la scadenza della emergenza alla cui soluzione tale ordinanza era preordinata, in quanto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione (Corte cost. n. 82/2005).

Tale ragionamento comporta che, in relazione alla legge n. 225/1992 ed all'art. 107, comma 1, lettere *b*) e *c*) d.lgs. n. 112/1998, possiedono rilievo nazionale «solamente» il potere di dichiarare lo stato di emergenza e quello, distinto dal primo seppure ad esso finalisticamente connesso, di derogare a norme dell'ordinamento.

Ne consegue dunque che, sotto questo profilo, la norma in esame è irragionevole per contraddittorietà e disparità di trattamento processuale, poiché utilizza lo stesso trattamento per situazioni del tutto differenti quanto ad ambito territoriale e livello e qualità degli interessi pubblici coinvolti, nonché per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, poiché implicitamente, finisce per attribuire rilievo nazionale anche alle questioni riservate alla competenza regionale.

IV) Ancora, l'aggravio della tutela giurisdizionale, soprattutto ove, come nella specie, esso non sia giustificato da una effettiva natura accentrata (o dall'efficacia estesa a tutto il territorio) dei provvedimenti sui quali deve esercitarsi la cognizione del T.a.r. Lazio, comporta indubbia violazione dell'art. 24 della Costituzione, in partico-

lare 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 nuove controversie che secondo la nuova normativa dovrebbero essere *ab initio* instaurate presso detto T.a.r.

V) Altro profilo di incostituzionalità va ravvisato, inoltre, nella violazione del principio del giudice naturale preconstituito per legge, di cui all'art. 25 della Costituzione. Nelle precedenti ordinanze della sezione, sollevate in ricorsi introdotti prima della legge in esame, si è rilevato che la norma costituzionale ora citata, stabilendo che «nessuno può essere distolto dal giudice naturale preconstituito per legge», esclude, come la stessa Corte costituzionale afferma, «che vi possa essere una designazione tanto da parte del legislatore con norme singolari, che derogino 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, anche nel caso in cui il giudizio sia insorto — come nel caso di specie — dopo la entrata in vigore della norma in esame.

Infatti, come detto sopra, la ripartizione regionale del giudice amministrativo è espressamente contemplata dalla Costituzione, all'art. 125. Tale previsione consente di ritenere valorizzato a livello costituzionale il principio del giudice naturale su base «regionale» per le controversie inerenti la giurisdizione amministrativa di primo grado e dunque una legge ordinaria che sottragga a tale previsione la cognizione di una o più materie, per concentrarle presso un unico giudice «nazionale» di primo grado senza che sussista una effettiva e ragionevole necessità, in tal senso, costituisce sicura violazione del principio del giudice naturale per come così preconstituito.

Ricorrono palesemente, dunque, le medesime considerazioni che, precisamente, la sentenza della Corte costituzionale n. 41 del 2006 afferma, anzi, ribadisce (come testualmente essa si esprime, citando sentenze precedenti in termini), che «alla nozione del giudice naturale preconstituito 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)» con l'ovvia precisazione che per normativa nel tempo anteriore alla istituzione del giudizio si deve intendere non solo quella della legge ordinaria, ma anche (ed a maggior ragione) quella costituzionale.

VI) Da ultimo, si rileva un aspetto diverso che si riconnette ancora al tema del giudice naturale, e che deriva in via immediata e diretta dall'analisi appena esposta. La norma in esame, infatti, 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 costituzionale in data 12 marzo 1975, n. 61, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle limitazioni poste dall'art. 40 legge 6 dicembre 1971, n. 1034, alla competenza del T.a.r. Sicilia, è stato ritenuto che siano state a quest'ultimo conferite tutte le controversie d'interesse regionale considerate tali dall'art. 23, comma 1, d.l. 15 maggio 1946, n. 455, comprendendosi in tale categoria le controversie sorte da impugnazione di atti amministrativi di autorità centrali aventi effetti limitati al territorio regionale ovvero concernenti pubblici dipendenti in servizio nella Regione Siciliana» (Consiglio Stato, sez. VI, 26 luglio 1979, n. 595).

Quindi la legge n. 21/2006, in esame, è costituzionalmente illegittima anche nella sua parte in cui, in violazione dell'art. 23 dello statuto regionale, sia nella sua formulazione letterale, che nella interpretazione pacifica che di esso ha maturato la giurisprudenza, anche costituzionale, riserva al Consiglio di giustizia amministrativa ed in primo grado al T.a.r. Sicilia, la competenza a conoscere circa le controversie sorte da impugnazione di atti amministrativi di autorità centrali aventi effetti limitati al territorio regionale.

Se le controversie quali quella in esame fossero sottratte alla competenza del T.a.r. Sicilia, in primo grado e, affidate alla cognizione dal T.a.r. Lazio, fossero decise da quest'ultimo, si radicherebbe, per tale motivo, la cognizione sulla lite in appello del Consiglio di Stato e non della sua Sezione costituita dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia, avente competenza funzionale sulle liti rientranti nella previsione statutaria siciliana appena citata. Per mero scrupolo espositivo, si deve rilevare che in proposito non potrebbe obiettarsi che la norma «sposta» solo la cognizione della lite nel primo grado di giudizio, facendo salva quella d'appello: se così fosse, per la Regione Sicilia, la norma dovrebbe essere ulteriormente tacciata di irragionevolezza e contraddittorietà perché la medesima questione, decisa in primo grado al T.a.r. Lazio, quindi «concentrata» in capo all'«unico giudice» per la sua (cristallizzata dal legislatore) rilevanza nazionale, tornerebbe ad essere poi decisa in appello da una articolazione regionale del giudice di secondo grado, senza quindi che abbia più valenza alcuna la ritenuta «centralità» della vicenda, con evidenti ed incomprensibili «trasmigrazioni» giudiziarie «vettoriali» della lite dalla Sicilia a Roma (per il primo grado) e da Roma a Palermo (per il secondo grado).

Intuitivamente, dunque, questa ipotetica obiezione presterebbe il fianco ad ulteriori argomenti di censura anche sotto il profilo della effettività della tutela del diritto alla difesa già trattato prima (nel senso di obbligo di non aggravamento) e, quindi, anche del giusto processo *ex art.* 111 Cost. in termini di tempi decisionali ed adempimenti del processo.

VII) Per tutte le esposte considerazioni, deve sollevarsi la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, comma 2-ter, comma 2-quater, legge n. 21/2006, per contrasto con gli artt. 3, 125, 24 e 25 della Costituzione e per contrasto con l'art. 23 dello statuto della Regione Sicilia.

Deve pertanto essere disposta la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della predetta questione di legittimità costituzionale, sospendendosi il giudizio instaurato con il ricorso in epigrafe, fino alla restituzione degli atti da parte della medesima Corte.

P. Q. M.

Solleva, ritenutala rilevante e non manifestamente infondata, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, comma 2-ter, comma 2-quater, legge n. 21/2006, per contrasto con gli artt. 3, 125, 24 e 25 della Costituzione e per contrasto con l'art. 23 dello statuto della Regione Sicilia.

Dispone, a norma dell'art. 23/2 legge n. 87/1953, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Il giudizio resta sospeso sino alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale.

Manda alla segreteria di notificare copia della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Catania, in Camera di consiglio, in data 12 ottobre 2006.

Il Presidente: ZINGALES

L'estensore: GATTO COSTANTINO

N. 494

*Ordinanza del 13 giugno 2006 emessa dal Giudice di pace di Varese
nel procedimento civile promosso da Corrà Silvio contro Prefettura di Varese*

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 - Disparità di trattamento - Incidenza sulla proprietà del bene pur se appartenente a terzo non trasgressore.

- 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 42.

IL GIUDICE DI PACE

Nella procedura di opposizione a sanzione amministrativa n. 3613/05 promossa dal sig. Corrà Silvio residente in Buguggiate (VA) via Erbamolle n. 15, quivi eletto domicilio, ricorrente; avverso il verbale di contestazione n. 443720118 (serie 2004 *Bis* n. 2324701) emesso il 7 novembre 2005 dai Carabinieri Stazione di Mazzate (Regio Carabinieri Lombardia) per la violazione degli artt. 115, comma 4, c.d.s e 171, comma 1, 2 e 3, c.d.s. perché il figlio del ricorrente, Corrà Federico, minore di anni diciotto circolava su ciclomotore trasportando un passeggero e senza indossare il casco protettivo, con conseguente sanzione pecuniaria e sequestro finalizzato alla confisca; ha pronunciato la seguente ordinanza.

F A T T O

Il figlio del ricorrente, minore degli anni diciotto, in data 7 novembre 2005 viene trovato dai Carabinieri della Stazione di Azzate alla guida di un ciclomotore senza casco e mentre trasportava altra persona.

Il padre, proprietario del ciclomotore MBK50, tg 9W48C, proponeva ricorso avverso il verbale di contestazione di cui in epigrafe con riguardo all'accertamento della violazione di cui all'art. 171, comma 1, 2, e 3 c.d.s. e, comunque, con riguardo alla sanzione accessoria della confisca del ciclomotore.

Nel corso delle due udienze, emergeva la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 213-2-*sexies* c.d.s. così come modificato dalla legge n. 168 del 17 agosto 2005 che ha convertito il d.l. 30 giugno 2005, n. 115 per contrasto con l'art. 3 e art. 42 della Costituzione nella parte in cui prevede la sanzione accessoria della confisca obbligatoria del veicolo a due ruote in caso di accertamento della violazione dell'art. 171 c.d.s.

Rilevanza e non manifesta infondatezza

La questione è assai rilevante posto che la legittimità o meno della confisca nel caso in cui il minore viaggi su ciclomotore senza casco incide profondamente sulla proprietà del veicolo, soprattutto come nel caso in esame non appartenga al trasgressore bensì ad altro soggetto, considerato che la confisca porta alla alienazione del bene, misura ablativa reale destinata a togliere ad un soggetto definitivamente la proprietà di un bene.

È noto come prima del 2005 il legislatore comminava il solo fermo amministrativo del veicolo per trenta giorni e non la confisca, sanzione che è stata introdotta successivamente con la legge n. 168/2005 che ha introdotto il comma 2-*sexies* nel contesto dell'art. 213 c.d.s.

La confisca così determinata si riferisce a ciclomotori che «siano adoperati per commettere una delle violazioni amministrative di cui agli articoli 169, commi 2 e 7, 170 e 171, o per commettere un reato».

Orbene, il vincolo teleologico tra la sanzione della confisca e la violazione della norma ha senso se riferito alla commissione di un reato ma non alla violazione di norme del codice della strada quali quelle citate dall'art. 213-2-*sexies* c.d.s., posto che nel primo caso e non nel secondo la confisca svolge il ruolo di privare il reo di uno strumento per la commissione di reati. Tale impostazione è compatibile con il generale sistema penalistico che prevede, appunto, la confisca al fine di togliere al reo lo strumento con il quale ha commesso il reato, ma non con il sistema normativo sanzionatorio in tema di violazione delle norme sulla circolazione stradale anche sotto il profilo dell'elemento soggettivo di colui che pone in essere tale violazione, ben potendo essere meramente colposa e comunque non richiedente il dolo, questo sì elemento soggettivo specifico del reato.

Pertanto, non si comprende per qual motivo il minore che proceda su ciclomotore senza casco, per quanto imprudente sia tutto ciò, sia trattato alla stregua di un rapinatore o di uno spacciatore ai quali vengano confiscati il ciclomotore utilizzato o per la rapina o per nascondere gli stupefacenti.

Oppure, per qual motivo, la confisca non sia comminata all'automobilista che non allaccia le cinture di sicurezza (art. 172 c.d.s.).

Infatti, se il bene ipoteticamente protetto dal legislatore fosse la vita, ebbene la confisca dovrebbe essere prevista anche nel caso in cui l'utente della vettura non allaccia le cinture di sicurezza: il bene protetto sarebbe il medesimo.

Quindi, emerge la fondatezza della questione della legittimità costituzionale della norma in esame sotto il profilo dell'art. 3 della Costituzione.

Se andiamo, poi, a considerare anche la violazione prevista dall'art. 170 c.d.s., ebbene, ci si trova davanti ad una norma che punisce la posizione non corretta di guida di veicoli a due ruote ma non precisa esattamente quale sia questa posizione con il che è attribuita discrezionalità all'accertatore, una discrezionalità che comporta quale conseguenza la confisca del mezzo (si pensi al caso in cui il conducente del ciclomotore trovi un manto stradale dissestato e, così, non riesca a tenere tutte e due le gambe in assetto: ciò esporrà il conducente a prove estremamente difficili che, peraltro, dovranno tenere conto della soggettiva capacità di condurre il veicolo a due ruote).

Anche in tale caso, vi è disparità di trattamento rispetto a situazioni identiche: quella appena commentata e quella del conducente dell'auto che non si allaccia le cinture di sicurezza, se si ritenesse entrambe dirette a tutelare il bene vita del conducente.

Si pongono, peraltro, problemi di coordinamento con l'art. 214 che disciplina il fermo amministrativo, fermo che è previsto quale sanzione accessoria dall'art. 171 c.d.s., sanzioni sovrapponibili di fatto e che, però, sono tra loro configgenti posto che il fermo, al contrario della confisca, non comporta necessariamente la perdita della proprietà del veicolo a due ruote.

Vi è quindi anche contrasto con l'art. 42 della Costituzione che tutela la proprietà individuale considerato che l'interesse generale alla repressione dei reati, cosa che rende sacrificabile la proprietà con la previsione della confisca del bene utilizzato per la sua commissione, non sussiste nel caso di conducente senza casco su ciclomotore posto che, se vi fosse un interesse generale alla tutela del bene vita, allora la confisca sarebbe prevista anche nel caso visto del conducente di vettura senza che abbia allacciato le cinture di sicurezza (o nel caso di carichi sporgenti su veicoli a quattro ruote).

Pertanto, alla luce delle susposte considerazioni e osservazioni;

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23, legge n. 87/1953, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 213-2-sexies c.d.s. così come modificato dalla legge n. 168 del 17 agosto 2005 che ha convertito il d.l. 30 giugno 2005, n. 115 per contrasto con l'art. 3 e con l'art. 42 della Costituzione nella parte in cui prevede la sanzione accessoria della confisca obbligatoria del veicolo a due ruote in caso di accertamento della violazione dell'art. 171 c.d.s.;

Sospende il presente giudizio;

Manda alla cancelleria di provvedere alla immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

Manda alla cancelleria di comunicare la presente ordinanza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Varese, addì 1° giugno 2006.

Il giudice di pace: BIONDI

07C0869

N. 495

*Ordinanza del 19 febbraio 2007 emessa dalla Corte d'appello di Brescia
nel procedimento penale a carico di Llapushi Luan*

Processo penale - Appello - Modifiche normative - Giudizio abbreviato - Limiti all'appello - Facoltà del pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Esclusione - Richiamo alla sentenza n. 26/2007 della Corte costituzionale - Contrasto con parametri costituzionali numericamente indicati.

- Codice di procedura penale, art. 443, comma 1, modificato dall'art. 2 della legge 20 febbraio 2006, n. 46.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

LA CORTE DI APPELLO

Procedimento penale a carico di Llapushi Luan, generalizzato in atti sull'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 443, primo comma c.p.p. come modificato dall'art. 2 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, sollevata dal procuratore generale, sentita la difesa dell'imputato che si è rimessa alla decisione della Corte;

Rilevato che la Corte costituzionale, con sentenza n. 26 del 6 febbraio 2007, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 593 c.p.p. nella misura in cui la norma impugnata contraddica «il canone della ragionevolezza con i relativi corollari di adeguatezza e proporzionalità»;

Ritenuto che, essendo la citata dichiarazione di illegittimità costituzionale limitata ai procedimenti trattati con il rito ordinario, non comporti automaticamente analoga dichiarazione per quanto attiene ai procedimenti trattati con rito abbreviato e che anche in relazione al rito speciale ricorrano gli elementi che hanno indotto la Corte costituzionale alla pronuncia di cui alla sentenza n. 26/2007;

Ritenuto pertanto che, essendo la questione rilevante ai fini del giudizio e non manifestamente infondata;

P. Q. M.

Visto l'art. 23 legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante ai fini della definizione del giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 443, comma primo c.p.p. come modificato dall'art. 2 della legge 20 febbraio 2006, n. 46 nella parte in cui priva il pubblico ministero della facoltà di appellare le sentenze di proscioglimento pronunciate in sede di giudizio abbreviato per contrasto con gli artt. 3 e 111, della Costituzione;

Sospende il processo in corso e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ordinando che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Brescia, addì 19 febbraio 2007

Il Presidente: SARTEA

07C0870

N. 496

*Ordinanza del 6 febbraio 2007 emessa dal G.i.p. del Tribunale di Modena
nel procedimento penale a carico di Fathi Kelil*

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

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

IL TRIBUNALE

Tratto a giudizio con decreto di giudizio immediato in data 7 dicembre 2006, Fathi Kelil — imputato del reato di cui agli artt. 110, 81 cpv. c.p., 73/1 e comma 1-bis, lett. a) d.P.R. n. 309/1990 per avere venduto in concorso con Chapouh Salem (che ha definito la propria posizione processuale con sentenza *ex art.* 444 c.p.p. di applicazione della pena di anni uno di reclusione e 2.000 euro di multa), in almeno dieci occasioni, a Dinc Olcay un grammo alla volta di cocaina e di eroina in due occasioni, e per avere illecitamente detenuto ai fine di spaccio gr. 2,568 di sostanza stupefacente tipo cocaina e Coridrato con un principio attivo pari a gr. 0,696 corrispondente a 4-5 dosi medie singole suddivisa in otto confezioni di cui sei custodite dal Fathi e due dallo Chapouh (in Modena, il 30 agosto 2006) — formulava, tramite difensore munito di procura speciale, tempestiva richiesta di definizione del procedimento nelle forme del giudizio abbreviato.

Alla udienza camerale in data 6 febbraio 2007, previa ordinanza di ammissione del rito alternativo richiesto, ed udite le conclusioni del p.m., il difensore chiedeva il riconoscimento dell'attenuante di cui all'art. 73, comma 5 del citato decreto in considerazione del modesto dato ponderale, della scadente qualità della sostanza, delle rudimentali modalità di spaccio, in termini di prevalenza sulla contestata recidiva, sottoponendo al vaglio di questo giudice la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69/4 c.p. nella nuova formulazione introdotta dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, posto che dalla mera applicazione del giudizio di equivalenza tra le circostanze in questione, deriverebbe una pena manifestamente sproporzionata e non adeguata rispetto alla condotta contestata all'imputato.

Infatti, nella fattispecie, l'imputato è recidivo reiterato, specifico ed infraquinquennale, atteso che egli ha riportato dal 1996 al 2004 tre precedenti condanne per reati in materia di sostanze stupefacenti, ed una condanna per lesioni personali.

È appena il caso di rammentare in proposito che la recidiva reiterata può essere ritenuta, pur in mancanza di una precedente apposita dichiarazione giudiziale dello *status* di recidivo, dichiarazione che non ha natura costitutiva (cfr. Cass. 16 marzo 2004, MARCHETTA e ass. 6 maggio 2003, ANDREUCCI).

L'art. 69/4 c.p., novellando la norma codicistica previgente, stabilisce che «Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle circostanze inerenti alla persona del colpevole, esclusi i casi previsti dall'articolo 99, quarto comma, nonché dagli articoli 111 e 112, primo comma, numero 4), per cui vi è divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle ritenute circostanze aggravanti, ed a qualsiasi altra circostanza per la quale la legge stabilisca una pena di specie diversa o determini la misura della pena in modo indipendente da quella ordinaria del reato».

Appare di tutta evidenza che il tenore letterale della disposizione testé riportata introduce una limitazione al potere del giudice di formulare il giudizio di prevalenza di eventuali circostanze attenuanti al cospetto della recidiva reiterata, derogando in tal modo al disposto generale dell'art. 69, comma 4, c.p. introdotto dall'articolo della legge 6 del d.l. 11 aprile 1974 n. 99, convertito, con modificazioni, nella legge 7 giugno 2004, n. 220.

In particolare, non può accedersi alla diversa interpretazione prospettata al fine di circoscrivere la portata applicativa della disposizione di legge, ossia che il divieto di prevalenza possa essere limitato alle sole circostanze attenuanti inerenti la persona del colpevole, atteso che in tal caso si finirebbe per escludere la praticabilità del giudizio di prevalenza soltanto alle attenuanti previste agli articoli 89, 91, 95, 96 c.p. con esiti del tutto marginali, rispetto alla finalità conclamata di inasprimento del trattamento sostanziale e processuale del recidivo reiterato, ed addirittura irragionevoli (in via esemplificativa, potrebbe essere riconosciuta la prevalenza sulla recidiva reiterata dell'attenuante di cui all'art. 62, n. 2 c.p. e non della seminfermità mentale).

Parimenti non può convenirsi sulla soluzione ermeneutica che poggia sulla distinzione tra la generica locuzione «attenuanti» di cui all'inciso e le attenuanti «qualificate» della seconda parte del comma, per farne discendere la limitazione del divieto di prevalenza alle sole attenuanti comuni (art. 62 c.p.) e non alle attenuanti «ad effetto speciale ovvero a quelle che prevedono una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato, posto che, a prescindere dalla debolezza del dato letterale al quale dovrebbe affidarsi il compito di marcare una consapevole scelta di campo del legislatore (che, interpolando l'art. 69 comma 4 c.p. nella formulazione previgente, ben potrebbe avere adottato, nell'inciso, un termine volutamente omnicomprensivo) non appare scevra anche in questo caso da profili di irragionevolezza consentendo la possibilità di riservare un trattamento sanzionatorio di maggior favore proprio ai recidivi che, ad esempio, potrebbero lucrare l'effetto di prevalenza dell'attenuante di cui all'art. 648, comma 2 c.p., e non quella dell'art. 62, n. 4 c.p.

Non ignora questo giudice che l'ordinamento contempla l'esistenza di disposizioni di legge che, derogando al principio dell'art. 69, comma 4 c.p. introducono limitazioni al giudizio di comparazione delle circostanze eterogenee.

Una di queste è l'art. 1, comma 3 del d.l. 15 dicembre 1979 n. 625, convertito nella legge 6 febbraio 1980, n. 15 per i reati commessi con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico; altra è l'art. 7, comma 2 del d.l. 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni nella legge 12 luglio 1991, n. 203 per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis c.p. o al fine di agevolare le associazioni di stampo mafioso; altra ancora è l'art. 3, comma 2 del d.l. 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 1993, n. 205 per i delitti commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, religioso; infine l'art. 12/3-*quater* legge n. 286/1998 introdotto dall'art. 11/1 lett. c) della legge 30 luglio 2002, n. 189 per i delitti di illegale introduzione di cittadini extracomunitari.

Con la prima disposizioni sopra citate venne disposto che «le circostanze attenuanti concorrenti con la aggravante di cui al primo comma (ossia la finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico) non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a questa ed alle circostanze aggravanti per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa o ne determina la misura in modo indipendente da quella ordinaria del reato».

La norma ebbe a superare il vaglio di costituzionalità per l'asserita violazione dell'art. 3, avendo il giudice delle legge ritenuto che la preclusione del giudizio di prevalenza delle circostanze attenuanti non avrebbe necessariamente impedito la loro applicazione, dal momento che il venir meno della obbligatorietà del giudizio di bilanciamento determinato proprio dalla limitazione del potere discrezionale: del giudice imposto dall'art. 1, comma 3 — avrebbe consentito il recupero del principio generale sanato dall'art. 63, comma 3 c.p., con la conseguente possibilità di calcolare la diminuzione di pena una volta applicata (obbligatoriamente) l'aggravante.

In altri termini, la corretta interpretazione della disposizione avrebbe posto il giudice nell'alternativa tra effettuare il giudizio di bilanciamento riconoscendo carattere di prevalenza o equivalenza all'aggravante, ovvero escluderlo e dare, luogo all'aumento per l'aggravante ed alla diminuzione per l'attenuante o le attenuanti riconosciute.

Di tenore sostanzialmente analogo le ulteriori disposizioni sopra richiamate che, con formulazione pressoché identica prevedono il divieto di equivalenza o prevalenza delle circostanze attenuanti, diverse da quella di cui all'art. 98 c.p., rispetto alle aggravante da esse introdotte, stabilendo altresì che «le diminuzioni di pena si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alla predetta aggravante».

La rottura dell'obbligatorietà del giudizio di bilanciamento delle circostanze, affermata dalla sentenza n. 38/1985 con riferimento all'aggravante della finalità di terrorismo, sostanzialmente ripresa e puntualizzata dalle successive disposizioni derogatrici, potrebbe indurre a ritenere che anche nel caso di specie l'interpretazione costituzionalmente orientata imponga una lettura della disposizione dell'art. 69, comma 4 c.p. su di una duplicità di piani, scindendo l'ipotesi in cui il giudice tenda a procedere al bilanciamento (caso in cui la rilevanza della recidiva reiterata imporrebbe di pervenire ad un giudizio di prevalenza o di equivalenza), da quella in cui ritenga prevalenti le attenuanti; nel qual caso l'effetto della norma in questione si risolverebbe nell'imporre l'applicazione, a questo punto obbligatoria, dell'aggravante sulla pena risultante dalla comparazione tra attenuanti diverse dalla recidiva reiterata.

Reputa tuttavia lo scrivente che siffatta interpretazione non possa ricavarsi né dal testo normativo, né per via sistematica.

In primo luogo, è il caso di constatare che l'art. 3 della legge 251 è intervenuto direttamente sul testo dell'art. 69 c.p., ciò che pare assumere effetti conformativi della disciplina del concorso di circostanze eterogenee, modellandola in via generale nel senso di precludere uno dei possibili esiti dell'esplicazione del potere discrezionale del giudice, quello della prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata.

In secondo luogo la disposizione in oggetto non prevede, a differenza delle norme di legislazione speciale, il richiamo alla disciplina del concorso eterogeneo stabilita dall'art. 63 c.p. e tale scelta non sembra priva di significato, dal momento che la formulazione delle deroghe al principio ricavabile dall'art. 69 c.p. appariva giustificarsi proprio in ragione dell'adesione all'opzione interpretativa della Corte che si adisce, e della necessità di dissolvere le ambiguità interpretative cui aveva dato luogo la norma capostipite.

In altri termini, la nuova formulazione dell'art. 69 c.p. sembra imporsi come consapevole limitazione del potere discrezionale del giudice di procedere al giudizio di bilanciamento in tutte le possibili esplicazioni attraverso la preclusione di uno dei possibili esiti (il giudizio di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata).

Tanto premesso, poiché appare assodato pacificamente ed incontrovertibilmente che la disposizione di cui all'art. 73 comma 5 d.P.R. n. 309/1990 integri una circostanza attenuante ad effetto speciale, è di immediata percezione che a fronte della contestazione della recidiva reiterata (qui anche specifica ed infraquinquennale) sarebbe precluso il giudizio di prevalenza della prima che, al più, potrebbe incidere, unitamente ad altre attenuanti ad esempio le generiche — a fondare un giudizio di equivalenza.

Da ciò discenderebbe che fatti di contenuta rilevanza sotto il profilo oggettivo, tanto per modalità dell'azione quanto per entità del dato ponderale, destinati di norma a trovare la risposta sanzionatoria nell'area di applicabilità dell'ipotesi attenuata, ove consumati da recidivi reiterati (ed indipendentemente dalla natura della recidiva) dovrebbero necessariamente essere puniti a termini del ben più severo art. 73, comma 1, d.P.R. n. 309/1990, vale a dire con una pena minima edittale di anni 6 di reclusione ed € 26.000,00 di multa.

In termini più generali, il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti, c.d. ad effetto ordinario e ad effetto speciale, priverebbe il giudice della possibilità di inquadrare il trattamento sanzionarlo nell'area della

minor gravità in tutti quei casi di riconoscimento normativo — attraverso l'introduzione di ipotesi-attenuate — del minor disvalore del fatto (è il caso, in via meramente esemplificativa degli artt. 609-*bis* u.c. 648, comma 2 o, con riguardo alle attenuanti ad effetto comune, 323-*bis* c.p.).

L'interpretazione dell'art. 69, comma 4 c.p. come modificato dall'art. 3 della legge n. 251/05 sopra prospettata, che si ritiene la sola praticabile, sia sotto il profilo letterale che sotto quello sistematico non sembra sottrarsi a fondati dubbi di legittimità costituzionale per violazione degli articoli 3, comma 1, 25, comma 1 e 27, comma 3.

Tuttavia, l'attuale formulazione dell'art. 69/4 c.p., appare al giudicante in contrasto, innanzitutto, con l'art. 3/1 Cost., e quindi con il principio di ragionevolezza, quale accezione particolare del principio di uguaglianza.

È noto infatti che la Corte costituzionale ha più volte affermato che rientra nella discrezionalità del legislatore la determinazione della quantità e della qualità della sanzione penale; nel contempo, però, il giudice delle leggi ha evidenziato in numerose pronunce che l'esercizio di tale discrezionalità può essere sindacato quando esso non rispetti il limite della ragionevolezza, e dia luogo, quindi, ad una disparità di trattamento palesemente irragionevole (*cf.* per tutte ordinanza n. 438/2001).

Anche da ultimo il giudice delle leggi ha opportunamente ribadito che «a prescindere dal rispetto di altri parametri, la normativa deve essere anzitutto conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza» (*cf.* sent. n. 78 del 10-18 febbraio 2005).

La giurisprudenza della Corte che si adisce ha da tempo fissato le coordinate che segnano la dimensione — ontologica e finalistica del trattamento sanzionatorio secondo i precetti costituzionali ricavabili dall'art. 3 dai commi primo e terzo dell'art. 27.

La sproporzione e la irragionevolezza del trattamento sanzionatorio per casi quale quello in esame confliggono anche con il principio della funzione rieducativa della pena. (art. 27/3 Cost.), non apparendo soddisfacente per motivare la eventuale compatibilità della norma con detta funzione, la mera possibilità di avvalersi nella esclusiva sede esecutiva, delle misure alternative alla detenzione previste dall'ordinamento.

La preclusione imposta al giudice di formulare eventualmente un giudizio di prevalenza di una o più circostanze attenuanti rispetto alla recidiva reiterata, senza alcuna eccezione, comporta un appiattimento del trattamento sanzionatorio per situazioni che potrebbero essere assai diverse e potrebbero imporre, come nel caso in esame, la irrogazione di una pena manifestamente sproporzionata ed irragionevole, dalla espiazione della quale non deriverebbe certamente la rieducazione del condannato.

La personalità della responsabilità penale, in particolare, è assicurata soltanto da un trattamento sanzionatorio che sia proporzionato rispetto al disvalore del fatto concreto, e tale proporzione diviene altresì misura della uguaglianza dei consociati rispetto alla pena, la cui applicazione viene in tal modo ad affrancarsi da connotazioni tali da privilegiare, in tutto o in parte, finalità di difesa sociale spesso discendenti da moti di opinione non sempre razionali.

Difatti, «l'adeguamento delle risposte punitive ai casi concreti — in termini di uguaglianza e/o differenziazione di trattamento — contribuisce da un lato a rendere quanto più possibile “personale” la responsabilità penale, nella prospettiva segnata dall'art. 27, primo comma e nello stesso tempo è strumento per una determinazione della pena quanto più possibile “finalizzata”, nella prospettiva dell'art. 27, terzo comma, Cost. L'uguaglianza di fronte alla pena viene a significare, in definitiva, “proporzione” della pena rispetto alle “personali” responsabilità ed alle esigenze di risposta che ne conseguano, svolgendo una funzione che è essenzialmente di giustizia e anche di tutela delle posizioni individuali e di limite della potestà punitiva statale» (sent. 50/1980, richiamata dalle sentenze nn. 299/1992, 306/1993).

Sotto altro ma connesso profilo, superando la concezione restrittiva che voleva il principio rieducativo destinato ad operare soltanto nella fase esecutiva, si è riconosciuto che la finalità enunciata dall'art. 27, comma 3 contiene un precetto rivolto allo stesso legislatore, segnalando «una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue» (sent. n. 313/1990).

Il divieto del giudizio di prevalenza della circostanze attenuanti, implicherebbe una vera e propria eterogenesi dei fini, sovvertendo la finalità rieducativa in favore di esigenze di difesa sociale «sacrificando il singolo attraverso l'esemplarità della sanzione» (sent. n. 313/1990 cit.). Difatti, l'incidenza obbligatoriamente riconosciuta alla recidiva specifica nella dosimetria della pena si presta ad alterare la proporzione tra fatto e sanzione, connotando quest'ultima di un plusvalore rappresentativo di finalità eccedenti.

Se è vero che il contenuto del principio costituzionale sancito dall'art. 27, comma 3, come rilevato dalla più aggiornata dottrina, non può spingersi oltre la possibilità per il reo di riappropriarsi dei valori fondamentali della convivenza, tra i quali quello di prestare osservanza: ai precetti dell'ordinamento penale, è di immediata evidenza la necessità che il destinatario percepisca il disvalore del reato commesso e l'esistenza di un rapporto di immanente proporzione tra fatto e sanzione.

Diversamente, la rottura del punto di equilibrio finirebbe per ingenerare sentimenti di insofferenza e ribellione ad una pena percepita, nella sua connotazione di esemplarità, come ingiustificatamente affittiva.

È quanto accade nel caso di specie in cui, proprio per effetto della preclusione del giudizio di prevalenza, fatti di contenuto, se non addirittura modesto, disvalore (si pensi, per l'appunto alla detenzione per uso non esclusivamente personale di un quantitativo di stupefacente di poco eccedente i limiti tabellari, o della ricettazione di beni di scarso valore) verrebbero ad essere sottoposti, se commessi da qualsiasi recidivo reiterato, ad un trattamento sanzionatorio manifestamente sproporzionato, dal momento che è lo stesso legislatore ad enucleare un area di condotte meritevoli di una risposta sanzionatoria variabilmente più mite.

Sotto altro profilo, calibrando la risposta sanzionatoria anche in funzione della pericolosità sociale espressa dal recidivo reiterato secondo un giudizio sostanzialmente presuntivo (posto che nessun rilievo viene riconosciuto alla natura della recidiva ed alla qualità della capacità criminale da essa espressa) il legislatore finirebbe per evocare aperture verso un diritto penale dell'autore, in evidente contrasto con l'art. 25, comma 2 Cost., che connette indefettibilmente la responsabilità penale — ed il trattamento sanzionatorio che ne consegue — alla consumazione di un "fatto" nella sua materialità.

La questione appare quindi non manifestamente infondata per violazione degli artt. 3/1, 25/2 e 27/3 Cost.

La questione è altresì rilevante nel presente processo in quanto il prevenuto, pur dovendo rispondere di un fatto connotato da gravità riconducibile all'ambito di applicazione dell'ipotesi lieve *ex* art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309/1990, in quanto provato il suo *status* di recidivo reiterato specifico ed infraquiquennale, si vedrebbe applicato, in ipotesi di condanna, il più severo trattamento sanzionatorio previsto dal comma 1 dello stesso articolo.

P. Q. M.

Visti gli artt. 136 Cost., 1, legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 3, comma 1, 25 comma 2 e 27 comma 3, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 4 c.p., come modificato dall'art. 3, legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle circostanze inerenti la persona del colpevole nelle ipotesi previste dall'art. 99, comma 4 c.p.

Sospende il presente giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che copia della presente ordinanza sia notificata al Presidente della Camera dei deputati, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente del Consiglio dei ministri.

Modena, addì 6 febbraio 2007

Il giudice: MALVASI

07C0871

N. 497

*Ordinanza del 23 febbraio 2007 emessa dal G.i.p. del Tribunale di Modena
nel procedimento penale a carico di Issa Milut*

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

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

IL TRIBUNALE

Tratto a giudizio con richiesta del p.m. in sede in data 23 gennaio 2007, Issa Milut imputato del reato di cui all'art. 73/1-*bis* d.P.R. n. 309/1990 per avere detenuto ai fini di illecita cessione a terzi gr. 2,42 di sostanza stupefacente tipo eroina, con un principio attivo di g 0,368 pari a complessive 15 dosi, e gr. 0,720 di cocaina con principio attivo di gr. 0,114 - fomulava, tramite difensore munito di procura speciale, tempestiva richiesta di definizione del procedimento nelle forme del giudizio abbreviato.

Alla udienza preliminare in data 23 febbraio 2007, in sede di discussione, all'esito delle conclusioni del p.m., il difensore chiedeva il riconoscimento dell'attenuante di cui all'art. 73, comma 5 del citato decreto in considerazione del modesto dato ponderale, della scadente qualità della sostanza delle rudimentali modalità di spaccio, in termini di prevalenza sulla contestata recidiva sottoponendo al vaglio di questo giudice la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69/4 c.p. nella nuova formulazione introdotta dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, posto che dalla mera applicazione del giudizio di equivalenza tra le circostanze in questione deriverebbe una pena manifestamente sproporzionata e non adeguata rispetto alla condotta contestata all'imputato.

Infatti nella fattispecie l'imputato è recidivo reiterato, specifico, atteso che egli ha riportato quattro condanne per reati in materia di sostanze stupefacenti. È appena il caso di rammentare in proposito che la recidiva reiterata può essere ritenuta, pur in mancanza di una precedente apposita dichiarazione giudiziale dello status di recidivo, dichiarazione che non ha natura costitutiva (*cfr.* Cass. 16 marzo 2004, MARCHETTA e ass. 6 maggio 2003, ANDREUCCI).

L'art. 69/4 c.p., novellando la norma codicistica previgente, stabilisce che «Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle circostanze inerenti alla persona del colpevole, esclusi i casi previsti dall'articolo 99, quarto comma, nonché dagli articoli 111 e 112, primo comma, numero 4), per cui vi è divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle ritenute circostanze aggravanti, ed a qualsiasi altra circostanza per la quale la legge stabilisca una pena di specie diversa o determini la misura della pena in modo indipendente da quella ordinaria del reato».

Appare di tutta evidenza che il tenore letterale della disposizione testé riportata introduce una limitazione al potere del giudice di formulare il giudizio di prevalenza di eventuali circostanze attenuanti al cospetto della recidiva reiterata, derogando in tal modo al disposto generale dell'art. 69, comma 4, c.p. introdotto dall'art. della legge 6 del d.l. 11 aprile 1974 n. 99, convertito, con modificazioni, nella legge 7 giugno 2004, n. 220.

In particolare, non può accedersi alla diversa interpretazione prospettata al fine di circoscrivere la portata applicativa della disposizione di legge, ossia che il divieto di prevalenza possa essere limitato alle sole circostanze attenuanti inerenti la persona del colpevole, atteso che in tal caso si finirebbe per escludere la praticabilità del giudizio di prevalenza soltanto alle attenuanti previste agli artt. 89, 91, 95, 96 c.p. con esiti del tutto marginali, rispetto alla finalità conclamata di inasprimento del trattamento sostanziale e processuale del recidivo reiterato, ed addirittura irragionevoli (in via esemplificativa potrebbe essere riconosciuta la prevalenza sulla recidiva reiterata dell'attenuante di cui all'art. 62, n. 2 c.p. e non della seminfermità mentale).

Parimenti non può convenirsi sulla soluzione ermeneutica che poggia sulla distinzione tra la generica locuzione 'attenuanti' di cui all'inciso e le attenuanti 'qualificate' della seconda parte del comma, per farne discendere

la limitazione del divieto di prevalenza alle sole attenuanti comuni (art. 62 c.p.) e non alle attenuanti ad effetto speciale ovvero a quelle che prevedono una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato, posto che, a prescindere dalla debolezza del dato letterale al quale dovrebbe affidarsi il compito di marcare una consapevole scelta di campo del legislatore (che, interpolando l'art. 69, comma 4 c.p. nella formulazione previgente, ben potrebbe avere adottato, nell'inciso, un termine volutamente omnicomprensivo) non appare scavra anche in questo caso da profili di irragionevolezza consentendo la possibilità di riservare un trattamento sanzionatorio di maggior favore proprio ai recidivi che, ad esempio, potrebbero lucrare l'effetto di prevalenza dell'attenuante di cui all'art. 648, comma 2 c.p., e non quella dell'art. 62, n. 4 c.p..

Non ignora questo giudice che l'ordinamento contempla l'esistenza di disposizioni di legge che, derogando al principio dell'art. 69, comma 4 c.p. introducono limitazioni al giudizio di comparazione delle circostanze eterogenee.

Una di queste è l'art. 1, comma 3 del d.l. 15 dicembre 1979, n. 625, convertito nella legge 6 febbraio 1980, n. 15 per i reati commessi con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico; altra è l'art. 7, comma 2 del d.l. 13 maggio 1991, n. 152, convertito con modificazioni nella legge 12 luglio 1991, n. 203 per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* c.p. o al fine di agevolare le associazioni di stampo mafioso; altra ancora è l'art. 3, comma 2 del d.l. 26 aprile 1993 n. 122, convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 1993, n. 205 per i delitti commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, religioso; infine l'art. 12/3-*quater*, legge n. 286/1998 introdotto dall'art. 11/1, lett c) della legge 30 luglio 2002, n. 189 per i delitti di illegale introduzione di cittadini extracomunitari.

Con la prima delle disposizioni sopra citate venne disposto che «le circostanze attenuanti concorrenti con la aggravante di cui al primo comma (ossia la finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico) non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a questa ed alle circostanze aggravanti per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa o ne determina la misura in modo indipendente da quella ordinaria del reato».

La norma ebbe a superare il vaglio di cosituzionalità per l'asserita violazione dell'art. 3, avendo il giudice delle leggi ritenuto che la preclusione del giudizio di prevalenza delle circostanze attenuanti non avrebbe necessariamente impedito la loro applicazione, dal momento che il venir meno della obbligatorietà del giudizio di bilanciamento — determinato proprio dalla limitazione del potere discrezionale del giudice imposto dall'art. 1, comma 3 — avrebbe consentito il recupero del principio generale sancito dall'art. 63, comma 3 c.p., con la conseguente possibilità di calcolare la diminuzione di pena una volta applicata (obbligatoriamente) l'aggravante.

In altri termini, la corretta interpretazione della disposizione avrebbe posto il giudice nell'alternativa tra effettuare il giudizio di bilanciamento riconoscendo carattere di prevalenza o equivalenza all'aggravante, ovvero escluderlo, e dare luogo all'aumento per l'aggravante ed alla diminuzione per l'attenuante o le attenuanti riconosciute.

Di tenore sostanzialmente analogo le ulteriori disposizioni sopra richiamate che, con formulazione pressoché identica prevedono il divieto di equivalenza o prevalenza delle circostanze attenuanti, diverse da quella di cui all'art. 98 c.p., rispetto alle aggravante da esse introdotte, stabilendo altresì che «le diminuzioni di pena si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alla predetta aggravante».

La rottura dell'obbligatorietà del giudizio di bilanciamento delle circostanze, affermata dalla sentenza n. 38/1985 con riferimento all'aggravante della finalità di terrorismo, sostanzialmente ripresa e puntualizzata dalle successive disposizioni derogatrici, potrebbe indurre a ritenere che anche nel caso di specie l'interpretazione costituzionalmente orientata imponga una lettura della disposizione dell'art. 69, comma 4 c.p. su di una duplicità di piani, scindendo l'ipotesi in cui il giudice tenda a procedere al bilanciamento (caso in cui la rilevanza della recidiva reiterata imporrebbe di pervenire ad un giudizio di prevalenza o di equivalenza), da quella in cui ritenga prevalenti le attenuanti; nel qual caso l'effetto della norma in questione si risolverebbe nell'imporre l'applicazione, a questo punto obbligatoria, dell'aggravante sulla pena risultante dalla comparazione tra attenuanti diverse dalla recidiva reiterata.

Reputa tuttavia lo scrivente che siffatta interpretazione non possa ricavarsi né dal testo normativo, né per via sistematica.

In primo luogo, è il caso di constatare che l'art. 3 della legge 251 è intervenuto direttamente sul testo dell'art. 69 c.p., ciò che pare assumere effetti conformativi della disciplina del concorso di circostanze eterogenee modellandola in via generale nel senso di precludere uno dei possibili esiti dell'esplicazione del potere discrezionale del giudice, quello della prevalenza della attenuanti sulla recidiva reiterata.

In secondo luogo la disposizione in oggetto non prevede, a differenza delle norme di legislazione speciale, il richiamo alla disciplina del concorso eterogeneo stabilita dall'art. 63 c.p., e tale scelta non sembra priva di significato, dal momento che la formulazione delle deroghe al principio ricavabile dall'art. 69 c.p. appariva giustificarsi proprio in ragione dell'adesione all'opzione interpretativa della Corte che si adisce, e della necessità di dissolvere le ambiguità interpretative cui aveva dato luogo la norma capostipite.

In altri termini, la nuova formulazione dell'art. 69 cp. sembra imporsi come consapevole limitazione del potere discrezionale del giudice di procedere al giudizio di bilanciamento in tutte le possibili esplicazioni attraverso la preclusione di uno dei possibili esiti (il giudizio di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata).

Tanto premesso, poiché appare assodato pacificamente ed incontrovertibilmente che la disposizione di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309/1990 integri una circostanza attenuante ad effetto speciale, è di immediata percezione che a fronte della contestazione della recidiva reiterata (qui anche specifica ed infraquinquennale) sarebbe precluso il giudizio di prevalenza della prima che, al più, potrebbe incidere, unitamente ad altre attenuanti — ad esempio le generiche — a fondare un giudizio di equivalenza.

Da ciò discenderebbe che fatti di contenuta rilevanza sotto il profilo oggettivo, tanto per modalità dell'azione quanto per entità del dato ponderale, destinati di norma a trovare la risposta sanzionatoria nell'area di applicabilità dell'ipotesi attenuata, ove consumati da recidivi reiterati (ed indipendentemente dalla natura della recidiva) dovrebbero necessariamente essere puniti a termini del ben più severo art. 73, comma 1, d.P.R. n. 309/1990, vale a dire con una pena minima edittale di anni 6 di reclusione ed €26.000,00 di multa.

In termini più generali, il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti, c.d. ad effetto ordinario e ad effetto speciale, priverebbe il giudice della possibilità di inquadrare il trattamento sanzionarlo nell'area della minor gravità in tutti quei casi di riconoscimento normativo — attraverso l'introduzione di ipotesi attenuate — del minor disvalore del fatto (è il caso, in via meramente esemplificativa degli artt. 609-bis, u.c. 648, comma 2 o, con riguardo alle attenuanti ad effetto comune, 323-bis c.p.).

L'interpretazione dell'art. 69, comma 4 c.p. come modificato dall'art. 3 della legge n. 251/2005 sopra prospettata, che si ritiene la sola praticabile, sia sotto il profilo letterale che sotto quello sistematico non sembra sottrarsi a fondati dubbi di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, comma 1, 25, comma 1 e 27, comma 3.

Tuttavia, l'attuale formulazione dell'art. 69/4 c.p., appare al giudicante in contrasto, innanzitutto, con l'art. 3/1 Cost, e quindi con il principio di ragionevolezza, quale accezione particolare del principio di uguaglianza.

È noto infatti che la Corte costituzionale ha più volte affermato che rientra nella discrezionalità del legislatore la determinazione della quantità e della qualità della sanzione penale; nel contempo, però, il giudice delle leggi ha evidenziato in numerose pronunce che l'esercizio di tale discrezionalità può essere sindacato quando esso non rispetti il limite della ragionevolezza, e dia luogo, quindi, ad una disparità di trattamento palesemente irragionevole (*cf.* per tutte ordinanza n. 438/2001). Anche da ultimo il giudice delle leggi ha opportunamente ribadito che «a prescindere dal rispetto di altri parametri, la normativa deve essere anzitutto conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza» (*cf.* sent. n. 78 del 10-18 febbraio 2005).

La giurisprudenza della Corte che si adisce ha da tempo fissato le coordinate che segnano la dimensione ontologica e finalistica del trattamento sanzionatorio secondo i precetti costituzionali ricavabili dall'art. 3 dai commi primo e terzo dell'art. 27.

La sproporzione e la irragionevolezza del trattamento sanzionatorio per casi quale quello in esame confliggono anche con il principio della funzione rieducativa della pena (art. 27/3 Cost), non apparendo soddisfacente, per motivare la eventuale compatibilità della norma con detta funzione, la mera possibilità di avvalersi, nella esclusiva sede esecutiva, delle misure alternative alla detenzione previste dall'ordinamento.

La preclusione imposta al giudice di formulare eventualmente un giudizio di prevalenza di una o più circostanze attenuanti rispetto alla recidiva reiterata, senza lacuna eccezione, comporta un appiattimento del trattamento sanzionatorio per situazioni che potrebbero essere assai diverse e potrebbero imporre, come nel caso in esame, la irrogazione di una pena manifestamente sproporzionata ed irragionevole, dalla espiazione della quale non deriverebbe certamente la rieducazione del condannato.

La personalità della responsabilità penale, in particolare è assicurata soltanto da un trattamento sanzionatorio che sia proporzionato rispetto al disvalore del fatto concreto, e tale proporzione diviene altresì misura della uguaglianza dei consociati rispetto alla pena, la cui applicazione viene in tal modo ad affrancarsi da connotazioni tali da privilegiare, in tutto o in parte, finalità di difesa sociale spesso discendenti da moti di opinione non sempre razionali.

Difatti «l'adeguamento delle risposte punitive ai casi concreti in termini di uguaglianza e/o differenziazione di trattamento contribuisce da un lato a rendere quanto più possibile "personale" la responsabilità penale, nella prospettiva segnata dall'art. 27, primo comma e nello stesso tempo è strumento per una determinazione della pena quanto più possibile "finalizzata", nella prospettiva dell'art. 27, terzo comma, Cost. L'uguaglianza di fronte alla pena viene a significare, in definitiva, "proporzione" della pena rispetto alle "personali" responsabilità ed alle esigenze di risposta che ne conseguano, svolgendo una funzione che è essenzialmente di giustizia e anche di tutela delle posizioni individuali e di limite della potestà punitiva statale» (sent. n. 50/1980, richiamata dalle sentenze 299/1992, 306/1993).

Sotto altro ma connesso profilo, superando la concezione restrittiva che voleva il principio rieducativo destinato ad operare soltanto nella fase esecutiva si è riconosciuto che la finalità enunciata dall'art. 27 comma 3 contiene un precetto rivolto allo stesso legislatore, segnalando «una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue» (sent. n. 313/1990).

Il divieto del giudizio di prevalenza della circostanze attenuanti, implicherebbe una vera e propria eterogenesi dei fini, sovvertendo la finalità rieducativa in favore di esigenze di difesa sociale «sacrificando il singolo attraverso l'esemplarità della sanzione» (sent. n. 313/1990 cit). Difatti, l'incidenza obbligatoriamente riconosciuta alla recidiva specifica nella dosimetria della pena si presta ad alterare la proporzione tra fatto e sanzione, connotando quest'ultima di un plusvalore rappresentativo di finalità eccedenti.

Se è vero che il contenuto del principio costituzionale sancito dall'art. 27, comma 3 come rilevato dalla più aggiornata dottrina, non può spingersi oltre la possibilità per il reo di riappropriarsi dei valori fondamentali della convivenza, tra i quali quello di prestare osservanza ai precetti dell'ordinamento penale, è di immediata evidenza la necessità che il destinatario percepisca il disvalore del reato commesso e l'esistenza di un rapporto di immanente proporzione tra fatto e sanzione.

Diversamente la rottura del punto di equilibrio finirebbe per ingenerare sentimenti di insofferenza e ribellione ad una pena percepita, nella sua connotazione di esemplarità, come ingiustificatamente affittiva.

È quanto accade nel caso di specie in cui, proprio per effetto della preclusione del giudizio di prevalenza, fatti di contenuto, se non addirittura modesto, disvalore (si pensi, per l'appunto alla detenzione per uso non esclusivamente personale di un quantitativo di stupefacente di poco eccedente i limiti tabellari, o della ricettazione di beni di scarso valore) verrebbero ad essere sottoposti, se commessi da qualsiasi recidivo reiterato, ad un trattamento sanzionatorio manifestamente sproporzionato, dal momento che è lo stesso legislatore ad enucleare un area di condotte meritevoli di una risposta sanzionatoria variabilmente più mite.

Sotto altro profilo, calibrando la risposta sanzionatoria anche in funzione della pericolosità sociale espressa dal recidivo reiterato secondo un giudizio sostanzialmente presuntivo (posto che nessun rilievo viene riconosciuto alla natura della recidiva ed alla qualità della capacità criminale da essa espressa) il legislatore finirebbe per evocare aperture verso un diritto penale dell'autore, in evidente contrasto con l'art. 25, comma 2 Cost., che connette indefettibilmente la responsabilità penale — ed il trattamento sanzionatorio che ne consegue — alla consumazione di un 'fatto' nella sua materialità.

La questione appare quindi non manifestamente infondata per violazione degli artt. 3/1, 25//2 e 27/3 Cost.

La questione è altresì rilevante nel presente processo in quanto il prevenuto, pur dovendo rispondere di un fatto connotato da gravità riconducibile all'ambito di applicazione dell'ipotesi lieve *ex art. 73, comma 5 d.P.R. n. 309/1990*, in quanto provato il suo *status* di recidivo reiterato specifico, si vedrebbe applicato, in ipotesi di condanna, il più severo trattamento sanzionatorio, previsto dal comma 1 dello stesso articolo.

P. Q. M.

Visti gli artt. 136 Cost., 1, legge cost. 9 febbraio 1948 n. 1, 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 3 comma 1, 25, comma 2 e 27, comma 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 4 c.p., come modificato dall'art. 3 legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle circostanze inerenti la persona del colpevole nelle ipotesi previste dall'art. 99, comma 4 c.p.

Sospende il presente giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Dispone che copia della presente ordinanza sia notificata al Presidente della Camera dei deputati, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente del Consiglio dei ministri.

Modena, addì 23 febbraio 2007

Il giudice: MALVASI

07C0872

N. 498

Ordinanza del 9 novembre 2006 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Parma sul ricorso proposto da Casa di Cura Città di Parma S.p.a. contro Agenzia delle Entrate - Ufficio di Parma

Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Non deducibilità ai fini delle imposte sui redditi (nella specie, ai fini della determinazione del reddito imponibile IRPEG) - Ricorso avverso silenzio rifiuto formatosi su istanza di rimborso di IRPEG asseritamente non dovuta - Denunciata lesione del principio di capacità contributiva.

- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 53.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 1538/05 depositato il 17 novembre 2005, avverso silenzio rifiuto istanza rimb. IRPEG 2004 contro Agenzia Entrate - Ufficio Parma;

Proposto dal ricorrente Casa di cura Citta di Parma S.p.a., piazza Maestri n. 5 - 43100 Parma;

Difeso da Zambello Giuseppe, Cesare Salvi, S. da Zarotto n. 86/A - 43100 Parma.

FATTO

Con ricorso in data 15 novembre 2005, la Città di Parma S.p.a., come in atti rappresentata e difesa, ha impugnato il silenzio rifiuto formatosi sull'istanza di rimborso della maggior imposta IRPEG versata per l'anno 2004, determinata dalla mancata deducibilità dell'IRAP di competenza, chiedendone l'annullamento per i motivi di cui ad articolata argomentazione difensiva in atti.

La difesa ricorrente eccepisce, con articolata argomentazione difensiva di cui all'atto introduttivo, che le maggiori imposte IRPEG versate e di cui ha chiesto il rimborso, sono la conseguenza dell'impossibilità di dedurre fiscalmente l'IRAP dal reddito imponibile ai fini IRPEG.

In altri termini, poiché l'IRAP si applica sul valore aggiunto determinato dalla differenza tra costi e ricavi, oltre ad una serie di costi indeducibili, la difesa ricorrente ritiene che si configuri una lesione dell'art. 53 Cost. atteso che si può avere un versamento d'imposta IRPEG su un reddito inesistente e poiché l'IRAP non può essere detratta dalla base imponibile ai fini IRPEG quest'ultima imposta finisce per essere corrisposta anche sull'IRAP determinando il pagamento di un'imposta su di un'altra imposta.

La ricorrente chiede pertanto che, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'IRAP in relazione all'art. 53 Cost., questo Collegio voglia trasmettere gli atti alla Corte costituzionale.

Con memoria difensiva in atti si è ritualmente costituito in giudizio l'Ufficio resistente controdeducendo la legittimità dell'imposta di cui trattasi ed rilevando in particolare, come l'eccezione di incostituzionalità sollevata dalla difesa ricorrente sia stata dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale con sent. n. 156/2001, che ha riunito tutte le questioni di incostituzionalità dell'IRAP.

Questo Collegio ritiene che la questione di illegittimità costituzionale sollevata dalla difesa ricorrente per contrasto del secondo comma dell'art. 1 del d.lgs. n. 446/1997 istitutivo dell'IRAP, che prevede l'ineducibilità dell'imposta dalla base imponibile ai fini IRPEG, con l'art. 53 Cost. sia rilevante e non manifestamente infondata.

Quanto alla rilevanza, la stessa era stata esclusa dalla Corte costituzionale con sentenza n. 156/2001, in quanto la materia del contendere del caso sottoposto all'esame della Corte aveva ad oggetto l'istanza di rimborso di un acconto IRAP. La fattispecie per cui è l'odierno processo, viceversa, verte su di un'istanza di rimborso dell'IRPEG e pertanto non si può negare la rilevanza, ai fini decisori, della questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente.

Quanto alla sommaria delibazione di fondatezza della questione di legittimità costituzionale, questo Collegio ritiene che l'eccezione non sia manifestamente infondata.

Infatti, l'ineducibilità dell'IRAP dalla base imponibile ai fini IRPEG confligge, con tutta evidenza, con il principio di capacità contributiva espresso dall'art. 53 Cost. atteso che l'IRPEG finisce per gravare, non già su di un reddito netto e realmente indicativo della capacità contributiva, bensì su di un reddito lordo e fittiziamente attribuito al contribuente, per effetto della mancata deduzione dell'IRAP già versata. Ciò che peraltro, venendo a determinare una duplicazione d'imposta, atteso che l'imposta IRPEF viene ad essere pagata anche sull'imposta IRAP, confligge anche con il principio di ragionevolezza.

P. Q. M.

Sospende il presente giudizio e contestualmente;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla segreteria per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai presidenti della due camere.

Così deciso in Parma, il 3 ottobre 2006.

Il Presidente: LO MORO

N. 499

*Ordinanza del 7 novembre 2006 emessa dal Giudice di pace di Trecastagni
nel procedimento civile promosso da Torrisi Stefano contro Ministero dell'Interno*

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 duplice profilo della disparità di trattamento e della sproporzione della sanzione rispetto alla violazione commessa - Asserita lesione 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

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento civile iscritto al 94/06 del R. G. avente ad oggetto «opposizione a sanzioni amministrative», tra Torrisi Stefano nato Trecastagni (CT) il 5 ottobre 1957, elettivamente domiciliato in Trecastagni (CT) via Puccini 12, autodifeso, ricorrente;

Contro Ministero dell'Interno in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato - Catania, resistente;

FATTO

Con ricorso depositato in data 20 giugno 2006 il sig. Torrisi Stefano, nella qualità di proprietario e conducente, proponeva opposizione avverso il verbale di contravvenzione n. 411366114 serie 2004 *bis* 2001161, elevato dai Carabinieri Nucleo Radiomobile della Compagnia di Acireale (CT) in data 24 maggio 2006, alle ore 20,10 perché alla guida della moto tipo YAMAHA Majestic targata AF 65312, circolava senza indossare il casco protettivo e quindi per violazione degli artt. 171, comma 1 e 2 comma e 213, comma 2-*sexies*, del c.d. strada e con conseguente verbale di confisca del veicolo, affidato poi alla ditta Aliotta Maria Rita di Pedara;

Il ricorrente, chiedeva fra l'altro, di emettersi ordinanza di sospensione del provvedimento impugnato e contestuale di dissequestro e riaffidamento del veicolo e dei documenti, onde evitare danni alla sua vita lavorativa.

Eccepiva in particolare l'incostituzionalità della norma applicata nei suoi confronti, adducendo nel dettaglio vari motivi e chiedendo che il giudice adito, sospendendo il processo, sollevasse appunto tale eccezione di incostituzionalità.

Il g. di p., con ordinanza del 17 luglio 2006, a revoca e sostituzione di pari ordinanza del 21 giugno 2006, ritualmente notificata alle parti, le convocava per l'udienza del 7 novembre 2006, disponendo nel contesto la sospensione provvisoria del verbale opposto ed la restituzione del mezzo al ricorrente, consentendone l'uso in via provvisoria in attesa della decisione sulla questione da parte della Corte costituzionale.

Il resistente Ministero dell'Interno non si costituiva.

All'udienza del 7 novembre 2006 ed alla presenza del solo ricorrente, lo scrivente giudice, accoglieva la questione di incostituzionalità e disponeva il deposito a parte della presente ordinanza, sospendendo il procedimento e confermando nel contesto il dissequestro del ciclomotore a titolo provvisorio e temporaneo per evitare gravi danni al ricorrente e salvo l'esito del giudizio promosso alla Suprema Corte Costituzionale.

DIRITTO

La legge n. 168 del 17 agosto 2005, nel convertire con modificazioni il d.l. n. 115 del 30 giugno 2005, ha introdotto nel codice della strada, con l'art. 213, comma 2-*sexies*, la sanzione amministrativa della confisca obbligatoria dei ciclomotori o motoveicoli, nelle ipotesi di violazione degli artt. 169, commi 2 e 7, 170 e 171 e, nei casi in cui la violazione sia finalizzata ad un reato e disponendo pertanto l'applicazione di tale grave sanzione a tutti i casi indicati nei citati articoli (numero di persone trasportabili, trasporto oggetti sui ciclomotori, modalità d'uso del casco e dei modi di condurre il veicolo e così via).

Orbene questo giudice ritiene che la confisca obbligatoria introdotta dalla citata legge n. 168/2005 non sia conforme alla Costituzione, ragion per cui intende sollevare, come in effetti solleva sul punto incidente di costituzionalità per i seguenti motivi:

Sulla non manifesta infondatezza:

La sanzione amministrativa disposta con l'art. 213, comma 2-*sexies* della legge n. 168 del 17 agosto 2005 è in palese contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione, per aperta violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità della sanzione, per la disparità di trattamento tra le violazioni del c.d.s. commesse dai ciclomotori e quelle (che in alcuni casi coincidono) commesse dagli autoveicoli e per il principio della personalità.

L'art. 3 della Costituzione, infatti, statuisce, al primo comma, che «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua di religione, di opinioni politiche e di condizioni personali e sociali» e, di conseguenza, sancisce al secondo comma che: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto 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».

Premesso, infatti, che l'art. 20 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ai commi 3 e 4 ha il concetto della confisca amministrativa, dichiarandola facoltativa od obbligatoria, a seconda delle vane ipotesi, lo scrivente giudice ritiene che il contenuto afflittivo della disposizione impugnata risieda più nella sanzione accessoria disposta che in quella principale della violazione commessa, per cui, anche sotto diverso profilo, risulterebbe violato il citato art. 3 della Costituzione per l'incongruità tra la sanzione pecuniaria principale fissata in misura modesta, cui corrisponde, al contrario, una sanzione accessoria notevolmente penalizzante per la libertà del cittadino, soprattutto se usa il veicolo per motivi inderogabili di lavoro.

L'adita Corte costituzionale infatti, con le proposte ordinanze n. 58/1999, n. 297/1988, con la sentenza n. 313/1995 e quella n. 144 del 17 maggio 2001, ha sempre confermato il principio per il quale «uno scrutinio che direttamente investa il merito delle scelte sanzionate dal legislatore è possibile solo ove l'opzione normativa contrasti in modo con il canone della ragionevolezza, vale a dire, si appalesi, in concreto, come espressione di un uso distorto della discrezionalità».

E proprio per il contrasto palese con il principio di ragionevolezza l'adita Corte costituzionale, con sentenza n. 110 del 12 aprile 1996 dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 134, comma 2, del c.d. strada, che prevedeva la sanzione amministrativa della confisca di un veicolo solo perché era scaduta la carta di circolazione dello stesso, in quanto sosteneva la Corte, «l'esistenza di casi limite non può giustificare misure sanzionatorie sproporzionate», come nella fattispecie che ci riguarda e con la recentissima sentenza n. 27 del 24 gennaio 2005 ha dichiarato incostituzionalità l'art. 126-*bis* comma 2 del c.d. sulla decurtazione dei punti al proprietario del veicolo!

Il legislatore, invece, nel promulgare la legge n. 168/2005, non ha in alcun modo tenuto conto dell'auspicio espresso più volte dall'adita Corte costituzionale della estrema necessità di «rimodellare il sistema della confisca, stabilendo alcuni canoni essenziali al fine di evitare che l'applicazione giudiziale della sanzione amministrativa accessoria produca disparità di trattamento» (Corte costituzionale sentenze n. 349 del 21 novembre 1997 e n. 435 del 23 dicembre 1997).

Nei rapporti, infatti, con la p.a., non è in alcun modo ammissibile una disparità di trattamento tra chi conduce una moto o ciclomotore e chi guida un autoveicolo e, soprattutto in presenza di violazioni e trasgressioni relative agli stessi articoli del codice della strada, con il risultato finale evidente che, nel caso di uso del veicolo per commettere un reato, la privazione della disponibilità del veicolo avrà luogo solo se esso avrà due e non quattro ruote!

Infine, la norma di cui all'art. 213, comma 2-*sexies*, è palese contrasto con l'art. 27 della Corte costituzionale, la quale sancisce che «la responsabilità penale è personale».

È noto infatti, che l'art. 3 della legge di depenalizzazione 24 novembre 1981, n. 689, statuisce che «nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa, ciascuno è responsabile della propria azione o omissione, cosciente e volontaria, sia essa colposa o dolosa», ragion per cui la sanzione della confisca del ciclomotore o della moto, per la mancanza da parte dell'organo accertatore di ogni accertamento sull'autore dell'infrazione, colpisce inevitabilmente ed esclusivamente il proprietario di detto veicolo, con evidente violazione del principio della personalità, oltre quello già esposto della ragionevolezza, per la sproporzione della sanzione.

Per tutte le suddette argomentazioni questo giudice, prima di esaminare il merito dell'opposizione proposta dal ricorrente Torrisi Stefano, ritiene assolutamente rilevante che venga esaminata la non manifesta infondatezza della ritenuta incostituzionalità dell'art. 213, comma 2-*sexies* del c.d.s., introdotto dalla legge di conversione del d.l. 30 giugno 2005 n. 115, legge n. 168 del 17 agosto 2005, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 194 del 22 agosto 2005.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, così provvede:

*ritenutane la rilevanza e non manifesta infondatezza, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 213, comma 2-*sexies*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (codice della strada), introdotto dalla legge n. 168 del 17 agosto 2005 di conversione, con modificazioni, del d.l. 30 giugno 2005, n. 115, per aperto contrasto con gli artt. 3-e 27 della Costituzione della Repubblica italiana, nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa della confisca di un ciclomotore o motoveicolo che sia stato adoperato per commettere una delle violazioni amministrative di cui agli artt. 169, commi 2 e 7, 170 c.d. strada o per commettere un reato;*

1) *sospende il presente giudizio iscritto al n. 94 R.G. dell'anno 2006, sino all'esito della questione;*

2) *Manda alla cancelleria affinché:*

Notifichi la presente ordinanza con gli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale;

Notifichi la presente ordinanza al ricorrente Torrisi Stefano, nel domicilio dello stesso in Trecastagni;

Notifichi la presente ordinanza all'opposto Ministro dell'intero pro tempore presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato - Catania;

Notifichi la presente ordinanza al Prefetto di Catania per i provvedimenti di competenza;

Notifichi la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri in Roma;

Comunichi la presente ordinanza al sig. Presidente del Senato della Repubblica ed al sig. Presidente della Camera dei deputati in Roma.

Così deciso in Trecastagni, oggi 7 novembre 2006.

Il giudice di pace coord.: BONACCORSI

N. 500

*Ordinanza del 21 novembre 2006 emessa dal Tribunale di S. Maria Capua Vetere
nel procedimento penale a carico di Scarpato Aldo*

Misure di prevenzione - Sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno nel comune di residenza - Revoca della patente di guida per sopravvenuto difetto dei prescritti requisiti morali - Istanza del sottoposto volta ad ottenere l'autorizzazione all'utilizzo della propria autovettura per gravi motivi connessi alle condizioni di salute, anche di uno stretto congiunto, all'adempimento degli obblighi prescritti dal provvedimento applicativo della misura, e all'esercizio di attività lavorativa - Omessa previsione in capo al Giudice della prevenzione dei poteri di autorizzare, in presenza di gravi e comprovati motivi di salute, il sottoposto alla guida di un veicolo al fine di recarsi in un luogo determinato fuori del comune di residenza o di dimora abituale, e di escludere il ritiro, il divieto di emissione e di rinnovo della patente di guida nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato ed alla famiglia - Omessa previsione di un sindacato del Giudice della prevenzione in ordine alla revoca, al diniego di rilascio e di rinnovo della patente di guida - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza sotto il particolare profilo della ingiustificata disparità di trattamento di situazioni normativamente assimilabili - Asserita lesione del diritto costituzionalmente tutelato al lavoro - Denunciata violazione dei principi costituzionali relativi alla tutela della famiglia e ai doveri genitoriali - Asserita incidenza sul diritto alla salute.

- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 7-bis; legge 31 maggio 1965, n. 575, art. 10, comma 5; codice della strada (d.lgs. 30.4.1992, n. 285), artt. 120, 128, 130 e comma 1, lett. b).
- Costituzione, artt. 3, 4, 29, 32 e 35.

IL TRIBUNALE

Letti gli atti del proc. n. 9/05 R.G.M.P., pendente nei confronti di Scarpato Aldo, nato a Napoli il 5 luglio 1970 e residente in Castel Volturno (CE) alla via Ostia n. 6, attualmente sottoposto a misura di prevenzione della sorveglianza speciale di P.S. con obbligo di soggiorno nel comune di residenza per la durata di tre anni, ai sensi della legge n. 575/1965, in forza di decreto emesso da questo tribunale in data 2 agosto 2006;

Letta, in particolare, l'istanza avanzata dal difensore di fiducia dello Scarpato a margine dell'udienza del 28 settembre 2006 con la quale egli aveva richiesto al collegio di autorizzare il sottoposto all'utilizzo della propria autovettura nell'ambito del comune di soggiorno obbligato;

Fissata udienza camerale per la trattazione, acquisita la documentazione depositata dall'istante;

Rilevato che il collegio, a scioglimento della riserva assunta all'esito dell'udienza del 10 ottobre 2006, in cui il pubblico ministero aveva chiesto il rigetto dell'istanza, mentre la difesa del prevenuto aveva insistito per l'accoglimento della medesima, ha disposto la rimessione della causa sul ruolo avendo verificato, nel caso posto all'attenzione del tribunale, la sussistenza di temi di costituzionalità;

Considerato che, pertanto, è stata celebrata l'udienza del 21 novembre 2006, in cui il collegio ha sentito le parti in ordine agli emergenti profili di costituzionalità;

O S S E R V A

Come detto, Scarpato Aldo ha chiesto al collegio di essere autorizzato alla guida della propria autovettura al fine di circolare nel suo comune di residenza, ove sta scontando l'obbligo di soggiorno.

Egli, infatti, ha ricevuto dalla Prefettura di Caserta notifica del provvedimento con il quale, stante l'attuale sottoposizione del richiedente a misura di prevenzione della sorveglianza di P.S. con obbligo di soggiorno nel comune di residenza, la p.a. aveva disposto la revoca della patente di guida a lui intestata (*cf.* provvedimento del 10 agosto 2006, in atti).

A sostegno dell'istanza ha dichiarato in udienza di avere assoluto bisogno dell'abilitazione alla guida in quanto invalido civile affetto da grave patologia cardiaca (cfr. documentazione allegata al procedimento principale), che lo costringe a frequenti ricoveri in ospedale per accertamenti e cure, ai quali è stato autorizzato, del resto, anche da questo Tribunale.

Ha, inoltre, sottolineato che le sue condizioni di salute gli impediscono di deambulare per lunghi tratti, specificando che il non poter guidare lo espone a gravi rischi costringendolo a dipendere da altri in momenti di necessità (quando, ad esempio, ha avuto bisogno di recarsi con urgenza in ospedale per un controllo).

È stato anche indicato che il non poter guidare pregiudica la possibilità dello Scampato di tenere una condotta osservante degli obblighi imposti con il provvedimento applicativo della misura, con particolare riferimento alla necessità di recarsi per la firma una volta a settimana presso la p.g. preposta ai controlli, impedendogli altresì di darsi ad uno stabile lavoro, come, invece, prescritto nel decreto emesso da questo Tribunale.

Infine, il prevenuto ha sostenuto che la patente di guida gli è necessaria per sopperire attivamente sia alle necessità quotidiane dei tre figli, di cui uno ancora minorenne, sia alle evenienze straordinarie che potrebbero riguardarli e che comporterebbero la necessità da parte del sottoposto di potere legittimamente condurre un veicolo.

La questione appare particolarmente delicata e rilevante dato che, come risulta dagli atti del fascicolo principale, lo Scarpato ha un figlio di nome Salvatore affetto da gravissimo handicap psico-motorio (tetraparesi spastica), invalido e che fruisce di pensione e di indennità di accompagnamento (la persona delegata all'accompagnamento è, a quanto consta, proprio il padre): è evidente, pertanto, ha specificato la difesa, che il non poter disporre della patente di guida espone anche il congiunto del sottoposto a gravissimi rischi di salute, impedendo al padre, in ipotesi, di accompagnarlo in ospedale in caso di necessità. La materia è attualmente disciplinata dagli artt. 120, 130 comma 1, lett. *b*) e 128 (per quanto attiene specificamente alla revisione della patente di guida) del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (nuovo codice della strada): l'art. 120 comprende, tra coloro che non possono ottenere la patente di guida per mancanza dei requisiti morali, le persone che sono state o sono sottoposte alle misure di prevenzione di cui alla legge n. 1423/56 ed alla legge n. 575/65, fatti salvi gli eventuali provvedimenti riabilitativi.

L'art. 130, comma 1, lett. *b*), dello stesso decreto dispone, invece, che la patente di guida è revocata quando il titolare non sia più in possesso dei richiesti requisiti morali e, quindi, anche nel caso che l'applicazione di una misura di prevenzione intervenga dopo il rilascio della patente.

Infine, l'art. 128, in tema di revisione della patente, prevede che gli uffici della Direzione generale della M.C.T.C., nonché il Prefetto nei casi previsti dall'art. 187, possono disporre che siano sottoposti a visita medica presso la Commissione medica locale di cui all'art. 119 comma 4 o ad esame di idoneità i titolari di patente di guida, qualora sorgano dubbi sulla persistenza nei medesimi dei requisiti fisici e psichici prescritti o dell'idoneità tecnica.

L'esito della visita medica o dell'esame di idoneità sono comunicati ai competenti uffici provinciali della Direzione generale della M.C.T.C. per gli eventuali provvedimenti di sospensione o revoca della patente.

Proprio in applicazione dell'art. 120 c.d.s., la Prefettura di Caserta ha disposto la revoca della patente allo Scarnato in data 10 agosto 2006.

A fronte di tale sistema normativo che sancisce, come si vede la perdita della patente ovvero l'impossibilità di un suo rilascio o rinnovo come conseguenza automatica (e non frutto di discrezionalità amministrativa) dell'applicazione di misure di prevenzione, non è previsto alcun margine di valutazione in capo al giudice della prevenzione, attraverso il quale si possa — ancora durante la fase giurisdizionale ed in presenza di circostanze straordinarie ed eccezionali tali da ipotizzare una seria lesione di diritti costituzionalmente garantiti del sottoposto e del suo nucleo familiare — incidere sull'automatico ritiro della patente, come pure sull'impossibilità di ottenerne il rilascio o il rinnovo.

Nessuna disposizione alla luce dell'ordinamento in vigore, infatti, consente al giudice procedente di impedire, ovvero di attenuare, tali conseguenze accessorie all'irrogazione della sorveglianza speciale di P.S.

Ed alcuna norma gli permette di impedire, qualora sussistano condizioni specifiche particolarmente gravi, il contrasto che a giudizio del collegio viene inevitabilmente a determinarsi tra le esigenze di controllo sociale della persona giudicata pericolosa, cui è sottesa la misura di prevenzione, e la necessità di non comprimere diritti costituzionalmente tutelati che vengano in rilievo in capo al sottoposto ed ai suoi prossimi congiunti

Pertanto, in applicazione della normativa vigente questo collegio avrebbe dovuto disattendere l'istanza di Aldo Scarpato, essendo precluso al giudice della prevenzione ogni sindacato sull'opportunità di consentire o meno alla persona sottoposta a misura di ottenere ovvero di conservare la patente di guida.

Ciò premesso e diversamente opinando, il Tribunale, in applicazione del potere officioso attribuito al giudice dall'ordinamento, ritiene di dovere sollevare eccezione di incostituzionalità degli artt. 7-bis, legge n. 1423/1956, 10, comma 5, legge n. 575/1965, nonché del combinato disposto degli artt. 120, 128 e 130 comma 1 lett. b) del decreto n. 285/1992, per violazione degli artt. 3, 4, 29, 32 e 35 della Costituzione.

Il collegio reputa il tema posto di assoluta rilevanza ai fini della presente decisione e ritiene, altresì, non manifestamente infondata la relativa questione.

In ordine al primo aspetto, infatti, è di tutta evidenza come la questione sia rilevante nell'ambito della valutazione, cui è chiamato questo Tribunale, dell'istanza avanzata da Scarpato Aldo: la stessa andrebbe di sicuro dichiarata inammissibile in applicazione della normativa sopra citata non essendo consentito al giudice della prevenzione di autorizzare il sottoposto a servirsi della patente di guida, atteso che la revoca della stessa (o l'impossibilità di ottenere l'abilitazione o la revisione) è configurata *de jure condito* come automatica conseguenza dell'applicazione di una misura di prevenzione personale, in ordine alla quale vengono in rilievo esclusivamente le specifiche competenze (neppure discrezionali, si ribadisce) dell'autorità amministrativa sul punto.

Ciò in quanto, come accennato, manca allo stato una specifica disposizione che presti efficace tutela — in presenza di situazioni soggettive straordinarie che richiedano salvaguardia in via di urgenza e mettano a repentaglio la stessa affermazione di beni primari dell'individuo — al sottoposto cui sia stata ritirata la patente di guida, come invece risulta normativamente stabilito sia nell'art. 7-bis della legge n. 1423/1956 che nell'art. 10 della legge n. 575/1965.

Tali argomentazioni saranno illustrate in dettaglio innanzi.

Ulteriore valutazione cui è chiamato il giudice in questa sede è quella della non manifesta infondatezza del *thema decidendum*, dovendosi comprendere se la normativa citata possa o meno dirsi in violazione della Carta costituzionale e se il tema all'attenzione del collegio sia o meno manifestamente infondato: orbene, anche sotto questo profilo, il Tribunale ritiene di potere addivenire ad una conclusione positiva in merito alla non manifesta infondatezza del tema, per cui la questione va rimessa al giudizio della Corte costituzionale.

Viene in primo luogo in rilievo la violazione ad opera delle disposizioni *de quibus* dell'art. 3 della Costituzione, norma che pone il fondamentale principio dell'eguaglianza formale e sostanziale dei cittadini innanzi alla legge. Detta norma, sancendo una regola di parità non solo apparente ma anche effettiva, si indirizza a tutte le funzioni dello Stato ed impone l'imparzialità del legislatore sotto due importantissimi aspetti, quello del divieto di discriminazione per ragioni di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche e condizioni sociali e personali, e quello del divieto di trattare in modo difforme situazioni soggettive riconoscibili come uguali, con il correlativo divieto di trattare in modo eguale situazioni configurabili come diverse.

In particolare, questo secondo principio comporta l'obbligo del legislatore di non violare le regole della logica, che costituisce invalicabile limite giuridico all'esercizio di ogni attività discrezionale: conseguentemente, andrà dichiarata l'illegittimità delle norme che appaiano prive del carattere imprescindibile della ragionevolezza, che permea di sé l'intero sistema normativo vigente.

Nel caso in esame il collegio rileva che le disposizioni citate del codice della strada realizzano una vistosa violazione della regola di eguaglianza sostanziale contenuta nel menzionato art. 3 della Costituzione, con particolare riferimento alla norma contenuta nell'art. 10 comma 5 della legge 575/1965.

In altre parole, si è di fronte ad una lesione del criterio di ragionevolezza derivante dal trattamento completamente diverso riservato dal Legislatore a due situazioni soggettive senza dubbio qualificabili come analoghe.

L'art. 10 citato, infatti, stabilisce che le persone cui sia stato applicata con provvedimento definitivo una misura di prevenzione non possono ottenere licenze o autorizzazioni di polizia e commercio, concessioni di acque pubbliche ovvero di beni demaniali (allorché siano richieste per l'esercizio di attività imprenditoriali), concessioni

di costruzione e gestione di opere riguardanti la p.a. e concessioni di pubblici servizi, iscrizioni negli albi di appaltatori o di fornitori di opere, beni e servizi riguardanti la p.a. (e nell'albo nazionale dei costruttori, nei registri della Camera di Commercio per l'esercizio del commercio all'ingrosso e nei registri dei commissionari astatori presso i mercati all'ingrosso), né altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali comunque denominati, né, infine, contributi, finanziamenti, mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo (comunque denominate) concessi o erogati da parte dello Stato o di altri enti pubblici o delle comunità europee, per lo svolgimento di attività imprenditoriali.

Il comma 2 prevede la decadenza di diritto dalle licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, etc... nonché il divieto di concludere contratti e subcontratti (di appalto, cottimo fiduciario, fornitura di opere, beni o servizi) con la pubblica amministrazione, come conseguenza automatica del provvedimento definitivo di applicazione della misura di prevenzione.

Il citato comma 5 statuisce tuttavia, a fronte di una così grave limitazione delle possibilità personali di lavoro, per le licenze ed autorizzazioni di polizia (ad eccezione di quelle relative ad armi, munizioni ed esplosivi), come pure per gli altri provvedimenti di cui al comma 1, la possibilità che il giudice escluda le decadenze e i divieti previsti dal menzionato articolo «nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato ed alla famiglia».

Si offre, in tal modo, al giudice della prevenzione il potere-dovere di agire — in presenza delle condizioni di legge e, quindi, di un grave rischio di lesione degli interessi primari del sottoposto e dei congiunti — a tutela proprio di tali interessi superiori evitando, in tal modo, che si determini nel caso concreto un contrasto tra le esigenze di controllo che costituiscono la *ratio* della normativa di settore e la necessità di non incidere gravemente sul soddisfacimento dei bisogni essenziali della persona. Questo collegio, come detto, ritiene che le disposizioni sopra enunciate situazioni soggettive qualificabili come analoghe: il presupposto comune è infatti l'applicazione di una misura di prevenzione personale, ed in entrambi i casi (ossia in ipotesi di revoca, mancato rilascio e mancata revisione della patente di guida come pure nelle ipotesi di decadenza e divieti sanciti dall'art. 10 comma 1) si è di fronte all'automatica impossibilità, per effetto del provvedimento giurisdizionale che irroga la misura, del soggetto di ottenere dalla pubblica amministrazione un titolo che lo abiliti al compimento di specifiche attività, nonché alla decadenza di diritto (ricostruita come revoca nel caso della patente di guida) delle abilitazioni già ottenute dal sottoposto in passato.

A fronte di tale identità di presupposti di partenza e di conseguenze giuridiche, la legge consente al giudice della prevenzione di intervenire — attraverso una valutazione che tenga conto delle circostanze specifiche del singolo caso concreto — escludendo in tutto o in parte i divieti e delle decadenze di cui all'art. 10, comma 1, legge n. 575/1965.

Ciò qualora per effetto degli stessi si dovesse determinare una grave compressione delle quotidiane esigenze di vita del sottoposto e della famiglia, tale da configurarsi come mancanza sopravvenuta dei mezzi di sostentamento.

Nulla di tutto ciò è, invece, previsto in ordine alla revoca ed al divieto di rilascio e/o rinnovo della patente di guida, laddove sarebbe necessario ed opportuno, a giudizio di questo collegio, consentire anche in tali ipotesi un vaglio giurisdizionale riconoscendo al giudice procedente la possibilità di intervenire escludendo — ovviamente all'esito di una attenta ponderazione del singolo caso e, lo si ripete, in presenza di situazioni straordinarie tali da determinare una lesione inevitabile di diritti costituzionalmente tutelati — tali conseguenze dell'applicazione di misura di prevenzione nel caso in cui le stesse comportassero le menzionate, gravissime, difficoltà al sottoposto ed alla sua famiglia.

È di tutta evidenza, infatti, come il giudice della prevenzione sia l'unico soggetto che può intervenire nel caso concreto ed evitare, in tal modo, il contrasto tra gli interessi sopra ricostruiti, entrambi in astratto meritevoli di tutela.

La circostanza che il sistema non consenta tale evenienza determina, a giudizio del collegio, una effettiva lesione di alcuni dei diritti fondamentali della persona tutelati dalla Carta costituzionale.

La competenza del giudice precedente comporterebbe, invece, la possibilità di accertare in concreto e sulla base delle specifiche emergenze istruttorie in atti, se, ad esempio, gli elementi di fatto dai quali è stata fatta discendere l'affermazione della pericolosità sociale del soggetto fossero connessi proprio all'uso della patente, o ancora se la possibilità di mantenere (ovvero ottenere) la patente di guida si presenti semplicemente come strumento per la tutela di diritti primari propri e della famiglia.

In tal senso, infatti, potrebbe verificarsi che il giudice della prevenzione addivenga ad autorizzare il sottoposto alla guida anche limitatamente alla tutela di questi diritti.

È di tutta evidenza, infatti, come l'impossibilità di detenere una patente di guida appaia circostanza tale da incidere in maniera assai negativa sulle quotidiane attività del sottoposto, giungendo in alcuni casi a pregiudicargli qualsivoglia idonea prospettiva lavorativa e potendo in ipotesi determinare, in tal modo, l'assoluta mancanza dei mezzi di sostentamento allo stesso ed al suo nucleo familiare.

In ultima analisi, se tale evenienza viene ricondotta dalla legge alle decadenze ed ai divieti di cui all'art. 10 comma 1 legge n. 575/1965 (riguardanti situazioni particolari di persone che avevano ottenuto o avrebbero potuto ottenere provvedimenti abilitativi o finanziamenti dalla p.a., ovvero ancora stipulare con la pubblica amministrazione contratti) non appare ragionevole escluderla in modo assoluto come conseguenza della privazione della patente di guida, fatto di per sé assai più invasivo e limitante, oltre che potenzialmente destinato ad incidere sulla vita quotidiana di un numero di certo maggiore di soggetti.

Il criterio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 della Costituzione subisce, a parere di questo tribunale, un ulteriore diretto *vulnus* in riferimento al raffronto tra il combinato disposto delle norme censurate e l'art. 7-*bis* della legge n. 1423/1956, nella parte in cui prevede che qualora ricorrano gravi e comprovati motivi di salute le persone sottoposte all'obbligo di soggiorno possano essere autorizzate a recarsi in un luogo determinato fuori del comune di residenza o di dimora abituale ai sensi degli accertamenti sanitari e delle cure indispensabili.

La disposizione, peraltro interpretata dai giudici e dalla stessa Corte Costituzionale con una certa ampiezza (tanto da ricomprendere ormai non solo gli stringenti e testuali motivi di salute del sottoposto, ma anche di stretti congiunti, oltre che comprovate esigenze familiari, *latu sensu* affettive, professionali e di tutela del diritto di difesa mediante la partecipazione ad udienze), consente al giudice della prevenzione di autorizzare il sottoposto a lasciare il comune di soggiorno obbligato per sopperire alle menzionate esigenze; orbene, l'impossibilità del sottoposto di condurre un veicolo non può che incidere negativamente sul contenuto di tale autorizzazione, rendendola in alcuni casi del tutto inattuabile.

Non sorretto da ragionevolezza appare, quindi, l'aver, per un verso, attribuito al giudice il potere-dovere di consentire al sottoposto, in presenza delle condizioni di legge, di allontanarsi dal luogo di soggiorno obbligato per soddisfare necessità evidentemente ritenute dal legislatore di assoluta rilevanza, precludendogli, per altro verso, ogni sindacato sull'opportunità o meno nel singolo caso della privazione della patente di guida. Che si presenta come fatto idoneo ad incidere significativamente sulla concreta possibilità di fruizione di detta autorizzazione, con correlativo sacrificio delle esigenze alla cui salvaguardia è stato dettato l'art. 7-*bis*.

Il tema ora posto involge necessariamente la disamina di ulteriori profili di violazione dei principi sanciti dalla Carta costituzionale.

L'art. 4 della Costituzione sancisce, infatti, il riconoscimento da parte della Repubblica del diritto al lavoro, promuovendo altresì le condizioni che rendano effettivo tale diritto; ogni cittadino ha, inoltre, il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività che contribuisca al progresso materiale e spirituale della società.

Quello al lavoro è stato, dunque, individuato come un vero e proprio diritto, per sottolineare l'imperatività dell'esigenza costituzionale, morale e civile, connessa sia alla pretesa del cittadino alla creazione da parte dello Stato di occasioni di lavoro, sia alla eliminazione di qualsivoglia interferenza nella scelta, nelle modalità di esercizio e nello svolgimento dell'attività lavorativa.

La disposizione è attuata dall'art. 35 della Costituzione, a norma del quale la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni.

Corollario ed applicazione di tali principi è proprio il fatto che la legge n. 1423/56 all'art. 5 comma 2, nell'ambito delle prescrizioni che il giudice della prevenzione può applicare al sottoposto, preveda anche quella di darsi alla ricerca di una stabile occupazione.

Ciò dimostra la forte valenza risocializzatrice del lavoro individuata dal legislatore del 1956 e rende, per altro verso, contraddittorio precludere — automaticamente e senza alcuna possibilità di un vaglio giurisdizionale — al sottoposto lo svolgimento di tutte le attività professionali che necessitino del possesso della patente di guida, allorché, come nel caso in esame, ciò comporti, per la specifica condizione fisica del richiedente, la pratica impossibilità di lavorare e determini conseguentemente l'incapacità di fare fronte ai bisogni essenziali del suo nucleo familiare.

È evidente che la revoca ed il diniego automatico di rilascio o rinnovo della patente di guida, per tutte le considerazioni sopra enunciate, comprimono in maniera significativa il diritto costituzionalmente tutelato al lavoro, impedendo sovente al sottoposto di svolgere qualsiasi attività professionale che richieda l'abilitazione alla guida, ovvero anche solo la necessità di spostarsi celermente da un luogo ad un altro.

Gli artt. 29 e ss. della Carta costituzionale, inoltre, riconoscendo i diritti della famiglia e tracciando per i genitori l'obbligo di mantenere, istruire ed educare i figli, pongono la questione della compatibilità tra la situazione soggettiva della persona sottoposta a misura di prevenzione perché ritenuta socialmente pericolosa e l'esercizio del complesso di diritti-doveri riconducibili alla potestà genitoriale.

Non v'è dubbio, infatti che la privazione della patente di guida si manifesti come fatto idoneo ad incidere in modo assai limitante sull'espletamento di tali diritti-doveri.

Ma, atteso che la sottoposizione a misura di prevenzione non è prevista dall'ordinamento come causa di perdita o sospensione della potestà genitoriale e considerato che il sottoposto gode di una certa libertà di movimento all'interno del comune di residenza (nel caso in cui sia stato applicato anche l'obbligo di soggiorno) nel rispetto delle prescrizioni imposte con il provvedimento applicativo della misura appare necessario contemperare efficacemente la necessità di controllo del sottoposto ed il suo diritto-dovere costituzionalmente sancito di prendersi cura della famiglia.

Ciò nei casi in cui l'impossibilità di guidare determini, in ragione di peculiari situazioni soggettive verificate in concreto, una grave lesione di tale bene giuridico primario.

Nel caso in esame la questione acquista particolare rilevanza atteso che uno dei figli del sottoposto è affetto da una gravissima patologia invalidante (tetraparesi spastica), che gli impedisce di attendere autonomamente anche alle minime attività quotidiane, di talché l'impossibilità di autorizzare lo Scarpatto a guidare la sua autovettura — sia pure solo limitatamente al soddisfacimento delle necessità connesse alle specifiche condizioni di salute del figlio) — rischia di determinare un grave pregiudizio non solo sotto il profilo dell'esercizio dei poteri-doveri genitoriali di cura, ma anche in riferimento alla possibile lesione del diritto alla salute di Scarpatto Salvatore.

Il profilo personale del sottoposto e del figlio Salvatore, dunque, pone all'attenzione del collegio un ulteriore profilo di rilevanza costituzionale, quello concernente la salvaguardia del loro fondamentale diritto alla salute.

L'art. 32 della Costituzione traccia, infatti, un limite all'inviolabilità della persona fisica per ragioni di salute laddove tutela la salute stessa come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e statuisce che in nessun caso la legge può violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.

Nel caso in esame il tribunale rileva che il richiedente è persona dichiarata invalida ed affetta da grave patologia cardiaca, circostanza che gli preclude una serie di attività altrimenti elementari, come il deambulare per lunghi tratti, e gli rende difficoltoso anche l'accesso ai mezzi di trasporto pubblico.

Ciò determina in concreto l'impossibilità che egli, privato della patente di guida sol perché sottoposto a misura di prevenzione, goda di un'efficace tutela del suo incompressibile diritto alla salute: egli non può, infatti, spostarsi autonomamente qualora abbia urgente bisogno di cure mediche e non trovi alcuno disposto a farsi carico del suo accompagnamento e rischia, anzi, di aggravare il suo quadro clinico dovendosi spostare a piedi.

Come detto innanzi, inoltre, egli deve farsi carico anche del figlio Salvatore, colpito da handicap psicomotorio, le cui serie condizioni di salute possono comportare la necessità di interventi immediati di urgenza, ad esempio con l'accompagnamento presso un luogo di cura, interventi che attualmente lo Scarpatto, stante la revoca della patente, non è in grado di gestire autonomamente.

In questi termini deve ritenersi che la mancanza di una disposizione che consenta al giudice della prevenzione, in presenza di situazioni straordinarie come quella in esame, in cui venga in rilievo la tutela di interessi superiori della persona fisica, costituisca una pericolosa lacuna del sistema vigente, capace di mettere seriamente in pericolo beni di rilevanza primaria.

Questo collegio non ritiene che si tratti semplicemente di ipotesi in cui viene in rilievo una scelta discrezionale del legislatore, in quanto a fronte della concreta possibilità di lesione di un bene primario come il diritto alla salute il giudice precedente deve potere intervenire e fornire, in tal modo, una soluzione specifica che impedisca l'indebita compressione di tali interessi superindividuali

In conclusione, il collegio dubita che, alla stregua della normativa vigente, i parametri costituzionali innanzi enunciati (principio di eguaglianza sostanziale, diritto al lavoro, diritto alla salute, tutela della famiglia) siano, in riferimento all'istanza avanzata da Scarpato Aldo, rispettati.

Tale dubbio non può che determinare la rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Solleva questione di legittimità costituzionale dell' art. 7-bis legge n. 1423/56, nella parte in cui non consente al giudice della prevenzione di autorizzare, in presenza di gravi e comprovati motivi di salute, il sottoposto alla guida di un veicolo al fine di recarsi in un luogo determinato fuori del comune di residenza o di dimora abituale; dell'art. 10 comma 5, legge n. 575/65, nella parte in cui non consente al giudice della prevenzione di escludere il ritiro, il divieto di emissione e di rinnovo della patente di guida nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato ed alla famiglia; del combinato disposto degli artt. 120, 128 e 130 comma 1, lettera b) decreto legislativo n. 285/1992 (codice della strada) nella parte in cui non consentono al giudice della prevenzione alcun sindacato circa la revoca, il diniego di rilascio o di rinnovo della patente di guida.

Ciò per contrasto con gli artt. 3, 4, 29, 32 e 35 della Costituzione.

Sospende la decisione del giudizio in corso ed ordina che gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di rito, per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Santa Maria Capua Vetere, addì 21 novembre 2006

Il Presidente: VERTALDI

Il giudice estensore: FORTE

07C0875

AUGUSTA IANNINI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 7 0 7 0 4 *

€ **11,00**