

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 37

GAZZETTA  **UFFICIALE**
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 26 settembre 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

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 34. Ricorso per questioni di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 luglio 2007 (della Regione Lombardia).

Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Ripiano dei disavanzi sanitari delle Regioni con efficacia retroattiva mediante subentro statale - Stanziamento di 3.000 milioni di euro per il periodo 2001-2005 - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata irragionevole penalizzazione delle Regioni virtuose, misura di sanatoria lesiva del principio di eguaglianza e disincentivante della responsabilizzazione, carenza dei presupposti richiesti per la decretazione d'urgenza, violazione del principio di leale collaborazione per mancanza di intesa e di coordinamento con le Regioni, violazione dei criteri di riparto di competenze tra Stato e Regioni, ingerenza dello Stato nelle funzioni delle Regioni e degli enti locali attraverso finanziamenti vincolati, lesione dei principi del federalismo fiscale, contrasto con i principi costituzionali sull'indebitamento delle Regioni e con i principi di ordinata contabilità e di unità economica della Repubblica, irragionevolezza per genericità e inadeguatezza dei criteri per la quantificazione dei finanziamenti, violazione dei principi di autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni, lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione pubblica, lesione del principio del collegamento tra le spese pubbliche e la capacità contributiva, violazione della riserva di legge in materia di prestazioni personali e patrimoniali per omessa precisazione delle misure fiscali da attivare, omessa previsione della copertura finanziaria, omessa previsione di controlli, sanzioni, aumento del prelievo fiscale e garanzie per la restituzione, lesione del diritto alla salute, intervento sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni al di fuori dei necessari presupposti.

- Decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, convertito con modificazioni nella legge 17 maggio 2007, n. 64, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 23, 32, 53, 77, comma secondo, 81, comma quarto, 97, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, intero articolo, 119, comma sesto, e 120.....

Pag. 9

- N. 632. Ordinanza del Tribunale di Sondrio del 22 febbraio 2007.

Donazione - Azione di annullamento per incapacità di intendere o di volere del donante al momento in cui la donazione è stata fatta - Eccezione di prescrizione dell'azione, in quanto esercitata da soggetto erede del donante successivamente al compimento del termine quinquennale di prescrizione decorrente dal giorno in cui la donazione è stata fatta - Omessa previsione della possibilità per coloro che diventano eredi del donante, successivamente all'avvenuto decorso del termine quinquennale di prescrizione, di chiedere l'annullamento della donazione - Denunciata violazione dell'inviolabile diritto all'uguaglianza e del principio di ragionevolezza, sotto il particolare profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento degli eredi del donante in funzione del momento in cui viene acquistata la qualità di erede.

- Codice civile, art. 775, secondo comma.
- Costituzione, artt. 2 e 3

» 26

- N. 633. Ordinanza del Giudice di pace di Pavullo nel Frignano del 20 febbraio 2007.
Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Azione proposta dal soggetto terzo trasportato nei confronti del conducente e del proprietario dell'altro veicolo ritenuto responsabile del sinistro - Previsione nel Codice delle assicurazioni private di azione diretta nei confronti dell'impresa di assicurazione del veicolo sul quale il terzo medesimo era a bordo al momento del sinistro - Estraneità ai principi e ai criteri direttivi della delega conferita al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni - Eccesso di delega.
 - Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, artt. 141, 143, 144, 148, 149 e 150.
 - Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 4 della legge delega 29 luglio 2003, n. 229.
In via subordinata: Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Azione proposta dal soggetto terzo trasportato nei confronti del conducente e del proprietario del veicolo ritenuto responsabile del sinistro, anziché nei confronti dell'impresa di assicurazione del veicolo sul quale il terzo medesimo era a bordo al momento del sinistro (come prescritto dal Codice delle assicurazioni private) - Omessa previsione della facoltà in capo al terzo trasportato danneggiato dal sinistro di agire direttamente nei confronti del proprio danneggiante ai sensi degli articoli 2043 e 2054 cod. civ., nonché di avvalersi della difesa tecnica nella fase stragiudiziale del procedimento di risarcimento - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa.
 - Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, artt. 143, comma 1, 148, comma 2, 149 e 150; decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2006, n. 254, art. 9.
 - Costituzione, artt. 3 e 24 Pag. 27
- N. 634. Ordinanza del Tribunale di Biella del 20 febbraio 2007.
Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Termine di prescrizione di tre anni - Mancata previsione dell'applicazione di tale termine a tutti gli altri reati di competenza del giudice di pace - Irragionevolezza.
 - Codice penale, art. 157, comma quinto, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
 - Costituzione, art. 3..... » 30
- N. 635. Ordinanza della Corte d'appello di Brescia del 17 maggio 2006.
Processo penale - Appello - Modifiche normative - Impugnazione della parte civile - Appello della parte civile contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio della parità delle parti.
 - Codice di procedura penale, art. 576, come modificato dall'art. 6 della legge 20 febbraio 2006, n. 46.
 - Costituzione, artt. 3, 24 e 111.
Processo penale - Appello - Modifiche normative - Impugnazione della parte civile - Mancata previsione di una disciplina transitoria per gli appelli proposti dalla parte civile prima dell'entrata in vigore della novella analoga a quella prevista per le altre parti - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio della parità delle parti.
 - Legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10.
 - Costituzione, artt. 3, 24 e 111 » 32
- N. 636. Ordinanza del Tribunale di Como del 27 aprile 2007.
Straniero - Espulsione amministrativa - Divieto di espulsione del convivente *more uxorio* con cittadino italiano - Ingiustificato deterioro trattamento del convivente *more uxorio* rispetto al marito - Violazione di diritto fondamentale della persona - Lesione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela della famiglia naturale.
 - Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 3-*bis*, come modificato dall'art. 12, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 29 e 30.

Straniero - Espulsione amministrativa - Nulla osta del giudice all'atto di convalida - Automaticità del provvedimento del giudice - Irragionevolezza - Lesione del diritto di difesa - Incidenza sulle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute - Violazione dei principi del giusto processo.

– Decreto legislativo 25 luglio 1998, b. 286, art. 19, comma 2, lett. c).

– Costituzione, artt. 3, 10, 24 e 111..... Pag. 35

N. 637. Ordinanza del Giudice di pace di Novara del 3 aprile 2007.

Straniero - Espulsione - Divieto di espulsione del convivente (padre del nascituro) della donna in stato di gravidanza - Mancata previsione - Ingiustificato deterioro trattamento del convivente padre rispetto al marito (cui si applica il divieto di espulsione in conseguenza della sentenza della Corte n. 376/2000) - Lesione del diritto inviolabile della persona - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di tutela della famiglia (anche naturale).

– Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 19, comma 2, lett. d).

– Costituzione, artt. 2, 3 e 30 » 42

N. 638. Ordinanza del Giudice di pace di Chioggia del 16 maggio 2007.

Circolazione stradale - Sanzioni accessorie per violazioni del codice della strada (in specie, inosservanza dell'obbligo di indossare casco protettivo conforme ai tipi omologati) - Disciplina vigente al momento della commessa violazione - 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 - Ritenuta inapplicabilità nel giudizio *a quo* del più favorevole *jus superveniens* - 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 - Riproposizione di questione già oggetto dell'ordinanza n. 73/2007 di restituzione atti per «*jus superveniens*».

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

– Costituzione, art. 3.

In via subordinata: Circolazione stradale - Sanzioni accessorie per violazioni del codice della strada (in specie, inosservanza dell'obbligo di indossare casco protettivo conforme ai tipi omologati) - Disciplina vigente al momento della commessa violazione - 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 - Ritenuta inapplicabilità nel giudizio *a quo* del più favorevole *jus superveniens* - Denunciata lesione della tutela costituzionalmente garantita alla proprietà privata.

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

– Costituzione, art. 42 » 44

N. 639. Ordinanza del Giudice di pace di Catanzaro del 16 gennaio 2007.

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 - Denunciata lesione della tutela costituzionalmente garantita alla proprietà privata.

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

– Costituzione, artt. 3, 27 e 42..... » 48

N. 640. Ordinanza del Giudice di pace di Piove di Sacco del 18 settembre 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 - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Asserita lesione del principio di personalità della responsabilità penale estensibile alle sanzioni amministrative.

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

Pag. 49

N. 641. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale della Lombardia - Sezione staccata di Brescia del 16 maggio 2007.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Applicabilità retroattiva - Denunciata analitica disciplina della materia con conseguente irragionevole invasione della sfera di competenza amministrativa dei comuni e delle ASL - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà d'iniziativa economica privata, di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 8.
- Costituzione, artt. 3, 41, 97 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Inosservanza, da parte del titolare dell'autorizzazione del centro di telefonia fisso, degli obblighi, prescrizioni e autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, nonché delle disposizioni sulla destinazione d'uso dei locali e degli edifici, prevenzione incendi e sicurezza, preventivamente all'avvio dell'attività, o entro un anno dall'entrata in vigore della legge censurata - Prevista revoca dell'autorizzazione e sospensione dell'attività - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di iniziativa economica privata, di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 9, primo comma, lett. c).
- Costituzione, artt. 3, 41, 97 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Obbligo per i titolari dei centri di telefonia già attivi alla data di entrata in vigore della legge censurata di porsi in regola con le vigenti norme e con le prescrizioni e autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, previsti dalla legge medesima entro un anno da detta data - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di iniziativa economica privata, di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 41, 97 e 117.....

» 50

N. 642. Ordinanza della Corte di appello di Palermo del 22 gennaio 2007.

Reati e pene - Prescrizione - Modifiche normative comportanti termini di prescrizione più brevi - Disciplina transitoria - Inapplicabilità delle nuove norme ai processi già pendenti in appello, alla data di entrata in vigore della novella - Disparità di trattamento tra imputati - Violazione del principio di ragionevolezza.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 3.....

» 60

- N. **643.** Ordinanza del Tribunale di Grosseto - Sezione distaccata di Orbetello dell'8 marzo 2007.
- Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con la sola pena pecuniaria ai sensi dell'art. 52, commi 1 e 2, lett. a), prima parte, d.lgs. n. 274/2000 - Termine minimo di prescrizione di sei anni per i delitti e di quattro anni per le contravvenzioni anziché di tre anni - Violazione del principio di ragionevolezza, per la disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per reati di maggiore gravità.**
- Codice penale, art. 157, comma primo, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
 - Costituzione, art. 3..... Pag. 61
- N. **644.** Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Napoli del 13 maggio 2004.
- Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Ricorso avverso silenzio rifiuto formatosi su istanza di rimborso di IRAP asseritamente non dovuta - Aliquota applicabile a banche, società finanziarie ed imprese di assicurazione - Determinazione transitoria, nonché successiva tendenziale stabilizzazione, in misura maggiore rispetto all'aliquota base ed all'aliquota applicabile al settore agricolo - Imposizione al solo settore finanziario dell'onere di sostenere il carico delle agevolazioni riconosciute al settore agricolo - Contrasto con i principi di uguaglianza, di proporzionalità dell'imposizione tributaria rispetto alla capacità contributiva e di generalità dell'obbligo di concorso alla copertura delle spese pubbliche.**
- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 45, comma 2.
 - Costituzione, artt. 3 e 53 » 66
- N. **645.** Ordinanza del G.u.p. del Tribunale di Genova del 9 maggio 2007.
- Reati e pene - Recidiva - Determinazione della pena - Previsione di un aumento obbligatorio fisso - Mancata previsione che la pena possa essere aumentata «fino alla» misura indicata dal legislatore - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto a condizioni soggettive analoghe - Lesione dei principi di personalità della responsabilità penale e della funzione rieducativa della pena.**
- Codice penale, art. 99, commi primo, terzo e quarto, come modificato dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
 - Costituzione, artt. 3, 25 e 27..... » 70
- N. **646.** Ordinanza della Corte d'appello di Cagliari - Sezione distaccata di Sassari del 13 marzo 2006.
- Processo penale - Appello - Modifiche normative - Previsione di limiti al potere d'appello del pubblico ministero contro le sentenze di proscioglimento nel giudizio ordinario e nel giudizio abbreviato - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Disparità di trattamento tra la parte pubblica e le parti private - Violazione del principio di parità delle parti nel processo - Contrasto con i principi dell'obbligatorietà dell'azione penale e della finalità rieducativa della pena.**
- Legge 20 febbraio 2006, n. 46, artt. 1 (sostitutivo dell'art. 593 del codice di procedura penale), 2 (modificativo dell'art. 443 del codice di procedura penale) e 10.
 - Costituzione, artt. 3, 27, comma terzo, 111 e 112..... » 74

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 34

*Ricorso per questioni di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 luglio 2007
(della Regione Lombardia)*

Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Ripiano dei disavanzi sanitari delle Regioni con efficacia retroattiva mediante subentro statale - Stanziamento di 3.000 milioni di euro per il periodo 2001-2005 - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata irragionevole penalizzazione delle Regioni virtuose, misura di sanatoria lesiva del principio di eguaglianza e disincentivante della responsabilizzazione, carenza dei presupposti richiesti per la decretazione d'urgenza, violazione del principio di leale collaborazione per mancanza di intesa e di coordinamento con le Regioni, violazione dei criteri di riparto di competenze tra Stato e Regioni, ingerenza dello Stato nelle funzioni delle Regioni e degli enti locali attraverso finanziamenti vincolati, lesione dei principi del federalismo fiscale, contrasto con i principi costituzionali sull'indebitamento delle Regioni e con i principi di ordinata contabilità e di unità economica della Repubblica, irragionevolezza per genericità e inadeguatezza dei criteri per la quantificazione dei finanziamenti, violazione dei principi di autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni, lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione pubblica, lesione del principio di collegamento tra le spese pubbliche e la capacità contributiva, violazione della riserva di legge in materia di prestazioni personali e patrimoniali per omessa precisazione delle misure fiscali da attivare, omessa previsione della copertura finanziaria, omessa previsione di controlli, sanzioni, aumento del prelievo fiscale e garanzie per la restituzione, lesione del diritto alla salute, intervento sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni al di fuori dei necessari presupposti.

- Decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, convertito con modificazioni nella legge 17 maggio 2007, n. 64, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 23, 32, 53, 77, comma secondo, 81, comma quarto, 97, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, intero articolo, 119, comma sesto, e 120.

Ricorso della Regione Lombardia, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, on. dott. Roberto Formigoni, autorizzato con delibera di giunta regionale n. VIII/004878 del 15 giugno 2007 e con delibera di giunta regionale n. VIII/005091 del 18 luglio 2007, rappresentata e difesa, come da mandato a margine del presente atto, dall'avv. Pio Dario Vivone e dall'avv. prof. Beniamino Caravita di Toritto e presso lo studio del secondo elettivamente domiciliata in Roma, via di Porta Pinciana, 6;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 66 del 20 marzo 2007, come modificato dalla legge di conversione 17 maggio 2007, n. 64 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 115 del 19 maggio 2007, recante «Disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario, nonché in materia di quota fissa sulla ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale», per violazione degli artt. 3, 32, 77, secondo comma, 81, quarto comma, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, 120 della Costituzione, oltre che per violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), dell'obbligo di partecipare alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva (art. 53 Cost.) e della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali (art. 23 Cost.).

Il decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 maggio 2007, n. 64 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 115 del 19 maggio 2007), reca «Disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario, nonché in materia di quota fissa sulla ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale». Scopo primario del provvedimento è l'adozione di un meccanismo di subentro statale finalizzato al ripiano dei disavanzi sanitari di alcune regioni; inoltre, con disposizioni aggiuntive introdotte dalla legge di conversione, il provvedimento ha abolito fino al 31 dicembre 2007 il pagamento del ticket di 10 euro dovuto per ogni ricetta relativa a prestazioni ambulatoriali specialistiche, riducendo così il livello di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie richiesto agli utenti.

Com'è noto, il dissesto finanziario che caratterizza il sistema sanitario nazionale ha assunto caratteri gravi e strutturali per effetto di una costante divaricazione tra i costi previsti per l'erogazione delle prestazioni sanitarie, con oneri a carico del servizio sanitario nazionale, e l'effettiva spesa sostenuta nei vari distretti sanitari; tale situazione si è tradotta, da molti anni ormai, in una radicata condizione di indebitamento. Con la riforma del Titolo V della Costituzione tutta la materia «tutela della salute», di maggiore ampiezza della precedente materia «assi-

stenza sanitaria e ospedaliera», è ricaduta nell'ambito della competenza legislativa concorrente regionale; a questo ampliamento delle competenze è corrisposta anche l'attribuzione alle regioni della complessiva responsabilità per il contenimento dei costi e il mantenimento di una situazione di gestione economicamente efficiente, fatta salva sempre la necessità di non compromettere l'erogazione di prestazioni attinenti ai livelli essenziali di assistenza.

In attuazione del generale principio di leale collaborazione tra i differenti livelli di Governo, e in una visione istituzionale improntata al principio di responsabilità, nonché alla necessità di salvaguardare i livelli essenziali di assistenza, nel corso degli ultimi anni sono state stipulate intese tra il Governo, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano al fine di assumere impegni vincolanti per il ripiano del disavanzo.

Nell'accordo dell'8 agosto 2001 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 207 del 6 settembre 2001), appena prima dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V, «allo scopo di rendere realistica l'entità dei finanziamenti statali eliminando gli inconvenienti derivanti da sottostime delle esigenze finanziarie e conferire stabilità alla spesa in un arco almeno triennale, nell'ambito delle compatibilità di finanza pubblica e nel quadro di un rinnovato patto di stabilità interno, è incrementata la quantificazione delle risorse previste per l'anno 2001 a chiusura definitiva tra Governo e regioni della partita finanziaria e sulla base del principio della corrispondenza delle risorse alle responsabilità».

A fronte di questo impegno del Governo, le regioni si erano impegnate a risolvere ulteriori eventuali esigenze finanziarie con mezzi propri, adottando, in ogni caso, tutte le iniziative possibili per la corretta ed efficiente gestione del servizio al fine di contenere le spese. La validità dell'accordo è stata peraltro subordinata all'adozione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), successivamente definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2001. Alle relative disposizioni è stato poi attribuito valore di legge dall'art. 54 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2003), che ha altresì specificato che eventuali modifiche ai LEA (così come individuati negli allegati del d.P.C.m. 29 novembre 2001) sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Coerentemente con questa impostazione (nonché con alcune pronunce della Corte costituzionale, come la n. 89 del 2000, che individuavano nelle regioni i soggetti tenuti anche alla estinzione delle situazioni debitorie pregresse relative alle precedenti USL, attraverso la costituzione delle gestioni a stralcio, trasformate poi in gestioni liquidatorie dall'art. 2, comma 14, della legge 28 dicembre 1995, n. 549), il decreto-legge n. 347 del 2001, convertito con modificazioni dalla legge n. 405 del 2001, ha previsto che alla copertura dei disavanzi di gestione fossero tenute le regioni mediante norme regionali che disponessero, alternativamente o cumulativamente, l'introduzione di:

«a) misure di compartecipazione alla spesa sanitaria, ivi inclusa l'introduzione di forme di corresponsabilizzazione dei principali soggetti che concorrono alla determinazione della spesa;

b) variazioni dell'aliquota dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche o altre misure fiscali previste nella normativa vigente;

c) altre misure idonee a contenere la spesa, ivi inclusa l'adozione di interventi sui meccanismi di distribuzione dei farmaci» (comma 3 dell'art. 4 del decreto-legge n. 347 del 2001).

Le annuali leggi di bilancio, pur cercando di rimediare ad una situazione di straordinaria gravità, disponendo in alcuni casi il finanziamento di quote di spesa del Servizio sanitario nazionale, hanno tuttavia sempre riconfermato, quale principio fondamentale mai revocato in dubbio, la piena responsabilizzazione delle regioni, chiarendo altresì la natura derogatoria rispetto ai principi generali delle misure di partecipazione statale di volta in volta predisposte. La legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005), all'art. 1, comma 173, ha subordinato l'accesso delle regioni al finanziamento integrativo a carico dello Stato alla realizzazione di alcune specifiche condizioni: vale a dire, alla stipula di un'intesa tra Stato e regioni che prevedesse, tra gli altri strumenti, ulteriori mezzi per migliorare il monitoraggio della spesa sanitaria nell'ambito del «Nuovo sistema informativo sanitario»; o, ancora, «al rispetto degli obblighi di programmazione a livello regionale, al fine di garantire l'effettività del processo di razionalizzazione delle reti strutturali dell'offerta ospedaliera e della domanda ospedaliera, (con particolare riguardo al riequilibrio dell'offerta di posti letto per acuti e per lungodegenza e riabilitazione, alla promozione del passaggio dal ricovero ordinario al ricovero diurno, nonché alla realizzazione degli interventi previsti dal Piano nazionale della prevenzione e dal Piano nazionale dell'aggiornamento del personale sanitario, coerentemente con il Piano sanitario nazionale)». La stessa disposizione di legge (il citato comma 173 dell'art. 1 della legge finanziaria 2005) ha poi richiesto in capo alle regioni, tra le condizioni che ne autorizzano l'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato, «l'obbligo di garantire in sede di programmazione regionale, coerentemente con gli obiettivi sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, l'equilibrio economico-finanziario delle proprie aziende sanitarie, aziende ospedaliere, aziende ospedaliere universitarie ed Istituti di ricovero e cura a

carattere scientifico, sia in sede di preventivo annuale che di conto consuntivo, realizzando forme di verifica trimestrale della coerenza degli andamenti con gli obiettivi dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e prevedendo l'obbligatorietà dell'adozione di misure per la riconduzione in equilibrio della gestione ove si prospettassero situazioni di squilibrio, nonché l'ipotesi di decadenza del direttore generale».

Il comma 174 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005) ha disposto inoltre il ricorso allo strumento della fiscalità nel caso di disavanzi di gestione in ambito regionale: nel caso in cui si evidenzia un disavanzo di gestione che i provvedimenti regionali non riescono a riequilibrare, il Presidente del Consiglio dei ministri può diffidare la regione a provvedere all'adozione di ogni misura idonea entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello al quale si riferisce il disavanzo; nel caso in cui tale termine decorra inutilmente, il presidente della regione, in qualità di commissario *ad acta*, approva il bilancio di esercizio consolidato del Servizio sanitario regionale al fine di determinare l'ammontare del disavanzo di gestione e adotta i necessari provvedimenti per il suo ripianamento, compreso il ricorso agli strumenti fiscali e in particolare agli aumenti dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e alle maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive, entro le misure stabilite dalla normativa vigente.

Il successivo comma 180 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2005 ha disposto che le regioni afflitte da problemi di disavanzo per i quali si rende necessaria l'attivazione delle procedure sostitutive per mezzo del presidente regionale in veste di commissario *ad acta* devono altresì procedere ad una ricognizione delle cause, nonché all'elaborazione di «un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale, di durata non superiore al triennio. I ministri della salute e dell'economia e delle finanze e la singola regione stipulano apposito accordo che individui gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza e degli adempimenti di cui alla intesa prevista dal comma 173. La sottoscrizione dell'accordo è condizione necessaria per la riattribuzione alla regione interessata del maggiore finanziamento anche in maniera parziale e graduale, subordinatamente alla verifica della effettiva attuazione del programma».

Nell'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 sono stati poi previsti strumenti per il miglioramento del monitoraggio della spesa nell'ambito del «Nuovo Sistema Informativo Sanitario» (art. 3) e, in attuazione delle previsioni della legge finanziaria per il 2005 (e in particolare del comma 180 dell'art. 1), sono stati ulteriormente precisati i contenuti dell'accordo tra regioni in situazioni di disavanzo e ministri della salute, dell'economia e delle finanze, sentito il ministro per gli affari regionali, per accedere ai finanziamenti previsti. Inoltre, sono stati previsti un Comitato paritetico permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (art. 9) e un «Tavolo tecnico», istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, per la verifica degli adempimenti richiesti dalla legge finanziaria 2005 (art. 12). Il «tavolo» richiede alle singole regioni la documentazione necessaria alla verifica degli adempimenti e all'individuazione delle eventuali criticità da risolvere.

Più di recente la legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006), all'art. 1, comma 277, ha previsto l'attivazione automatica degli strumenti fiscali nel caso in cui «anche il commissario *ad acta* non adotti le misure cui è tenuto, con riferimento all'esercizio 2005 e all'anno d'imposta 2006»; in tale caso «si applicano nella misura massima prevista dalla vigente normativa l'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive».

Con successivo protocollo di intesa tra il Governo, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, stipulato il 28 settembre 2006 è stato adottato un (ennesimo!) «Nuovo Patto per la Salute», volto a «ricondurre sotto controllo la spesa sanitaria, a dare certezza di risorse per il Servizio Sanitario Nazionale (S.S.N.) su un arco pluriennale, a sollecitare e sostenere le azioni necessarie a elevare qualità e appropriatezza delle prestazioni, a riequilibrare le capacità di fornire servizi di analoga qualità ed efficacia su tutto il territorio nazionale». Tra le linee guida del «Patto» viene esplicitamente menzionata la necessità di assicurare alla sanità una dinamica di crescita compatibile con la programmazione finanziaria del Paese e di parametrare i livelli di finanziamento erogato alla verifica dell'effettivo costo dei Livelli Essenziali di Assistenza, in condizioni di efficienza e appropriatezza. Lo strumento inoltre punta dichiaratamente a «rafforzare la capacità programmatoria e organizzativa delle regioni», richiedendo a tali soggetti un'assunzione di «autonomia ed inderogabile responsabilità di bilancio» sia nell'utilizzo di eventuali maggiori risorse liberate da efficientamenti del sistema sanitario regionale, sia nell'adozione di misure di ripiano di disavanzi.

Su queste basi, nel patto si conviene che il Governo ritiene indispensabile prorogare il meccanismo di «automatismo fiscale» (previsto dalla legge n. 266 del 2005, all'art. 1, comma 277). Inoltre il Governo si impegna a prevedere, in sede di approvazione della legge finanziaria per l'anno 2007, un fondo transitorio «per le regioni che presentano grandi criticità finanziarie» al fine di sostenerle «in un percorso di rientro (sic!) in grado di portare all'azzeramento dei loro disavanzi entro l'anno 2010».

In aggiunta agli adempimenti previsti dall'Accordo del 28 settembre 2006, lo stesso documento, al punto 1.4, ha inoltre previsto che «in via straordinaria, per le regioni che abbiano stipulato l'accordo di cui all'art. 1, comma 180, della richiamata legge n. 311/2004 sono considerate idonee forme di copertura dei disavanzi pregressi, cumulativamente registrati e certificati fino al 2005, al netto per l'anno 2005 della copertura derivante dell'incremento automatico delle aliquote, in deroga a quanto previsto dalla predetta Intesa, con misure a carattere pluriennale derivanti da specifiche entrate certe e vincolate. A tal fine il Governo si impegna alla proposizione delle necessarie norme di deroga».

Inoltre, il punto 3.1 dell'intesa in esame delinea un ulteriore concorso transitorio dello Stato per le regioni in difficoltà economico-finanziaria:

in primo luogo è stabilito che il «Tavolo tecnico» per la verifica degli adempimenti, previsto dall'articolo 12 dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, individua le «Regioni in difficoltà», cioè le regioni che presentano un disavanzo pari o superiore al 7% nell'anno precedente e/o nelle quali sia entrata in vigore la massimizzazione dell'aliquota di addizionale Irpef e della maggiorazione Irap;

viene poi prevista l'istituzione, per tutto il triennio 2007-2009, di un Fondo transitorio di complessivi 2550 milioni di euro (ripartiti in 1000 milioni per l'anno 2007, 850 milioni per l'anno 2008 e 700 milioni per l'anno 2009).

L'accesso alle risorse di tale Fondo resta subordinato alla sottoscrizione dell'accordo previsto dalla legge finanziaria per l'anno 2005 (in particolare dall'art. 1, comma 180 della legge n. 311 del 2004), comprensivo di un «Piano di rientro». Tale «Piano di rientro» deve contenere sia le misure di riequilibrio del profilo erogativo dei Livelli Essenziali di Assistenza (per renderlo conforme al vigente Piano Sanitario Nazionale e al vigente d.P.C.m. di fissazione dei LEA), sia le misure necessarie all'azzeramento del disavanzo entro il 2010, sia gli obblighi e le procedure previsti dalle precedenti Intese Stato-Regioni.

L'accesso al fondo transitorio da parte delle regioni in difficoltà presuppone inoltre che «sia scattata formalmente in modo automatico o che sia stato attivato l'innalzamento ai livelli massimi dell'aliquota di addizionale Irpef e della maggiorazione Irap». Qualora, durante il procedimento di verifica annuale del piano, si prefiguri il mancato rispetto di parte degli obiettivi intermedi di riduzione del disavanzo contenuti nel piano di rientro, la regione interessata può proporre misure equivalenti che devono essere approvate dal Ministero della salute e dell'economia e finanze. «In ogni caso l'accertato verificarsi del mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi comporta che, con riferimento all'anno d'imposta dell'esercizio successivo, l'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive si applicano oltre i livelli massimi previsti dalla legislazione vigente fino all'integrale copertura dei mancati obiettivi».

Qualora invece gli obiettivi intermedi siano stati conseguiti, ottenendo risultati quantitativamente migliori di quelli minimi prefissati, la regione interessata può ridurre, con riferimento all'anno d'imposta dell'esercizio successivo, l'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive per la quota corrispondente al miglior risultato ottenuto.

Tali previsioni pattizie, contenute nel protocollo di intesa siglato il 28 settembre 2006 tra il Governo, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sono state poi recepite dalla legge finanziaria per l'anno 2007 (legge n. 296 del 2006) che, alla lett. b) del comma 796 dell'art. 1, ha integralmente riproposto il testo e i contenuti dell'accordo, aggiungendo inoltre che gli interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, «sono vincolanti per la regione che ha sottoscritto l'accordo e le determinazioni in esso previste possono comportare effetti di variazione dei provvedimenti normativi ed amministrativi già adottati dalla medesima regione in materia di programmazione sanitaria».

Sebbene dunque il quadro normativo sin qui richiamato dia conto di un complesso di misure che non ha escluso l'intervento dello Stato nel percorso di risanamento del deficit sanitario delle regioni, non vi è dubbio che tale partecipazione è stata costantemente subordinata, e anzi condizionata, a misure fortemente indicative della progressiva responsabilizzazione delle regioni, coerentemente con la soppressione dei trasferimenti erariali in favore delle regioni relativi al finanziamento della spesa sanitaria corrente e in conto capitale disposta dall'art. 1, lett. d) del d.lgs. n. 56 del 2000, e, più in generale, con i percorsi di «federalismo fiscale» che la Costituzione, almeno a partire dalla riforma del Titolo V, chiaramente traccia.

Questi impegni, questa responsabilizzazione, questi tentativi di legare la spesa sanitaria regionale alla responsabilità della politica e delle amministrazioni regionali sono stati totalmente negletti e abbandonati all'inizio del 2007. Così, il decreto-legge n. 23 del 2007, convertito dalla legge n. 64 del 2007, stanziava invece un ingente finanziamento statale in favore delle regioni che versano nelle condizioni precisate dallo stesso decreto.

Secondo quanto previsto dal comma 1 dell'art. 1 del provvedimento, lo Stato, in deroga all'obbligo per le regioni di coprire gli eventuali disavanzi di gestione con oneri a proprio carico (così come espressamente stabilito dal comma 3 dell'art. 4 del d.l. n. 347 del 2001, convertito con modificazioni dalla legge n. 405 del 2001), partecipa al ripiano dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale per il periodo 2001-2005 per le regioni che si trovano in determinate situazioni.

Il primo requisito per l'accesso alle somme stanziare dal decreto-legge n. 23 del 2007, come modificato dalla legge di conversione n. 64 del 2007, è costituito dalla presenza di rilevanti situazioni deficitarie regionali relative al periodo 2001-2005.

Il provvedimento precisa poi che lo Stato concorre al ripiano dei disavanzi nei confronti delle regioni che sottoscrivono (nella forma di accordo tra Stato e regioni) i «piani di rientro» e accedono al fondo transitorio previsto dalla lettera *b*) del comma 796 dall'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) (fondo già previsto dal protocollo di intesa del 28 settembre 2006); ulteriore requisito richiesto dal provvedimento concerne:

l'attivazione sul territorio regionale, a copertura dei disavanzi del settore sanitario e a decorrere dal 2007, di misure fiscali straordinarie;

ovvero l'impiego di quote di manovre fiscali già adottate o di quote di tributi erariali attribuiti alle regioni (nei limiti dei poteri loro attribuiti dalla normativa statale di riferimento ed in conformità ad essa), in via ulteriore rispetto all'incremento nella misura massima di Irap e addizionale regionale all'Irpef, tali da comportare un gettito superiore rispetto a quello derivante dal predetto incremento nella misura massima di Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef.

La legge di conversione n. 64 del 2007 ha inserito nell'art. 1 il comma 1-*bis*, con il quale si precisa che il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette gli esiti della verifica annuale dei piani di rientro al Presidente della Corte dei conti, «anche ai fini dell'avvio di un eventuale giudizio di responsabilità amministrativa e contabile».

Il secondo comma dell'art. 1 prevede che per il periodo di imposta successivo al 31 dicembre 2006 e fino all'anno 2010 (in deroga dunque al principio per il quale le modifiche ai tributi periodici si applicano solo a partire dal periodo di imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni modificative, principio posto dall'art. 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212), l'addizionale all'Irpef e le maggiorazioni dell'aliquota dell'Irap si applicano nella misura massima consentita (misura corrispondente a quanto previsto dal comma 174, ultimo periodo, dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004) per le regioni che, con delibera della giunta regionale («da pubblicare nel Bollettino ufficiale della regione entro il 27 marzo 2007», secondo la previsione del comma 2 dell'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito dalla legge n. 64 del 2007), approvano l'Accordo stipulato con il Governo (in particolare con i ministri della salute e dell'economia e delle finanze) per l'individuazione degli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, come richiesto anche per l'accesso al Fondo transitorio istituito dalla lett. *b*) del comma 796 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007.

Tali incrementi non si applicano nelle regioni nelle quali sia scattato, in modo automatico, l'innalzamento dell'addizionale regionale all'Irpef e della maggiorazione dell'aliquota dell'Irap e, a seguito del raggiungimento dell'accordo con il Governo sulla copertura dei disavanzi di gestione del Servizio sanitario regionale (accordo previsto dall'art. 1-*bis* del decreto-legge n. 206 del 2006 convertito con modificazioni dalla legge n. 234 del 2006) tale innalzamento non sia stato applicato.

Lo stanziamento per il ripiano delle situazioni debitorie accumulate dalle regioni nel settore sanitario autorizzato dal decreto n. 23 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 64 del 2007, ammonta a 3000 milioni di euro, da ripartire tra le regioni interessate (individuabili sulla base dei parametri indicati dal provvedimento) con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali. I criteri per l'erogazione di tale stanziamento saranno definiti «sulla base dei debiti accumulati fino al 31 dicembre 2005, della capacità fiscale regionale e della partecipazione delle regioni al finanziamento del fabbisogno sanitario». Secondo il decreto-legge, inoltre, le modalità di monitoraggio e di riscontro dell'estinzione dei debiti «sono disciplinate nell'ambito dei piani di rientro». Il decreto-legge precisa poi che alla relativa copertura si provvede mediante «corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2007-2009, nell'ambito dell'unità previsionale di base di conto capitale "Fondo speciale" per l'anno 2007, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze». La legge di conversione n. 64 del 2007, alla fine del comma 3 dell'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007 aggiunge che il decreto ministeriale che effettua il riparto della somma resa disponibile dal decreto-legge è trasmesso «alle competenti commissioni del Senato e della Camera dei deputati» e stabilisce inoltre che il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro della salute, trasmette al Parlamento una relazione sullo stato del monitoraggio e del riscontro dell'estinzione dei debiti. L'art. 1-*bis* del decreto, aggiunto dalla legge di conversione n. 64 del 2007, ha poi operato una parziale inversione rispetto a quanto previsto dalla legge finanziaria 2007: ha abolito la

quota fissa di 10 euro sulla ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, posta a carico degli assistiti non esentati dalla partecipazione al costo delle prestazioni e ha di conseguenza riquantificato l'importo della «manovra» relativa a tale tipologia di prestazioni ambulatoriali per l'anno 2007, passando dagli 811 milioni di euro (previsti dall'art. 1, comma 796, lettera *p-bis* della legge n. 296 del 2006) a 300 milioni di euro. L'art. 1-*bis* del decreto-legge, aggiunto dalla legge di conversione n. 64 del 2007, incrementa quindi per l'anno 2007 il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato di 511 milioni di euro. (L'art. 1-*bis* provvede poi ad abrogare le disposizioni incompatibili come il comma 1 dell'art. 6-*quater* del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 convertito con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2007, n. 17, che prevedeva l'applicazione del pagamento del ticket fino al 31 marzo 2007 e comunque fino all'entrata in vigore delle misure alternative di partecipazione al costo delle prestazioni specialistiche o alla stipulazione di accordi tra le regioni e i Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze per la definizione di misure alternative di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, equivalenti sotto il profilo del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario e del controllo dell'appropriatezza).

Il comma 2 dell'art. 1-*bis*, aggiunto dalla legge di conversione n. 64 del 2007, stabilisce che la copertura dell'onere costituito dall'incremento di 511 milioni di euro di maggior finanziamento del SSN a cui concorre lo Stato per l'anno 2007, si provvede:

1) quanto a 100 milioni di euro mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa relative al fondo per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni centrali (di cui all'art. 1, comma 50, della legge 23 dicembre 2005, n. 266);

2) quanto a 411 milioni di euro mediante utilizzo delle disponibilità del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, che, a tal fine, sono versate nello stesso anno 2007 all'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate al Fondo sanitario nazionale, in deroga alla limitazione alla riassegnazione delle entrate prevista dall'art. 1, comma 46, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, (che prevede che a decorrere dall'anno 2006 l'ammontare complessivo delle riassegnazioni di entrate non superiori, per ciascuna amministrazione, l'importo complessivo delle riassegnazioni effettuate nell'anno 2005, ad eccezione delle riassegnazioni per le quali l'iscrizione della spesa non ha impatto sul conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, nonché di quelle riguardanti l'attuazione di interventi cofinanziati dall'Unione europea).

L'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modifiche dalla legge n. 64 del 2007, lede profondamente le competenze riconosciute alla Regione Lombardia dalla Costituzione, risultando lesivo dell'autonomia ad essa costituzionalmente garantita per i seguenti motivi di

DIRITTO

1) *Premessa.*

È utile ricordare come nelle more dell'entrata in vigore della legge Cost. n. 3 del 2001, vale a dire dopo l'approvazione parlamentare, ma prima dell'esito positivo del referendum, l'8 agosto 2001 veniva siglato l'accordo tra Governo e regioni, con il quale, sulla base del principio contenuto nel nuovo art. 119, quarto comma Cost., della corrispondenza tra risorse e funzioni, si addiveniva ad un incremento dei finanziamenti statali in materia sanitaria per il 2001 in favore delle regioni, da intendersi come «chiusura definitiva» della partita finanziaria tra gli attori dell'intesa.

L'intervento legislativo qui impugnato spinge invece il sistema in una direzione inequivocabilmente contraria alle opzioni tracciate dal legislatore costituzionale del 2001, vanificando, di fatto, le scelte costitutive ed essenziali di quella riforma, ispirata ad un'ampia attribuzione di compiti e funzioni alle regioni e ad una corrispondente assunzione di responsabilità.

Il decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modifiche dalla legge n. 64 del 2007, lede il principio di uguaglianza e si configura come legge di sanatoria ponendosi in contrasto con l'art. 3 Cost; è in contrasto con il secondo comma dell'art. 77 Cost. che limita il ricorso al decreto-legge ai soli «casi straordinari di necessità e d'urgenza»; non rispetta il vigente riparto di competenze tra Stato e regioni e contrasta apertamente con i principi di «federalismo fiscale» violando così gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost; viola inoltre il sesto comma dell'art. 119 Cost. poiché consente alle regioni di indebitarsi per il finanziamento, non già di investimenti, ma di debiti pregressi relativi a spese correnti; crea situazioni di disparità contributiva e modifica l'entità di tributi periodici per un periodo di imposta precedente all'entrata in vigore delle disposizioni, ponendosi così in contrasto con l'art. 53 Cost. (principio di capacità contributiva) e con l'art. 23 Cost. (riserva di legge in materia di «prestazioni

personali e patrimoniali»); lede altresì i principi di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e viola altresì l'art. 120 Cost. poiché, disponendo a tutti gli effetti un vero e proprio intervento sostitutivo del Governo nei poteri delle regioni, ancorché non esplicitato, non definisce con legge le procedure di garanzia atte ad assicurare che tale potere sostitutivo sia esercitato nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione; il decreto-legge n. 23 del 2007, convertito dalla legge n. 64 del 2007, non affronta e non risolve il problema della copertura dei piani di rientro, ponendosi così in contrasto con l'art. 81, quarto comma Cost; viola altresì gli artt. 117, 118 e 119, sesto comma poiché, consentendo l'indebitamento delle regioni per il finanziamento di debiti pregressi, non contiene adeguate previsioni sugli strumenti di monitoraggio, di controllo, sulle sanzioni relative all'eventuale uso improprio delle risorse, sull'aumento del prelievo fiscale, né offre alcuna garanzia sulla restituzione delle somme «prestate» dallo Stato alle regioni deficitarie.

2) *Illegittimità dell'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 64 del 2007, per violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'uguaglianza tra le regioni.*

Il provvedimento impugnato viola il basilare principio di uguaglianza, consacrato dall'art. 3 Cost. Esso infatti, agendo con metodo selettivo, opera una vera e propria discriminazione fra soggetti istituzionalmente fra loro equiordinati, quali sono le regioni, selezionandone alcune nei confronti delle quali lo Stato concorre al ripiano del disavanzo nel settore del Servizio sanitario nazionale, ed escludendo le altre che non avranno accesso ai benefici predisposti dal decreto-legge.

La selezione viene infatti operata sulla base di parametri la sussistenza dei quali rappresenta la dimostrazione evidente di una prolungata incapacità amministrativa e gestionale di talune regioni e, di fatto, porta all'esclusione di altre regioni le cui capacità gestionali e amministrative hanno invece garantito situazioni di maggiore equilibrio e di maggiore efficienza.

Queste capacità e queste pratiche virtuose, conseguite anche attraverso percorsi di responsabilizzazione della collettività regionale, come il ricorso alla leva fiscale, valgono ora a escludere le regioni che le hanno poste in essere dalla possibilità di ricevere finanziamenti statali, in forza di un provvedimento legislativo, qual è quello qui impugnato, che costituisce in realtà un forte disincentivo al reperimento di risorse nell'ambito della finanza regionale, finalizzate al mantenimento di un servizio sanitario efficiente ed economicamente sostenibile.

Così facendo, il decreto-legge tradisce in pieno quel «carattere incentivante» più volte individuato da codesta ecc.ma Corte in relazione al finanziamento statale ai fini del conseguimento degli obiettivi di programmazione sanitaria e del connesso miglioramento del livello di assistenza (sentenze nn. 36 del 2004 e 98 del 2007), finendo in realtà per incoraggiare soltanto politiche di minor rigore, alla luce di una sperata e tutt'altro che improbabile copertura statale delle situazioni di disavanzo.

Tutto ciò in un ambito nel quale la collettività appare direttamente interessata da un lato all'implementazione di pratiche amministrative efficienti ed appropriate che si traducano in un livello di prestazioni soddisfacenti e dall'altro alla inderogabile responsabilizzazione per la gestione del settore sanitario e delle risorse ad esso collegate che, come evidenziato anche da gravi vicende giudiziarie recenti, non può più essere pretermessa, come invece palesemente fa il decreto-legge qui impugnato, attraverso i suoi esiti di esclusivo «ripiano».

L'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito dalla legge n. 64 del 2007, appare inoltre lesivo del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. anche perché, attribuendo risorse economiche solo ad alcune regioni, pur oberate da gravi e tuttavia evitabili (doverosamente evitabili!) situazioni di debito, non consente alle regioni che quei disavanzi hanno saputo evitare (come la ricorrente) di utilizzare le risorse statali aggiuntive, per il miglioramento del proprio servizio sanitario, su basi di effettiva e reale parità istituzionale. A queste regioni viene così negata la possibilità non solo di confermare una situazione di pareggio economico-finanziario del sistema sanitario regionale ma soprattutto di diminuire il gravame delle compartecipazioni richieste ai cittadini per garantire livelli di efficienza economica. Il decreto-legge impugnato premia invece quelle regioni che al fine di porre rimedio alle «inappropriatezze» e alle «inefficienze del sistema che minano il controllo della spesa e l'efficacia dei servizi per i cittadini» (secondo quanto richiesto dal Protocollo di intesa stipulato il 28 settembre 2006), hanno fatto affidamento sull'apporto determinante di stanziamenti provenienti dallo Stato.

3) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 64 del 2007, per violazione del principio di ragionevolezza sotto il profilo della illegittima natura retroattiva e di sanatoria del provvedimento.*

L'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 64 del 2007, inoltre, allontanandosi esplicitamente dai caratteri di generalità e astrattezza che tendenzialmente dovrebbero caratterizzare ogni provvedimento normativo, introduce norme specifiche, puntuali e di carattere provvedimentale, che valgono a selezionare in modo mirato i destinatari delle stesse. Le previsioni appaiono per di più munite di un'esplicita effi-

cacia retroattiva, essendo dirette a ripianare i «disavanzi progressi nel settore sanitario». Nella sostanza, introducono una vera e propria sanatoria a favore di comportamenti di malagestione di cui si sono rese protagoniste alcune amministrazioni regionali.

La giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte ha da tempo chiarito come, in via di principio, le leggi di sanatoria, pur non essendo costituzionalmente precluse, devono essere considerate come ipotesi eccezionali, la cui giustificazione impone uno scrutinio di costituzionalità estremamente rigoroso. L'intervento legislativo in sanatoria, infatti, può essere ragionevolmente giustificato soltanto se le specifiche peculiarità del caso siano tali da escludere l'arbitrarietà e l'irragionevolezza della sostituzione della disciplina generale — originariamente applicabile — con quella eccezionale successivamente emanata. L'ampio *vulnus* inferto alla parità di trattamento da questo decreto legge, *vulnus* del quale si è già data ampia evidenza, vale senza dubbio ad escludere la costituzionalità di una legge con i caratteri della sanatoria, qual è il decreto qui impugnato. Il rischio evidente di ogni legge di sanatoria, che nel caso del decreto-legge n. 23 del 2007 convertito con modifiche dalla legge n. 64 del 2007 qui impugnato diventa pericolo attuale, è quello di vanificare del tutto i principi regolatori di una materia, consentendo quei comportamenti che invece il sistema normativo generale derogato non consente e vulnerando gravemente altresì la certezza del diritto.

4) *Illegittimità costituzionale del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 64 del 2007, per violazione del secondo comma dell'art. 77 Cost, sotto il profilo della carenza di straordinaria necessità e urgenza.*

La Costituzione, nello stabilire che la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere (art. 70 Cost.), adotta una scelta coerente con il principio della separazione dei poteri e con la forma di Governo parlamentare, che richiede che la funzione legislativa spetti essenzialmente all'organo eletto direttamente dal popolo.

Come codesta ecc.ma Corte ha recentissimamente ricordato, la previsione di cui al primo comma dell'art. 77 Cost., dove si stabilisce che «il Governo non può senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria», potrebbe apparire «superflua se non le si attribuisse il fine di sottolineare che le disposizioni dei commi successivi (...) hanno carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione del Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale» (sentenza n. 171 del 2007).

L'ipotesi di provvedimenti adottati dall'organo esecutivo senza preventiva delega legislativa è quindi prevista e autorizzata dalla Costituzione in quanto motivata da situazioni straordinarie di necessità ed urgenza. In questi casi, il Governo, sotto la propria responsabilità, adotta provvedimenti provvisori con forza di legge che, se non sono convertiti in legge dal Parlamento entro sessanta giorni, perdono efficacia. Questo sistema costituzionale evidenzia in modo chiaro che l'esercizio della «decretazione d'urgenza» da parte del Governo, costituisce vera e propria deroga rispetto all'attribuzione al Parlamento della funzione legislativa e trova la sua ragion d'essere nella sussistenza di situazioni straordinarie di necessità ed urgenza, le sole che valgono a giustificare una vera e propria eccezione alla ripartizione dei poteri e all'ordinario esercizio delle funzioni costituzionali connesse.

Peraltro il sistema delineato dall'art. 77 della Costituzione ha storicamente subito un profondo *vulnus* ad opera di una prassi politica e istituzionale che ha trasformato i decreti-legge in strumenti di legislazione ordinaria. A ciò si è aggiunta la cattiva pratica della reiterazione di decreti-legge non convertiti, che ha rischiato di alterare profondamente l'assetto delle fonti normative, assetto che, come codesta ecc.ma Corte ha ricordato, «è anche funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso» (sentenza n. 171 del 2007).

Proprio a tutela di questo sistema, codesta ecc.ma Corte ha già da tempo affermato che, pur nel rispetto del ruolo del Governo e del Parlamento e delle valutazioni politiche condotte da tali organi ai fini della decretazione d'urgenza, l'esistenza dei requisiti di necessità ed urgenza può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità (sent. n. 29 del 1995); si tratta di verificare il rispetto dei limiti posti alla decretazione d'urgenza, a tutela della forma di Governo parlamentare e della legittimazione democratica della produzione di norme giuridiche e delle stesse fonti primarie del diritto.

Sotto altro profilo, la Corte costituzionale ha di recente motivato che tale controllo non è affatto precluso dall'approvazione della legge di conversione ad opera del Parlamento, che, pertanto, è priva di efficacia sanante rispetto ad un provvedimento carente dei presupposti di necessità ed urgenza. Come codesta ecc.ma Corte ha chiarito «affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie» (sentenza n. 171 del 2007).

Il decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modifiche dalla legge di conversione n. 64 del 2007, ad un esame approfondito, non riesce a porre in evidenza i requisiti di necessità ed urgenza, oltre che di straordinarietà della situazione normata, che devono giustificare ogni provvedimento provvisorio con forza di legge adottato dal Governo.

L'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, come convertito dalla legge n. 64 del 2007, si inserisce nel quadro normativo di riferimento in precedenza richiamato operando una vera e propria sostituzione della disciplina generale — originariamente applicabile — con quella eccezionale successivamente emanata. Sotto altro profilo, le situazioni di colpevole deficit che il provvedimento intende ripianare, non possono essere realisticamente riguardate come un «caso straordinario» (secondo quanto prescritto dall'art. 77 Cost. per giustificare il ricorso alla decretazione d'urgenza), perché rappresentano l'esito non improvviso né imprevedibile, quindi scontato e, dunque, di certo non straordinario, delle gravi carenze gestionali e amministrative evidenziate da talune amministrazioni regionali.

Il Governo ha creduto di adempiere all'obbligo di esporre innanzi al Parlamento le ragioni che giustificano l'adozione del decreto-legge mediante una breve formula, inserita nel preambolo del decreto-legge impugnato, che enuncia «la straordinaria necessità ed urgenza di consentire il risanamento strutturale e selettivo dei servizi sanitari regionali in disavanzo e di conseguire gli obiettivi della manovra finanziaria previsti dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007)». Nella relazione governativa al disegno di legge di conversione si rinviene inoltre un generico riferimento a «necessarie ed improrogabili esigenze di intervenire nel settore sanitario al fine di assicurare gli effetti della manovra finanziaria varata dal Governo con la legge 27 dicembre 2006, n. 296, (legge finanziaria per il 2007) che, per le regioni interessate da ampi disavanzi pregressi, non potrebbero essere realizzati in assenza di un quadro finanziario definito», (Atti parlamentari, Senato, leg. XV, doc. n. 1411). La stessa relazione ha inoltre affermato che l'urgenza delle misure recate dal decreto-legge n. 23 del 2007 risiederebbe nella circostanza che, in assenza del provvedimento, «non possono essere tempestivamente sottoscritti i predetti piani come programmato, tenuto conto che i medesimi debbono contenere le politiche di intervento nel settore sanitario, da attivarsi già dall'inizio dell'anno in corso» (Atti parlamentari, Senato, leg. XV, doc. n. 1411, Relazione al disegno di legge di conversione).

In realtà un'affermazione siffatta non è assolutamente idonea a dimostrare l'urgenza della normativa impugnata, essendo, in almeno un caso, priva di veridicità, o almeno inesatta: alla data di emanazione del decreto-legge (20 marzo 2007), i piani di rientro delle regioni ammesse al finanziamento risultavano ampiamente definiti (anche sul punto dell'entità della partecipazione dello Stato al ripiano dei disavanzi regionali); nel caso della Regione Lazio il piano di rientro è stato sottoscritto dai Ministri della salute, dell'economia e delle finanze e dal presidente della regione il 28 febbraio 2007 e approvato dalla giunta regionale con delibera n. 149 del 6 marzo 2007 (pubblicato nel supplemento ordinario n. 7 del Bollettino ufficiale della Regione Lazio n. 12 del 30 aprile 2007).

Proprio in tale «Piano di rientro» si legge che l'accordo è sottoscritto nel «presupposto» che si verifichino tutte le condizioni indicate, «il cui mancato effettivo verificarsi ne comporta la nullità» (art. 6). Tra i presupposti (non ancora verificati, dunque futuri) è previsto il concorso straordinario dello Stato in favore delle regioni con elevati disavanzi, ma, non è dato di capire su quali basi giuridiche venga presupposto un finanziamento dello Stato non ancora autorizzato e regolato da alcun testo normativo.

D'altra parte, come visto, tra i requisiti che il decreto-legge n. 23 del 2007 convertito dalla legge n. 64 del 2007 richiede per l'accesso al finanziamento dello Stato per il ripiano dei disavanzi, vi è proprio la stipula dei piani di rientro.

Si è dunque di fronte ad una irrisolvibile tecnica di rimando per cui i piani di rientro richiedono un provvedimento futuro del Governo con cui si dispone la partecipazione dello Stato al ripiano dei deficit regionali (ed anzi lo «presuppongono») e il provvedimento del Governo (e cioè il decreto-legge convertito qui impugnato) subordina l'erogazione delle somme stanziata alla stipula dei Piani di rientro.

In realtà il decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modifiche dalla legge n. 64 del 2007, non può essere considerato come un provvedimento indispensabile per consentire la sottoscrizione dei piani di rientro (dal momento che alcuni di essi erano già sottoscritti alla data di emanazione del decreto-legge): più semplicemente, il decreto dispone e quantifica il concorso dello Stato nel ripiano dei *deficit* regionali e così facendo altera il quadro competenziale definito dalla Costituzione, violando altresì le competenze regionali. Le affermazioni che dovrebbero motivare e giustificare l'assunzione di responsabilità governativa rispetto all'adozione del decreto-legge appaiono quindi generiche, inesatte, inadeguate e si risolvono, in definitiva, nella semplice asserzione di non meglio precisate «ragioni di necessità ed urgenza» e valgono, sotto altro profilo, ad evidenziare in modo trasparente la volontà di privare il Parlamento del ruolo legislativo che la Costituzione gli assegna e a spogliare le regioni delle proprie competenze.

Proprio di recente codesta ecc.ma Corte ha censurato, in relazione alla decretazione d'urgenza, un siffatto contegno da parte dell'organo esecutivo, chiarendo che «l'utilizzazione del decreto-legge — e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 Cost. — non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta» (sentenza n. 171 del 2007).

La scelta dello strumento del decreto-legge appare altresì scarsamente rispettosa del generale principio di leale collaborazione, la cui osservanza avrebbe potuto concorrere a legittimare l'intervento statale in materia di competenza regionale e, sotto altro aspetto, sarebbe valso a tutelare le regioni da forme di intervento invasive del proprio ambito di competenze. Con la decretazione d'urgenza invece, il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni è stato relegato *ex post* nella forma di un semplice parere relativo al disegno di legge di conversione del decreto-legge. Peraltro, nel caso di specie, l'atto formale con cui la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano avrebbe dovuto esprimere la propria posizione in merito al disegno di legge di conversione è mancato, in seguito alle posizioni critiche e non unitarie assunte dalle regioni e province autonome in ordine al provvedimento. Gli organi di vertice della Conferenza hanno infatti denunciato «l'assenza di una necessaria concertazione preventiva con la Conferenza delle regioni all'elaborazione di un provvedimento relativo alla questione dei debiti pregressi, questione rimasta sospesa con il Governo dopo la sottoscrizione del «Patto per la Salute»» (Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, documento del 18 aprile 2007, all. A).

In precedenti e analoghe occasioni relative alla ripartizione tra le regioni (tutte le regioni) di disponibilità finanziarie a titolo di concorso dello Stato nel ripiano dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale, previste dalla legge finanziaria 2005 (art. 1, comma 164 della legge n. 311 del 2004), il decreto ministeriale di attuazione che ripartiva le somme disponibili tra le diverse regioni, è stato oggetto di intesa (Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, documento del 23 marzo 2005, n. rep. 2277), nella quale sono stati concordati all'unanimità, da parte del Governo e di tutti i presidenti delle regioni e delle province autonome i contenuti del provvedimento. Il decreto-legge n. 23 del 2007 convertito in legge con modifiche dalla legge n. 64 del 2007, che invece assegna risorse in modo selettivo solo a talune regioni, escludendone altre, non è assistito da alcuna forma di intesa e di coordinamento con le regioni (adottata in sede di Conferenza permanente Stato-regioni). In applicazione del principio di leale cooperazione, soprattutto lì dove appaiono evidenti i segni di un'attività quasi sostitutiva dello Stato in ambiti di competenza propri delle regioni, come codesta ecc.ma Corte ha avuto modo di stabilire: «occorre comunque uno sforzo delle parti per dar vita ad una trattativa. Lo strumento dell'intesa tra Stato e regioni costituisce una delle possibili forme di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e la Regione e si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto; intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo, senza alcuna possibilità di un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante» (sentenza n. 27 del 2004).

5) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 64 del 2007, per violazione del terzo e quarto comma dell'art. 117 e dell'art. 119 Cost., anche in relazione all'art. 32.*

La «tutela della salute» fa parte di un fondamentale e incompressibile nucleo di diritti protetti e di fini perseguiti dallo Stato sociale. Il quadro competenziale delineato dall'art. 117, terzo comma pone la materia tra quelle affidate alla potestà normativa regionale concorrente: è dunque la Costituzione ad individuare nelle regioni il soggetto istituzionale competente ad emanare le norme di dettaglio relative al settore; la determinazione dei principi fondamentali è invece riservata alla legislazione dello Stato; allo Stato è inoltre riservata in via esclusiva la determinazione dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

In realtà, la riforma del Titolo V della Costituzione non ha fatto che sottolineare la vocazione del diritto alla salute ad un radicamento territoriale, a garanzia di una sua effettiva tutela. Proprio per questo l'intervento dello Stato in materia non può spingersi fino ad abbracciare l'intero contenuto del diritto, pena l'illegittima soppressione delle competenze regionali funzionali a modulare l'offerta sanitaria in relazione alle concrete esigenze locali.

Peraltro, già da tempo codesta ecc.ma Corte ha affermato come la materia di competenza regionale concorrente della «tutela della salute» deve essere intesa come «assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza sanitaria e ospedaliera» (sentenze n. 181 del 2006 e n. 270 del 2005), e a quella dell'organizzazione sanitaria. Si tratta, secondo altra decisione, di materia in cui le regioni possono adottare «una propria disciplina anche sostitutiva di quella statale» (sentenza n. 510 del 2002).

L'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modifiche dalla legge n. 64 del 2007, altera gravemente il quadro di competenze delineato dalla Costituzione: si tratta infatti dello stanziamento di un ingente finanziamento vincolato nella destinazione, ben in grado di condizionare e influire sull'esercizio di funzioni che la Costituzione assegna all'ambito di competenza regionale. Come codesta ecc.ma Corte ha motivato, allorché ci si trovi al cospetto di norme che presentano una «stretta inerenza con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza», si può certamente ritenere che le stesse vadano ascritte, con prevalenza, alla materia «tutela della salute» (sent. n. 181 del 2006).

Una norma che dispone un finanziamento di 3000 milioni di euro «per il ripiano selettivo dei disavanzi progressi nel settore sanitario» a vantaggio di selezionate regioni è, con ogni evidenza, norma di sicuro impatto sull'organizzazione del servizio sanitario regionale, essendo certamente in grado di condizionare le caratteristiche generali dell'offerta sanitaria regionale. E, sotto altro profilo, da una previsione di tale natura non può ancorarsi la esclusiva competenza statale in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», così come prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Come codesta ecc.ma Corte ha confermato nella sent. n. 181 del 2006, «tale titolo di legittimazione legislativa non può essere invocato “se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione”, risultando, viceversa, “del tutto improprio e inconferente il riferimento” ad esso allorché si intenda “individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali” (sentenza n. 285 del 2005, ma si vedano anche, *ex multis*, sentenze n. 423 e n. 16 del 2004; n. 282 del 2002)».

Il provvedimento impugnato inoltre si pone in palese contrasto con un principio che codesta ecc. Corte ha avuto modo di affermare e chiarire ripetutamente (ad esempio nelle sentenze n. 16 del 2004 e n. 370 del 2003) motivando che il ricorso a finanziamenti vincolati «può divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (sent. 51 del 2005).

Il processo complessivo di riordino in senso federale dello Stato impone che le singole riforme non possano essere considerate come a sé stanti rispetto al resto, essendo richiesto, al contrario, una continua e stretta interrelazione tra le stesse, in modo tale da fornire al processo federalista coerenza e compiutezza. Va da sé, quindi, come il testo costituzionale novellato a seguito della Riforma del Titolo V del 2001 individui una stretta correlazione tra gli articoli 119 e 117 laddove esige che le funzioni pubbliche relative a materie di competenza regionale piena o concorrente debbano essere finanziate con le risorse proprie alle quali si riferisce l'art. 119, quarto comma, della Costituzione (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e quote del fondo perequativo senza vincolo di destinazione). A sei anni di distanza dall'entrata in vigore del nuovo testo del Titolo V, il «federalismo fiscale» previsto dall'art. 119 — che, insieme agli articoli 117 e 118 opera come vero e proprio «distributore» della sovranità popolare tra le istituzioni della Repubblica — stenta ancora a trovare la sua doverosa attuazione.

Il decreto oggetto della presente impugnazione riflette infatti la storia complessa dell'evoluzione della finanza locale in Italia, spesso caratterizzata da interventi *ex post* a ripiano dei debiti degli enti locali, che si sono poi cristallizzati con il tempo nel sistema dei trasferimenti e quindi dei tributi devoluti. In quanto tale, si tratta di un sistema iniquo e irrazionale, non riconducibile a principi oggettivi di attribuzione delle risorse e pertanto radicalmente incostituzionale.

Ripetutamente codesta ecc.ma Corte ha motivato come, pur in una situazione di parziale attuazione dell'art. 119 Cost., deve ritenersi preclusa la possibilità di interventi finanziari statali non coerenti con il vigente riparto di competenze tra Stato e regioni e debba necessariamente ridursi l'ambito di tutti i finanziamenti statali riconducibili ad una finanza c.d. derivata. Ciò che la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato è che, nell'attesa della completa attuazione del dettato dell'art. 119 Cost., è necessario pervenire ad un ripensamento dell'intero sistema di relazioni finanziarie tra livelli di governo che, da un verso riconosca l'incompatibilità rispetto al quadro costituzionale di riferimento di trasferimenti statali generalizzati in materie che non siano di competenza esclusiva statale; e, sotto altro profilo, impedisca che l'ingerenza statale si manifesti anche attraverso trasferimenti particolari e *una tantum* (sentenze nn. 370 del 2003, nn. 16, 320, 423 del 2004 e n. 118 del 2006).

Ovviamente, il rispetto delle imprescindibili esigenze legate allo sviluppo economico, alla coesione e alla solidarietà sociale, oltre che alla rimozione degli squilibri economici e sociali può autorizzare la destinazione di risorse aggiuntive.

Tuttavia è necessario sottolineare come la scelta di attribuire le risorse stanziare dal decreto (quantificate dal comma 3 dell'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 64 del 2007, in 3000 milioni di euro per l'anno 2007) «sulla base dei debiti accumulati fino al 31 dicembre 2005, delle capacità

fiscale regionale e della partecipazione delle regioni al finanziamento del fabbisogno sanitario» non appare sufficiente né idonea a garantire nessuna effettiva perequazione finalizzata alla rimozione di squilibri «economici e sociali» (come richiesto dal quinto comma dell'art. 119 Cost.). In realtà misure siffatte ancorano in massima parte l'entità del finanziamento all'ammontare del debito e pertanto non hanno alcuna possibilità di rimediare alle situazioni strutturali che determinano inefficienze e diseconomie e quindi non sono utili a determinare effetti duraturi di riequilibrio economico e sociale. Al contrario, alimentano una condizione di irresponsabilità diffusa in ordine alle cause che hanno determinato gli enormi *deficit*.

Viene inoltre minata la logica perequativa che, in un'ottica di federalismo fiscale, guida l'individuazione delle quote da erogare alle regioni relative al Fondo perequativo nazionale (introdotto dall'art. 7 del d.lgs. n. 56 del 2000), effettuata in funzione di parametri riferiti alla popolazione residente, alla capacità fiscale, ai fabbisogni sanitari e alla dimensione geografica, e, più in generale, ad indicatori oggettivi che non si traducono in meri indicatori del debito.

L'art. 7 del d.lgs. n. 56 del 2000 (recante la disciplina relativa al Fondo perequativo nazionale) è stato prima «sospeso» ad opera dell'art. 4 del d.l. n. 314 del 2004 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 26 del 2005), ma ha poi ripreso vigenza grazie al d.P.C.m. del 3 ottobre 2006 (pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 5 dicembre 2006, n. 283) che reca appunto la quota da assegnare a ciascuna regione a titolo di fondo perequativo nazionale, nell'ambito della determinazione delle quote di compartecipazione regionale all'IVA. Ma è chiaro che un provvedimento come quello qui impugnato mette in gioco la validità di un modello di finanziamento (qual è quello posto dal d.lgs. n. 56 del 2000), nel quale la spesa sanitaria deve essere rigorosamente controllata e progressivamente coperta con risorse regionali.

Una perequazione intesa come mera distribuzione di somme occasionalmente reperite non può essere seriamente considerata quale strumento di per sé idoneo a garantire livelli di prestazioni uniformi su tutto il territorio nazionale, né può indurre a «dismettere» (con normative permanentemente derogatorie, com'è storicamente accaduto nel settore del finanziamento del servizio sanitario) i ben più rigorosi modelli tracciati dalla norme in materia di federalismo fiscale.

6) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 64 del 2007, per violazione del sesto comma dell'art. 119 Cost.*

Il sesto comma dell'art. 119 Cost., così come modificato dalla riforma costituzionale del 2001, costituzionalizza un principio di ordinata contabilità e rappresenta uno dei principi basilari del sistema di finanza territoriale introdotto con la riforma dell'art. 119 Cost.: la norma, com'è noto, limita la possibilità di comuni, province, città metropolitane e regioni di ricorrere all'indebitamento per il solo finanziamento delle spese d'investimento. In altri termini, il sesto comma dell'art. 119 Cost. autorizza il finanziamento delle spese di investimento, assumendole come spese «meritorie», e pone invece un'esplicita preclusione alla possibilità di indebitarsi per coprire debiti pregressi, nel presupposto che tali finanziamenti abbiano scarsa o inesistente attitudine a produrre ricchezza.

Deve sottolinearsi come alla legge cost. n. 3 del 2001 hanno fatto seguito, dopo alcune norme di carattere transitorio deputate a limitare l'operatività del precetto sul piano temporale (con il quarto comma dell'art. 41 della legge n. 448 del 2001 si esclude infatti l'applicazione della norma per i debiti contratti prima dell'entrata in vigore della riforma costituzionale), numerosi interventi legislativi che hanno contribuito a dare concreta attuazione alla regola generale (altresì nota come «*golden rule*»).

Già nella legge finanziaria per il 2003 si provvedeva ad introdurre una disposizione sanzionatoria delle condotte poste in essere in violazione dell'art. 119, sesto comma Cost., affidando la cognizione dei relativi giudizi alla giurisdizione della Corte dei conti (art. 30, comma 15, legge 27 dicembre 2002, n. 289). Le manovre finanziarie successive hanno esteso l'ambito soggettivo di applicazione del divieto di indebitamento per finanziare spese diverse dagli investimenti e ne hanno delimitato l'ambito oggettivo (attraverso la determinazione delle nozioni di investimento e di indebitamento: legge n. 350 del 2003, in particolare l'art. 1, commi 16 e 21). La legge finanziaria 2006 ha altresì ampliato gli strumenti di verifica della gestione delle forme d'indebitamento, riconoscendo un ruolo preminente alle sezioni di controllo della Corte dei conti nella verifica e nella concreta attuazione delle pratiche amministrative in materia (legge n. 266 del 2005, art. 1, commi 166 e 167).

Ne deriva un quadro normativo complessivo in cui non è improprio affermare che il divieto per i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni di ricorrere all'indebitamento per spese diverse da quelle relative ad investimenti assume il ruolo di pilastro portante dell'unità economica della Repubblica (assieme ad altri fondamentali criteri quali il coordinamento della finanza pubblica e il rispetto dei limiti posti dal patto di stabilità interno).

Il quadro generale sin qui tracciato ha trovato autorevole conferma nella giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte che ha dichiarato l'applicabilità del principio previsto dall'art. 119, sesto comma Cost. anche nei confronti

delle regioni ad autonomia speciale, «senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria»; la Corte ha altresì riconosciuto la legittimità dell'estensione della normativa attuativa operata da legge statale nei confronti di tutte le regioni (sent. n. 425 del 2004).

Disattendendo un quadro normativo chiaro e univoco l'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 64 del 2007, autorizza l'indebitamento di talune regioni per la copertura dei disavanzi sanitari pregressi per il periodo 2001-2005, autorizzando, a tal fine una spesa pari a 3000 milioni di euro a titolo di «regolazione debitoria» (comma 3 dell'art. 1 del d.l. n. 23).

Il medesimo comma 3 dell'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modifiche dalla legge n. 64 del 2007, prevede che la ripartizione della predetta disponibilità finanziaria avvenga per mezzo di un decreto ministeriale adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la salute, sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali. La ripartizione, operata dal citato provvedimento, avviene sulla base dei debiti accumulati fino al 31 dicembre 2005, sulla base della capacità fiscale regionale e della partecipazione delle regioni al finanziamento del fabbisogno sanitario.

Non vi è traccia di norme che finalizzino l'indebitamento al quale vengono ammesse talune regioni alla realizzazione di investimenti, ma solo un'asciutta (e incostituzionale) autorizzazione di spesa, assistita dalla indicazione dei capitoli di bilancio sui quali effettuare la corrispondente riduzione, ai fini della copertura delle somme stanziare.

7) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 64 del 2007, per violazione dell'art. 3, sotto il profilo della ragionevolezza, per la genericità e l'inadeguatezza dei criteri recati dal decreto ai fini della quantificazione del finanziamento attribuito alle regioni.*

Deve poi essere sottolineato come il decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modifiche dalla legge n. 64 del 2007, risulti caratterizzato da una formulazione testuale che, dietro reiterati rinvii ad altre norme — che compromettono fortemente la leggibilità e la comprensibilità del testo —, nasconde in realtà previsioni generiche che, di fatto, non consentono di individuare con chiarezza il senso e la portata delle disposizioni stesse. A riprova di ciò, si sottolinea come i criteri per la ripartizione tra le regioni interessate delle somme stanziare previsti dal terzo comma dell'art. 1 (e cioè «i debiti accumulati fino al 31 dicembre 2005, la capacità fiscale regionale e la partecipazione delle regioni al finanziamento del fabbisogno sanitario») sono in realtà fortemente generici e l'applicazione contabile degli stessi (peraltro problematica, senza nessuna altra precisazione ed esplicazione) è assolutamente inidonea alla quantificazione del finanziamento a cui le regioni avranno accesso.

D'altra parte, il decreto-legge demanda tale operazione ad un «decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali» (art. 1, comma 3).

Nelle more dell'approvazione della legge di conversione è stato emanato il decreto ministeriale 4 maggio 2007 (Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il ministro della salute).

Il provvedimento stabilisce il «Riparto delle somme concernenti il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario», in attuazione di quanto previsto dal decreto-legge n. 23 del 2007. A tal fine individua le regioni destinatarie della partecipazione dello Stato al ripiano del disavanzo per il periodo 2001-2005 e ripartisce fra queste la somma di 3000 milioni di euro prevista nel decreto-legge.

Il provvedimento ministeriale tuttavia non fa che confermare ciò che appariva già evidente anche prima della sua adozione: tale ripartizione era stata sostanzialmente già definita tra Governo e alcuni soggetti regionali, in modo non privo di opacità, dal momento che nei Piani di rientro già approvati da talune regioni (approvazione in realtà richiesta per l'accesso al Fondo transitorio previsto dalla legge finanziaria 2007 al comma 796, lett. b) dell'art. 1) il concorso statale al ripiano dei disavanzi per il periodo 2001-2005 appare già quantificato con buona (anzi «preveggente») precisione e la somma dei relativi importi è prossima a quella di 3000 milioni di euro stanziata dal decreto (senza che però la ripartizione delle somme tra le regioni beneficiarie appaia effettivamente commisurabile ai criteri indicati dal decreto-legge, vista la estrema vaghezza degli stessi).

8) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 64 del 2007, per violazione degli artt. 97 e 119 Cost. anche in relazione agli artt. 23, 53 e 32.*

Il decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modifiche dalla legge n. 64 del 2007, alterando irragionevolmente il riparto costituzionale di competenze fra Stato e regioni e violando altresì i principi di autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle regioni, pone un grave ostacolo al conseguimento di prassi amministrative ordinate, in grado di fronteggiare con efficacia la complessità delle richieste che i cittadini, in materia di tutela della salute, devono vedere soddisfatte. Le norme, nonostante le asserite esigenze di urgenza e il carattere radicalmente derogatorio rispetto alla normativa vigente, non appaiono affatto idonee a incidere sulle effettive disfunzioni del sistema

né sulle patologie che hanno posto fuori controllo la spesa pubblica nel settore sanitario. Esse pertanto costituiscono un'evidente lesione del generale principio costituzionale relativo al «buon andamento» dell'amministrazione pubblica, consacrato nell'art. 97 Cost. Con l'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 64 del 2007, viene inoltre frustrato l'affidamento della maggior parte delle regioni ad operare sulla base delle condizioni normative presenti nell'ordinamento in un dato periodo storico e viene altresì violato il principio per il quale l'onere relativo alle spese pubbliche è finanziato in ragione della capacità contributiva di ciascuno, secondo quanto previsto dall'art. 53 Cost.

Di fatto, nelle regioni che avranno accesso al fondo previsto dal decreto-legge n. 23, il finanziamento del sistema sanitario regionale avverrà in larga misura sulla base della elargizione prevista dal provvedimento impugnato. Il pur richiesto requisito del preventivo innalzamento della leva fiscale appare in realtà sprovvisto di effettività, dal momento che il decreto stesso, irragionevolmente, non determina la percentuale minima delle risorse supplementari che, ai sensi del comma 1, lett. b) dell'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007 convertito con modifiche dalla legge n. 64 del 2007, devono essere destinate al settore sanità, in aggiunta all'innalzamento massimo consentito delle addizionali Irpef e delle maggiorazioni delle aliquote Irap. Si tratta di una scelta che di fatto consente l'accesso allo stanziamento statale anche a regioni che innalzano in maniera minima (e ininfluyente) il prelievo fiscale e che, di contro, espone al rischio di un iniquo aumento della pressione fiscale i cittadini di quelle regioni che dovranno continuare a mantenere i propri livelli di efficienza e di corretta amministrazione del servizio sanitario, senza godere delle somme stanziolate dal provvedimento statale.

Così facendo inoltre l'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modifiche dalla legge n. 64 del 2007, si espone ad un'ulteriore profilo di incostituzionalità, poiché, non precisando l'entità delle misure fiscali da attivare, non definisce l'entità della compartecipazione fiscale che verrà richiesta ai cittadini, violando la riserva di legge che, secondo quanto previsto dall'art. 23 Cost., garantisce ogni tipo di prestazione patrimoniale o personale. Come insegna la giurisprudenza costante di codesta ecc.ma Corte, «il principio posto nell'art. 23 Cost. esige, invece, che nella legge siano indicati criteri idonei e sufficienti a delimitare la discrezionalità dell'ente impositore in modo che sia preclusa la possibilità di un esercizio arbitrario del potere attribuitogli» (sentenza n. 67 del 1973). Di recente, con la sentenza n. 190 del 2007, codesta ecc.ma Corte, richiamandosi alla propria costante giurisprudenza, ha inoltre affermato che l'art. 23 Cost. pur configurando una riserva di legge di carattere «relativo», «nel senso che essa deve ritenersi rispettata anche in assenza di un'espressa indicazione legislativa dei criteri, limiti e controlli sufficienti a delimitare l'ambito di discrezionalità dell'amministrazione (sentenza n. 67 del 1973 e n. 507 del 1988), richiede pur tuttavia che «la concreta entità della prestazione imposta sia chiaramente desumibile dagli interventi legislativi che riguardano l'attività dell'amministrazione (sentenze n. 507 del 1988, n. 182 del 1994, n. 180 del 1996, n. 105 del 2003)» (sentenza n. 190 del 2007).

Il primo comma, lett. b) dell'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con legge n. 64 del 2007, nel prevedere l'attivazione di misure fiscali ulteriori, opera invece soltanto un generico richiamo ai limiti dei poteri attribuiti alle regioni dalla normativa statale di riferimento e utilizza come unico parametro per stabilire l'entità degli aumenti dell'imposizione fiscale, l'idoneità degli stessi ad assicurare complessivamente «risorse superiori» rispetto a quelle derivanti dal precedente (e infruttuoso, ai fini del risanamento) incremento nella misura massima consentita.

In realtà la norma impugnata non contiene nessun elemento utile a precisare l'entità dell'imposizione che le regioni beneficiarie, in attuazione del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 64 del 2007, dovranno praticare. Si tratta di una disposizione generica e indeterminata, che non è in grado di soddisfare i requisiti indicati dalla richiamata giurisprudenza costituzionale in relazione al principio di riserva di legge che assiste le prestazioni patrimoniali e che, pertanto, si pone in palese contrasto con l'art. 23 Cost.

9) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 64 del 2007, per violazione dell'art. 81, quarto comma Cost. sotto il profilo della mancata copertura dei maggiori oneri che il provvedimento determina.*

L'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, così come convertito con modifiche dalla legge n. 64 del 2007, si pone inoltre in aperto contrasto con un ulteriore precetto costituzionale, quello stabilito nel quarto comma dell'art. 81 Cost.

A fronte dell'erogazione effettuata, un criterio di ordinata contabilità non può ritenersi soddisfatto dalla mera indicazione dei capitoli di bilancio sui quali operare la riduzione corrispondente allo stanziamento previsto. Se questo rappresenta un criterio minimo ed elementare per dare parvenza di legittimità alla norma sotto il profilo

della copertura finanziaria richiesta dalla Costituzione, l'onere fronteggiato nella realtà sarà invece dato dalla mancata restituzione delle somme erogate, (che non è un'ipotesi pessimistica ma lo scontato esito di un provvedimento che nulla dispone e nulla esige sul punto). In questo senso l'esatta quantificazione dell'onere appare dunque di importanza cruciale perché l'obbligo di copertura finanziaria non venga violato o eluso: non prevedere misure puntuali relative alla restituzione delle somme erogate si traduce nella mancata previsione di una adeguata copertura per i costi che il provvedimento comporterà.

Ed infatti scorrendo il testo non si rintraccia la benché minima previsione in ordine alle modalità di restituzione delle ingenti somme erogate. Quando il comma 3 dell'art. 1 autorizza la spesa di 3000 milioni di euro per l'anno 2007 da ripartire tra le regioni interessate, «sulla base dei debiti accumulati fino al 31 dicembre 2005, della capacità fiscale regionale ed ella partecipazione delle regioni al finanziamento del fabbisogno sanitario», il legislatore si limita a stabilire che «nell'ambito dei ... piani di rientro sono disciplinate le modalità di monitoraggio e di riscontro dell'estinzione dei debiti». Ciò vuol dire che i piani di rientro, per espressa previsione legislativa, dovranno semplicemente rendere conto dell'effettivo e progressivo ripiano dei debiti accumulati da parte delle regioni beneficiarie del contributo statale, senza nulla dire sulle modalità e sui tempi (che al contrario dovrebbero essere definiti e certi) circa la restituzione allo Stato delle somme erogate.

Codesta ecc.ma Corte ha chiaramente affermato che «l'esigenza imposta dalla costante interpretazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, lungi dal costituire un inammissibile vincolo per i Governi ed i Parlamenti futuri, tende anzi proprio ad evitare che gli stessi siano costretti a far fronte, al di fuori di ogni margine di apprezzamento, ad oneri assunti in precedenza senza adeguata ponderazione dell'eventuale squilibrio futuro» (Corte cost., sent. n. 384 del 1991). La *ratio* sottesa alla previsione *ex art.* 81, quarto comma, Cost. non può essere solo quella volta ad assicurare che ad ogni spesa sostenuta corrisponda un'adeguata copertura, ma è necessariamente più ampia e va rintracciata nel necessario bilanciamento tra flussi in uscita e flussi in entrata, volto a realizzare sul piano finanziario, un equilibrio di sistema nel lungo periodo. Anche perché (prosegue codesta ecc.ma Corte) «l'obbligo di una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura anche per gli anni successivi è diretto ad indurre il legislatore ordinario a tener conto dell'esigenza di un equilibrio tendenziale fra entrate e spese la cui alterazione, in quanto riflettentesi sull'indebitamento, postula una scelta legata ad un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri».

10) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge di conversione n. 64 del 2007, per violazione degli artt. 97 e 117, 118 e 119 Cost. sotto il profilo della mancata previsione di adeguati strumenti di monitoraggio, di controllo e delle relative sanzioni sull'uso delle risorse, sull'aumento del prelievo fiscale, sulla regolare restituzione delle somme dalle regioni beneficiarie allo Stato, anche in relazione all'art. 32.*

La possibilità di dare piena ed effettiva garanzia al «diritto alla salute», quel diritto che la nostra Costituzione assume a «fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività», e che deve essere difeso e presidiato anche attraverso l'organizzazione di servizi efficienti e orientati secondo il criterio costituzionale del «buon andamento» dell'amministrazione, appare fortemente compromessa dalle gravi carenze, ridondanti nell'incostituzionalità, del provvedimento qui impugnato.

L'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge di conversione n. 64 del 2007, appare infatti fortemente lesivo degli artt. 97 e 117, 118 e 119 Cost. in quanto, a fronte dell'oggettiva rilevanza dello stanziamento che dispone, le modalità di monitoraggio e di riscontro dell'estinzione dei debiti, per espressa previsione del comma 3 dell'art. 1 del decreto, sono disciplinate semplicemente «nell'ambito dei piani di rientro»!

Il comma *1-bis* dell'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, introdotto dalla legge di conversione n. 64 del 2007, ha previsto che gli esiti della verifica annuale dei piani di rientro siano tempestivamente trasmessi dal Ministro dell'economia e delle finanze al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza dell'Istituto, «anche ai fini dell'avvio di un eventuale giudizio di responsabilità amministrativa e contabile»; inoltre, il comma 3 dell'art. 1 prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro della salute, trasmette al Parlamento una relazione sullo stato del monitoraggio e del riscontro dell'estinzione dei debiti.

Tuttavia queste previsioni rappresentano le uniche forme di «controllo» che il Governo ha inteso attivare a fronte di uno stanziamento che ammonta a ben 3000 milioni di euro! Il provvedimento appare, in modo sorprendente, del tutto carente di qualunque previsione relativa alle pur necessarie sanzioni in caso di mancato conseguimento degli obiettivi. La quantificazione dell'aumento del prelievo fiscale, l'eventuale riduzione del finanziamento

in caso di mancato rientro dalle situazioni deficitarie, nonché le necessarie prescrizioni sulle modalità di restituzione del finanziamento dalle regioni allo Stato sono stati omessi dal testo del decreto-legge, anche nella versione resa definitiva dalla legge di conversione n. 64 del 2007.

Questa scelta del Governo contribuisce di fatto a dare al provvedimento la fisionomia di un'autentica elargizione che non solo appare costituzionalmente «diseducativa» sotto il profilo della doverosa attuazione dei principi del federalismo fiscale, ma che rinuncia a vincolare per legge le regioni beneficiarie alla restituzione delle somme percepite.

Questa scelta peraltro appare in aperta discontinuità con le scelte di rigore fin qui operate in tema di partecipazione dello Stato al finanziamento del disavanzo regionale del Servizio sanitario: ad esempio, l'art. 40 della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria 2002), ha previsto che, in caso di inosservanza delle misure organizzative previste dall'accordo dell'8 agosto 2001 (in particolare dal punto 19), il livello di finanziamento dello Stato si sarebbe ridotto in danno delle regioni inadempienti e l'art. 4 del decreto-legge n. 63 del 2002 (Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture), ha esteso tale previsione anche agli anni 2002, 2003 e 2004: siamo di fronte a previsioni che vincolano le regioni, con la forza del provvedimento che le contiene (cioè leggi o atti con forza di legge) a realizzare gli impegni assunti, pena la riduzione del finanziamento dello Stato per la copertura dei *deficit*.

Peraltro codesta ecc.ma Corte, nella perdurante assenza di una organica attuazione dell'art. 119 Cost., ha ritenuto costituzionalmente ammissibile che il legislatore statale subordinasse il proprio finanziamento ad «adempimenti» indicativi dell'impegno delle amministrazioni regionali per il risanamento delle situazioni di *deficit*, proprio tenendo conto «del complessivo quadro normativo e delle relazioni fra Stato e regioni ai fini del contenimento della spesa sanitaria e degli oneri a carico del Servizio sanitario nazionale» (sent. n. 36 del 2005 richiamata anche dalla sent. n. 98 del 2007).

Inoltre, codesta ecc.ma Corte, nel dichiarare non fondate alcune censure che contestavano la legittimità di norme che, secondo le ricorrenti, avrebbero violato l'autonomia legislativa e finanziaria delle regioni perché subordinavano l'accesso al finanziamento statale per le regioni con deficit particolarmente grave alla stipula di un apposito accordo, ha motivato che «lo speciale contributo finanziario dello Stato, (in deroga al precedente obbligo espressamente previsto dalla legislazione sul finanziamento del Servizio sanitario nazionale che siano le regioni a coprire gli eventuali deficit del Servizio sanitario regionale) ben può essere subordinato a particolari condizioni finalizzate a conseguire un migliore o più efficiente funzionamento del complessivo Servizio sanitario, tale da riservare in ogni caso alle regioni un adeguato spazio di esercizio delle proprie competenze nella materia della tutela della salute» (sent. n. 98 del 2007).

Qui dunque è in gioco la garanzia che misure fortemente derogatorie del quadro normativo costituzionale e dei principi generali che presidono la materia possano trovare un giusto e doveroso bilanciamento nella previsione, nello stesso testo di legge che dispone in deroga, di adeguati strumenti di monitoraggio e di controllo, di sanzioni relative all'eventuale uso improprio delle risorse, e di garanzie effettive sulla restituzione delle somme «prestate» dallo Stato alle regioni deficitarie. L'attribuzione delle somme a titolo di «regolazione debitoria», operata senza che il testo del provvedimento precisi con chiarezza il percorso di rientro dal debito contratto con lo Stato, vale invece a incentivare, ancora una volta, le cattive pratiche che quel disavanzo hanno alimentato e, in definitiva, pone in essere l'ennesimo episodio di finanza regionale derivata, per di più votata all'indebitamento costante ed esente da ogni assunzione di responsabilità. Strumenti di importanza cruciale per accertare la correttezza dell'operato delle amministrazioni a fronte dell'ingente dazione di denaro pubblico sono così, ad opera del decreto qui impugnato, sottratti all'egida della legge, rinviati alla sede pattizia e negoziale degli accordi relativi ai «piani di rientro», quindi sviati dalle appropriate sedi di preventiva verifica parlamentare, in spregio di una garanzia di trasparenza a vantaggio della collettività e quindi, della stessa «tutela della salute», l'autentico bene giuridico qui in questione.

Il rilievo che tali questioni assumono avrebbe dovuto imporre che esse fossero trattate nell'atto legislativo, a garanzia della collettività nazionale e di quella lombarda. D'altra parte, è difficile non nutrire perplessità sulla capacità vincolante di atti di natura pattizia, quali sono i piani di rientro, ai quali paradossalmente la risoluzione di tali questioni è rinviata. Ammesso e non concesso che sia costituzionalmente legittimo per le regioni sin qui

individuare, un intervento straordinario e fortemente derogatorio del quadro normativo che governa la materia avrebbe dovuto fissare, con la dovuta severità ed accuratezza, tutte le condizioni e le garanzie per la restituzione delle somme prestate, determinando altresì le relative sanzioni.

11) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 64 del 2007, per violazione dell'art. 120 Cost., nella parte in cui, predisponendo un intervento che ha natura di intervento sostitutivo ex art. 120 Cost., non pone per legge criteri oggettivi per il monitoraggio del finanziamento e per l'estinzione del debito contratto dalle regioni, individuandone altresì condizioni, garanzie e relative sanzioni.*

Alla luce del complesso quadro normativo vigente e delle relazioni intercorse fra Stato e regioni relative al contenimento della spesa sanitaria e agli oneri a carico del Servizio sanitario nazionale, in una situazione di problematica attuazione dell'art. 119 Cost., sembra in realtà che l'intervento previsto dal decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modifiche dalla legge n. 67 del 2007, aspiri ad assumere le sembianze di un intervento sostitutivo da parte del Governo, determinato dal mancato rispetto di numerosi obblighi di legge posti alle regioni, o anche dalla esigenza di garantire, in modo uniforme e non condizionato da variabili territoriali, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di tutela della salute.

Al riguardo, tuttavia, la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte ha chiarito che «perché possa ritenersi legittima la previsione del potere di sostituzione dello Stato alle regioni è necessario che l'esercizio dei poteri sostitutivi sia previsto e disciplinato dalla legge, la quale deve altresì definirne i presupposti sostanziali e procedurali; che la sostituzione riguardi il compimento di atti o attività prive di discrezionalità nell'*an*; che il potere sostitutivo sia esercitato da un organo di Governo o sulla base di una decisione di questo; che la legge predisponga congrue garanzie procedurali, in conformità al principio di leale collaborazione» (*cf. ex multis* sentenza n. 240 del 2004).

Il provvedimento impugnato è invece, anche sotto questo profilo, del tutto carente, non presentando nessuno di quei requisiti evidenziati dalla giurisprudenza costituzionale e necessari per ritenere legittima la sostituzione dello Stato alle regioni. Dal momento che, come codesta ecc.ma Corte ha riconosciuto, in realtà i poteri sostitutivi previsti dal comma 2 dell'art. 120 Cost., concorrono a limitare l'autonomia dell'ente nei cui confronti opera la sostituzione (sent. n. 43 del 2004), è evidente che tale compressione di autonomia debba sottostare da un lato a forme e procedure certe e, sotto altro profilo, debba svolgersi secondo modalità congrue alle finalità per le quali è posto in essere, secondo criteri che adottino ogni possibile e dovuta cautela idonea a scongiurare il perpetuarsi di quegli effetti negativi, di quelle inefficienze e inapproprietezze che in realtà hanno originato l'intervento stesso.

Criteri dei quali, nel testo del provvedimento impugnato, non è dato di rinvenire traccia.

P. Q. M.

Chiede che codesta ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, convertito, con modifiche, dalla legge 17 maggio 2007, n. 64, recante «Disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario, nonché in materia di quota fissa sulla ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale», per violazione degli artt. 3, 32, 77, secondo comma, 81, quarto comma, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, 120 della Costituzione, oltre che per violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), dell'obbligo di partecipare alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva (art. 53 Cost.) e della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali (art. 23 Cost.).

Roma-Milano, addì 18 luglio 2007

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

N. 632

*Ordinanza del 22 febbraio 2007 emessa dal Tribunale di Sondrio
nel procedimento civile promosso da Vanoi Ermanno contro Vanoi Anna ed altri*

Donazione - Azione di annullamento per incapacità di intendere o di volere del donante al momento in cui la donazione è stata fatta - Eccezione di prescrizione dell'azione, in quanto esercitata da soggetto erede del donante successivamente al compimento del termine quinquennale di prescrizione decorrente dal giorno in cui la donazione è stata fatta - Omessa previsione della possibilità per coloro che diventano eredi del donante, successivamente all'avvenuto decorso del termine quinquennale di prescrizione, di chiedere l'annullamento della donazione - Denunciata violazione dell'inviolabile diritto all'uguaglianza e del principio di ragionevolezza, sotto il particolare profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento degli eredi del donante in funzione del momento in cui viene acquistata la qualità di erede.

- Codice civile, art. 775, secondo comma.
- Costituzione, artt. 2 e 3.

IL TRIBUNALE

Nella causa civile di primo grado, iscritta al n. 539/2006 R.G. promossa da: Vanoi Ermanno con gli avv. Gobbi Giovanni e Mazza Michele, contro Vanoi Anna con gli avv. Fabrizio Cipollaro ed Egidio Mastrolia dom.ti c/o avv. Angelo Schena, Vanoi Alessandro, contumace, Vanoi Loredana, contumace;

Sciogliendo la riserva;

Letti gli atti di causa;

Preso atto della questione di legittimità costituzionale sollevata da parte attrice, avendone questa il potere, in relazione all'art. 775 comma secondo c.c., nella parte in cui prevede che, in caso di decesso del donante, decorsi cinque anni dalla donazione gli eredi del donante medesimo non possono più chiedere l'annullamento dell'atto di liberalità per incapacità d'intendere e di volere del donante al momento in cui la donazione è stata fatta; ritenuto che sussiste in primo luogo il requisito della «rilevanza» della questione prospettata in quanto nel presente processo parte attrice chiede l'annullamento della donazione datata 18 aprile 1996 a rogito dott. Giacomo Laurora, notaio in Roma. rep. 28316 e tale domanda è contrastata da controparte con eccezione di prescrizione ai sensi della succitata norma per cui patente è il vantaggio pratico che con l'incidente parte attrice vuole raggiungere;

Ritenuto che sussiste altresì il requisito consistente «nella non manifesta infondatezza» della questione per la considerazione che con la norma del codice civile sopra indicata viene precluso all'erede, divenuto tale successivamente alla decorrenza del termine di prescrizione quinquennale, di esercitare la propria legittimazione ad agire, creandosi un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'erede che, per mera casualità, sia divenuto tale prima della decorrenza del detto termine; che tale preclusione appare contrastare con i principi di uguaglianza e non discriminazione sanciti dagli articoli 2 e 3 della Costituzione e ciò a fronte di una non sostanziale disparità di condizioni fra le due categorie di eredi sopra individuate alle quali viene riservato un differente trattamento, con evidente, conseguente danno economico per la categoria svantaggiata, per un'evenienza, come si è detto, meramente accidentale;

P. Q. M.

Ordina la sospensione del presente processo sino alla decisione della Corte costituzionale sulla questione rilevata;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla cancelleria della Corte costituzionale;

Dispone che a cura della cancelleria l'ordinanza di rimessione venga notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Sondrio, addì 21 febbraio 2007

Il giudice istruttore: PACI

07C1121

N. 633

Ordinanza del 20 febbraio 2007 emessa dal Giudice di pace di Pavullo nel Frignano nel procedimento civile promosso da Piscitelli Iolanda contro Volandi Giovanni ed altro

Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Azione proposta dal soggetto terzo trasportato nei confronti del conducente e del proprietario dell'altro veicolo ritenuto responsabile del sinistro - Previsione nel Codice delle assicurazioni private di azione diretta nei confronti dell'impresa di assicurazione del veicolo sul quale il terzo medesimo era a bordo al momento del sinistro - Estraneità ai principi e ai criteri direttivi della delega conferita al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, artt. 141, 143, 144, 148, 149 e 150.
- Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 4 della legge delega 29 luglio 2003, n. 229.

In via subordinata: Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Azione proposta dal soggetto terzo trasportato nei confronti del conducente e del proprietario del veicolo ritenuto responsabile del sinistro, anziché nei confronti dell'impresa di assicurazione del veicolo sul quale il terzo medesimo era a bordo al momento del sinistro (come prescritto dal Codice delle assicurazioni private) - Omessa previsione della facoltà in capo al terzo trasportato danneggiato dal sinistro di agire direttamente nei confronti del proprio danneggiante ai sensi degli articoli 2043 e 2054 cod. civ., nonché di avvalersi della difesa tecnica nella fase stragiudiziale del procedimento di risarcimento - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa.

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, artt. 143, comma 1, 148, comma 2, 149 e 150; decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2006, n. 254, art. 9.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL GIUDICE DI PACE

Il giudice di pace di Pavullo N/Frignano si riferisce all'istanza di Piscitelli Iolanda per risarcimento danni da incidente stradale depositata presso la cancelleria in data 2 ottobre 2006 e iscritta con il n. 260/C 2006 in cui viene dedotto quanto segue:

in data 7 marzo 2006 Piscitelli Iolanda si trovava a bordo del veicolo targato MO 9953 10 condotto da Diego Ballerini quando in località Fellicarolo di Fanano (MO), subiva lesioni a seguito di sinistro con altro veicolo condotto da Andrea Volandi di proprietà di Giovanni Volandi assicurato per la R.C. presso Nuova Tirrenia Assicurazioni.

L'attrice Piscitelli, attraverso l'avv. Zanolì Maurizio, rinuncia all'azione diretta prevista dal codice delle assicurazioni e si avvale dell'azione ex art. 2054 c.c. nei confronti del proprio danneggiante; cita in giudizio Andrea Volandi e Giovanni Volandi e chiede il risarcimento di complessivi € 5115,12, ivi compresi € 700,00 quale costo delle spese legali della fase pregiudiziale.

Si costituisce in cancelleria per conto Volandi Andrea e Giovanni l'avv. Fausto Tiezzi, il quale in via pregiudiziale chiede che venga dichiarata:

la carenza di legittimazione passiva dei convenuti in quanto il ricorso della Piscitelli è stato radicato contro un soggetto che secondo l'art. 141 del decreto-legge n. 209/2005 non è legittimato a rispondere del danno sofferto dal trasportato di altro veicolo;

la inammissibilità e/o improcedibilità del ricorso avversario per violazione dell'art. 141 del decreto-legge n. 209/2005 che essendo legge speciale prevale sulle norme degli artt. 2043 e 2054 c.c.;

la improponibilità della domanda attorea per violazione dell'art. 22 della legge n. 1969/1990.

All'udienza di prima comparizione del 28 novembre 2006 l'avv. Zanolì eccepisce l'illegittimità costituzionale dell'intero apparato predisposto dal decreto legislativo n. 209/2005 specie laddove non prevede espressamente che, in tema di risarcimento dei danni, l'azione diretta contro l'impresa di assicurazione è una facoltà e non un obbligo giuridico, che non residua l'azione ex art. 2054 c.c. e perché non prevede la possibilità giuridica di essere difesi dall'avvocato nella fase pregiudiziale con evidente violazione almeno degli artt. 3 e 24 della Carta costituzionale.

Le parti, autorizzate dal giudice, depositano memorie difensive.

L'avv. Zanoli sostiene quanto espressamente dichiarato all'udienza del 28 novembre 2006 e chiede al giudice di stabilire se:

correttamente abbia agito l'attrice nei confronti dei propri diretti responsabili in base all'art. 2054 c.c. e quindi procedere oltre nella istruzione del processo invitando le parti alla indicazione delle proprie domande e delle istanze istruttorie;

ovvero, ritenendo che non sia possibile decidere il giudizio indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata per i motivi di cui alla memoria, non ritenendola manifestamente infondata, trasferire ai sensi del combinato disposto degli artt. 1, legge n. 1/1948 e dell'art. 23, legge n. 87/1953 gli atti ed il fascicolo alla Corte costituzionale per la pronuncia in merito e sospendere il giudizio in corso.

L'avv. Tiezzi, per conto dei convenuti, si associa all'istanza formulata dall'avv. Zanoli, deducendo che il decreto legislativo n. 209/2005 «cozza inesorabilmente contro le norme del codice civile (art. 2043 e art. 2054) in quanto costringe il danneggiato-ricorrente a fare ricorso alla procedura speciale prevista dal decreto legislativo stesso e non gli offre la possibilità di agire in giudizio secondo i disposti del codice civile»; avvalta l'istanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale perché valuti la costituzionalità del predetto decreto legislativo.

Il giudicante, esaminati gli atti di causa, ritiene le predette eccezioni rilevanti e non manifestamente infondate per i motivi che seguono.

Dubita il giudicante che le procedure liquidative previste dal Codice delle Assicurazioni siano in grado di eliminare l'*actio generalis* ex art. 2054 cod. civ. essendo sostenibile che la regolamentazione prevista dal Codice delle Assicurazioni sia non conforme alla Carta costituzionale.

Inoltre, la limitazione alla difesa tecnica legale nella fase stragiudiziale, violerebbe ciò che l'insegnamento di recente giurisprudenza del supremo Collegio definisce un preciso diritto costituzionalmente garantito (da ultimo Cass. civ. 2 febbraio 2006, n. 2275).

Questo giudice, in tale dubbio, dovesse utilizzare la normativa vigente, dovrebbe respingere la domanda risarcitoria così come proposta, anche in mancanza di una espressa deroga all'art. 2043. c.c. che stabilisce in via generale il diritto ad agire del danneggiato nei confronti del danneggiante.

In relazione a quanto sopra, il decidente ravvisa la non conformità costituzionale delle seguenti norme:

in via preliminare, e con efficacia assorbente rispetto alle altre eccezioni di incostituzionalità;

le norme del codice delle assicurazioni relative alla disciplina del risarcimento diretto e precisamente:

art. 141, risarcimento del terzo trasportato;

art. 143, denuncia di sinistro;

art. 144, azione diretta del danneggiato;

art. 148, procedura di risarcimento;

art. 149, procedura di risarcimento diretto;

art. 150, disciplina del sistema di risarcimento diretto;

in quanto riguardano materie che non appaiono comprese in quelle indicate all'art. 4, comma 1, legge 29 luglio 2003, n. 229 (Riassetto in materia di assicurazioni) in ordine alle quali era stata concessa al governo delega per adottare uno o più decreti legislativi;

e ciò in violazione dell'art. 76 della Costituzione;

in via subordinata:

a) art. 143, I, d.lgs. n. 209/2005 nella parte in cui dispone che «nel caso di sinistro avvenuto tra veicoli a motore per i quali vi sia obbligo di assicurazione i conducenti dei veicoli coinvolti o, se persone diverse, i rispettivi proprietari, sono tenuti a denunciare il sinistro alla propria impresa di assicurazione, avvalendosi del modulo fornito dalla medesima, il cui modello è approvato dall'Isvap. In caso di mancata presentazione della denuncia di sinistro si applica l'art. 1915 del codice civile per l'omesso avviso di sinistro»;

ciò sembra in violazione dell'art. 3 e 24 Cost., specie in una procedura in cui si cerca di escludere l'assistenza professionale legale del danneggiato nei confronti di compagnie assicuratrici ben preparate sia dal punto di vista professionale che strategico, tenuto conto altresì del fatto che la delega al Governo aveva tra le sue finalità la «tutela dei consumatori e, in generale, dei contraenti più deboli, sotto il profilo della trasparenza delle condizioni contrattuali, nonché dell'informativa preliminare, contestuale e successiva alla conclusione del contratto, avendo riguardo anche alla correttezza dei messaggi pubblicitari e del processo di liquidazione dei sinistri, compresi gli aspetti strutturali di tale servizio» (art. 4, comma 1, legge 29 luglio 2003, n. 229).

b) art. 148, secondo comma, d.lgs. n. 209/2005, nella parte in cui ...*omissis*... «la richiesta di risarcimento del danno deve essere ... accompagnata, ai fini dell'accertamento e della valutazione del danno da parte dell'impresa ... da attestazione medica comprovante l'avvenuta guarigione con o senza postumi permanenti...»; in rapporto agli art. 3 e 24 Costituzione, in quanto tale obbligo, il cui mancato assolvimento impedirebbe una efficace costituzione in mora dell'assicuratore, non è previsto a carico dei danneggiati diversi da quelli del settore della circolazione stradale;

c) art. 149, d.lgs. n. 209/2005 che disciplina la procedura di risarcimento diretto: il testo della predetta norma che prevede al primo comma che «in caso di sinistro tra due veicoli a motore identificati e assicurati per la responsabilità civile obbligatoria, dal quale siano derivati danni materiali ai veicoli coinvolti o ai loro conducenti, i danneggiati devono rivolgere la richiesta di risarcimento all'impresa di assicurazione che ha stipulato il contratto relativo al veicolo utilizzato», escluderebbe la possibilità da parte del danneggiato di agire nei confronti del vero responsabile dei danni, così come previsto dal sistema degli artt. 1917, 2043 e 2054 del codice civile che disciplinano le altre fattispecie di risarcimento danni; e ciò in violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione;

d) la medesima considerazione vale anche per il comma 2 del predetto art. 149 che estende la procedura del risarcimento diretto nel caso di «danno alla persona subito dal conducente non responsabile se risulta contenuto nel limite previsto dall'art. 139» (danno biologico per lesioni di lieve entità).

e) artt. 149 e 150 d.lgs. n. 209/2005, in combinato disposto con l'art. 9 d.P.R. n. 254/2006, nella parte in cui quest'ultimo, al comma secondo, prescrive «nel caso in cui la somma offerta dall'impresa di assicurazione sia accettata dal danneggiato, sugli importi corrisposti non sono dovuti compensi per la consulenza o assistenza professionale di cui si sia avvalso il danneggiato diversa da quella medico-legale per i danni alla persona»;

la predetta normativa, obbligando il danneggiato a rinunciare a priori alla difesa tecnica legale nella fase stragiudiziale, crea disparità con altre ipotesi (stessi danni che non siano conseguenza della circolazione stradale) ove detta difesa è possibile; e ciò in violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione;

Le questioni sollevate hanno una indubbia rilevanza ai fini del presente giudizio, il quale non può essere risolto indipendentemente dalla risoluzione delle questioni di illegittimità costituzionale sollevate.

Infatti, qualora non fosse applicabile l'art. 2054 c.c. utilizzato dalla ricorrente a sostegno della propria azione risarcitoria, sarebbe applicabile la normativa contenuta nel d.lgs. n. 209/2005, di cui però si solleva questione costituzionale come sopra esposto.

Ne conseguirebbe che questo giudice sarebbe tenuto all'applicazione di una normativa di cui paventa l'incostituzionalità.

Conseguentemente, questo giudice ritiene le predette norme non esenti dalle dedotte censure di incostituzionalità nel senso della non manifesta infondatezza.

P. Q. M.

Visto l'art. 1, legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Sospende il giudizio tra le parti del presente processo;

Dispone il trasferimento degli atti alla Corte costituzionale affinché la Stessa decida sulle dedotte eccezioni di illegittimità delle norme di legge che si ritengono incompatibili con gli artt. 3, 24, 76 della Costituzione;

Ordina alla cancelleria di notificare con urgenza la presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e di comunicarla al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei deputati.

Pavullo, addì 20 febbraio 2007

Il giudice di pace: ROSSI

N. 634

*Ordinanza del 20 febbraio 2007 emessa dal Tribunale di Biella
nel procedimento penale a carico di Volpe Marco*

Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Termine di prescrizione di tre anni - Mancata previsione dell'applicazione di tale termine a tutti gli altri reati di competenza del giudice di pace - Irragionevolezza.

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

IL TRIBUNALE

Letti gli atti del procedimento penale a carico di Volpe Marco, nato a Salussola il 12 settembre 1933, citato a giudizio con decreto del p.m. in data 1° marzo 2005 per rispondere dei seguenti reati: *a)* delitto di cui all'art. 594 c.p. commesso in data 17 novembre 2000; *b)* delitto di cui all'art. 582 c.p. commesso in pari data;

Rilevato che i predetti reati, stante il tenore dell'imputazione, rientrano nell'attuale sfera di competenza per materia del giudice di pace, e che, pertanto, ad essi debbono essere applicate le sanzioni di cui al titolo II del d.lgs. n. 274/2000 come disposto dall'art. 63 della norma in parola, con esclusione dell'applicabilità anche del titolo I (radicandosi invero la competenza del tribunale sulla base della disposizione transitoria di cui all'art. 64, comma 2 della medesima norma, di cui non sussiste il duplice presupposto della commissione del fatto successivamente al 6 ottobre 2000, data di pubblicazione del d.lgs. n. 274/2000, e dell'iscrizione della notizia di reato posteriormente al 2 gennaio 2002, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 274/2000, in particolare difettando nel caso di specie la seconda delle citate condizioni, in quanto il presente procedimento, avendo n. di R.G.N.R. 608/2001, è stato sicuramente iscritto anteriormente al 2 gennaio 2002);

Rilevato che al delitto di lesioni personali di cui al capo *b)* d'imputazione può applicarsi, in quanto più favorevole, il termine di prescrizione previsto dall'art. 157, comma 5 c.p. introdotto dalla legge n. 251/2005, secondo cui «quando per il reato la legge stabilisce pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria si applica il termine di tre anni», atteso che ai sensi dell'art. 52, lett. *b)*, d.lgs. n. 274/2000 al delitto di cui all'art. 582 c.p., originariamente punito con la sola pena della reclusione, si applicherebbe in caso di condanna la pena pecuniaria o la pena della permanenza domiciliare ovvero la pena del lavoro di pubblica utilità nelle misure ivi rispettivamente indicate, rendendo applicabile il termine prescrizionale di anni tre;

Atteso che, invece, proprio sulla scorta di tale considerazione, al delitto di ingiuria di cui al capo *a)* d'imputazione non potrebbe applicarsi tale termine prescrizionale ridotto, essendo detto delitto originariamente punito con la pena della reclusione fino a sei mesi o con la pena della multa, ciò da cui discende l'applicabilità del trattamento sanzionatorio di cui alla lett. *a)* prima parte dell'art. 52 del d.lgs. n. 274/2000 che prevede per il caso in esame l'applicabilità della pena pecuniaria della multa in via esclusiva, dovendosi pertanto applicare il termine prescrizionale considerevolmente più lungo di cui al primo comma dell'art. 157 c.p.;

Ritenuto che, quanto sopra premesso, si riveli rilevante nel giudizio *a quo* la questione della legittimità costituzionale — peraltro già sollevata in un caso del tutto analogo dal tribunale di Perugia con ordinanza in data 20 marzo 2006 — dell'art. 157 c.p. per violazione dell'art. 3 cost. in quanto contempla irragionevolmente per fatti per cui è prevista una pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria termini di prescrizioni più brevi rispetto a quelli applicabili a fatti, di più lieve entità e più lievemente sanzionati dalle realive norme di parte speciale del c.p., per cui è prevista in via esclusiva la pena pecuniaria;

Considerato, invero, che all'imputato sono stati contestati il reato di lesioni personali non aggravate, per il quale è applicabile il termine di prescrizione più breve e che pertanto deve considerarsi già prescritto, e il reato di ingiuria, per il quale risulta sulla base della lettera normativa applicabile il termine prescrizionale di cui al primo comma dell'art. 157 c.p., ma che potrebbe considerarsi parimenti già prescritto nell'ipotesi di ritenuta fondatezza della questione di legittimità costituzionale che si propone, osservato che, per la compiuta illustrazione della non manifesta infondatezza della questione, ci si possa riportare alle considerazioni già sviluppate nella citata ordinanza del tribunale di Perugia, che ivi pertanto integralmente si trascrive per la parte che interessa:

«Innanzitutto deve ritenersi che il disposto dell'art. 157, comma 5 c.p., risultante dalle modifiche apportate dall'art. 6 legge n. 251/2005, non sia riferibile a reati diversi da quelli oggi di competenza del giudice di pace, puniti con la permanenza domiciliare o il lavoro sostitutivo. Diversamente intesa, la norma risulterebbe inapplica-

bile, in quanto priva di qualsivoglia concreto riferimento. D'altro canto nulla rileva che l'art. 52, d.lgs. n. 274/2000 contempli un meccanismo sanzionatorio a griglia, prevedendo al secondo comma lett. a), seconda parte, lett. b) e lett. c), in alternativa alle altre, anche la mera pena pecuniaria.

In particolare deve escludersi che, per il solo fatto della possibilità di irrogare quest'ultima, debba aversi riguardo al termine dettato dall'art. 157 comma 1 c.p., in forza del quale la prescrizione matura in almeno sei anni per i delitti e in almeno quattro anni per le contravvenzioni, anche se puniti con la sola pena pecuniaria.

Il primo comma infatti correla il termine alla natura del reato mentre il quinto comma al fatto in sé che la legge stabilisca una pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria. Men che mai, stante il tenore della norma, potrebbe a versi riguardo al tipo di trattamento in concreto irrogato, atteso che la prescrizione è correlata alla pena edittalmente prevista. Ciò posto, deve prendersi atto che vi sono reati attualmente rientranti nella competenza del giudice di pace, in genere quelli meno gravi, per i quali è irrogabile la sola pena pecuniaria: si tratta dei casi contemplati dall'art. 52, primo comma d.lgs. n. 224/2000, cioè dei reati originariamente puniti con la sola pena pecuniaria, come la minaccia semplice di cui all'art. 612 c.p. e dei casi contemplati dall'art. 52, secondo comma, lett. a) prima parte, cioè dei reati per i quali era prevista la pena detentiva non superiore a mesi sei alternativa a quella pecuniaria, come nel caso dell'ingiuria di cui all'art. 594 c.p. Valutando il sistema delineato dal nuovo art. 157 c.p., commi 1 e 5, deve necessariamente concludersi, non essendo possibile pervenire a soluzioni interpretative diverse, che i reati oggi di competenza del giudice di pace sono soggetti a termini di prescrizione diversi, a seconda che siano puniti con la sola pena pecuniaria, nel qual caso il termine è di anni sei per i delitti e di anni quattro per le contravvenzioni; ovvero, in alternativa, con la permanenza domiciliare o il lavoro sostitutivo, nel qual caso il termine è sempre di anni tre.

Ma un siffatto meccanismo risulta platealmente irragionevole, in quanto, a prescindere da qualsivoglia riferimento alla possibilità di un più rapido "oblio sociale dell'illecito", si contempla un termine prescrizione più lungo per reati oggettivamente meno gravi (talvolta di gran lunga meno gravi), in quanto implicanti una minore offesa ad uno stesso bene ovvero lesivi di un bene di rango inferiore. È sufficiente in proposito considerare che se taluno minaccia di picchiare un altro individuo o lo percuote, i delitti di cui agli artt. 612 e 581 c.p. puniti con pena pecuniaria, sono soggetti al termine prescrizione di anni sei, mentre se stesso individuo passa effettivamente a vie di fatto, procurando lesioni lievi, il reato, punito anche con permanenza domiciliare o lavoro sostitutivo, è soggetto al termine di prescrizione di anni tre.

Analogamente nel rapporto tra ingiuria e diffamazione ad una siffatta irrazionalità, ascrivibile a malgoverno della discrezionalità legislativa e non emendabile *in malam partem*, non può avviarsi che con l'unificazione del termine di prescrizione per tutti i reati di competenza del giudice di pace, nel senso che sia per essi indistintamente applicabile il termine di anni tre, come previsto dall'art. 157 comma 5 c.p. Ciò risponde del resto all'*eadem ratio* della creazione di un "diritto mite", in cui la mitezza si rifletta non solo nel trattamento sanzionatorio ma anche nella delimitazione del lasso temporale entro il quale permane l'interesse alla punizione.».

P. Q. M.

Visto l'art. 23 legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata per contrasto con l'art. 3 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, comma c.p., come novellato dall'art. 6, legge n. 251/2005, nella parte in cui non prevede che il termine di prescrizione di anni tre si applichi, oltre che ai reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria, a tutti gli altri reati di competenza del giudice di pace;

Sospende il processo e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale,

Dispone che l'ordinanza, di cui è data lettura in udienza alle parti sia notificata all'imputato, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera e del Senato della Repubblica.

Biella, addì 20 febbraio 2007

Il giudice: FRATTINI

07C1123

N. 635

*Ordinanza del 17 maggio 2006 emessa dalla Corte d'appello di Brescia
nel procedimento penale a carico di Coly Moulaye*

Processo penale - Appello - Modifiche normative - Impugnazione della parte civile - Appello della parte civile contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio della parità delle parti.

- Codice di procedura penale, art. 576, come modificato dall'art. 6 della legge 20 febbraio 2006, n. 46.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

Processo penale - Appello - Modifiche normative - Impugnazione della parte civile - Mancata previsione di una disciplina transitoria per gli appelli proposti dalla parte civile prima dell'entrata in vigore della novella analoga a quella prevista per le altre parti - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio della parità delle parti.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

LA CORTE DI APPELLO

Sulla eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 576, primo comma c.p.p., come modificato dall'art. 6, legge n. 46/2006 e dell'art. 10 della stessa legge, proposta all'odierna udienza dal procuratore generale,

O S S E R V A I N F A T T O

Con sentenza in data 24 marzo 2003 il Gup di Brescia, assolveva Coly Moulaye dal reato continuato di ingiuria e percosse, perché il fatto non sussiste.

Avverso la sentenza proponeva appello la parte civile Bellandi Alberto chiedendo l'affermazione della penale responsabilità dell'imputato e la sua condanna alla pena ritenuta di giustizia, oltre al risarcimento del danno.

All'odierna udienza il procuratore generale, preso atto della novella legislativa n. 46/2006 eccepiva l'illegittimità costituzionale dell'art. 576 c.p.p., come dalla stessa modificato, nonché dell'art. 10 della medesima legge con riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

La Corte decideva come da dispositivo, accogliendo l'eccezione e riservava il deposito della motivazione.

O S S E R V A I N D I R I T T O

A seguito della abrogazione dell'art. 577 c.p.p., sancita dall'art. 9 della novella n. 46/2006, la parte civile è stata, pacificamente, privata della facoltà di impugnazione, «anche agli effetti penali», nei confronti delle sentenze di condanna e di proscioglimento per i reati di ingiuria e diffamazione.

La nuova formulazione dell'art. 576 c.p.p. (della cui legittimità costituzionale il procuratore generale dubita) impone peraltro di escludere il potere di appello della parte civile pure contro tutte le sentenze, sia di condanna che di proscioglimento, «ai soli effetti della responsabilità civile».

Prima dell'entrata in vigore della novella n. 46/2006 l'appellabilità delle sentenze ad opera della parte civile «ai soli effetti della responsabilità civile», era sancita dall'art. 576, primo comma che così recitava: «La parte civile può proporre impugnazione con il mezzo previsto per il pubblico ministero, contro i capi della sentenza che riguardano l'azione civile».

Poiché al p.m. era attribuito, a norma dell'art. 593 c.p.p., il potere di appello, questo si estendeva, in virtù del succitato richiamo, alla parte civile.

La soppressione dell'inciso «con il mezzo previsto per il pubblico ministero» ha ora totalmente svincolato il potere di impugnativa della parte civile da quello del pubblico ministero, sicché ad essa non può più essere riconosciuta la facoltà di appello, né contro le sentenza di condanna, né contro le sentenze di assoluzione, e neanche nei residui casi in cui tale facoltà è tuttora concessa al p.m. dal nuovo art. 593, secondo comma c.p.p.

Ciò configura una disparità di trattamento ed una palese irrazionalità tali da integrare la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., del diritto di difesa della parte civile di cui all'art. 24 della Cost., del principio di parità tra le parti di cui all'art. 111 della Cost.

L'art. 74 c.p.p. stabilisce che il soggetto al quale il reato ha recato danno, ovvero i suoi successori universali, possano esercitare nel processo penale, nei confronti dell'imputato e del responsabile civile, l'azione civile per le restituzioni ed il risarcimento del danno di cui all'art. 185 c.p., ossia «a norma delle leggi civili».

Seppur detta azione civile sia regolata dai principi che disciplinano il giudizio civile, per quanto espressamente non derogato, appare contraddittoria l'introduzione in sede penale di una deroga rispetto ai normali strumenti di impugnazione previsti in sede civile.

La soppressione della facoltà di appello impedisce infatti alla parte civile di chiedere il riesame nel merito di decisioni che potrebbero esserle irreparabilmente pregiudizievoli, in base ai meccanismi preclusivi di cui agli artt. 652 e 654 c.p.p..

Il quadro normativo scaturente dalla legge n. 46/2006 si delinea allora come gravemente irrazionale, poiché, da un lato, mantiene inalterata la possibilità per la parte civile di azionare le pretese civilistiche nel processo penale, e, dall'altro, scoraggia tale scelta, deprivandola degli adeguati strumenti di tutela giuridica delle medesime.

Nessuno dubiterebbe della costituzionalità di una scelta legislativa che rimuovesse del tutto l'azione civile dal processo penale, ma una volta concessa al danneggiato l'opzione se agire in sede civile o in sede penale, non si può non accordargli, ove propenda per la seconda soluzione, gli strumenti atti al perseguimento ed alla difesa dei propri diritti.

È vero che in taluni casi il legislatore ha sacrificato le aspettative della parte civile, ad esempio, nel caso del rito alternativo di cui all'art. 444 c.p.p., ma ciò ha fatto, non solo, non pregiudicandone la successiva riproposizione dell'azione in sede civile, ma evidentemente al fine di bilanciare gli interessi della parte privata con altro bene costituzionalmente protetto, ossia la speditezza del processo.

Strettamente connesso all'aspetto dianzi esaminato è il profilo di incostituzionalità dell'art. 576 c.p.p., rispetto al diritto di difesa, garantito dall'art. 24 della Cost. anche alla parte offesa dal reato, diritto che non può ritenersi attuato dalle sole norme connesse all'istituto della costituzione di parte civile, ma che dovrebbe estrinsecarsi nell'effettività della tutela delle pretese civilistiche, invece chiaramente frustrate dalla radicale inappellabilità evincente dalla nuova normativa.

Vi è infine un altro profilo di rilevanza costituzionale, attinente al principio di cui all'art. 111 secondo comma Cost. per il quale il processo deve svolgersi nel contraddittorio fra le parti, ivi ovviamente compresa la parte civile, ed in condizioni di parità fra le stesse.

Il contraddittorio assurge qui a valore che pervade il processo nella sua interezza e quindi necessariamente coinvolge la fase dell'appello, che del processo costituisce passaggio essenziale. Ed è, soprattutto, valore in sé considerato, a prescindere dai contingenti interessi delle parti; il contraddittorio è binario privilegiato del percorso processuale, garanzia di approssimazione quanto più efficace possibile alla verità. Ed in questa linea, la parità fra le parti, prima che tutela delle stesse, è oggettiva esigenza di un contraddittorio reale.

Se così è, la parità di cui si parla non può che inerire anche alla fase dell'appello e, nell'ambito di essa, al suo momento introduttivo e fondante, ossia la definizione dei casi in cui è consentito appellare.

Ed allora, non è chi non veda come la norma della cui legittimità si discute introduca un evidente dato di squilibrio fra le parti, impedendo radicalmente l'appello alla parte civile, sia in caso di assoluzione che di condanna, laddove all'imputato è riconosciuta ampia facoltà di impugnazione.

Questa Corte non ignora che la recente giurisprudenza costituzionale¹⁾ ha ritenuto che il principio della parità nel contraddittorio non comporti necessariamente l'identità fra i poteri processuali delle parti. Ma ciò che è stato escluso è un vincolo di derivazione necessaria ed assoluta fra i due elementi. Rimane allora da valutare, quindi, se, in concreto, la disparità fra determinati poteri, a cagione della loro rilevanza, non alteri in misura intollerabile l'equilibrio imposto dalla norma costituzionale e, soprattutto, se di tale disparità non vada pretesa una giustificazione che la renda ragionevole.

In questa ottica, le possibilità di appello, per quanto detto pocanzi, ineriscono ad uno snodo fondamentale del processo; una loro impari distribuzione fra le parti rientra dunque fra quelle situazioni nelle quali la non sovrapposibilità dei poteri processuali pregiudica significativamente il principio del contraddittorio.

¹⁾ Sent. n. 110 del 1° aprile 2003; n. 165 del 9 maggio 2003; n. 46 del 27 gennaio 2004.

Occorre quindi sottoporre la scelta legislativa che ha prodotto la modifica dell'art. 576 c.p.p. ad un accurato scrutinio di ragionevolezza.

Le diverse considerazioni che precedono portano a quello che, a questo punto, si presenta come il cuore del problema; vale a dire, la compatibilità della norma esaminata con il principio di ragionevolezza (desumibile dall'art. 3 Cost.) da valutarsi nella prospettiva della tollerabilità del sacrificio che la norma impone agli altri valori costituzionali fin qui menzionati; segnatamente il diritto di difesa delle vittime dei reati ed il principio del contraddittorio nella parità delle parti, che dà forma al giusto processo.

Ebbene, un esame condotto in questa direzione non può che condurre ad un giudizio di irragionevolezza della norma, dovendosi ritenere il *vulnus* inferto ai principi appena citati non è giustificato da alcuna esigenza meritevole di considerazione.

È appena il caso di rilevare che la *deminutio* operata sul piano dell'appello non può essere recuperata dalla parte civile grazie all'ampliamento dei casi di ricorso in Cassazione come previsti dall'art. 606 nuova formulazione, senz'altro accessibili anche alle parti private in base al principio generale sancito dall'art. 568, secondo comma c.p.p..

Infatti la modestia dell'estensione, limitata alla «mancata assunzione di una prova decisiva, quando la parte ne ha fatto richiesta anche nel corso dell'istruzione dibattimentale», non è tale da soddisfare la legittima esigenza di un riesame nel merito quale la parte civile potrebbe invece invocare in sede civile.

È infine appena il caso di rilevare che non possono trovare ingresso a sostegno dell'inappellabilità della parte civile gli argomenti sviluppati dalla dottrina con riguardo al pressoché identico destino riservato all'Accusa, argomenti che, anche ove condivisi, attengono precipuamente al tema della responsabilità penale ed alla esigenza di garantire all'imputato, in caso di condanna, una doppia pronuncia conforme.

Tale preoccupazione non ha invero ragione di sussistere con riferimento alla parte civile che agirebbe esclusivamente per la tutela di interessi patrimoniali ed ai soli fini della responsabilità civile dell'imputato.

Il procuratore generale ha sollevato la questione di legittimità costituzionale anche dell'art. 10, legge n. 46/2006 ove effettivamente ancora più evidenti sono i profili di incostituzionalità con riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Cost.

Le disposizioni transitorie della legge n. 45/2006, contenute nell'art. 10, nulla prevedono in ordine agli appelli proposti, come quello che ci occupa, sotto il vigore della vecchia normativa dalla parte civile.

In particolare l'art. 10 cit. non prevede per la parte civile un regime analogo a quello contemplato dal secondo e terzo comma per le altre parti, imputato e pubblico ministero, con la conseguenza che ad essa non compete né la notifica dell'ordinanza di inammissibilità, né la possibilità di integrare il ricorso per cassazione nei limiti delle modificazioni apportate all'art. 606 c.p.p. dall'art. 8, legge cit.

Ne consegue che la parte civile, già deprivata della facoltà di appello, si trova sguarnita di ogni strumento di impugnativa, costretta a subire l'efficacia di un giudicato formatosi sulla sentenza di primo grado e senza più la possibilità di ricorrere al giudice civile, pur avendo optato per il giudizio penale in un contesto legislativo che le conferiva il potere di appello.

Risulta pertanto palesemente violato il principio di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Cost., il diritto di Difesa della parte civile, nonché per le ragioni già illustrate il principio di parità tra le parti processuali.

Entrambe le questioni sollevate sono rilevanti nel presente procedimento poiché dal loro accoglimento dipende la tutela giurisdizionale delle pretese risarcitorie delle parti civili nelle forme, o dell'appello o, quanto meno, del ricorso in cassazione secondo lo schema dell'art. 10 L. 46/2006.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante ai fini della definizione del giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa al contrasto dell'art. 576, primo comma c.p.p., come modificato dall'art. 6, legge n. 46/2006 e dell'art. 10 della stessa legge, con gli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, e manda alla cancelleria per la notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Sospende il giudizio in corso.

Brescia, addì 2 maggio 2006

Il Presidente: SANNITE DEL GAUDIO

Il consigliere relatore: GENALIZZI

N. 636

*Ordinanza del 27 aprile 2007 emessa dal Tribunale di Como
nel procedimento penale a carico di Dormishi Andi*

Straniero - Espulsione amministrativa - Divieto di espulsione del convivente *more uxorio* con cittadino italiano - Ingiustificato deteriore trattamento del convivente *more uxorio* rispetto al marito - Violazione di diritto fondamentale della persona - Lesione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela della famiglia naturale.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 3-*bis*, come modificato dall'art. 12, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29 e 30.

Straniero - Espulsione amministrativa - Nulla osta del giudice all'atto di convalida - Automaticità del provvedimento del giudice - Irragionevolezza - Lesione del diritto di difesa - Incidenza sulle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute - Violazione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, b. 286, art. 19, comma 2, lett. *c*).
- Costituzione, artt. 3, 10, 24 e 111.

IL TRIBUNALE

Pronunziando nel procedimento n. 684/2007 RGNR e n. 174/2007 R.Trib a carico di Dormishi Andi nato a Durazzo il 7 gennaio 1984:

arrestato in flagranza del reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998 così come modificato dall'art. 13, comma 5-*ter* e *quinquies*, legge n. 189/2002 (unitamente ad altra persona, Louhichi Sofian, la cui posizione è stata stralciata);

sciogliendo la riserva assunta in data 5 aprile 2007 in ordine alla illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lett. *c*) del d.lgs. n. 286/1998 sollevata dal difensore dell'imputato avv. Francesca Binaghi alla predetta udienza, sentite le osservazioni del p.m., rileva quanto segue.

La questione di illegittimità sollevata dal difensore dell'imputato avv. Francesca Binaghi.

La questione sollevata, oltre ad apparire rilevante perché deve trovare concreta applicazione nel presente giudizio, appare anche non manifestamente infondata.

L'imputato Dormishi deve rispondere in questa sede della violazione dell'art. 14, comma 5-*ter* del d.lgs. n. 286/1998 perché, quale cittadino straniero colpito dall'ordine del questore di lasciare il territorio dello Stato non ha ottemperato a tale intimazione se è vero come è vero che è stato fermato e, conseguentemente, arrestato in Fenegrò a bordo di un autocarro condotto da altra persona (vedi il provvedimento del Questore di Como del 23 maggio 2006 disposto in esecuzione del decreto di espulsione del Prefetto di Como emesso in pari data).

L'istruttoria dibattimentale condotta subito dopo la convalida dell'arresto a seguito dell'instaurazione del rito direttissimo ha permesso di accertare che il Dormishi risiede in Italia già da quando era minorenne nel 1999 e che da anni convive stabilmente con una cittadina italiana con la quale ha instaurato una stabile relazione affettiva tantè che è in attesa di contrarre matrimonio con lei al più presto.

Le dichiarazioni rese sul punto dall'arrestato in sede di interrogatorio, infatti, hanno trovato pieno riscontro nei documenti e nelle deposizioni testimoniali acquisite.

Emerge dagli atti che il Dormishi, giunto in Italia nel 1999, in quanto minorenne senza fissa dimora e senza alcun familiare che si facesse carico di lui, è stato affidato al Comune di Como per essere collocato in idonea struttura (vedi il decreto del Tribunale dei minorenni di Milano del 4 ottobre 1999).

Risulta altresì che egli venne collocato presso la Casa Famiglia di Como e che ebbe modo di seguire un percorso di crescita personale oltre che di avviamento ed inserimento lavorativo poiché frequentò un corso di lingua italiana ed uno di addetto ai servizi alberghieri in ciò seguito dai volontari del «Coordinamento Comasco Profughi ed Emigrati»: il che indusse il Tribunale dei minorenni a disporre che il suo affidamento al Comune di Como proseguisse anche dopo il compimento della maggiore età e fino al compimento del ventunesimo anno (vedi il decreto del Tribunale dei minorenni di Milano del 17 dicembre 2001 e vedi altresì la copia del primo permesso di soggiorno rilasciato al Dormishi in data 5 ottobre 1999 per motivi di «affidamento»).

È infine, documentato in atti che il Dormishi scaduto il ventunesimo anno di età nonostante il mancato rinnovo del permesso di soggiorno (di cui l'arrestato è pacificamente sprovvisto) ha continuato a risiedere in Italia dove, nel frattempo ha iniziato una stabile relazione affettiva con una donna italiana separata in attesa di divorzio, Tedesco Margherita, relazione affettiva che, a far data dal 2005 si è tradotta in una stabile convivenza.

Anche in questo caso le dichiarazioni rilasciate sul punto dall'arrestato hanno trovato pieno conforto oltre che in alcuni documenti (vedi ad esempio il verbale di denuncia di furto di autovettura che l'arrestato presentò in data 15 marzo 2006 alla Stazione dei carabinieri di Lurate Caccivio dando atto di abitare in Albiolo in via Patriarca n. 12, che è esattamente l'abitazione intestata a Tedesco Margherita come risulta, ad esempio dalla fattura commerciale intestata alla donna e relativa alla tassa rifiuti dell'anno 2005; vedi altresì la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà datata 12 febbraio 2007 con cui la donna dichiara di essere convivente con il Dormishi dal 2005 e di avere vissuto prima in Albiolo in via Petrarca, n. 12 e poi in Beregazzo con Figliaro in via Risorgimento, n. 6) anche nelle dichiarazioni rilasciate in pubblico dibattimento sia dalla stessa Tedesco Margherita (la quale ha confermato di convivere con il Dormishi già da tre anni e di essere in attesa della sentenza di divorzio per contrarre matrimonio con lui) e soprattutto dal teste Capiaghi Luigi Presidente del Coordinamento Comasco Profughi e Immigrati di Sagnino (il quale ha confermato di avere frequentato negli anni l'abitazione del Dormishi che, a sua memoria, da oltre tre anni vive con la signora Tedesco la quale sta aspettando il divorzio per coniugarsi con lui).

Siamo pertanto a fronte di una relazione di convivenza di fatto che non è semplicemente dichiarata dagli interessati ma che è ampiamente comprovata da riscontri documentali e testimoniali, una relazione che per la sua stabilità e per la sua natura meriterebbe di ricevere la stessa tutela che, nell'attuale ordinamento, riceve la stabile convivenza con una persona italiana con cui si è contratto matrimonio.

Ed invece, mentre in tale ultimo caso lo stesso d.lgs. n. 286/1998 all'art. 19, comma 2, lett. c), operando un bilanciamento tra l'interesse costituzionalmente protetto alla tutela della vita e degli affetti familiari e quello di regolamentare l'accesso degli stranieri nel territorio nazionale, vieta che possa essere disposta l'espulsione dello straniero, nel primo caso, ovvero nel caso che qui ci riguarda, nulla è detto e, pertanto, alla luce della interpretazione letterale e sistematica della norma l'odierno arrestato non ha alcun diritto di restare nel territorio italiano dove ha ormai intrapreso un evidente percorso di integrazione per avere scelto da anni di convivere e di condividere la sua vita con una cittadina italiana.

E neppure è in alcun modo possibile una interpretazione adeguatrice della norma invocata in maniera tale da ritenerla applicabile anche al caso concreto: lo si è già detto che il dato letterale è esplicito sul punto (ed elenca casi specifici tra i quali non rientra quello che qui ci occupa) e peraltro il carattere derogatorio dell'art. 19 del d.lgs. n. 286/1998 ne impedisce una interpretazione analogica ad altri casi in essa non contemplati.

Pertanto, nel caso di specie, coerentemente il Prefetto di Como, considerato che l'imputato non è più in possesso di un regolare permesso di soggiorno, ha emesso nei suoi confronti un decreto di espulsione (vedi il decreto del 23 maggio 2006) ed in esecuzione di tale decreto il questore ha notificato all'arrestato l'intimazione ad allontanarsi dal territorio nazionale (vedi l'intimazione del 23 maggio 2006).

Occorre, a questo punto, chiedersi se tale disparità di trattamento possa essere ritenuta ragionevole quando la situazione di fatto presupposta sia assolutamente identica, ovvero quando, come nel caso di specie, vi sia in atto da anni una stabile ed assolutamente verificata convivenza tra uno straniero extracomunitario ed una cittadina italiana e l'unico distinguo risieda nel fatto che in un caso il vincolo affettivo e di convivenza è certificato dal matrimonio e nell'altro caso no.

E per interrogarsi sulla ragionevolezza della disparità di trattamento occorre interrogarsi sulla *ratio* della norma di cui si invoca l'incostituzionalità per verificare se la mancata previsione del divieto di espulsione di un extracomunitario che stabilmente convive, pur senza essere sposato, con una cittadina italiana, possa essere ritenuto ragionevole.

Sul punto non può non rilevarsi che la norma nella sua *ratio*, sicuramente pone l'accento sulla realtà sociale della stabile convivenza con una persona italiana e non sulla unione formalizzata tra due persone conviventi: ne è riprova il fatto che il divieto di espulsione è previsto anche in caso di convivenza persona diversa dal coniuge laddove stabilisce che non può essere espulso lo straniero extracomunitario che conviva con un parente, sempre italiano, entro il quarto grado.

Per questo appare contrario ad un principio di ragionevolezza escludere dalla tutela una relazione interpersonale tra un cittadino extracomunitario ed una cittadina italiana che presenti i caratteri di tendenziale stabilità, natura affettiva e parafamiliare, che si espliciti in una comunanza di vita e di interessi e nella reciproca assistenza materiale e morale sol perché tale relazione non è stata mai ufficializzata con un matrimonio.

Che la norma intenda tutelare la realtà sottesa di fatto, ovvero l'effettiva e stabile e duratura convivenza tra una persona straniera ed una persona italiana trova conferma nel fatto che il semplice vincolo del matrimonio di per sé non è sufficiente ad impedire che lo straniero venga espulso occorrendo a tal fine che sia comunque dimostrata una convivenza: infatti l'art. 19, comma 2, lett. c) testualmente vieta l'espulsione degli stranieri «... conviventi con parenti entro il quarto grado o con il coniuge di nazionalità italiana ...»: pertanto è irragionevole che tale vincolo formale di per sé costituisca il discrimine e che la comprovata e stabile comunanza di vita, di interessi, di affetti non assuma alcun rilievo sol perché non esiste un riconoscimento formale della convivenza.

D'altronde tale relazione di fatto, oltre ad essere costituzionalmente protetta ai sensi dell'art. 2 della Costituzione (trattandosi di formazione sociale nel cui ambito può svolgersi la personalità dell'individuo), in linea con la significativa evoluzione sociale, ha progressivamente assunto rilievo giuridico perché esprime caratteri ed istanze analoghe a quelle della famiglia *stricto sensu* intesa ovvero quella fondata sul matrimonio.

Se questa è la *ratio legis* della norma oggi invocata e che si vorrebbe potesse essere applicata anche al caso concreto di cui ci si occupa, è irragionevole che nell'elencazione dei soggetti che non possono essere espulsi non compaia anche il cittadino extracomunitario sprovvisto di permesso di soggiorno che convive *more uxorio* ma stabilmente con una cittadina italiana.

Una volta che il legislatore ha riconosciuto l'esigenza di operare una deroga al principio generale in base al quale lo straniero extracomunitario sprovvisto di permesso di soggiorno deve essere espulso non può non realizzare interamente le finalità che con tale deroga ha voluto perseguire che sono nella sostanza quelle di evitare lo smembramento di nuclei familiari che si sono di fatto instaurati con un regime di stabilità e che si caratterizzano perché il legame affettivo e di convivenza si è saldato con un cittadino od una cittadina italiana, il che lascia presupporre che quello straniero è una persona che ha intrapreso un percorso di piena integrazione nel territorio italiano.

Insomma si intende qui invocare l'art. 3 della Costituzione non tanto per la sua portata uguagliatrice, perché non v'è dubbio che la condizione del coniuge è diversa da quella del convivente *more uxorio*, ma per la irrazionalità e la contraddittorietà logica della scelta discrezionale operata dal legislatore nel caso di specie: la situazione della stabile convivenza tra il cittadino straniero extracomunitario e la cittadina italiana è assolutamente comparabile, perché assolutamente analoga, alla situazione del cittadino straniero extracomunitario convivente con cittadina italiana con la quale abbia anche contratto matrimonio.

L'ufficializzazione del matrimonio nel caso di specie ha il solo scopo di offrire una migliore garanzia in ordine alla effettiva esistenza della situazione di fatto sottesa che la norma intende tutelare che è quella della stabile relazione affettiva ormai instauratasi tra lo straniero e la cittadina italiana: e nel caso in cui, come nel caso di specie, pur in assenza di un contratto di matrimonio, tale stabile relazione affettiva sia ampiamente comprovata, ogni disparità di trattamento tra le due situazioni assolutamente comparabili appare irragionevole ed irrazionale.

Questo perché il divieto di espulsione di cui all'art. 19, lett. c) del d.lgs. n. 286/1998 intende in realtà offrire tutela ad una situazione di fatto, ovvero all'abituale e stabile convivenza affettiva di uno straniero con una persona italiana in base al ragionevole presupposto che tale tipo di relazione di fatto sia significativa di pieno e stabile inserimento dello straniero nella società italiana: ecco perché discriminare la posizione dello straniero che conviva stabilmente con la cittadina italiana avendo contratto matrimonio rispetto a quella dello straniero che conviva senza avere contratto matrimonio appare manifestamente irragionevole.

D'altra parte è stata la stessa Corte costituzionale in passato a ribadire che: «... la distinta considerazione costituzionale della convivenza e del rapporto coniugale non esclude affatto la comparabilità delle discipline riguardanti aspetti particolari dell'una e dell'altra che possono presentare analogie ai fini del controllo di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione ...» (vedi Corte cost., sent. n. 8 del 1996 e Corte cost. ord. n. 121/2004): e nel caso di specie, per le ragioni suesposte non v'è razionalità nel tenere distinta la posizione del convivente *more uxorio* da quella del convivente sposato.

Né, come chiarito dalla stessa Corte costituzionale con sentenza n. 416/1996 una declaratoria di incostituzionalità che porti ad aggiungere all'art. 19, lett. c) del d.lgs. n. 286/1998 altre ipotesi di divieti di espulsione rispetto a quelli già previsti dalla norma deve ritenersi vietato dal carattere derogatorio della norma rispetto alla regola generale in base alla quale gli stranieri extracomunitari possono trattenersi in territorio italiano solo se muniti di permesso di soggiorno.

Il legislatore, infatti, «... una volta riconosciuta l'esigenza di un'eccezione rispetto ad una normativa più generale, non può, in mancanza di un giustificato motivo, esimersi dal realizzarne integralmente la *ratio* senza per ciò stesso peccare di irrazionalità...».

Altre questioni di illegittimità sollevate d'ufficio.

Ritiene altresì il giudice di dovere sollevare altra questione di illegittimità costituzionale, con riferimento all'art. 13, comma 3-*bis* laddove prevede che «nel caso di arresto in flagranza o di fermo, il giudice rilascia il nulla osta all'atto della convalida, salvo che applichi la misura della custodia cautelare in carcere ai sensi dell'art. 391 comma 5, del codice di procedura penale, o che ricorra una delle ragioni per il quale il nulla osta può essere negato ai sensi del comma 3».

Dalla rigorosa applicazione del disposto di cui al comma 3-*bis* dell'art. 13 del d.lgs. n. 286/1998 consegue l'obbligo, per il giudice che ha convalidato l'arresto, del rilascio del nulla osta al questore affinché venga disposta l'espulsione dell'imputato. Espulsione che, nel caso in esame, consisterà nell'accompagnamento dello straniero alla frontiera a mezzo della forza pubblica.

L'imputato, dunque, a seguito dell'obbligato rilascio di nulla osta dovrebbe essere immediatamente espulso con accompagnamento alla frontiera.

L'art. 17 del d.lgs. n. 286/1998, intitolato «diritto di difesa» dispone, a sua volta, che «lo straniero parte offesa ovvero sottoposto a procedimento penale è autorizzato a rientrare in Italia per il tempo strettamente necessario per l'esercizio del diritto di difesa, al solo fine di partecipare al giudizio o al compimento di atti per i quali è necessaria la sua presenza. L'autorizzazione è rilasciata dal questore anche per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare su documentata richiesta della parte offesa o dell'imputato o del difensore».

La disciplina richiamata determina infatti un automatismo nel rilascio del nulla osta, al quale consegue la espulsione immediata dello straniero eseguita dal questore mediante accompagnamento alla frontiera.

Tale disciplina contrasta con la possibilità e il diritto (costituzionalmente garantito) per l'imputato di difendersi, e dunque di fare emergere anche ed eventualmente il proprio diritto ad essere nel territorio dello Stato italiano.

La questione sollevata deve essere ritenuta, pertanto rilevante sia con riferimento all'art. 10 della Costituzione, e dunque in considerazione della condizione giuridica dello straniero (soprattutto ove vengano in rilievo, a seguito della applicazione della normativa censurata, lesioni di diritti e libertà fondamentali democratiche garantite dalla nostra Costituzione, e ciò nel senso che una immediata espulsione potrebbe portare il soggetto straniero a rientrare in uno Stato dove appunto per la sua condizione personale tali libertà non siano attribuite e garantite), che con riferimento all'art. 24 (correlato per i motivi che seguono all'art. 111 della Costituzione).

Difatti la applicazione rigorosa della disciplina di legge di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 286/1998 comporterebbe una sostanziale e concreta lesione del diritto dell'imputato in un procedimento penale, qualunque sia la nazionalità dello stesso, ad una piena difesa *ex art. 24* della Costituzione e ad un giusto processo (con pieno svolgimento delle funzioni connesse alla difesa) *ex art. 111* della Costituzione.

In particolare, quanto all'art. 10, occorre considerare come sebbene sia stata per lungo tempo sostenuta la teoria del dominio riservato dello Stato quanto alla gestione della condizione giuridica dello straniero, tuttavia tale principio abbia subito una costante e progressiva erosione in virtù di interpretazione sopravvenuta secondo la quale lo Stato italiano è tenuto a parificare la condizione giuridica dello straniero a quella dei cittadini tutte le volte che ciò non contrasti con i suoi preminenti interessi.

Tale principio è chiaramente deducibile dalla previsione di cui all'art. 10, secondo comma e terzo comma della Costituzione, che richiama la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo e il diritto all'asilo, con l'unico limite rappresentato dalla impossibilità per lo straniero di esercitare diritti e doveri politici, ovvero situazioni giuridiche strettamente connesse alla qualità di cittadino.

Dalla applicazione di tali principi consegue il riconoscimento del diritto dello straniero a soggiornare nello Stato italiano sia alle condizioni ordinarie previste dalla legge (per effetto del rilascio del permesso di soggiorno) che in considerazione del riconoscimento di eventuale diritto di asilo (o diritto al ricongiungimento familiare o altre ipotesi previste dalla legge).

Tali principi interpretativi risultano tra l'altro recepiti nell'ordinamento giuridico italiano anche nella previsione di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 286/1998, nonché dall'art. 10, comma 4, d.lgs. n. 286/1998, secondo il quale le norme sul respingimento alle frontiere e sulla espulsione non si applicano nei casi previsti dalle disposizioni vigenti che disciplinano l'asilo politico, il riconoscimento dello *status* di rifugiato ovvero la adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari.

In tal senso si ritiene rilevante la questione di legittimità costituzionale nel senso che occorra verificare la irragionevolezza di una disposizione che mediante un automatismo «irrazionale» (Corte cost. n. 174/1997) impedisce

al giudice una verifica del bilanciamento degli interessi coinvolti (ovvero gestione efficace dei flussi di immigrazione clandestina e diritto di difesa e partecipazione dello straniero al processo, anche per fare valere la ricorrenza di diritti tutelati *ex art.* 10 della Costituzione).

Inoltre si valuta in senso positivo la fondatezza della questione sollevata poiché l'automatismo previsto appare limitativo e avulso dal contesto dei diritti fondamentali del nostro ordinamento, mentre sembrerebbe opportuno riscontrare la necessità o meno che sia il giudice in sede giurisdizionale, sulla base del suo apprezzamento prudente, a distinguere le diverse condotte da sussumere nella astratta previsione di legge (Corte cost. n. 24/1989), od eventualmente per assicurare in caso di vuoto normativo adeguata tutela dei diritti costituzionali.

In concreto la previsione di cui all'art. 17 del d.lgs. n. 286/1998 non appare adeguata allo scopo di garantire un pieno diritto di difesa del soggetto straniero oggetto di nuovo provvedimento di espulsione (art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998): sembra predisporre una garanzia di difesa meramente formale e non volta a rendere possibile una sostanziale ed effettiva difesa e partecipazione del soggetto straniero imputato al processo.

In tal senso non può non essere rilevato come dalla espulsione con accompagnamento alla frontiera conseguano per lo straniero una serie di effetti onerosissimi e tali da rendere di fatto impossibile la partecipazione dell'imputato al processo e la predisposizione di una valida difesa dello stesso.

Sarà difatti estremamente improbabile che i soggetti arrestati, perché nelle condizioni di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998 come il Sali Habib, riescano ad essere nelle condizioni economiche e materiali necessarie per ottenere il permesso dal questore, mediante rappresentanza diplomatica e consolare e previa adeguata giustificazione, per rientrare in Italia per il tempo strettamente necessario per l'esercizio del diritto di difesa (concetto questo quanto mai vago e con ciò suscettibile di interpretazioni varie e in senso restrittivo quanto al rientro) o per gli altri incumbenti previsti dalla norma.

L'interprete della norma non può non considerare le condizioni materiali dei soggetti coinvolti e destinatari della disciplina del presente procedimento, e dunque la oggettiva impossibilità degli stessi, una volta espulsi, di trovare adeguata protezione e tutela nel disposto di cui all'art. 17 del d.lgs. n. 286/2002 contrariamente a quanto previsto per ogni cittadino o straniero comunitario ai sensi dell'art. 24 e 111 della Costituzione.

Le previsioni costituzionali citate appunto prevedono per l'imputato la possibilità di essere informato nel più breve tempo possibile della natura e dei motivi della accusa elevata a suo carico, di avere a disposizione tempo e condizioni tali da rendere possibile una adeguata difesa, di essere interrogato o rendere dichiarazioni al giudice, di interrogare o fare interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di riuscire ad acquisire ogni altro mezzo di prova a suo favore.

Né si può ritenere concretamente realizzabile una tale ipotesi per il tramite del mandato espletato dal difensore (molto spesso nominato d'ufficio ai sensi della legge n. 60/2001), che dovrebbe dunque assumersi l'onere di ricercare il soggetto imputato (nella maggioranza dei casi privo di fissa dimora e di mezzi di sussistenza), di predisporre i contatti tra lo stesso imputato e la rappresentanza consolare o diplomatica di apportare una adeguata motivazione allo scopo del rientro con conseguenti oneri economici (che poi probabilmente andrebbero a gravare in capo allo Stato ove lo straniero goda dei requisiti per accedere al patrocinio a spese dello Stato *ex art.* 1, comma 6 della legge n. 217/1990 e seguenti modifiche, con ulteriore irragionevolezza evidente quanto all'aumento esponenziale dei costi di un tale procedimento penale).

Ancora occorre evidenziare come la disposizione di cui all'art. 17 si presenti in contrasto, e dunque foriera di equivoci e difficoltà per il destinatario quanto all'esercizio del proprio diritto di difesa, con la previsione di cui all'art. 13, comma 13, come modificato dalla legge n. 189/2002 secondo il quale «lo straniero espulso non può rientrare nel territorio dello Stato senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno».

Emerge dunque una disciplina ambigua o comunque contraddittoria con la conseguenza che lo straniero potrebbe trovarsi a chiedere la autorizzazione al questore e poi essere ritenuto in difetto e dunque passibile di nuova e più grave sanzione per non aver richiesto la autorizzazione anche al Ministro dell'interno.

Una ulteriore previsione di legge vale a rendere non manifestamente infondata a parere di questo giudice la questione sollevata quanto all'automatismo del meccanismo di concessione del nulla osta, dal quale consegue la espulsione con accompagnamento alla frontiera.

L'art. 13, comma 3-*quater* prevede infatti che «nei casi previsti dai commi 3, 3-*bis* (caso in esame) e 3-*ter*, il giudice, acquisita la prova della avvenuta espulsione, se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio, pronuncia sentenza di non luogo a procedere».

La norma sembra quasi prevedere un obbligo per il giudice e per il pubblico ministero di bloccare l'esercizio della azione penale ove sia stata effettivamente eseguita la espulsione, e dunque una impossibilità per lo straniero arrestato di accedere ad un giusto processo quanto ai fatti contestati con chiara violazione dell'art. 111 della Costi-

tuzione, dell'art. 24 Costituzione quanto al diritto di difesa, ed ancora dell'art. 3 della Costituzione in relazione al disposto di cui agli art. 5, commi 4 e 6 della legge n. 848/1955 (ratifica della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), che appunto prevedono il diritto per ogni persona privata della propria libertà con un arresto a presentare un ricorso davanti ad un tribunale affinché decida sulla legittimità della sua detenzione, ed ancora il diritto a che la sua causa sia esaminata imparzialmente, pubblicamente e in un tempo ragionevole da parte di un tribunale indipendente e imparziale costituito dalla legge quanto al fondamento di ogni accusa penale.

In sostanza la previsione predetta sembra superare tali principi giungendo tra l'altro a configurare anche una ipotesi di contrarietà alla previsione di cui all'art. 13 della Costituzione ipotizzando un caso di restrizione della libertà personale (arresto obbligatorio) che non trova il suo naturale sbocco nel vaglio giurisdizionale e nell'esercizio della azione penale, che viene invece sostituita da una pronuncia di non luogo a procedere conseguente alla avvenuta esecuzione della espulsione che consegue dal rilascio, obbligatorio e sostanzialmente automatico, del nulla osta da parte della autorità giudiziaria.

La norma predetta poi rivela la sua irragionevolezza e incongruenza, con conseguenti difficoltà applicative e lesione del diritto di difesa, anche in relazione al disposto dell'art. 14 come modificato comma 5-*quinquies* del d.lgs. n. 286/1998, il quale prevede che «per i reati previsti ai commi 5-*ter* e 5-*quater* è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto e si procede con rito direttissimo. Al fine di assicurare l'espulsione il questore può disporre i provvedimenti di cui al comma 1 del presente articolo».

La scelta del legislatore con la quale si impone la adozione di un anomalo rito direttissimo «obbligatorio» si presenta in contrasto non solo con il principio di uguaglianza come sopra richiamato, ma anche con il diritto di difesa.

La previsione predetta infatti non consente in concreto da una parte l'esercizio della azione penale secondo i canoni ordinamentali generali (il pubblico ministero *ex art.* 449. c.p.p. «se ritiene di dover procedere» può presentare direttamente l'imputato in stato di arresto davanti al giudice del dibattimento, cosa che potrebbe anche non accadere ove, acquisite le necessarie informazioni, sentiti i soggetti coinvolti, si renda conto che ricorrono circostanze concrete che possano in effetti far ritenere giustificata la presenza sul territorio dello Stato del soggetto arrestato straniero), e dall'altra un pieno esercizio del diritto di difesa con la conseguente possibilità di svolgere quelle indagini difensive (che trovano poi il loro referente e fondamento normativo nell'art. 111 della Costituzione) che potrebbero condurre la autorità giudiziaria a riscontrare la presenza di una serie di cause giustificative quanto alla imputazione contestata.

Quanto osservato evidenzia come la disciplina richiamata si presenti lesiva delle garanzie fondamentali dell'imputato per come sancite dalla Costituzione, situazione certamente aggravata dall'automatismo del meccanismo di concessione del nulla osta e conseguente espulsione dell'imputato.

Ed ancora e a conforto di quanto sopra esposto occorre rilevare come la disciplina di cui all'art. 13, comma 3-*quater* non appare coordinata con quanto previsto dall'art. 14, comma 3-*quinquies* in ordine alla eventuale necessità di pronunciare sentenza di non luogo a procedere quando non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio.

Appare infatti fuorviante, e certamente crea incertezza, la coesistenza tra questa previsione e la disciplina appena richiamata di rito obbligatorio direttissimo, con la conseguenza che il soggetto straniero imputato ed arrestato si trova a confronto con norme contraddittorie che rallentano la possibilità di un effettivo esercizio del diritto di difesa per come costituzionalmente garantito.

In tal senso e concludendo non può in generale non essere richiamata da questo giudice la irragionevolezza della norma presupposto della disciplina oggetto di questione di legittimità costituzionale; infatti la concessione del predetto nulla osta, in sostanza automatica, con l'effetto che l'espulsione dello straniero è una conseguenza necessaria del rilascio sostanzialmente dovuto da parte del giudice del nulla osta con evidente impossibilità per l'imputato di difendersi adeguatamente.

Ad ulteriore conforto della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione occorre poi ricordare come secondo il disposto di cui all'art. 13, comma 3, d.lgs. come modificato dalla legge n. 189/2002 «il nulla osta si intende concesso qualora l'autorità giudiziaria non provveda entro quindici giorni dalla data del ricevimento della richiesta» (e conseguentemente dalla data dell'arresto per interpretazione analogica e secondo criteri generali della norma).

Quanto alle finalità della normativa citata, e dunque alla efficace realizzazione dell'allontanamento dei soggetti sottoposti a provvedimento di espulsione, si deve osservare come appare suscettibile di considerazione una

normativa con la quale nuove ipotesi di reato a carico degli stranieri vengono ipotizzate senza però apprestare quelle forme minime di tutela e garanzia di difesa che il nostro ordinamento attribuisce ad ogni soggetto sottoposto a procedimento penale.

E dunque si pone il problema di una composizione di interessi e finalità ordinali sancite sia nella legge che nei principi costituzionali, e relativi da una parte alla concreta ed efficace gestione dei flussi di immigrazione clandestina e dall'altra alla tutela dell'imputato a partecipare al proprio processo e a predisporre una adeguata difesa.

Tale finalità sarebbe ovviamente frustrata a causa dell'automatismo del meccanismo di concessione del nulla osta previsto e oggetto della odierna censura, considerato altresì che al giudice penale adito con rito direttissimo obbligatorio non è presentata la documentazione relativa al provvedimento di espulsione e di tutti gli atti del procedimento relativo, con la conseguente e oggettiva impossibilità di valutarne la legittimità e di rendere possibile al riguardo l'esercizio un completo diritto di difesa.

Da ciò consegue che l'accertamento del giudice designato si risolverebbe nel mero riscontro della ricorrenza di un provvedimento di espulsione e nella impossibilità di vagliare, quale conseguenza dell'esercizio del diritto di difesa la esistenza di eventuali elementi e cause di giustificazione quanto alle nuove ipotesi di reato introdotte, con emissione obbligatoria del nulla osta e conseguente espulsione dello straniero arrestato.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23, legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 296/1998, nella parte in cui non contempla tra i divieti di espulsione e di respingimento dello straniero il caso dello straniero che conviva more uxorio con cittadina italiana in violazione dell'art. 2, 3, 29 e 30 della Costituzione;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, legge n. 286/1998, comma 3-bis così come modificato dalla legge n. 189/2002 laddove prevede il nullaosta del giudice all'espulsione per violazione degli artt. 3, 10, 24 e 111 della Costituzione;

Dispone la sospensione del procedimento e la immediata trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale;

Dispone la sospensione di ogni effetto e conseguenza allo stato legato alla emissione del nulla osta nei confronti dell'imputato e dispone che del presente provvedimento venga data immediata comunicazione alla questura territorialmente competente;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore e al pubblico ministero, ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che venga altresì comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Como, addì 5 aprile 2007

Il giudice: LO GATTO

07C1125

N. 637

*Ordinanza del 3 aprile 2007 emessa dal Giudice di pace di Novara
sul ricorso proposto da Hamdi Abdeljalil contro Prefetto di Novara*

Straniero - Espulsione - Divieto di espulsione del convivente (padre del nascituro) della donna in stato di gravidanza - Mancata previsione - Ingiustificato deterioro trattamento del convivente padre rispetto al marito (cui si applica il divieto di espulsione in conseguenza della sentenza della Corte n. 376/2000) - Lesione del diritto inviolabile della persona - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di tutela della famiglia (anche naturale).

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 19, comma 2, lett. d).
- Costituzione, artt. 2, 3 e 30.

IL GIUDICE DI PACE

Letti gli atti e sciolta la riserva assunta all'udienza del 26 marzo 2007;

Premesso che con ricorso depositato il 15 marzo 2007, Hamdi Abdeljalil, nato a Moulares (Tunisia) il 2 giugno 1971 ha proposto opposizione, ai sensi dell'art. 13, comma 8, d.lgs. n. 286/1998, avverso il decreto di espulsione emesso dal Prefetto di Novara il 5 febbraio 2007 e notificato in pari data.

In data 20 marzo 2007 la Questura di Novara ha trasmesso a mezzo fax, controdeduzioni relative al presente ricorso, contestando le doglianze del prevenuto.

Il provvedimento di espulsione è stato adottato ai sensi dell'art. 13, comma 2, lett. b) del d.lgs. n. 286/1998, e cioè in quanto l'Hamdi Abdeljalil, era titolare di permesso di soggiorno n. D429543 rilasciato dalla Questura di Como, scaduto il 6 settembre 2005 (da oltre sessanta giorni) senza che ne sia stato chiesto il rinnovo.

Il ricorrente ha contestato, la carenza di motivazione nel provvedimento di trattenimento del Questore di Novara, rilevando che lo stesso appare generico e che l'impiego di formule standardizzate non gli ha consentito di comprendere le violazioni a lui addebitate. L'Hamdi ha dichiarato inoltre di convivere stabilmente con una cittadina italiana, Bellione Sunita, dalla quale aspetta un figlio (risulta prodotto in giudizio il doc.5, copia atto di riconoscimento del nascituro ai sensi degli artt. 250 e ss. c.c.), che dovrebbe nascere ad agosto, tale unione non è stata regolarizzata in quanto la sig.ra Bellione è separata legalmente in attesa di scioglimento del precedente matrimonio. In udienza è stata sentita la Bellione Sunita, la quale ha confermato di convivere da circa un anno con il ricorrente e di aspettare un figlio da lui, che dovrebbe nascere ad agosto (risulta prodotta in giudizio documentazione medica proveniente dal S.S.N., doc. 3 e 4, dall'Ospedale Maggiore, della Carità di Novara, attestante la gravidanza della Bellione).

Su tale questione il ricorrente solleva inoltre, in via preliminare, questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lett. c) e d) del decreto legislativo n. 286/1998 nella parte in cui non estende il divieto di espulsione, previsto dalla norma stessa, allo straniero clandestino che sia convivente di una cittadina italiana in stato di gravidanza, nonché padre del nascituro.

Il ricorrente, riteneva incostituzionale tale norma con violazione degli articoli 2, 3, 10, 29, 30 e 31 della Costituzione. In quanto, secondo l'Hamdi, non solo il rapporto di coniugio, bensì anche il rapporto di stabile convivenza goda ormai di rilevanza legislativa nel nostro ordinamento, in ambito sia civile che penale. Senza contare che al recente disegno di legge in materia di diritti civili dei conviventi c.d. «DICO». Affermava inoltre che la mancata previsione della non espellibilità dello straniero convivente di cittadina italiana nonché futuro padre di cittadino contrastasse con il diritto all'unità della famiglia e con quella della piena tutela del rapporto di filiazione. Concludeva sostenendo: «... sussiste un vero e proprio diritto del ricorrente, che ha costituito un nucleo familiare ed è in attesa della nascita di un figlio dalla sua compagna, a permanere sul territorio italiano ai fini dell'esercizio dei suoi diritti di genitore del nascituro».

Premesso quanto sopra

Ritiene di GdP adito che:

A) la questione sollevata dal ricorrente sia rilevante ai fini della risoluzione concreta del presente procedimento, posto che, laddove essa venisse ritenuta fondata dall'ecc.ma Corte il ricorso dovrebbe essere accolto (laddove, su un piano di fatto, il ricorrente fosse in grado di provare — come è verosimile che avvenga — sia la convivenza con la cittadina italiana che la condizione di padre del nascituro);

B) la condizione di legittimità costituzionale non è, a giudizio dello scrivente, manifestante infondata per le ragioni sinteticamente esposte.

Si consideri, in effetti, quanto segue:

Non conferente, nel caso in esame, appare il richiamo fatti all'articolo 29 della Cost., rilevato che tale articolo cita la famiglia, quale società fondata sul matrimonio, riservando, allo stato attuale, tutela costituzionale solo alla famiglia fondata sul matrimonio, escludendo che si possa considerare famiglia in presenza di un rapporto di mera convivenza.

Appare non conferente anche il richiamo all'articolo 31 della Cost., concepito per la tutela della salute, tale articolo non appare in relazione diretta con la vicenda in esame.

Infine, appare anche non conferente il richiamo all'articolo 10 della Cost., sulla conformità dell'ordinamento giuridico italiano al diritto internazionale generalmente riconosciuto, posto che nel caso in esame tale richiamo appare troppo generico.

Rilevante invece potrebbe essere il richiamo all'art. 30 della Cost., in quanto la Carta costituzionale stabilisce che ai figli nati fuori dal matrimonio debba essere assicurata ogni tutela giuridica e sociale. L'ecc.ma Corte costituzionale, con la sentenza n. 376/2000 ha affermato come lo straniero clandestino che sia marito convivente di donna in stato di gravidanza abbia diritto a permanere sul territorio dello Stato. Laddove tale diritto non venisse esteso allo straniero padre e convivente (di una cittadina italiana) ciò potrebbe determinare una lesione del diritto del nascituro ad una piena tutela sociale (comprendente, a giudizio di chi scrive, la possibilità di crescere accanto ai propri genitori). Tale discriminazione di trattamento non risulta, d'altra parte, giustificata dalla riserva contenuta al terzo comma ultima parte dell'art. 29: «compatibilmente con i diritti dei membri della famiglia legittima»; Senza contare che «È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori dal matrimonio». Tale diritto-dovere al mantenimento dei minori possiede, all'evidenza una particolare intensità, nel corso della primissima fase della vita dei minori medesimi. Durante i primi mesi di vita, infatti, il minore dipende integralmente, in modo totale dai genitori. Quest'ultimi devono essere posti in grado di procurarsi mezzi mediante i quali assicurare al minore il diritto al mantenimento. In termini concreti, tale possibilità verrebbe frustrata laddove al genitore/clandestino venisse preclusa la permanenza nel nostro paese, nazione che, per note ed evidenti ragioni economiche e sociali, consente, almeno astrattamente, di sfruttare maggiori opportunità di lavoro rispetto ai paesi del nord africa. Senza contare che con la nascita del figlio, cittadino italiano per la madre, il genitore clandestino diventerebbe inespellibile (art. 19, lett. c) d.lgs. n. 286/1998 parente italiano convivente entro il quarto grado);

La mancata tutela del clandestino-padre può, a giudizio della scrivente, determinare anche la lesione dell'art. 2 della Cost., laddove si ammette che tra i diritti inviolabili dell'uomo debbano essere annoverati anche quello alla paternità ed all'unità della famiglia. Di riflesso deve anche considerarsi la potenziale lesione di diritti inviolabili del nascituro, generata da un'eventuale espulsione, segnatamente quello — potenzialmente rilevante ex art. 2 Cost., a giudizio di chi scrive a ad avere accanto a sé entrambi i genitori;

Risulta anche potenzialmente violato l'art. 3 della Cost., poiché la mancata previsione del divieto di espulsione, per il padre-convivente e clandestino determinerebbe una disparità di trattamento tra il figlio minore di genitori sposati e quello di genitori semplicemente conviventi. Il dato, in definitiva formale dell'assenza del vincolo coniugale, non può ridondare a danno del minore, il cui interesse preminente deve, secondo lo scrivente, essere rigorosamente tutelato, anche il relazione all'art. 31 della Cost.

P. Q. M.

Ritenuto che la questione di legittimità costituzionale relativa al ritenuto contrasto dell'art. 19, comma 2, lett. c) e d), d.lgs. n. 286/1998 con gli artt. 2, 3, 29, 30 e 31 della Costituzione, nella parte in cui non estende il divieto di espulsione, previsto dalla norma stessa, allo straniero clandestino che sia convivente di una cittadina italiana, nonché padre del nascituro, non sia manifestamente infondata;

Visto l'art. 134 della Costituzione, 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dispone l'immediata trasmissione della presente ordinanza e degli atti del Procedimento alla Corte costituzionale;

Sospende il procedimento a norma di quanto disposto dall'art. 23, comma 2, legge 11 marzo 1953, n.87;

Ordina che la cancelleria provveda, a norma di quanto disposto dall'ultimo comma dell'art. 23, legge n. 87/1953 che copia della presente ordinanza sia notificata al ricorrente ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

Che la cancelleria provveda, a norma di quanto disposto dall'ultimo comma dell'art. 23, legge n. 87/1953 che copia della presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica;

Manda alla cancelleria per quanto di competenza.

Novara, addì 2 aprile 2007

Il giudice di pace: MACCHIAVELLI

N. 638

Ordinanza del 16 maggio 2007 emessa dal Giudice di pace di Chioggia
nel procedimento civile promosso da Costa Giorgio ed altro contro Ministero dell'interno

Circolazione stradale - Sanzioni accessorie per violazioni del codice della strada (in specie, inosservanza dell'obbligo di indossare casco protettivo conforme ai tipi omologati) - Disciplina vigente al momento della commessa violazione - 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 - Ritenuta inapplicabilità nel giudizio a quo del più favorevole *jus superveniens* - 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 - Riproposizione di questione già oggetto dell'ordinanza n. 73/2007 di restituzione atti per *jus superveniens*.

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

In via subordinata: Circolazione stradale - Sanzioni accessorie per violazioni del codice della strada (in specie, inosservanza dell'obbligo di indossare casco protettivo conforme ai tipi omologati) - Disciplina vigente al momento della commessa violazione - 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 - Ritenuta inapplicabilità nel giudizio a quo del più favorevole *jus superveniens* - Denunciata lesione della tutela costituzionalmente garantita alla proprietà privata.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 213, comma 2-*sexies*, introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lett. *c*), n. 2, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito, con modificazioni, nella legge 17 agosto 2005, n. 168.
- Costituzione, art. 42.

IL GIUDICE DI PACE

Premesso che con ordinanza 1° marzo 2006 il sottoscritto giudice di pace rilevava quanto segue:

«Sciogliendo la riserva di cui all'udienza del 17 febbraio 2006, visto il ricorso *ex art.* 22 e ss., legge n. 689/1981, depositato in data 4 novembre 2005 da Costa Giorgio e Costa Gian Marco, entrambi residenti in Chioggia, via Libra n. 1, rappresentati e difesi dagli avvocati Giorgio Vianelli e Luciana Penzo del Foro di Venezia, avverso il verbale di contestazione n. 700002136783 redatto dalla Polizia Stradale di Chioggia in data 6 settembre 2005 nonché avverso il successivo verbale di sequestro amministrativo, sempre redatto dalla Polizia Stradale di Chioggia e notificato in data 6 ottobre 2005, ha emesso la seguente ordinanza.

Con ricorso *ex art.* 22, legge n. 689/1981 i suddetti ricorrenti assumevano che in data 6 settembre 2005 agenti della Polizia Stradale di Chioggia avevano contestato, a mezzo di verbale di contestazione n. 700002136783, al sig. Costa Gian Marco in qualità di trasgressore, ed al sig. Costa Giorgio in qualità di proprietario solidalmente responsabile *ex art.* 196 c.d.s, la violazione dell'art. 171, comma 1 c.d.s. avendo accertato che il primo "circolava alla guida del ciclomotore Aprilia Scarabeo telaio ZD4PFG0001S038244 indossando casco non omologato (...)".

Mentre il casco veniva immediatamente posto sotto sequestro amministrativo, il ciclomotore veniva dapprima sottoposto a fermo amministrativo *ex art.* 171, comma 3 c.d.s. e quindi, con verbale redatto in data 6 ottobre 2005, anch'esso impugnato nel procedimento *de quo*, a sequestro amministrativo, ai fini della successiva confisca, ai sensi dell'art. 213, comma 2-*quinquies* e *sexies* c.d.s. introdotti dall'art. 5-*bis*, comma 1, lett. *c*) del d.l. 30 giugno 2005, n. 115, convertito, con modificazioni, nella legge 17 agosto 2005, n. 168, entrata in vigore il 23 agosto 2005, ed affidato in custodia a Costa Giammarco presso la sua abitazione.

Rilevavano, in diritto, i ricorrenti:

la violazione del principio della personalità della pena *ex art.* 27 Cost. gravando la sanzione della confisca del ciclomotore su un soggetto (Costa Giorgio proprietario del ciclomotore *de quo*) diverso dall'autore della violazione (Costa Gian Marco), nonché l'evidente sproporzione fra la sanzione, ossia la confisca di un veicolo del valore di circa 2.500,00 euro, e la condotta illecita, consistita, di fatto, nell'aver omesso il controllo in ordine all'omologazione del casco indossato dal figlio;

l'applicazione di una norma di legge errata, per esser stata applicata una norma, l'art. 171 c.d.s., già modificato alla data dei fatti (6 settembre 2005) dalla legge n. 168/2005 (entrata in vigore il 23 agosto 2005) e, quindi, essendo stata già tramutata la sanzione del fermo amministrativo in sequestro;

la violazione del principio del *ne bis in idem*, per essere stato oggetto il medesimo bene sia della sanzione del fermo amministrativo che, immediatamente dopo, di quella di sequestro.

In conclusione gli oppositori evidenziavano, sommariamente, la incostituzionalità dell'art. 171 c.d.s. per violazione del principio di ragionevolezza sia in considerazione della disparità di trattamento rispetto ad altre violazioni ritenute più gravi, sia con riferimento al criterio di proporzione fra il disvalore del fatto e la sanzione applicata.

Dapprima in data 28 novembre 2005 e, successivamente in data 24 dicembre 2005, l'Amministrazione resistente faceva pervenire gli atti di cui all'art. 23, comma 2, legge n. 689/1981 unitamente a brevi memorie difensive in cui si confermava la piena legittimità del proprio operato.

Alla prima udienza del 17 febbraio 2006 comparivano entrambe le parti che si riportavano alle rispettive difese e sulla richiesta del procuratore dei ricorrenti di fissarsi udienza di precisazione delle conclusioni, il giudice si riservava.

Nello sciogliere la riserva, si rileva quanto segue.

Non si ritengono condivisibili i sollevati dubbi di parte ricorrente né in ordine alla violazione dell'art. 27 Cost. avendo ripetutamente chiarito la Corte costituzionale la riferibilità di tale disposizione alle pene e non alle sanzioni amministrative (*cfr.*, *ex plurimis*, ord. n. 319/2002), né in ordine all'assunta illegittimità costituzionale dell'art. 171 di cui non si coglie la portata lesiva di alcun parametro costituzionale e, conseguentemente, deve affermarsi la manifesta infondatezza della relativa questione.

Questo giudice ha ragione, invece, di dubitare della legittimità costituzionale, con riguardo al principio di ragionevolezza e di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., dell'art. 213, comma 2-*sexies* c.d.s. introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lett. c) del decreto legge n. 30 giugno 2005, n. 115, convertito, con modificazioni, nella legge 17 agosto 2005, n. 168, entrata in vigore il 23 agosto 2005 laddove recita "È sempre disposta la confisca in tutti i casi in cui un ciclomotore o un motoveicolo sia stato adoperato per commettere una delle violazioni di cui agli articoli 169, commi 2 e 7, 170 e 171 (...)" con riferimento alla ipotesi, che in questa sede rileva, di cui all'art. 171, comma 1, per guida con casco non conforme ai tipi omologati.

Non si ignora, in ordine alla riconosciuta discrezionalità del legislatore sia con riguardo all'individuazione delle condotte punibili che alla scelta ed alla quantificazione delle relative sanzioni, l'insegnamento del Giudice delle leggi il quale, tuttavia, non ha mai mancato di affermare la censurabilità di tale discrezionalità "ove il suo esercizio ne rappresenti un uso distorto o arbitrario, così da confliggere in modo manifesto con il canone della ragionevolezza (ord. n. 45/2006 e, *ex plurimis*: sent. n. 144/2005; ord. n. 401/2005; ord. n. 262/2005; ord. n. 212/2004; ord. n. 109/2004; ord. n. 234/2003; sent. n. 180/1994).

Ebbene, è sufficiente una rapida lettura delle fattispecie di cui agli artt. 169 commi 2 e 7, 170 e 171, ora sanzionate con la confisca del ciclomotore o del motoveicolo, per rendersi conto di come tale sanzione appaia in taluni casi, come quello di specie, assolutamente sproporzionata alla gravità degli illeciti ivi previsti.

La non omologazione del casco, comunque ben allacciato, la non corretta posizione di guida, perché magari momentaneamente impegnati a sgranchirsi le gambe, il non impugnare il manubrio con entrambe le mani perché magari momentaneamente intenti a pulire la visiera del casco o ad aprire il rubinetto della riserva, trasportare un passeggero laddove non previsto nel libretto di circolazione oppure un oggetto non saldamente assicurato se appare ragionevole, e anche giusto, possano determinare una congrua sanzione pecuniaria e, in taluni casi disciplinati all'art. 170 e 171, anche il fermo amministrativo per trenta giorni, non si ritiene invece ragionevole possano giustificare una sanzione così altamente afflittiva come la confisca del ciclomotore o del motoveicolo, considerato il valore di tali mezzi, nel caso di specie pari a circa 2.500,00 euro ma che può essere anche facilmente pari a diverse decine di migliaia di euro.

Non si rinvengono sanzioni così afflittive nell'intero articolato del codice della strada, che pure racchiude e disciplina una lunghissima serie di fattispecie illecite in vario modo legate alla circolazione stradale.

Indubbiamente, la norma della cui legittimità costituzionale in questa sede si dubita è finalizzata a salvaguardare il superiore interesse alla sicurezza della circolazione stradale e, più specificamente, l'incolumità individuale dello stesso trasgressore che, come puntualizzato nella sentenza della Corte costituzionale n. 180/1994, è tutelato dall'art. 32 Cost. come interesse anche dell'intera collettività.

Non si ritiene, però, che il legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità in ordine al trattamento sanzionatorio della fattispecie in esame, abbia tenuto nel dovuto conto ai fini del necessario temperamento degli opposti interessi, laddove ha previsto la confisca obbligatoria del veicolo, l'enorme sacrificio del diritto, anch'esso costituzionalmente garantito, di proprietà sul veicolo, soprattutto nei casi in cui questo appartenga ad un soggetto diverso dal trasgressore ossia ad un mero coobbligato solidale.

Né si può omettere di evidenziare la ritenuta irragionevolezza della norma *de qua* sotto il profilo della disparità di trattamento sanzionatorio con riguardo ad analoghe condotte compiute, però, alla guida di altri tipi di veicoli.

L'art. 172, per esempio, laddove sanziona il mancato allacciamento della cintura di sicurezza ovvero gli articoli 164 e 169, laddove prevedono, rispettivamente, che la sistemazione del carico ed il posizionamento dei passeggeri nei veicoli non devono diminuire la visibilità del conducente od impedirgli la libertà di movimenti, sono sempre finalizzati alla tutela della sicurezza stradale ed a garantire l'incolumità anche dello stesso trasgressore.

Pur tuttavia, a parte la decurtazione dei punti sulla patente nel caso in cui il conducente non faccia uso della cintura, l'unica sanzione sempre prevista è quella pecuniaria da € 68,00 a 275,00, se l'illecito è commesso con autovettura e, sempre in quest'ultima ipotesi, se si trasporta un numero di persone o un carico complessivo superiore a quanto indicato nel libretto di circolazione, la sanzione va da un minimo di 71,00 euro ad un massimo di 281,00, senza che sia stata prevista alcuna sanzione accessoria della confisca dell'autovettura, il cui valore, che sicuramente rileva ai fini dell'afflittività della sanzione, può essere più basso di quello di un motoveicolo, così come può essere anche infinitamente più alto.

È evidente che, pur considerando tutte le peculiarità dei ciclomotori e dei motoveicoli che, come è noto non sono necessariamente a due ruote ma anche a tre o quattro ruote (i quadricicli a motore sono considerati motoveicoli), una siffatta disparità di trattamento non pare, comunque, ragionevolmente giustificabile.

Sempre sotto l'aspetto dell'efficacia deterrente della sanzione di cui all'art. 213, comma 2-*sexies* nonché, ancora, con riguardo al principio di uguaglianza *ex art. 3 Cost.* asseritamente violato, non si può fare a meno di rilevare l'enorme ed ingiustificata disparità di trattamento in ragione del sacrificio economico che ne deriverebbe, a fronte del medesimo illecito, fra proprietari di ciclomotori o motocicli di bassissimo o inesistente valore economico e proprietari di ciclomotori o motocicli del valore, come già innanzi dedotto, anche di diverse decine di migliaia di euro.

Di tutto quanto innanzi dedotto era, evidentemente, consapevole anche il legislatore che il 19 ottobre 2005 aveva approvato al Senato una modifica alla legge n. 168/2005, mantenendo la confisca solamente nel caso in cui si compiva un reato utilizzando un motoveicolo e sostituendo, invece, tale sanzione con il fermo amministrativo per novanta giorni nei rimanenti casi, quali la guida senza casco ovvero con casco non omologato.

Tale modifica non è mai stata, tuttavia, trasformata in legge dello Stato.

La rilevanza della questione di legittimità sollevata è evidente, considerato che la norma censurata è quella applicata dall'Amministrazione resistente nel disporre l'impugnato provvedimento cautelare di sequestro finalizzato alla confisca ed essendo chiaro che dalla legittimità o meno della norma *de qua* derivano conseguenze decisive ai fini della pronuncia di questo giudice.

P. Q. M.

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

*Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza solleva, d'ufficio, la questione di illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 Cost., dell'art. 213, comma 2-*sexies* c.d.s. introdotto dall'art. 5-bis, comma 1, lett. c) del d.l. 30 giugno 2005, n. 115, convertito, con modificazioni, nella legge 17 agosto 2005 n. 168, in riferimento all'art. 171, comma 1, c.d.s. nei limiti e per tutte le ragioni innanzi dedotte.*

Sospende, per l'effetto, il presente giudizio e manda alla cancelleria per l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina alla cancelleria che la presente ordinanza sia comunicata alle parti nonché ai Presidenti delle due camere del Parlamento italiano e notificata al Presidente del Consiglio dei ministri.

Chioggia, addì 24 febbraio 2006

Il giudice di pace: MINOIA»

che con ordinanza n. 73 del 9 marzo 2007 la Corte costituzionale così concludeva:

«Considerato 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 minorenni”; che, pertanto, alla luce di tale duplice sopravvivenza 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»;

che, all’esito del riesame della fattispecie *de qua*, pur in considerazione dello *ius superveniens*, deve ritenersi che persista non solo la non manifesta infondatezza della questione sollevata, per le medesime ragioni già innanzi esposte, ma anche la rilevanza della questione stessa.

È vero che, a seguito dell’art. 2, commi 168 e 169 del d.l. n. 262 del 3 ottobre 2006, convertito dalla legge n. 286 del 24 novembre 2006, per la infrazione di cui all’art. 171, comma 1 c.d.s., non è più prevista la confisca del mezzo, bensì il solo fermo amministrativo per giorni 60, ovvero per giorni 90 in caso di recidiva, ed ai sensi del novellato art. 213, comma 2-sexies c.d.s., la confisca del ciclomotore o del motoveicolo è ora disposta solo quando il veicolo «sia stato adoperato per commettere un reato».

È anche vero, tuttavia che, ai sensi dell’art. 1 della legge n. 689/1981 «le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati».

Lo *ius superveniens*, pertanto, in assenza di una disposizione che disciplini le fattispecie insorte nel periodo di vigenza della vecchia normativa, non è applicabile alla fattispecie *de qua*, lasciando, quindi, intatta la rilevanza della già sollevata questione.

La stessa Corte di cassazione, del resto, sebbene *in claris non fit interpretatio*, ha avuto modo di ribadire che «in materia di illeciti amministrativi, l’adozione, risultante dall’art. 1 della legge 24 novembre 1981 n. 689, dei principi di legalità, di irretroattività e di divieto di applicazione dell’analogia, comporta l’assoggettamento del comportamento, rilevante anche ai fini della prescrizione, alla legge del tempo del suo verificarsi, con conseguente inapplicabilità della disciplina posteriore più favorevole e preclusione, a ragione della differenza qualitativa delle situazioni considerate, anche della possibilità dell’applicazione analogica dell’opposta regolamentazione di cui all’art. 2, commi secondo e terzo c.p.» (Cass., 27 giugno 2006, n. 14828).

P. Q. M.

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

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza solleva, d’ufficio, la questione di illegittimità costituzionale, per contrasto con l’art. 3 Cost., per la violazione del principio di ragionevolezza, nonché, in subordine, con l’art. 42 Cost., per l’ingiustificata violazione del diritto di proprietà privata, dell’art. 213, comma 2 sexies c.d.s. introdotto dall’art. 5-bis, comma 1, lett. c) del d.l. 30 giugno 2005, n. 115, convertito, con modificazioni, nella legge 17 agosto 2005 n. 168, in riferimento all’art. 171, comma 1 c.d.s. nei limiti e per tutte le ragioni innanzi dedotte.

Manda alla cancelleria per l’immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina alla cancelleria che la presente ordinanza sia comunicata alle parti nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento italiano e notificata al Presidente del Consiglio dei ministri.

Chioggia, addì 15 maggio 2005

Il giudice di pace: MINOIA

07C1127

N. 639

*Ordinanza del 16 gennaio 2007 emessa dal Giudice di pace di Catanzaro
nel procedimento civile promosso da Costantino Vincenzo contro prefettura di Catanzaro ed altra*

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 - Denunciata lesione della tutela costituzionalmente garantita alla proprietà privata.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 213, comma 2-*sexies*, introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lett. c), n. 2, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito, con modificazioni, nella legge 17 agosto 2005, n. 168.
- Costituzione, artt. 3, 27 e 42.

IL GIUDICE DI PACE

Nel giudizio pendente davanti a sé n. 1933/c/2006 proposto da Costantino Vincenzo da Catanzaro, difeso e rappresentato dall'avv. Rossana Greco, del Foro di Catanzaro, contro Prefettura di Catanzaro e Regione Carabinieri Calabria Compagna di Catanzaro, in persona del Prefetto *pro-tempore*, quale organo periferico del Ministero dell'interno, ad oggetto: Opposizione a verbale di contestazione n. 517071418 del 26 giugno 2006 elevato dai Carabinieri della Compagna di Catanzaro (N.O. - Aliquota Radio-Mobile), in dipendenza di violazione dell'art. 171, primo e secondo comma C.d.S. con applicazione della sanzione pecuniaria pari ad € 68,00 e della sanzione accessoria del sequestro amministrativo del mezzo MBK XC 300 c.c. tg. CF 80583 prevista dal decreto-legge n. 115/2005 convertito dalla legge n. 168/2005 finalizzato alla confisca.

I fatti sono questi:

al ricorrente, mentre conduceva, in Catanzaro, viale Magna Grecia, il veicolo di sua proprietà, è stata contestata la violazione degli artt. 171, commi 1 e 2 e 213, 2-*sexies* comma del C.d.S., perché, momentaneamente, senza casco; egli, infatti, lo aveva tolto, asseriva, per rispondere a una telefonata di lavoro, dopo essersi accostato ai lati della strada. Il ricorrente ha chiesto e ottenuto dal giudice la sospensione, momentanea, del sequestro, per ragioni di lavoro, debitamente documentate. Veniva instaurato il procedimento e all'udienza del 9 gennaio 2007, alla presenza del solo difensore del ricorrente avv. Rossana Greco (né il prefetto, né il Comando Carabinieri si sono presentati), il g.d.p. accoglieva la reiterata domanda di incostituzionalità, addotta dalla stessa difesa per varie ragioni esposte in atti e in verbali di udienza. Veniva disposto il deposito, a parte, della presente Ordinanza e veniva sospeso il procedimento, confermando il dissequestro del ciclomotore a titolo provvisorio e temporaneo per evitare gravi danni al ricorrente e salvo l'esito del giudizio promosso presso la suprema Corte costituzionale.

In limine litis, prima di entrare nel merito, questo giudice espone:

la legge n. 168/2005, nel convertire con modificazioni il decreto-legge 115/2005, ha introdotto nel c.d.s. con l'art. 213, comma 2-*sexies*, la sanzione amministrativa della confisca obbligatoria dei ciclomotori o motoveicoli per le violazioni agli artt. 169, comma 2 - 7, 170, 171 c.d.s. (che è il nostro caso - modalità d'uso del casco), la quale sanzione, a parere di questo giudice, è sanzione spropositata che spezza il rapporto di equilibrio e proporzione tra fatto illecito e conseguenze, per i seguenti motivi.

L'art. 213, comma 2-*sexies* c.d.s., già citato, è contrario agli artt. 3 (principio di uguaglianza) e 27 (principio della responsabilità penale personale) della Costituzione, per violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità della sanzione; in quanto, a fronte di violazioni identiche e/o analoghe, commina la sanzione accessoria della confisca obbligatoria del mezzo, soltanto quando la violazione sia commessa per l'utilizzo di un ciclomotore e non allorché sia commessa per l'utilizzo di altro mezzo, quale l'automobile, per esempio allorché il conducente non allacci le cinture di sicurezza, infatti, in questo caso, l'automobilista rischia la sola sanzione pecuniaria.

Per di più l'art. 3 della Costituzione risulta ancora una volta violato per l'incongruità tra la sanzione pecuniaria principale, piuttosto modesta e la sanzione accessoria eccessivamente penalizzante, specie per chi usa il mezzo per svolgere il proprio lavoro.

Non solo, ma l'articolo di cui è contestazione, risulta manifestamente lesivo dell'art. 42 della Costituzione il quale tutela la proprietà privata ammettendo l'espropriazione sono in presenza di motivi di interesse generale: il mancato uso del casco è certamente interesse personale, non già generale.

Per queste ragioni, questo giudice ritiene opportuno che venga esaminata e attentamente presa in considerazione, la non manifesta infondatezza della incostituzionalità dell'art. 213, comma 2-*sexies* del c.d.s. introdotto

dalla legge di conversione del decreto-legge n. 115/2005 legge n. 168/2005 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 194 del 22 agosto 2005, soprattutto in relazione al fatto che il ciclomotore può essere utilizzato da colui che lavora.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge n. 87/1953, così provvede:

solleva la questione di legittimità costituzionale per rilevante e non manifesta infondatezza dell'art. 213, comma 2-sexies del d.lgs. n. 285/1992 c.d.s. introdotto dalla legge n. 168/2005 di conversione, con modificazioni del decreto-legge n. 115/2005, per contrasto con gli artt. 3, 27, 42 della Costituzione italiana, nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa della confisca del ciclomotore o motoveicolo nella commissione delle violazioni amministrative di cui agli artt. 169, commi 2 e 7, 170 e 171 c.d.s.;

sospende il presente giudizio sino all'esito della questione;

manda alla cancelleria di provvedere alla trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e alle parti, con comunicazione della stessa ordinanza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Catanzaro, addì 9 gennaio 2007

Il giudice di pace: CERAVOLO

07C1128

N. 640

Ordinanza del 18 settembre 2006 emessa dal Giudice di pace di Piove di Sacco nel procedimento civile promosso da Mazzucato Lorenzo ed altra contro Ministero della difesa

Circolazione stradale - Sanzioni accessorie per violazioni del codice della strada - Confisca obbligatoria del ciclomotore o motoveicolo adoperato per commettere una delle violazioni amministrative di cui agli artt. 169, commi 2 e 7, 170 e 171 cod. strada - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Asserita lesione del principio di personalità della responsabilità penale estensibile alle sanzioni amministrative.

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

IL GIUDICE DI PACE

Ritenendo la pregiudizialità della questione di incostituzionalità della norma eccepita dagli odierni ricorrenti Mazzucato Lorenzo e Kohlschitter Angela;

Ritenutane la non manifesta infondatezza;

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 213, comma 2-sexies, d.lgs. n. 285/1992 introdotto con la legge n. 160/2005 di conversione con modificazioni del d.l. n. 115/2005, per contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione Repubblica italiana, nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa della confisca di ciclomotore o motoveicolo adoperato per commettere una delle violazioni di cui agli artt. 169, comma 2 e 7, 170 e 171 c.d.s. per commettere un reato; nonché nella parte in cui applica detta sanzione accessoria anche se il bene non sia in proprietà del trasgressore.

P. Q. M.

Rimette gli atti all'onorevole Corte costituzionale per la relativa pronuncia;

Visto l'art. 295 c.p.c. sospende il presente procedimento fino all'esito della decisione della Corte adita;

Ordina il dissequestro provvisorio e temporaneo del motociclo Piaggio Liberty tg. 9VSSS telaio ZAPC424000004454 in considerazione delle ragioni e necessità della proprietaria del medesimo;

Manda alla cancelleria affinché provveda alla trasmissione immediata alla Corte costituzionale.

Piove di Sacco, addì 18 settembre 2006

Il giudice di pace: TAMMEO

07C1129

N. 641

Ordinanza del 16 maggio 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia - Sezione staccata di Brescia, sui ricorsi riuniti proposti da Ullah Ahsan ed altri contro Comune di Brescia ed altra

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Applicabilità retroattiva - Denunciata analitica disciplina della materia con conseguente irragionevole invasione della sfera di competenza amministrativa dei comuni e delle ASL - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà d'iniziativa economica privata, di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 8.
- Costituzione, artt. 3, 41, 97 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Inosservanza, da parte del titolare dell'autorizzazione del centro di telefonia fisso, degli obblighi, prescrizioni e autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, nonché delle disposizioni sulla destinazione d'uso dei locali e degli edifici, prevenzione incendi e sicurezza, preventivamente all'avvio dell'attività, o entro un anno dall'entrata in vigore della legge censurata - Prevista revoca dell'autorizzazione e sospensione dell'attività - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di iniziativa economica privata, di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 9, primo comma, lett. c).
- Costituzione, artt. 3, 41, 97 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Obbligo per i titolari dei centri di telefonia già attivi alla data di entrata in vigore della legge censurata di porsi in regola con le vigenti norme e con le prescrizioni e autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, previsti dalla legge medesima entro un anno da detta data - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di iniziativa economica privata, di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 41, 97 e 117.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza.

Sul ricorso numero di registro generale 166 del 2007, proposto da: Ullah Ahsan, rappresentato e difeso dagli avv. Sergio Pezzucchi e Manilo Vicini, con domicilio eletto presso gli stessi in Brescia, via dei Mille n. 20, contro Comune di Brescia, rappresentato e difeso dagli avv. Francesca Moniga e Andrea Orlandi, con domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura civica in Brescia, corsetto S. Agata n. 11/b; ASL di Brescia, non costituitasi in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 167 del 2007, proposto da: Muhammad Tariq, rappresentato e difeso dagli avv. Sergio Pezzucchi e Manlio Vicini, con domicilio eletto presso gli stessi in Brescia, via dei Mille n. 20, contro Comune di Brescia, rappresentato e difeso dagli avv. Francesca Moniga e Andrea Orlandi, con domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura civica in Brescia, corsetto S. Agata n. 11/b; ASL di Brescia, non costituitasi in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 168 del 2007, proposto da: Khan Rubel, rappresentato e difeso dagli avv. Sergio Pezzucchi e Manlio Vicini, con domicilio eletto presso gli stessi in Brescia, via dei Mille n. 20, contro Comune di Brescia, rappresentato e difeso dagli avv. Francesca Moniga e Andrea Orlandi, con domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura civica in Brescia, corsetto S. Agata n. 11/b; ASL di Brescia, non costituitasi in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 169 del 2007, proposto da: Nuga Sama Colin, rappresentato e difeso dagli avv. Sergio Pezzucchi e Manlio Vicini, con domicilio eletto presso gli stessi in Brescia, via dei Mille n. 20, contro Comune di Brescia, rappresentato e difeso dagli avv. Francesca Moniga e Andrea Orlandi, con domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura civica in Brescia, corsetto S. Agata n. 11/b; ASL di Brescia, non costituitasi in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 170 del 2007, proposto da: Chaudry Munir Frutta e Verdura di Ullah Munir S.a.s., rappresentata e difesa dagli avv. Sergio Pezzucchi e Manlio Vicini, con domicilio eletto presso gli stessi in Brescia, via dei Mille n. 20, contro Comune di Brescia, rappresentato e difeso dagli avv. Francesca Moniga e Andrea Orlandi, con domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura civica in Brescia, corsetto S. Agata n. 11/b; ASL di Brescia, non costituitasi in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 171 del 2007, proposto da: Gemma Travel S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv. Sergio Pezzucchi e Manlio Vicini, con domicilio eletto presso gli stessi in Brescia, via dei Mille n. 20, contro Comune di Brescia, rappresentato e difeso dagli avv. Francesca Moniga e Andrea Orlandi, con domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura civica in Brescia, corsetto S. Agata n. 11/b; ASL di Brescia, non costituitasi in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 173 del 2007, proposto da: Sarpanch Market di Singh Bhulla & C. S.a.s., rappresentata e difesa dagli avv. Sergio Pezzucchi e Manlio Vicini, con domicilio eletto presso gli stessi in Brescia, via dei Mille n. 20, contro Comune di Brescia, rappresentato e difeso dagli avv. Francesca Moniga e Andrea Orlandi, con domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura civica in Brescia, corsetto S. Agata n. 11/b; ASL di Brescia, non costituitasi in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 174 del 2007, proposto da: Mohammed Farid, rappresentato e difeso dagli avv. Sergio Pezzucchi e Manlio Vicini, con domicilio eletto presso gli stessi in Brescia, via dei Mille n. 20, contro Comune di Brescia, rappresentato e difeso dagli avv. Francesca Moniga e Andrea Orlandi, con domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura civica in Brescia, corsetto S. Agata n. 11/b; ASL di Brescia, non costituitasi in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 175 del 2007, proposto da: Amra Communication S.a.s. di Hossain Arif & C., rappresentata e difesa dagli avv. Sergio Pezzucchi e Manlio Vicini, con domicilio eletto presso gli stessi in Brescia, via dei Mille n. 20, contro Comune di Brescia, rappresentato e difeso dagli avv. Francesca Moniga e Andrea Orlandi, con domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura civica in Brescia, corsetto S. Agata n. 11/b; ASL di Brescia, non costituitasi in giudizio;

Per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia:

dell'ordinanza di sospensione dell'attività di telefonia in sede fissa (phone center) prot. n. 48970 emessa dal dirigente del Settore Sportelli dell'edilizia e delle imprese il 9 novembre 2006 (ricorso n. 166/2007);

dell'ordinanza di sospensione dell'attività di telefonia in sede fissa (phone center) prot. n. 49752 emessa dal dirigente del Settore Sportelli dell'edilizia e delle imprese il 20 novembre 2006 (ricorso n. 167/2007);

dell'ordinanza di sospensione dell'attività di telefonia in sede fissa (phone center) prot. n. 52444 emessa dal dirigente del Settore Sportelli dell'edilizia e delle imprese il 28 novembre 2006 (ricorso n. 168/2007);

dell'ordinanza di sospensione dell'attività di telefonia in sede fissa (phone center) prot. n. 52439 emessa dal dirigente del Settore Sportelli dell'edilizia e delle imprese il 28 novembre 2006 (ricorso n. 169/2007);

dell'ordinanza di sospensione dell'attività di telefonia in sede fissa (phone center) prot. n. 48486 emessa dal dirigente del Settore Sportelli dell'edilizia e delle imprese l'8 novembre 2006 (ricorso n. 170/2007);

dell'ordinanza di sospensione dell'attività di telefonia in sede fissa (phone center) prot. n. 52460 emessa dal dirigente del Settore Sportelli dell'edilizia e delle imprese il 28 novembre 2006 (ricorso n. 171/2007);

dell'ordinanza di sospensione dell'attività di telefonia in sede fissa (phone center) prot. n. 49763 emessa dal dirigente del Settore Sportelli dell'edilizia e delle imprese il 20 novembre 2006 (ricorso n. 173/2007);

dell'ordinanza di sospensione dell'attività di telefonia in sede fissa (phone center) prot. n. 48481 emessa dal dirigente del Settore Sportelli dell'edilizia e delle imprese il 9 novembre 2006 (ricorso n. 174/2007);

dell'ordinanza di sospensione dell'attività di telefonia in sede fissa (phone center) prot. n. 48504 emessa dal dirigente del Settore Sportelli dell'edilizia e delle imprese l'8 novembre 2006 (ricorso n. 175/2007);

del regolamento locale di igiene modificato dalla ASL con le deliberazioni n. 372 del 4 maggio 2005 e n. 436 del 12 luglio 2006, e recepito dal comune con la deliberazione consiliare n. 192 del 29 settembre 2006 (in tutti i ricorsi);

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Viste le domande di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati, presentate in via incidentale dalle parti ricorrenti;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del comune di Brescia in tutti i ricorsi;

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;
Relatore nella Camera di consiglio del giorno 8 marzo 2007 il dott. Mauro Pedron;
Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato in fatto e in diritto

1. — I ricorrenti sono titolari di centri di telefonia in sede fissa (phone center) collocati nell'abitato di Brescia. L'attività dei ricorrenti è iniziata prima del 22 marzo 2006, data di entrata in vigore della l.r. Lombardia 3 marzo 2006, n. 6 («Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa»). L'apertura dei phone center era avvenuta sulla base di apposite comunicazioni al comune. In seguito alla l.r. n. 6/2006, che ha previsto una speciale autorizzazione comunale, i ricorrenti hanno chiesto e ottenuto anche questo provvedimento. Nelle autorizzazioni è stato peraltro inserito un richiamo all'obbligo di adeguare l'attività alle prescrizioni contenute nella suddetta legge regionale. Sulla base dell'art. 7 del d.l. 27 luglio 2005, n. 144 («Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale»), i ricorrenti hanno chiesto anche l'autorizzazione della Questura relativa agli esercizi pubblici di telefonia e internet (il procedimento di rilascio della licenza prevede la formazione del silenzio-assenso trascorsi 60 giorni dall'inoltro della domanda).

2. — La situazione dei ricorrenti può essere riassunta nei termini che seguono:

a) Ullah Ahsan (ricorso n. 166/2007) in qualità di titolare dell'omonima ditta individuale gestisce dal 25 agosto 2003 in via S. Faustino un phone center di 55 mq con 13 cabine. Il ricorrente ha chiesto in data 26 settembre 2005 l'autorizzazione di pubblica sicurezza ex art. 7 del d.l. n. 144/2005 e ha ottenuto in data 4 aprile 2006 l'autorizzazione comunale con prescrizioni ex art. 4 della l.r. n. 6/2006;

b) Muhammad Tariq (ricorso n. 167/2007) in qualità di titolare dell'omonima ditta individuale gestisce dal 5 marzo 2004 in via Franchi un phone center di 39 mq con 6 cabine. Il ricorrente ha chiesto in data 12 aprile 2006 l'autorizzazione di pubblica sicurezza ex art. 7 del d.l. n. 144/2005 e ha ottenuto in data 4 aprile 2006 l'autorizzazione comunale con prescrizioni ex art. 4 della l.r. n. 6/2006;

c) Khan Rubel (ricorso n. 168/2007) in qualità di titolare dell'omonima ditta individuale gestisce dal 29 giugno 2001 in largo Formentone un phone center di 27,70 mq con 8 cabine. Il ricorrente ha chiesto in data 5 maggio 2006 l'autorizzazione di pubblica sicurezza ex art. 7 del d.l. n. 144/2005 e ha ottenuto in data 3 maggio 2006 l'autorizzazione comunale con prescrizioni ex art. 4 della l.r. n. 6/2006;

d) Nuga Sama Colin (ricorso n. 169/2007) in qualità di titolare dell'omonima ditta individuale gestisce dal 20 gennaio 2004 in viale Stazione un phone center di 79 mq con 12 cabine. Il ricorrente ha chiesto in data 23 settembre 2005 l'autorizzazione di pubblica sicurezza ex art. 7 del d.l. n. 144/2005 e ha ottenuto in data 24 aprile 2006 l'autorizzazione comunale con prescrizioni ex art. 4 della l.r. n. 6/2006;

e) la società Chaudry Munir Frutta e Verdura di Ullah Munir S.a.s. (ricorso n. 170/2007) gestisce dal 9 settembre 2005 in via Chiusure un phone center di 45,13 mq con 5 cabine. La ricorrente ha chiesto in data 12 aprile 2006 l'autorizzazione di pubblica sicurezza ex art. 7 del d.l. n. 144/2005 e ha ottenuto in data 11 aprile 2006 l'autorizzazione comunale con prescrizioni ex art. 4 della l.r. n. 6/2006;

f) la società Gemma Travel S.r.l. (ricorso n. 171/2007) gestisce dal 7 dicembre 2004 in corso Mameli un phone center di 52 mq con 14 cabine. La ricorrente ha chiesto in data 12 aprile 2006 l'autorizzazione di pubblica sicurezza ex art. 7 del d.l. n. 144/2005 e ha ottenuto in data 4 aprile 2006 l'autorizzazione comunale con prescrizioni ex art. 4 della l.r. n. 6/2006;

g) la società Sarpanch Market di Singh Bhulla & C. S.a.s. (ricorso n. 173/2007) gestisce dal 18 agosto 2005 in via Milano un phone center di 44 mq con 4 cabine. La ricorrente ha ottenuto in data 18 luglio 2006 l'autorizzazione di pubblica sicurezza ex art. 7 del d.l. n. 144/2005 e ha ottenuto in data 4 aprile 2006 l'autorizzazione comunale con prescrizioni ex art. 4 della l.r. n. 6/2006;

h) Mohammed Farid (ricorso n. 174/2007) in qualità di titolare della ditta individuale Loren Net & Tel di Mohammed Farid gestisce dal 14 aprile 2005 in via Crotte un phone center di 65 mq con 6 cabine. Il ricorrente ha ottenuto in data 9 dicembre 2005 l'autorizzazione di pubblica sicurezza ex art. 7 del d.l. n. 144/2005 e ha ottenuto in data 17 maggio 2006 l'autorizzazione comunale con prescrizioni ex art. 4 della l.r. n. 6/2006;

i) la società Amra Communication S.a.s. di Hossain Arif & C. (ricorso n. 175/2007) gestisce dal 20 ottobre 2004 in via Corsica un phone center di 50 mq con 12 cabine. La ricorrente ha ottenuto in data 12 giugno 2006 l'autorizzazione di pubblica sicurezza ex art. 7 del d.l. n. 144/2005 e ha ottenuto in data 18 maggio 2006 l'autorizzazione comunale con prescrizioni ex art. 4 della l.r. n. 6/2006.

3. — In ambito locale specifiche norme per i phone center sono state introdotte per la prima volta dalla ASL di Brescia con la deliberazione del direttore generale n. 372 del 4 maggio 2005, che ha integrato il regolamento

locale di igiene (RLI) di cui all'art. 9 della l.r. Lombardia 26 ottobre 1981, n. 64 («Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, per la tutela della salute nei luoghi di lavoro, per l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi veterinari e dei presidi multizonali di igiene e prevenzione»). In particolare la ASL ha modificato il titolo III del RLI («Ambienti confinati - Igiene edilizia») inserendo nel capitolo VIII («Locali di ritrovo e per pubblici spettacoli») il punto 3.8.5 («Requisiti igienici e di sicurezza dei locali da adibire a servizio di telecomunicazione accessibili al pubblico»).

4. — La disciplina introdotta dalla deliberazione della ASL n. 372/2005 ha stabilito che i phone center devono tra l'altro disporre dei seguenti requisiti:

- a) due bagni provvisti di antibagno, dei quali uno conforme alle norme sul superamento delle barriere architettoniche, anche nel caso in cui l'attività si svolga senza la presenza di personale (locali self-service);
- b) rispetto della normativa in materia di barriere architettoniche e presenza di almeno una postazione telefonica effettivamente fruibile dai disabili;
- c) cabine aventi tutte superficie minima di 1 mq;
- d) un percorso di esodo libero da qualsiasi ingombro e largo almeno 120 cm;
- e) uno spazio di attesa interno (provvisto di idonei sedili) con superficie pari ad almeno 12 mq.

Per i phone center già operanti al momento dell'entrata in vigore di questa disciplina è stato previsto l'obbligo di adeguamento ai nuovi requisiti strutturali e tecnologici nel termine di 12 mesi a pena di sospensione dell'attività.

5. — Il 22 marzo 2006 è entrata in vigore la l.r. n. 6/2006, la quale ha introdotto una disciplina organica dei phone center «nel quadro delle competenze della regione e dei comuni in materia di commercio» (art. 1). La nuova legge regionale regola la «cessione al pubblico di servizi di telefonia in sede fissa in locali aperti al pubblico» (art. 2) prevedendo tra l'altro un'autorizzazione comunale per lo svolgimento e il trasferimento di tale attività (art. 3 e 4) e definendo puntualmente i requisiti igienico-sanitari e della sicurezza dei locali (art. 8). In via transitoria è previsto che i titolari dei phone center già attivi si mettano in regola con le nuove prescrizioni e autorizzazioni in materia edilizia, urbanistica e igienico-sanitaria entro un anno dall'entrata in vigore della stessa l.r. n. 6/2006 (art. 12). Nel caso di mancato adeguamento entro tale termine è prevista la revoca dell'autorizzazione comunale (art. 9, comma 1, lett. c). Diversamente da altre ipotesi di revoca, dopo la fine del periodo transitorio ai comuni non è attribuito alcun potere di proroga dell'attività (art. 9, comma 2). Infine sotto il profilo urbanistico l'art. 7 della l.r. n. 6/2006, inserendo l'art. 98-bis nella l.r. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 («Legge per il governo del territorio»), ha disposto che i comuni in sede di approvazione dei documenti del piano di governo del territorio o tramite variante semplificata agli strumenti urbanistici esistenti individuino le zone in cui è ammessa la localizzazione dei phone center e ne definiscano la disciplina (con particolare riferimento alla disponibilità di parcheggi, alla viabilità di accesso e alla compatibilità con le attività insediate). Fino alla modifica urbanistica non è consentita l'apertura di nuovi phone center né la rilocalizzazione di quelli preesistenti.

6. — Per quanto riguarda i requisiti igienico-sanitari e della sicurezza dei locali l'art. 8 della l.r. n. 6/2006 stabilisce tra l'altro le seguenti prescrizioni:

- a) due bagni, dei quali uno a uso esclusivo del personale dipendente e uno riservato al pubblico, quest'ultimo anche esterno al locale nel caso di phone center già attivi purché situato in prossimità del locale e a uso esclusivo dello stesso (per gli esercizi con superficie superiore a 60 mq è richiesto un bagno ulteriore);
- b) rispetto della normativa in materia di barriere architettoniche e presenza di almeno una postazione telefonica effettivamente fruibile dai disabili;
- c) cabine aventi tutte superficie minima di 1 mq;
- d) un percorso di esodo libero da qualsiasi ingombro e largo almeno 120;
- e) uno spazio di attesa interno (provvisto di idonei sedili) con superficie pari ad almeno 9 mq fino a 4 cabine, aumentata di 2 mq per ogni cabina aggiuntiva.

7. — I requisiti posti direttamente dall'art. 8 della l.r. n. 6/2006 sono sovrapponibili e in alcuni casi identici a quelli del punto 3.8.5 del RLI introdotto dalla deliberazione della ASL n. 372/2005. La regione con la circolare congiunta della D.G. Sanità e della D.G. Commercio prot. H1.2006.0027733 del 5 giugno 2006 ha precisato (v. punto 3) che la presenza di un bagno a uso esclusivo del personale dipendente è necessaria anche quando nel phone center operi il solo titolare o un socio. Per quanto riguarda la revoca dell'autorizzazione comunale per mancato adeguamento ai requisiti di natura igienico-sanitaria entro il 22 marzo 2007 (art. 9, comma 1, lett. c della l.r. n. 6/2006) il punto 8 della circolare specifica che a tale data i phone center non adeguati sono tenuti alla cessazione immediata dell'attività.

8. — Seguendo formalmente la procedura tracciata dall'art. 9 della l.r. n. 64/1981 la ASL con la deliberazione del direttore generale n. 436 del 12 luglio 2006 ha modificato il RLI per recepire le prescrizioni introdotte

dall'art. 8 della l.r. n. 6/2006. L'obbligo di recepimento senza margini di discrezionalità è fissato direttamente dal comma 2 dell'art. 8 della l.r. n. 6/2006, in base al quale le prescrizioni del comma 1 del medesimo articolo «integrano le disposizioni contenute nei vigenti regolamenti locali di igiene».

9. — La tecnica utilizzata nella deliberazione n. 436/2006 consiste da un lato nella conferma delle prescrizioni della deliberazione n. 372/2005 identiche a quelle della l.r. n. 6/2006 e dall'altro nell'inserimento nel RLI delle ulteriori norme poste dalla legge regionale. Per le prime il termine di adeguamento è fissato in un anno dalla deliberazione n. 372/2005 (a cui occorre aggiungere il periodo di 120 giorni a disposizione dei comuni per il recepimento *ex art.* 9, comma 4 della l.r. n. 64/1981) e quindi scade il 1° settembre 2006, per le seconde scade invece il 22 marzo 2007 come previsto dall'art. 12 della l.r. n. 6/2006. Per il mancato adeguamento alle prescrizioni della deliberazione n. 372/2005 è confermata la misura della sospensione dell'attività, mentre per il mancato adeguamento alle disposizioni della l.r. n. 6/2006 è richiamata la disciplina prevista nella medesima legge regionale.

10. — La versione finale del punto 3.8.5 del RLI prevede (per quanto qui interessa) i seguenti requisiti igienico-sanitari e della sicurezza dei locali:

a) due bagni provvisti di antibagno, dei quali uno conforme alle norme sul superamento delle barriere architettoniche, anche nel caso in cui l'attività si svolga senza la presenza di personale, con l'obbligo di un ulteriore bagno per il pubblico qualora la superficie complessiva sia superiore a 60 mq, e con la possibilità per i phone center già attivi che il bagno riservato al pubblico sia esterno al locale purché situato in prossimità e a uso esclusivo dello stesso;

b) rispetto della normativa in materia di barriere architettoniche e presenza di almeno una postazione telefonica effettivamente fruibile dai disabili;

c) cabine aventi tutte superficie minima di 1 mq;

d) un percorso di esodo libero da qualsiasi ingombro e largo almeno 120 cm;

e) uno spazio di attesa interno (provvisto di idonei sedili) con superficie pari ad almeno 9 mq fino a 4 cabine, aumentata di 2 mq per ogni cabina aggiuntiva.

11. — Il comune non ha recepito la deliberazione della ASL n. 372/2005 nel termine di 120 giorni previsto dall'art. 9, comma 4 della l.r. n. 64/1981, ma la nuova disciplina è entrata ugualmente in vigore in ambito comunale alla scadenza del suddetto termine per effetto del comma 5 del medesimo art. 9. Con la deliberazione consiliare n. 192 del 29 settembre 2006 il comune ha poi provveduto a modificare il proprio RLI in senso conforme alla deliberazione della ASL n. 436/2006 come descritto sopra ai punti 9 e 10.

12. — Sulla base del RLI modificato il comune ha eseguito dei sopralluoghi nei phone center già attivi, tra cui quelli dei ricorrenti. La situazione accertata nel corso dei sopralluoghi è così sintetizzabile:

a) nell'esercizio di Ullah Ahsan (ricorso n. 166/2007) è presente un solo bagno, non esiste una postazione telefonica fruibile dai disabili, le cabine hanno le dimensioni di 90×90 cm ciascuna, il percorso di esodo è largo da 100 a 60 cm, e lo spazio di attesa è inferiore a quello minimo;

b) nell'esercizio di Muhammad Tariq (ricorso n. 167/2007) è presente un solo bagno (non adeguato ai disabili), manca una postazione telefonica fruibile dai disabili, le cabine hanno le dimensioni di 95×95 cm ciascuna, e lo spazio di attesa è insufficiente;

c) nell'esercizio di Khan Rubel (ricorso n. 168/2007) è presente un solo bagno (non adeguato ai disabili), manca una postazione telefonica fruibile dai disabili, le cabine hanno le dimensioni di 95×95 cm ciascuna, esiste un percorso di esodo adeguato per 7 cabine su 8, e lo spazio di attesa è inferiore a quello minimo;

d) nell'esercizio di Nuga Sama Colin (ricorso n. 169/2007) manca una postazione telefonica fruibile dai disabili, le cabine hanno le dimensioni di 95×95 cm ciascuna, e il percorso di esodo ha una larghezza inferiore a quella prescritta;

e) nell'esercizio della società Chaudry Munir Frutta e Verdura di Ullah Munir S.a.s. (ricorso n. 170/2007) vi è un bagno all'interno e uno all'esterno ma quest'ultimo non è ancora accessibile, non esiste una postazione telefonica fruibile dai disabili, le cabine hanno le dimensioni di 90×90 cm ciascuna, il percorso di esodo è largo 80 cm, e lo spazio di attesa è inferiore a quello minimo;

f) nell'esercizio della società Gemma Travel S.r.l. (ricorso n. 171/2007) è presente un solo bagno, non esiste una postazione telefonica fruibile dai disabili, le cabine hanno le dimensioni di 95×95 cm ciascuna, il percorso di esodo ha una larghezza inferiore a quella prescritta, e lo spazio di attesa vicino alle cabine è inferiore a quello minimo (esiste invece una sala di attesa al primo piano);

g) nell'esercizio della società Sarpanch Market di Singh Bhulla & C. S.a.s. (ricorso n. 173/2007) è presente un solo bagno (senza antibagno), non esiste una postazione telefonica fruibile dai disabili, le cabine hanno le dimensioni di 80×90 cm ciascuna, e il percorso di esodo misura 100 cm nel punto più stretto;

h) nell'esercizio di Mohammed Farid (ricorso n. 174/2007) non è rispettata la prescrizione sul numero dei bagni, non esiste una postazione telefonica fruibile dai disabili, le cabine hanno le dimensioni di 90×90 cm ciascuna, e lo spazio di attesa è inferiore a quello minimo;

i) nell'esercizio della società Amra Communication S.a.s. di Hossain Arif & C. (ricorso n. 175/2007) è presente un solo bagno (non adeguato ai disabili), non esiste una postazione telefonica fruibile dai disabili, le cabine hanno le dimensioni di 85×95 cm ciascuna, e lo spazio di attesa è inferiore a quello minimo.

13. — Una volta accertata la situazione descritta al punto 12 il comune attraverso il Settore Sportelli dell'edilizia e delle imprese ha ingiunto la sospensione immediata dell'attività dei ricorrenti per mancanza dei requisiti igienici e di sicurezza dei locali. Sono stati adottati i seguenti provvedimenti: *a)* ordinanza prot. n. 48970 del 9 novembre 2006 (ricorso n. 166/2007); *b)* ordinanza prot. n. 49752 del 20 novembre 2006 (ricorso n. 167/2007); *c)* ordinanza prot. n. 52444 del 28 novembre 2006 (ricorso n. 168/2007); *d)* ordinanza prot. n. 52439 del 28 novembre 2006 (ricorso n. 169/2007); *e)* ordinanza prot. n. 48486 dell'8 novembre 2006 (ricorso n. 170/2007); *f)* ordinanza prot. n. 52460 del 28 novembre 2006 (ricorso n. 171/2007); *g)* ordinanza prot. n. 49763 del 20 novembre 2006 (ricorso n. 173/2007); *h)* ordinanza prot. n. 42481 del 9 novembre 2006 (ricorso n. 174/2007); *i)* ordinanza prot. n. 48504 dell'8 novembre 2006 (ricorso n. 175/2007). In seguito il comune con provvedimento del responsabile del Settore Sportelli dell'edilizia e delle imprese prot. n. 55437/2006 del 22 dicembre 2006 ha differito il termine di sospensione per tutti i ricorrenti al 22 marzo 2007. In questo modo il comune ha fatto coincidere l'inibizione dell'attività dei phone center con la scadenza del termine di adeguamento fissato dall'art. 12 della l.r. n. 6/2006 cancellando le due fasi del periodo transitorio previste dalle deliberazioni della ASL n. 372/2005 e n. 436/2006 (v. sopra al punto 9).

14. — I ricorrenti hanno impugnato i provvedimenti di sospensione unitamente al RLI modificato. Tutti i ricorsi sono stati notificati il 18 gennaio 2007 e depositati il 16 febbraio 2007. I motivi alla base delle impugnazioni sono analoghi e tendono a dimostrare l'irragionevolezza della nuova disciplina (in particolare nei confronti dei phone center già attivi) e la disparità di trattamento rispetto ad altri soggetti. Poiché le nuove regole che incidono sull'attività dei ricorrenti sono state introdotte o confermate dalla l.r. n. 6/2006 è stata sollevata anche la questione di legittimità costituzionale di tale legge. Il comune si è costituito in tutti i giudizi chiedendo la reiezione delle domande dei ricorrenti. All'udienza dell'8 marzo 2007, con separate ordinanze cautelari, i provvedimenti impugnati sono stati sospesi in attesa della pronuncia della Corte costituzionale sulla questione che il T.a.r. Brescia solleva ora con la presente ordinanza.

15. — Da quanto esposto ai punti precedenti risulta che la ASL e il comune hanno recepito e applicato senza margini di discrezionalità la disciplina contenuta negli art. 8, 9 e 12 della l.r. n. 6/2006. La ASL con la deliberazione n. 372/2005 aveva anticipato in parte la successiva disciplina legislativa ma l'entrata in vigore della l.r. n. 6/2006 ha poi «cristallizzato» in una fonte di rango superiore le prescrizioni contenute nel RLI e ne ha specificato ulteriormente alcuni aspetti. I requisiti di cui il comune ha accertato la mancanza nei locali dei ricorrenti (v. sopra al punto 12) sono tutti previsti dall'art. 8 della l.r. n. 6/2006 (v. sopra al punto 6). Dopo l'entrata in vigore della l.r. n. 6/2006 sia la ASL sia il comune hanno quindi inteso applicare le prescrizioni imposte dalla legge regionale utilizzando il RLI come mera fonte di cognizione. Questa soluzione è del tutto coerente con il testo legislativo. La deliberazione della ASL n. 436/2006 richiama infatti l'art. 8, comma 2 della l.r. n. 6/2006, che esplicita la volontà del legislatore regionale di introdurre norme direttamente integrative dei RLI. A sua volta la deliberazione consiliare del comune n. 192/2006 nel fare proprio il contenuto della deliberazione della ASL n. 436/2006 ha chiarito che la modifica del RLI tiene conto dell'entrata in vigore della l.r. n. 6/2006. Un'ulteriore conferma del carattere immediatamente precettivo e vincolante della legge regionale può essere individuata nel provvedimento del comune del 22 dicembre 2006 che ha indicato nel 22 marzo 2007 la data di adeguamento per tutti i requisiti igienico-sanitari e della sicurezza dei locali, compresi quelli inizialmente introdotti dalla deliberazione della ASL n. 372/2005 (v. sopra al punto 13). Di qui la rilevanza nel presente giudizio della questione di legittimità costituzionale della l.r. n. 6/2006.

16. — Ancora sotto il profilo della rilevanza si deve sottolineare che la l.r. n. 6/2006 non prevede altri meccanismi di proroga al di fuori di quelli dell'art. 9, comma 1, lett. *a)*, *d)*, *e)*. Il presente giudizio riguarda invece i requisiti di cui alla lett. *c)*, per i quali è previsto il termine di adeguamento un anno dall'entrata in vigore della l.r. n. 6/2006. Tale termine (ossia il 22 marzo 2007) è ribadito anche dall'art. 12 (disciplina transitoria), al quale l'art. 9, comma 1, lett. *c)* fa espresso rinvio. In mancanza di adeguamento la revoca dell'autorizzazione è una conseguenza necessaria e non graduabile attraverso scelte discrezionali dell'amministrazione. Per i phone center già attivi che non siano in grado di adeguarsi ai nuovi requisiti l'alternativa alla chiusura è la «rilocalizzazione» nelle aree del territorio comunale individuate con la procedura di cui all'art. 98-*bis* della l.r. n. 12/2005 (introdotto dall'art. 7 della l.r. n. 6/2006). La legge regionale non rinvia però la chiusura dei phone center già attivi per tenere conto del tempo necessario alla modifica degli strumenti urbanistici e tantomeno consente una proroga per il reperimento di locali idonei nelle aree individuate dagli strumenti urbanistici modificati. Inoltre non valuta in alcun

modo i costi dello spostamento dell'attività e della perdita di avviamento e di opportunità economiche. Soprattutto la legge regionale attraverso il meccanismo di adeguamento-rilocalizzazione non consente di mantenere l'originaria ubicazione dei phone center sulla base di deroghe adottate previo esame in concreto dell'idoneità e della sicurezza dei locali da parte dell'autorità amministrativa. La questione di legittimità deve quindi essere rivolta direttamente contro le disposizioni legislative.

17. — Prima di affrontare i singoli profili di legittimità bisogna premettere che diversamente da quanto afferma l'art. 1 della l.r. n. 6/2006 la disciplina dei phone center non ricade nella materia del commercio. L'attività in questione non consiste infatti nella vendita di merci all'ingrosso o al dettaglio secondo le definizioni dell'art. 4 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 («Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59»), e non rientra neppure tra i settori del commercio definiti dall'art. 39 del d.lgs. 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»). Questi ultimi comprendono «l'attività di commercio all'ingrosso, commercio al minuto, l'attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, l'attività di commercio su aree pubbliche, l'attività di commercio dei pubblici esercizi e le forme speciali di vendita». La stessa l.r. n. 6/2006 all'art. 2, commi 1 e 2 precisa che oggetto della disciplina è la «cessione al pubblico di servizi di telefonia», definita come «ogni attività commerciale che importi una connessione telefonica o telematica allo scopo di fornire servizi di telefonia vocale indipendentemente dalle tecnologie di commutazione utilizzate». Il comma 3 dell'art. 2 vieta poi lo svolgimento nei phone center di attività ulteriori salvo l'installazione di distributori automatici. L'unica forma di vendita ammessa è quella che riguarda le schede telefoniche.

18. — La classificazione più adeguata dell'attività svolta dai phone center è pertanto quella di «servizio di comunicazione elettronica», categoria introdotta dall'art. 2, par. 1, lett. c) della dir. 7 marzo 2002 n. 2002/21/CE (direttiva quadro per le reti e i servizi di comunicazione elettronica). Secondo questa disposizione comunitaria sono servizi di comunicazione elettronica «i servizi forniti di norma a pagamento consistenti esclusivamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazioni elettroniche, compresi i servizi di telecomunicazioni e i servizi di trasmissione nelle reti utilizzate per la diffusione circolare radiotelevisiva». La definizione è riprodotta nell'art. 1, comma 1, lett. gg) del d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 («Codice delle comunicazioni elettroniche») nell'ambito del recepimento della dir. 2002/21/CE e delle altre disposizioni comunitarie che regolano la materia delle comunicazioni elettroniche (Dir. 2002/19/CE, 2002/20/CE e 2002/22/CE, tutte del 7 marzo 2002). Di conseguenza ai phone center si applicano i principi di derivazione comunitaria individuati dal d.lgs. n. 259/2003 a tutela dell'iniziativa economica e della concorrenza. In particolare l'art. 3, comma 2 del d.lgs. n. 259/2003 stabilisce che «la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, che è di preminente interesse generale, è libera e ad essa si applicano le disposizioni del Codice», mentre il successivo comma 3 precisa che «sono fatte salve le limitazioni derivanti da esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato, della protezione civile, della salute pubblica e della tutela dell'ambiente e della riservatezza e protezione dei dati personali, poste da specifiche disposizioni di legge o da disposizioni regolamentari di attuazione». L'art. 25, comma 1 del d.lgs. n. 259/2003 precisa ulteriormente che «l'attività di fornitura di reti o servizi di comunicazione elettronica è libera ai sensi dell'art. 3, fatte salve le condizioni stabilite nel presente Capo e le eventuali limitazioni introdotte da disposizioni legislative regolamentari e amministrative che prevedano un regime particolare per i cittadini o le imprese di Paesi non appartenenti all'Unione europea o allo Spazio economico europeo, o che siano giustificate da esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato e della sanità pubblica, compatibilmente con le esigenze della tutela dell'ambiente e della protezione civile, poste da specifiche disposizioni, ivi comprese quelle vigenti alla data di entrata in vigore del Codice».

19. — Da quanto esposto ai punti 17 e 18 discende che la regione dettando norme per i phone center non può esercitare la competenza legislativa esclusiva nella materia residuale del commercio *ex* art. 117, quarto comma della Costituzione ma deve limitarsi a questioni rientranti nella competenza concorrente nelle materie della tutela della salute, dell'ordinamento della comunicazione e del governo del territorio, secondo i criteri individuati dalla giurisprudenza costituzionale (v. C. cost. 27 luglio 2005, n. 336, punto 5). Costituiscono poi vincolo inderogabile per il legislatore regionale le norme statali a tutela della concorrenza *ex* art. 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione.

20. — Sotto quest'ultimo profilo si osserva che nessuna limitazione nei diritti può derivare dalla circostanza che i titolari o i gestori di phone center siano (come la maggior parte dei ricorrenti nel presente giudizio) cittadini extracomunitari. L'art. 46 par. 1 del Trattato CE consente un regime particolare per i cittadini stranieri solo qualora vi siano motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica. Un richiamo all'art. 46 par. 1 del Trattato CE è contenuto nell'art. 3 par. 1 della dir. 2002/20/CE, che vincola gli Stati a garantire la libertà di fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica. L'art. 25, comma 1 del d.lgs. n. 259/2003 deve essere interpretato in senso conforme. Nel caso dei phone center non vi sono comunque norme interne che prendano in considerazione in modo distinto i cittadini e gli stranieri. Per quanto riguarda l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza l'art. 7 del d.l. n. 144/2005 prevede delle verifiche non differenziate a seconda della cittadinanza. Anche per i citta-

dini extracomunitari quindi la liberalizzazione dei servizi di comunicazione elettronica può essere limitata solo in presenza di interessi di rilievo comunitario e costituzionale. Nel presente giudizio vengono in rilievo gli interessi collegati alla tutela della salute (in particolare sotto il profilo igienico-sanitario) di cui si occupano l'art. 8, l'art. 9, comma 1, lett. c) e l'art. 12 della l.r. n. 6/2006.

21. — Fatte queste premesse la legittimità costituzionale dell'art. 8, dell'art. 9, comma 1, lett. c) e dell'art. 12 della l.r. n. 6/2006 deve essere contestata in primo luogo con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto la legge regionale ha invaso un ambito di competenza proprio dell'amministrazione fissando minutamente i requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali e prevedendo un termine di adeguamento a pena di cessazione dell'attività. Le prescrizioni legislative hanno un grado di dettaglio pari (o superiore) a quello delle norme contenute nel RLI e sottraggono all'amministrazione il potere di effettuare valutazioni in concreto sulla presenza delle condizioni per la prosecuzione dell'attività. È vero che secondo la giurisprudenza costituzionale non esiste nell'ordinamento una riserva di amministrazione opponibile al legislatore e pertanto «non può ritenersi preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa» (C. cost. 16 febbraio 1993, n. 62, punto 6). Questo principio è tuttavia bilanciato dall'affermazione che una legge-provvedimento può essere censurata «per l'arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza della disciplina» (C. cost. 7 luglio 1995, n. 306, punto 2) e deve essere sottoposta a uno «scrutinio stretto» di costituzionalità «per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio» (C. cost. 26 maggio 1998, n. 185, punto 7). Nel caso in esame vi è un'evidente contraddizione tra l'impostazione della l.r. n. 64/1981 e quella della l.r. n. 6/2006. La prima ha assegnato alla giunta regionale la funzione di predisporre il regolamento tipo regionale (art. 53) rimettendo alle ASL il compito di elaborare il RLI e ai singoli comuni quello di recepirne la disciplina in ambito comunale con le necessarie specificazioni (art. 9). La seconda ha dettato una regolamentazione specifica dei phone center sotto il profilo igienico-sanitario e della sicurezza dei locali cancellando sia la funzione della giunta regionale sia il potere di elaborazione e adattamento delle ASL e dei comuni. Di questo cambio di impostazione non viene fornita alcuna giustificazione, né è dimostrato perché l'interesse pubblico esiga una regolazione di questo tipo di attività più stringente rispetto ad altri settori economici, e neppure è stato chiarito per quale motivo non sarebbe utile lasciare l'elaborazione delle norme alle cure dell'amministrazione come per la generalità dei locali aperti al pubblico. L'art. 1 della l.r. n. 6/2006, dedicato all'oggetto e alle finalità perseguite e quindi sede naturale della motivazione del provvedimento legislativo, si limita a richiamare le competenze legislative regionali in materia di commercio *ex art.* 117 della Costituzione e le competenze amministrative dei comuni nella stessa materia *ex art.* 118, secondo comma della Costituzione. Il primo richiamo non è però coerente con le categorie comunitarie, come si è visto sopra al punto 18, il secondo è in contrasto con la scelta di sottrarre ai comuni i margini di discrezionalità riconosciuti in relazione al RLI dall'art. 9 della l.r. n. 64/1981.

22. — Ancora con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, in particolare per quanto riguarda la questione dell'irragionevolezza della legge-provvedimento, deve essere censurato il carattere sostanzialmente retroattivo dell'art. 8 della l.r. n. 6/2006 in combinato con l'art. 9, comma 1, lett. c) e con l'art. 12. Di per sé, come ha affermato la giurisprudenza costituzionale, il divieto di retroattività della legge pur costituendo un fondamentale valore di civiltà giuridica non ha dignità costituzionale al di fuori dell'ambito penale. Tuttavia non devono essere sacrificati altri valori e interessi costituzionalmente protetti, tra cui «l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica che, quale essenziale elemento dello Stato di diritto, non può essere leso da disposizioni retroattive, le quali trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti» (C. cost. 4 novembre 1999, n. 416, punto 6.1; v. anche C. cost. 7 luglio 2006, n. 274, punto 6, nonché C. cost. 15 luglio 2005, n. 282, punto 3.2). Nei casi oggetto del presente giudizio le aspettative dei titolari e dei gestori dei phone center già attivi sono irragionevolmente frustrate. L'obbligo di adeguamento non prevede graduazioni che consentano la prosecuzione dell'attività in loco sulla base di un'autorizzazione in deroga ma lascia agli interessati la sola alternativa tra la cessazione dell'attività e la rilocalizzazione (v. sopra al punto 16). La legge regionale non prende in considerazione il fatto che subordinare la continuazione dell'attività al pieno rispetto di requisiti imposti *ex novo* può equivalere a una condizione impossibile quando le dimensioni dei locali siano particolarmente limitate (come nei casi trattati nel presente giudizio). D'altra parte la rilocalizzazione, una volta che gli strumenti urbanistici comunali abbiano individuato aree adatte, non costituisce un evento che si possa considerare normale o trascurabile nella vita dell'azienda. Anche ammesso poi che nelle predette aree vi siano locali idonei e che i proprietari siano disposti a venderli o a darli in locazione, il peso economico del trasferimento e la perdita di avviamento possono pregiudicare la ripresa dell'attività. Nei rapporti di durata è ragionevole preventivare dei costi per l'adeguamento delle strutture aziendali a eventuali norme più severe in materia di igiene e sicurezza ma le nuove prescrizioni della l.r. n. 6/2006 disegnano uno scenario del tutto estraneo all'affidamento dei titolari e dei gestori circa un aumento graduale e sostenibile degli oneri necessari per continuare lo svolgimento dell'attività.

23. — Su questo si innestano due profili di disparità di trattamento censurabili utilizzando ancora come parametri gli artt. 3 e 97 della Costituzione e come termini di paragone le altre disposizioni del RLI in vigore nel Comune di Brescia. Si osserva per inciso che il confronto tra norme di legge e di regolamento ai fini del giudizio

di legittimità costituzionale è imposto dalla natura di legge-provvedimento della l.r. n. 6/2006 nelle parti qui censurate (art. 8, art. 9, comma 1, lett. c, art. 12). Se non fosse possibile evidenziare questi aspetti si aggiungerebbe un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale consistente nella lesione del diritto di difesa *ex* art. 24 e 113 della Costituzione, in quanto la forma legislativa del provvedimento e la conseguente traslazione del diritto di difesa dall'ambito della giustizia amministrativa a quello della giustizia costituzionale (v. ancora C. cost. 16 febbraio 1993, n. 62, punto 6) si tradurrebbero in una riduzione degli argomenti a disposizione dei privati per tutelare la propria posizione.

24. — Il primo profilo di disparità di trattamento riguarda la disciplina transitoria. Come si è visto sopra ai punti 3 e 10 le prescrizioni della l.r. n. 6/2006 costituiscono una disciplina a se stante formalmente inserita nel RLI come punto 3.8.5 del capitolo VIII («Locali di ritrovo e per pubblici spettacoli») all'interno del titolo III («Ambienti confinati - Igiene edilizia»). Il capitolo I del titolo III contiene alcune disposizioni di carattere generale. Precisamente il punto 3.0.0 («Campo di applicazione») prevede che le norme del titolo III non si applicano alle «situazioni fisiche esistenti» salvo che sia espressamente disposto in senso contrario. Ancora più in dettaglio il punto 3.0.0 specifica poi che le disposizioni di carattere igienico-sanitario si applicano ai nuovi interventi edilizi, mentre nel caso di ristrutturazione di edifici esistenti sono ammesse deroghe in materia igienico-sanitaria purché si realizzi comunque un oggettivo miglioramento della situazione. In ogni caso è consentita l'autorizzazione di deroghe alle norme del RLI qualora siano raggiunti obiettivi equivalenti.

L'impostazione del RLI è quindi flessibile e ragionevole, specificamente nella parte in cui coglie la differenza tra i nuovi interventi edilizi e i lavori di ristrutturazione. Al contrario la l.r. n. 6/2006 pur imponendo opere rientranti nella categoria della ristrutturazione non consente di derogare ai requisiti igienico-sanitari per tenere conto dei limiti strutturali degli edifici. Un'ulteriore norma transitoria si trova nel titolo IV del RLI («Igiene degli alimenti e delle bevande») al punto 4.14.1 («Modalità di adeguamento»). Questa norma stabilisce che le attività già in essere devono adeguarsi alle nuove disposizioni del RLI nei termini e nei modi indicati dagli organi di vigilanza, con la possibilità di ottenere deroghe quando vi sia «comprovata impossibilità di realizzazione» purché le nuove soluzioni permettano di conseguire le medesime finalità delle norme derogate. Ne risulta che persino per gli stabilimenti di produzione e preparazione degli alimenti e per gli esercizi pubblici che praticano la somministrazione di alimenti e bevande (le principali attività disciplinate nel titolo IV del RLI) è previsto un criterio di gradualità nell'adeguamento ai nuovi requisiti con la possibilità di deroghe. E quindi ancora meno giustificabile che la l.r. n. 6/2006 abbia un approccio del tutto differente proprio mentre vieta di svolgere nei locali dei phone center attività di somministrazione e qualsiasi altra attività diversa dalla cessione al pubblico di servizi di telefonia (art. 2, comma 3).

25. — Il secondo profilo di disparità di trattamento (nonché di incongrua equiparazione di fattispecie diverse) può essere individuato direttamente nella disciplina a regime. L'art. 8 della l.r. n. 6/2006 prescrive (v. sopra al punto 6) due bagni (uno a uso esclusivo del personale dipendente e uno riservato al pubblico) e se il phone center ha superficie superiore a 60 mq è richiesto un bagno ulteriore. Una simile dotazione è paragonabile a quella richiesta per strutture con frequentazione molto superiore come i teatri, i cinema e i locali adibiti a pubblico spettacolo, per i quali il punto 3.8.2 del RLI («Servizi») prescrive 2 bagni per il pubblico fino a una capacità di 200 spettatori e un bagno ulteriore per ogni incremento di 100 spettatori. Un confronto può essere effettuato anche con gli esercizi di vendita o somministrazione di alimenti e bevande. Per i locali destinati alla vendita al pubblico il punto 4.3.2 del RLI («Caratteristiche strutturali degli esercizi di vendita al pubblico») prevede solamente un bagno a uso esclusivo degli addetti; per i ristoranti e locali assimilati il punto 4.5.6 RLI («Ristoranti trattorie, tavole calde, mense aziendali, refezioni scolastiche, laboratori con produzione di gelati e pasticceria in bar e gelaterie o assimilabili») richiede un bagno per i dipendenti e un bagno per il pubblico qualora la superficie sia pari o inferiore a 60 mq (con un ulteriore bagno nel caso di aumento della superficie); per i bar il punto 4.5.7 del RLI («Bar e tavole fredde e assimilabili») prevede requisiti analoghi a quelli dei ristoranti. Da questo quadro risulta che i phone center sono stati assimilati agli esercizi dove si svolge attività di somministrazione benché l'attività svolta e il tempo di permanenza del pubblico presentino problemi completamente diversi. La l.r. n. 6/2006 non ha poi tenuto conto del fatto che nei phone center non sono necessariamente presenti degli addetti, in quanto la fruizione dei servizi di comunicazione elettronica può avvenire anche con modalità self-service. È stata quindi trascurata la possibilità di graduare i requisiti alle effettive esigenze (si osserva che questo tipo di soluzione è stato invece adottato dal punto 4.5.15 del RLI per le strutture destinate all'agriturismo). Occorre poi sottolineare che l'art. 8 della l.r. n. 6/2006 indica quali requisiti ulteriori un percorso di esodo largo almeno 120 cm e uno spazio di attesa interno con superficie pari ad almeno 9 mq fino a 4 cabine (da aumentare di 2 mq per ogni cabina aggiuntiva). Requisiti altrettanto precisi non sono previsti per gli esercizi dove si svolge attività di somministrazione, mentre per l'attività di vendita il punto 4.3.2 del RLI prescrive che alla circolazione della clientela siano garantiti spazi liberi di larghezza non inferiore a 100 cm e una superficie calpestabile complessiva non inferiore a 8 mq.

26. — Un'ultima censura deve essere formulata con riferimento agli art. 3, 41 e 117 della Costituzione. Poiché l'attività dei phone center, come si è visto sopra al punto 18, ricade tra i servizi di comunicazione elettronica, i quali

hanno inquadramento e disciplina nel diritto comunitario, assume rilievo preminente la tutela della concorrenza quale materia-funzione attribuita in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato *ex art.* 117, secondo comma, lett. *e*) della Costituzione. A sua volta la concorrenza è uno strumento di garanzia e promozione della libertà di iniziativa economica riconosciuta dall'art. 41 della Costituzione (C. cost. 28 dicembre 2006, n. 450, punto 8.1; C. cost. 27 luglio 2004, n. 272, punto 3; C. cost. 16 dicembre 1982, n. 223, punto 2). Si è peraltro già evidenziato (v. sopra al punto 19) che le regioni possono incidere sulle attività economiche attraverso la competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute (compresi i profili igienico-sanitari) ai sensi dell'art. 117, terzo comma della Costituzione. La giurisprudenza costituzionale (v. ancora C. cost. 27 luglio 2004, n. 272, punto 3) precisa che le norme statali nel tutelare e promuovere la concorrenza devono utilizzare «forme adeguate e proporzionate» per non comprimere la potestà legislativa regionale. Lo stesso vale reciprocamente per la legislazione regionale quando all'interno di fattispecie complesse disciplina gli aspetti di propria competenza. La l.r. n. 6/2006 non si è però attenuta a questo principio e ha introdotto prescrizioni eccessivamente penalizzanti per gli operatori economici.

27. — In proposito deve essere segnalata prima di tutto l'inutile gravosità dell'obbligo di utilizzare cabine aventi superficie minima di 1 mq (v. sopra al punto 6). Una simile prescrizione può essere giustificata per i phone center non ancora attivi, che sono in grado di programmare l'acquisto della strumentazione tenendo conto dei nuovi requisiti dimensionali, ma comporta una duplicazione di costi per i gestori che operano ormai da tempo e hanno già sostenuto la spesa dell'investimento. La mancata previsione di un potere di deroga (da esercitare in concreto valutando l'adeguatezza delle dimensioni delle cabine esistenti) si traduce quindi in un ostacolo all'iniziativa economica (in questo settore definita libera dagli art. 3 e 25 del d.lgs. n. 259/2003) e ha effetti anticoncorrenziali, in quanto danneggia i gestori meno solidi economicamente. Anche i requisiti propriamente connessi a esigenze igienico-sanitarie e di sicurezza dei locali hanno effetti inibitori dell'iniziativa economica in assenza di un potere di deroga da esercitare in concreto. Il presupposto implicito della l.r. n. 6/2006 è che la natura degli interessi tutelati attraverso i nuovi requisiti non permetta di trovare un bilanciamento con le esigenze aziendali e i limiti fisici delle strutture. Si tratta però di un'impostazione rigida che non corrisponde ai principi della materia. In proposito si richiama come norma di confronto la disciplina transitoria del d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626 («Attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE, 90/679/CEE, 93/88/CEE, 95/63/CE, 97/42/CE, 98/24/CE, 99/38/CE, 99/92/CE, 2001/45/CE, 2003/10/CE e 2003/18/CE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro»). L'art. 31 del d.lgs. n. 626/1994 prescrive al comma 1 che «i luoghi di lavoro costruiti o utilizzati anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto devono essere adeguati alle prescrizioni di sicurezza e salute di cui al presente titolo entro il 1° gennaio 1997». Il successivo comma 4 precisa tuttavia che «ove vincoli urbanistici o architettonici ostino agli adeguamenti di cui al comma 1, il datore di lavoro, previa consultazione del rappresentante per la sicurezza, adotta le misure alternative di cui al comma 3» (ossia misure che garantiscano un livello di sicurezza equivalente). In definitiva nelle fasi di transizione devono essere preferite soluzioni adeguate ai casi concreti e non può essere esclusa la facoltà di introdurre deroghe a garanzia della prosecuzione in loco dell'attività economica.

28. — Sulla base di queste considerazioni sussistono i presupposti indicati dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per la proposizione della questione di legittimità costituzionale.

P. Q. M.

Previa riunione dei ricorsi, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli art. 3, 41, 97 e 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, dell'art. 9, comma 1, lett. c), e dell'art. 12 della l.r. 3 marzo 2006, n. 6, come precisato in motivazione.

Ordina la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone inoltre la notifica della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente della Regione Lombardia, e la comunicazione della medesima al Presidente del Consiglio regionale della Lombardia.

Così deciso in Brescia, nella Camera di consiglio del giorno 8 marzo 2007.

Il Presidente: MORRI

L'estensore: PEDRON

N. 642

*Ordinanza del 22 gennaio 2007 emessa dalla Corte di appello di Palermo
nel procedimento penale a carico di Pitarresi Serafino*

Reati e pene - Prescrizione - Modifiche normative comportanti termini di prescrizione più brevi - Disciplina transitoria - Inapplicabilità delle nuove norme ai processi già pendenti in appello, alla data di entrata in vigore della novella - Disparità di trattamento tra imputati - Violazione del principio di ragionevolezza.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Rilevato che il difensore di Pitarresi Serafino all'udienza del giorno 8 gennaio 2007 ha eccepito la incostituzionalità dell'art. 10, comma 3, legge 5 dicembre 2005, n. 251 per violazione dell'art. 3 Cost. perché derogherebbe ingiustificatamente al disposto dell'art. 2, quarto comma c.p. secondo cui «se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori sono diverse, si applica quelle le cui disposizioni sono più favorevoli al reo, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile»;

Letto il parere del procuratore generale;

Ritenuta la questione non manifestamente infondata, alla luce soprattutto della recente sentenza n. 393 della Corte costituzionale, in data 23 ottobre - 23 novembre 2006, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 10, comma 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, limitatamente alle parole «dei processi già pendenti in primo grado ove vi sia stata la dichiarazione di apertura del dibattimento, nonché ...»;

Rilevato, quindi, che la norma del codice penale più favorevole deve essere interpretata ed è stata costantemente interpretata dalla giurisprudenza di questa Corte (e da quella di legittimità), nel senso che la locuzione «disposizioni più favorevoli al reo» si riferisce a tutte quelle norme che apportino modifiche *in melius* alla disciplina di una fattispecie criminosa, ivi comprese quelle che incidono sulla prescrizione del reato»;

Rilevato che nel caso di specie l'art. 6 della legge n. 251/2005, risulta essere per il Pitarresi chiaramente più favorevole, poiché fissa il termine massimo di prescrizione in relazione al reato contestato al medesimo nella misura di anni sei, mentre *ex art.* 157 c.p., prima della modifica, il termine di prescrizione è di anni quindici;

Rilevato inoltre che la scelta del Legislatore di escludere la disciplina della legge n. 251 del 2005 per i «processi già pendenti in grado di appello» (art. 10, comma 3, legge n. 251/2005) non appare sorretta da giustificazioni di ordine logico, né appare ispirata a finalità tali da giustificare il diverso trattamento così riservato a diverse categorie di cittadini»;

P. Q. M.

Dichiara non manifestamente infondata la questione sollevata dal difensore di Pitarresi Serafino all'udienza del giorno 8 gennaio 2007 di illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, legge 5 dicembre 2005, n. 251 per violazione dell'art. 3 Cost. perché derogherebbe ingiustificatamente al disposto dell'art. 2, quarto comma c.p. secondo cui «se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile».

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Palermo, addì 22 gennaio 2007

Il Presidente: FERRERI

Il consigliere estensore: INGOGLIA

07C1132

N. 643

*Ordinanza dell'8 marzo 2007 emessa dal Tribunale di Grosseto - Sezione distaccata di Orbetello
nel procedimento penale a carico di Treggiari Adolfo*

Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con la sola pena pecuniaria ai sensi dell'art. 52, commi 1 e 2, lett. a), prima parte, d.lgs. n. 274/2000 - Termine minimo di prescrizione di sei anni per i delitti e di quattro anni per le contravvenzioni anziché di tre anni - Violazione del principio di ragionevolezza, per la disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per reati di maggiore gravità.

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

IL TRIBUNALE

Nel procedimento penale iscritto al numero di cui in epigrafe, a carico di Treggiari Adolfo in ordine al reato di cui all'art. 594 c.p.;

Sentite le parti, alla pubblica udienza dell'8 marzo 2007, ha dato lettura della seguente ordinanza.

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, primo comma, c.p., come sostituito dall'art. 6, legge 5 dicembre 2005, n. 251, in relazione all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede il termine minimo di prescrizione di anni sei per i delitti e di anni quattro per le contravvenzioni, anziché di anni tre, anche per i reati puniti con la sola pena pecuniaria ai sensi dell'art. 52 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274.

1) Esposizione dei fatti e rilevanza.

L'imputato è stato citato dinanzi a questo tribunale competente per rispondere del reato di cui all'art. 594 c.p. per aver offeso l'onore ed il decoro di Rogalla Jeannette.

Il delitto contestato rientra tra quelli indicati dall'art. 4, comma 1, lett. a), d.lgs. cit., ma la competenza appartiene a questo tribunale in composizione monocratica trattandosi di fatto commesso anteriormente al 2 gennaio 2002 (v. art. 64, comma 1). Tuttavia, debbono essere applicate le sanzioni previste per i reati di competenza del giudice di pace, stante il combinato disposto di cui agli artt. 63 e 64, comma 2, d.lgs. cit.

In particolare, deve applicarsi la sola pena pecuniaria della multa, ai sensi dell'art. 52, comma 2, lett. a), primo periodo, in quanto il delitto di cui all'art. 594 c.p. — contestato all'odierno imputato — è punito con la pena pecuniaria alternativa a quella detentiva non superiore nel massimo a sei mesi.

Nel presente giudizio sono applicabili le nuove disposizioni per effetto delle quali i termini di prescrizione risultino più brevi (v. art. 10, comma 3, legge n. 251 del 2005).

In punto di rilevanza, si osserva che l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale — nei termini di cui appresso — comporterebbe la prescrizione triennale del delitto per cui si procede, con la conseguenza che dovrebbe essere immediatamente pronunciata la sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato ai sensi dell'art. 129 c.p.p. (il termine massimo di tre anni e nove mesi è, infatti, ampiamente maturato, in quanto il reato risale al 7 maggio 2001) non risultando dagli atti l'evidenza della prova giustificativa di una pronuncia assolutoria più favorevole. Diversamente, sulla base del regime normativo vigente, la prescrizione non risulta maturata né con riferimento al termine di sei anni di cui al nuovo art. 157, primo comma, c.p., né con riferimento al regime normativo vigente all'epoca della commissione del fatto in quanto la prescrizione quinquennale è stata interrotta con il decreto di citazione a giudizio del 27 gennaio 2004, mentre il termine massimo di sette anni e mezzo (identico in relazione ad entrambe le discipline) non è ancora scaduto.

Di qui la rilevanza della questione fondata sui motivi che si vanno ad indicare.

2) Non manifesta infondatezza.

L'art. 157, quinto comma, c.p., come sostituito dall'art. 6, legge n. 251/2005, prevede la prescrizione triennale quando per il reato la legge stabilisce pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria.

I primi commentatori hanno subito evidenziato i problemi relativi all'esatta delimitazione del campo applicativo della norma.

Preso atto del silenzio dei lavori parlamentari sul punto, l'attenzione è stata accentrata sui reati di competenza del giudice di pace, in relazione alle sanzioni della permanenza domiciliare e del lavoro di pubblica utilità (v. artt. 52 e ss. d.lgs. n. 274/2000).

Tali sanzioni, in effetti, sono diverse dalle pene ordinarie di natura detentiva e pecuniaria, per cui è ravvisabile l'unico presupposto applicativo contemplato dalla disposizione di cui al nuovo art. 157, quinto comma, c.p., rappresentato per l'appunto dalla punibilità del reato per cui si procede con pene diverse da quelle tipiche.

Vi è, in realtà, chi ha obiettato che la disposizione *de qua* non può trovare applicazione in ordine alle pene applicabili dal giudice di pace stante il disposto di cui all'art. 58, comma 1, d.lgs. cit., in cui si stabilisce che per ogni effetto giuridico le pene dell'obbligo di permanenza domiciliare e del lavoro di pubblica utilità si considerano come pena detentiva della specie corrispondente a quella della pena originaria.

Tale obiezione, però, non appare condivisibile.

La norma di cui all'art. 58, infatti, prevede soltanto un'assimilazione quanto agli effetti giuridici, finendo però in tal modo per rimarcare, anziché per negare, la diversa natura giuridica delle pene applicabili dal giudice di pace rispetto alle ordinarie pene detentive.

Il Legislatore del 2005, emulando quello del 1981 (v. art. 57, legge n. 689/1981), ha dettato una norma di chiusura del sistema con l'intento di colmare i vuoti normativi che possono insorgere ogni qualvolta si debba fare applicazione di una disciplina dettata per le sole pene ordinarie (e non anche specificatamente per quelle diverse applicabili nei reati di competenza del giudice di pace). In effetti, il sistema giuridico penale è costruito attorno alle sanzioni ordinarie (di natura, pecuniaria e detentiva) per cui ogni qualvolta viene prevista una sanzione diversa da quella tipica si pongono problemi di coordinamento con i diversi istituti giuridici, e di qui l'esigenza di un criterio generale e suppletivo volto a risolvere i molteplici profili interpretativi che possono porsi. Tale disposizione, però, ha natura generale e suppletiva, nel senso che è applicabile tutte le volte in cui per un determinato effetto giuridico non sia ravvisabile una disciplina specifica dettata proprio in relazione alle pene diverse da quelle ordinarie.

Pertanto, la stessa disposizione non elimina affatto la diversità tra la sanzione atipica e quella detentiva ordinaria.

D'altra parte, quest'ultima conclusione trova sostegno anche in alcune disposizioni della stessa disciplina che regola il processo dinanzi al giudice di pace. Così, l'art. 56 d.lgs. cit. esclude la configurabilità del reato di evasione *ex art. 385 c.p.* in caso di violazione delle medesime pene atipiche, a dimostrazione del fatto che non vi è una equiparazione di esse ad ogni effetto giuridico alla pena detentiva.

Analogamente, la non sospensibilità ai sensi dell'art. 60 d.lgs. cit. deve giustificarsi anche in relazione alla diversità tra le pene c.d. paradedentive e quelle detentive ordinarie, posto che, diversamente, cioè laddove si volesse ravvisare una perfetta equiparazione tra di esse, si prospetterebbe probabilmente una questione di legittimità costituzionale della normativa speciale.

Si può allora concludere che l'art. 58 d.lgs. cit. non consente di affermare che le pene atipiche in questione sono pene detentive, trattandosi invece di pene diverse da quelle ordinarie, con la conseguenza che la stessa disposizione non è di per sé d'ostacolo alla applicabilità del nuovo art. 157, quinto comma, c.p. ai reati di competenza del giudice di pace.

Ed allora, tornando alle considerazioni di partenza, si deve affermare più in generale che la previsione di cui all'art. 58 comporta l'equiparazione, quanto agli effetti giuridici, della pena della permanenza domiciliare e di quella del lavoro di pubblica utilità alla pena detentiva, fatta eccezione per i casi in cui sia ravvisabile una specifica norma che disciplini in modo autonomo la pena diversa in relazione ad un determinato effetto giuridico.

Così, correttamente la suprema Corte, prima dell'entrata in vigore della legge n. 251/2005, ha affermato con orientamento consolidato che ai fini della determinazione del tempo necessario per la prescrizione dei reati attribuiti alla cognizione del giudice di pace, puniti con la pena pecuniaria o, in alternativa, con le sanzioni c.d. paradedentive, si doveva aver riguardo alla disciplina delle pene detentive ordinarie in virtù della disposizione di cui all'art. 58 d.lgs. cit. (v., per tutte, Cass. pen., sez. IV, 22 aprile 2004, n. 18640).

Tale orientamento, però, non può più essere invocato dopo la novella legislativa in esame, in quanto la norma di cui al nuovo art. 157, quinto comma, quanto agli effetti della determinazione del tempo necessario a prescrivere, assume i connotati di norma speciale prevalente rispetto alla disposizione generale di cui all'art. 58 d.lgs. cit.

Sotto altro profilo e sempre ai fini della individuazione del campo applicativo della disposizione in esame, è opportuno osservare che le pene diverse in questione, a differenza delle sanzioni sostitutive previste dalla legge n. 689/1981, non sono applicabili in via discrezionale alternativamente alla pena detentiva ordinaria, in quanto quest'ultima pena non è mai applicabile ai reati di competenza del giudice di pace. La mancanza di tale discrezionalità porta quindi a considerare le pene diverse come pene dirette.

Infine, può essere addotto un ulteriore argomento poggiante su una regola ermeneutica di conservazione della disposizione di legge, secondo cui la norma giuridica deve interpretarsi nel senso in cui possa avere qualche applicazione, anziché in quello secondo cui non ne avrebbe alcuna. Ebbene, coloro che sostengono la non applicabilità della disposizione di cui al comma quinto del nuovo art. 157 c.p. ai reati di competenza del giudice di pace sono costretti a riconoscere che la stessa norma non risulta applicabile ad altre fattispecie penali, per cui appare preferibile l'interpretazione che le riconosce un suo ambito applicativo.

Sotto altro profilo, c'è chi ha osservato, argomentando principalmente dal dato letterale, che la norma *de qua* si applica nelle ipotesi in cui il reato risulti punibile esclusivamente con pene diverse e non anche nei casi in cui la pena diversa sia applicabile in via alternativa rispetto a quella pecuniaria. Muovendo da tale premessa, si è quindi osservato che la stessa disposizione non potrebbe comunque trovare applicazione in ordine ai reati di competenza del giudice di pace in quanto, relativamente a questi ultimi, le pene diverse non sarebbero mai previste come pene principali esclusive, bensì sempre come alternative alla pena pecuniaria, con la conseguenza che il termine necessario a prescrivere dovrebbe comunque determinarsi con riferimento al regime previsto per le pene pecuniarie (nuovo art. 157, primo comma).

Quest'ultima osservazione non è condivisibile perché poggia su un assunto erroneo, in quanto non tiene conto dell'art. 52, comma 3, d.lgs. cit., che prevede che nei casi di recidiva reiterata infraquinquennale si deve applicare la pena della permanenza domiciliare o quella del lavoro di pubblica utilità, salvo che siano ritenute prevalenti o equivalenti le circostanze attenuanti.

Relativamente a quest'ultimo inciso, si sottolinea come il nuovo art. 157 c.p. stabilisce che il tempo necessario a prescrivere si determina senza tener conto delle circostanze attenuanti e delle aggravanti, fatta eccezione per le aggravanti per cui la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria e per quelle ad effetto speciale, nel qual caso si tiene conto dell'aumento massimo di pena previsto (secondo comma). Inoltre, il successivo terzo comma stabilisce che non si deve tener conto del giudizio di comparazione *ex art. 69 c.p.*

Ciò significa che in caso di contestazione della recidiva reiterata infraquinquennale in ordine ad un reato di competenza del giudice di pace, diverso da quelli di cui al primo comma ed al secondo comma, lett. *a*), primo periodo, dell'art. 52 (stante il disposto di cui al quarto comma), il tempo necessario a prescrivere deve essere determinato con esclusivo riferimento alle pene principali della permanenza domiciliare o del lavoro di pubblica utilità. Infatti, da un lato deve tenersi conto del trattamento sanzionatorio riservato alla ipotesi di contestazione della recidiva reiterata infraquinquennale in quanto si tratta di circostanza aggravante per cui viene prevista una pena diversa da quella ordinaria (nuovo art. 157, secondo comma) e, dall'altro, non può tenersi conto della prevalenza o della equivalenza con le attenuanti (stante il divieto di cui al terzo comma), con la conseguenza che, ai fini della determinazione del tempo necessario a prescrivere, si deve aver riguardo, in questi casi, solo alle pene diverse, anche nella ipotesi in cui il giudice, in sede di decisione, ritenga di risolvere la comparazione con le attenuanti con un giudizio di equivalenza o di prevalenza di queste ultime.

Risulta, pertanto, confutata l'affermazione secondo cui non vi sarebbe un caso in cui la prescrizione dei reati di competenza del giudice di pace deve essere determinata con riferimento esclusivo alle pene diverse da quelle ordinarie.

Ed allora, e con ciò si entra nel vivo della questione di non manifesta infondatezza, appare dimostrato che per le ipotesi più gravi di competenza del giudice di pace, in cui sia stata contestata la recidiva reiterata infraquinquennale, il tempo di prescrizione è pari a tre anni ai sensi del nuovo art. 157, quinto comma.

Pertanto, la fattispecie di cui all'art. 52, terzo comma, d.lgs. cit., può certamente costituire il termine di paragone a cui ancorare il giudizio di ragionevolezza ex art. 3 Costituzione, in quanto all'ipotesi più grave di competenza del giudice di pace è riservato un trattamento normativo persino più favorevole rispetto alle ipotesi meno gravi punite con la sola pena pecuniaria, con evidente violazione del principio di uguaglianza.

La Corte di cassazione, con ordinanza n. 29786/2006 (dep. 6 settembre 2006), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, comma 5, c.p. nella parte in cui prevede che quando per il reato la legge stabilisce pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria si applica il termine di tre anni.

La motivazione di tale pronuncia rappresenta pertanto una conferma della tesi sin qui esposta, secondo cui la norma di cui al nuovo art. 157, comma 5, si applica ai reati di competenza del giudice di pace, ma la stessa non appare invece condivisibile laddove ritiene la medesima previsione come «priva di razionalità intrinseca e tale da vulnerare il principio di ragionevolezza ed il canone della uguaglianza». A sommosso avviso di questo giudice, l'errore del giudice di legittimità è di prospettiva: il difetto di razionalità del sistema normativo introdotto dalla legge n. 251/2005, che sussiste e che è alla base anche di questa decisione, non deve condurre alla caducazione del quinto comma dell'art. 157 nella parte in cui prevede la prescrizione nel termine di tre anni in caso di reati puniti con pene diverse, bensì alla correzione del primo comma dello stesso articolo laddove prevede la prescrizione in sei anni o in quattro anni nei casi, rispettivamente, di delitti o di contravvenzioni assoggettati al trattamento sanzionatorio di cui all'art. 52, comma 1 e comma 2, lett. a), primo periodo.

Quest'ultima conclusione, in particolare, si impone per due ordini di ragioni.

In primo luogo, l'intervento correttivo proposto dalla suprema Corte con l'ordinanza sopra menzionata opererebbe *in malam partem*, dunque in contrasto con il noto principio valevole in ambito penale.

Inoltre, non appare neppure condivisibile quanto sostenuto dal giudice di legittimità secondo cui «l'aporia normativa che con essa (la disposizione oggetto di impugnativa, n.d.r.) si introduce nel sistema non può giustificarsi alla luce di nessun valore, esigenza o *ratio essendi* intrinseca alla disciplina che il Legislatore ha inteso novellare».

La previsione di un termine più breve per i reati di competenza del giudice di pace non è di per sé priva di logica, in quanto si deve ritenere che il Legislatore abbia voluto prevedere un termine di prescrizione più breve non soltanto in relazione alla minore gravità degli stessi illeciti penali, ma anche in considerazione della durata più breve delle indagini preliminari riguardo a tali procedimenti (v. art. 16, d.lgs. cit.). Secondo una certa ricostruzione, infatti, la *ratio* della disciplina della prescrizione dei reati risponde alla finalità sostanziale costituita dalla durata ragionevole del processo penale (v. Cass. pen, sez I, n. 172803/86), di modo che appare conforme a logica ritenere che il legislatore del 2005 abbia voluto stabilire un termine di prescrizione più breve in ordine ai reati assoggettati ad una disciplina procedimentale più celere e snella, qual è quella riservata ai reati di competenza del giudice di pace.

Pertanto, la previsione di un termine di prescrizione più breve relativamente all'intera categoria dei reati di competenza del giudice di pace non sarebbe affatto priva di razionalità, e dunque non costituirebbe alcuna violazione del parametro della ragionevolezza, in quanto il diverso trattamento rispetto agli altri reati di competenza del tribunale troverebbe giustificazione nella minore gravità dei primi e nella diversa durata delle indagini preliminari. Invero, l'aporia normativa è rappresentata dal combinato disposto dei commi primo e quinto dell'art. 157, e, particolarmente dalla esclusione da tale regime più favorevole proprio delle ipotesi meno gravi punite con la sola pena pecuniaria ai sensi dell'art. 52, comma 1 e comma 2, lett. a), prima parte, d.lgs. n. 274/2000. Ma tale discrasia non deve condurre alla eliminazione del nuovo regime di prescrizione (come prospettato nella ordinanza della Corte di cassazione), bensì all'allargamento del trattamento più favorevole a tutta la categoria dei reati di competenza del giudice di pace ivi comprese, ovviamente, le ipotesi meno gravi punite con la sola pena pecuniaria.

Tale risultato, pertanto, deve essere raggiunto non già con la caducazione del quinto comma dell'art. 157, bensì con la correzione del primo comma nel senso che qui si propone.

Nel presente giudizio, essendo stato contestato il reato di cui all'art. 594, comma 1, c.p., è prevista l'applicazione della sola pena pecuniaria ai sensi dell'art. 52, secondo comma, lett. a), prima parte. Di conseguenza, il tempo necessario a prescrivere va individuato con riferimento a quanto stabilito dall'art. 157, primo comma, c.p. stante l'inequivoco tenore letterale dell'inciso finale di quest'ultima norma, per cui — trattandosi di delitto — il termine minimo è fissato in sei anni.

3) Inammissibilità di una interpretazione adeguatrice.

Vi è anche chi ha osservato che — una volta ritenuta l'applicabilità del nuovo art. 157, quinto comma, alle pene diverse previste per i reati di competenza del giudice di pace — l'incongruenza normativa risultante dal diverso trattamento riservato ai reati puniti con la sola pena pecuniaria dovrebbe essere neutralizzata attraverso un'interpretazione analogica costituzionalmente orientata, nel senso che il regime normativo più favorevole dovrebbe essere esteso a tutti i reati di competenza del giudice di pace ivi compresi (a maggior ragione) quelli puniti con la sola pena pecuniaria.

La tesi, però, non appare condivisibile.

Non si ignora, infatti, che il divieto *ex art. 14* preleggi è ritenuto operativo solo nei casi di interpretazione *in malam partem*, ma l'ostacolo, nella fattispecie in esame, non è costituito dal divieto suddetto, bensì dalla previsione di cui all'art. 12, secondo comma, delle preleggi che subordina il ricorso all'interpretazione analogica ai casi in cui il giudizio non possa essere deciso sulla base di una precisa disposizione. Ebbene, come già rilevato, l'inciso finale del primo comma del nuovo art. 157 c.p. esclude in modo categorico il carattere «polisensu» della medesima disposizione necessario ai fini della ammissibilità di un'interpretazione adeguatrice (v. Cass., s.u., 31 marzo 2004, PEZZELLA; Cass., s.u., 30 maggio 2006, PELLEGRINO), posto che il Legislatore ha stabilito in maniera inequivoca che nei casi di reati puniti con la sola pena pecuniaria il termine minimo di prescrizione è di quattro anni se si tratta di contravvenzioni e di sei anni se si tratta di delitti, senza fare alcuna eccezione in ordine ai reati di competenza del giudice di pace. L'univoco tenore letterale della norma non consente una diversa interpretazione, secondo il noto brocardo *in claris non fit interpretatio*.

Va da sé, però, che l'attuale regime normativo è palesemente affetto da irragionevolezza, in quanto i reati meno gravi di competenza del giudice di pace puniti con la sola pena pecuniaria restano sempre soggetti al termine di prescrizione di cui al primo comma dell'art. 157 c.p. (quattro anni se contravvenzioni e sei anni se delitti) anche quando siano commessi dai recidivi reiterati infraquinquennali, stante il disposto di cui all'art. 52, quarto comma, mentre i più gravi reati di cui all'art. 52, secondo comma lett. a), secondo periodo, lett. b) e c), allorché sia stata contestata la recidiva reiterata infraquinquennale, sono soggetti alla prescrizione triennale stante il combinato disposto di cui agli artt. 52, terzo comma, d.lgs. cit., e nuovo art. 157, secondo, terzo e quinto comma, c.p.

Pertanto, nella impossibilità di una diversa interpretazione costituzionalmente orientata, la questione va rimessa al Giudice delle leggi.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 e segg. legge n. 87 del 1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, primo comma, c.p., come sostituito dall'art. 6, legge 5 dicembre 2005, n. 251, in relazione all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede il termine minimo di prescrizione di anni sei per i delitti e di anni quattro per le contravvenzioni, anziché di anni tre, anche per i reati puniti con la sola pena pecuniaria ai sensi dell'art. 52, primo e secondo comma, lett. a), prima parte, d.lgs. n. 274/2000;

Sospende il giudizio in corso e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Orbetello, addì 8 marzo 2007

Il giudice: COMPAGNUCCI

07C1133

N. 644

Ordinanza del 13 maggio 2004 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli sui ricorsi riuniti proposti dal Banco di Napoli S.p.a. (ora San Paolo IMI - Banco di Napoli S.p.a.) contro Direzione regionale delle entrate della Campania (ora Agenzia delle entrate - Napoli 1) ed altre.

Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Ricorso avverso silenzio rifiuto formatosi su istanza di rimborso di IRAP asseritamente non dovuta - Aliquota applicabile a banche, società finanziarie ed imprese di assicurazione - Determinazione transitoria, nonché successiva tendenziale stabilizzazione, in misura maggiore rispetto all'aliquota base ed all'aliquota applicabile al settore agricolo - Imposizione al solo settore finanziario dell'onere di sostenere il carico delle agevolazioni riconosciute al settore agricolo - Contrasto con i principi di uguaglianza, di proporzionalità dell'imposizione tributaria rispetto alla capacità contributiva e di generalità dell'obbligo di concorso alla copertura delle spese pubbliche.

- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 45, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 15396/01 depositato il 30 luglio 2001 avverso silenzio rifiuto istanza rimb. n. IRAP anno 99 IRAP 1999, contro Agenzia entrate - Direzione regionale Campania (Sez. Napoli) proposto dal ricorrente: Banco di Napoli S.p.A. X uff. 20 luglio 2001, via Toledo n. 177/178 - 80132 Napoli, difeso da: avv. Ezio Palmarini, avv. Pasquale Del Vecchio, via Toledo n. 177 - 80100 Napoli; altre parti coinvolte: Centro di servizio, via degli Uffici Finanziari - 84100 Salerno; Regione Toscana - 50100 Firenze; Regione Umbria - 06100 Perugia; Regione Sardegna - 09100 Cagliari; terzi chiamati in causa: Ag.Ent.II.DD. Napoli II ufficio, piazza Bovio n. 22 - 80100 Napoli; difeso da: avv. Ezio Palmarini, avv. Pasquale Del Vecchio, via Toledo n. 177 - 80100 Napoli; Regione Abruzzo - 67100 L'Aquila; Regione Basilicata - 85100 Potenza; Regione Calabria - 88100 Catanzaro; Regione Campania - 80100 Napoli; Regione Emilia-Romagna - 40100 Bologna; Regione Lazio - 00100 Roma; Regione Lombardia - 20100 Milano; Regione Marche - 60100 Ancona; Regione Molise - 86100 Campobasso; Regione Puglia - 70100 Bari.

Svolgimento del processo

Con ricorso ritualmente notificato all'Agenzia delle entrate - D.R.E. per la Campania, all'Agenzia delle entrate - II Ufficio imposte dirette di Napoli, all'Agenzia delle entrate - Centro di Servizio delle imposte dirette e indirette di Salerno nonché nei confronti delle regioni così come in epigrafe riportate, e tempestivamente depositato alla segreteria della Commissione ed iscritto al n. 15398/01 il Banco di Napoli S.p.a., ora Sanpaolo IMI Banco di Napoli S.p.a., rappresentato e difeso dagli avv. Ezio Palmarini e Pasquale Del Vecchio dell'Avvocatura del Banco di Napoli S.p.a., e tutti elettivamente domiciliati presso la sede della società in Napoli alla via Toledo n. 177, proponeva ricorso avverso il silenzio-rifiuto a seguito di istanza di rimborso somme, per l'anno di imposta 1998.

L'istituto di credito dichiarava in linea preliminare di aver corrisposto al concessionario della riscossione di Napoli, per l'accredito alla tesoreria competente, l'imposta regionale sulle attività produttive per l'esercizio 1998, in misura di complessive lire 57.501.545.000 di cui lire 24.688.344.000 a titolo di primo acconto in data 12 giugno 1998 e lire 24.688.344.000 a titolo di secondo acconto in data 30 novembre 1998, come da allegate copie del mod. F24, oltre un saldo di lire 8.124.857.000 corrisposto in data 3 giugno 1999 come da mod. F24 allegati.

L'importo versato era stato calcolato applicando al valore della produzione netta realizzata pari a lire 1.064.843.373.000, determinato in applicazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 446/1997, l'aliquota del 5,4% fissata in via transitoria dall'art. 45, comma 2, del citato d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, così come modificato dall'art. 6, comma 17, lettera b), della legge n. 488/1999.

In ogni modo l'istituto di credito dichiarava che nella determinazione dell'imponibile di cui sopra erano stati commessi errori materiali che avevano comportato un versamento in eccesso per un importo di lire 483.500.000 e la somma versata di lire 57.501.545.000 era stata ripartita tra le diverse regioni interessate.

Con altro ricorso ritualmente notificato ai soggetti di cui sopra e tempestivamente depositato alla segreteria della Commissione ed iscritto al n. 15396/01 il Banco di Napoli S.p.A. — ora Sanpaolo IMI S.p.a. —, come sopra rappresentato e difeso, proponeva analoga opposizione avverso il silenzio-rifiuto a seguito di istanza di rimborso somme per l'anno di imposta 1999.

In quest'ultimo ricorso l'istituto di credito dichiarava di aver corrisposto al concessionario per la riscossione di Napoli, per l'accredito alla tesoreria competente, l'imposta regionale sulle attività produttive per l'esercizio 1999, in misura complessiva di lire 56.351.514.000 di cui lire 22.540.606.000 a titolo di primo acconto in data 30 giugno 1999 e lire 33.810.908.000 a titolo di secondo acconto in data 30 novembre 1999 come da mod. F24 allegati.

L'importo versato era stato calcolato con i criteri di cui al precedente ricorso su una produzione netta realizzata pari a lire 812.217.586.000 ed era stato versato in eccesso un importo di lire 284.000.000, mentre la somma di lire 56.351.514.000 era stata suddivisa tra le diverse regioni interessate.

Nei due ricorsi l'istituto sosteneva che la normativa del decreto legislativo che determinava la misura dell'aliquota IRAP dovuta dalla banca era in contrasto con i principi della Costituzione ed in particolare con gli artt. 3 e 53 della Carta costituzionale, sia sotto il profilo della corrispondenza dell'imposizione alla capacità contributiva, che sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza ed il principio della generalità dell'obbligo tributario.

L'imposta dovuta dalla banca, alla stregua dell'imposta dovuta da altri soggetti, doveva calcolarsi con l'applicazione di un'aliquota del 4,25% sull'imponibile rappresentato dalla capacità contributiva, così come determinato dalla legge e cioè sul valore netto della produzione e pertanto l'imposta dovuta per l'anno 1998 ammontava a lire 45.255.843.000 e quindi l'Erario e gli enti percepenti dovevano restituire l'importo di lire 12.245.702.000, indebitamente versati, oltre a rimborso della somma di lire 483.500.000, versata per errore materiale, e per l'anno 1999 l'imposta dovuta ammontava a lire 43.859.750.000 e quindi l'Erario e gli enti percepenti dovevano restituire l'importo di lire 12.491.764.000, indebitamente versati, oltre a rimborso della somma di lire 284.000.000, versata per errore materiale.

La banca ricorrente si riportava alla decisione 21 maggio 2001, n. 157 con la quale la Corte costituzionale aveva ritenuto conformi ai principi costituzionali le norme istitutive della nuova imposta con particolare riferimento alla disciplina della determinazione della base imponibile del valore della produzione netta, così come determinato dagli artt. 4-5-6-7 e segg. del d.lgs. n. 446/1997, ma riteneva che la legge potesse possedere ancora altri elementi di incostituzionalità sotto un diverso aspetto e ricordava che l'art. 45 della stessa legge, recante disposizioni transitorie, prevedeva diverse aliquote calcolate sul valore della produzione netta a secondo dei settori in cui l'impresa operava e precisamente le aliquote erano state fissate al 3% per l'agricoltura, al 5% per le banche, le assicurazioni e altri intermediari finanziari e al 4,25% sui restanti settori.

Per di più, il comma 17 dell'art. 6 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, aveva modificato le dette aliquote ed aveva stabilito per le banche e gli altri istituti finanziari o intermediari, un'aliquota per l'anno 1998 pari al 5,4% e per i due periodi successivi del 5% e del 4,7%.

La disparità di trattamento secondo la banca ricorrente era dovuta alla necessità di dover ricoprire un mancato gettito di imposte da parte del settore dell'agricoltura, facendo gravare tale mancato gettito esclusivamente a carico delle banche e di altri istituti del settore. Ciò poteva rilevarsi dalla nota tecnica allegata allo schema di decreto legislativo ove tra l'altro era riportato che l'aliquota del 4,25% rappresentava l'aliquota media che permetteva di ottenere il gettito necessario per compensare le mancate entrate dovute all'abolizione dei tributi e contributi già esistenti, mentre la maggiore aliquota applicata al settore bancario doveva sopperire il mancato gettito proveniente dal settore agricolo.

L'applicazione alle imprese del settore di intermediazione finanziaria di un'aliquota più pesante di quella prevista in via generale, si traduceva in una evidente violazione del principio costituzionale di uguaglianza (art. 3), del principio di proporzionalità dell'imposizione tributaria alla capacità contributiva del contribuente (art. 53) e del principio di generalità dell'obbligo di concorrere alla copertura delle spese pubbliche.

Tanto premesso l'istituto chiedeva di dichiarare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del richiamato art. 45 del d.lgs. n. 446/1997, per le motivazioni di cui sopra, con la conseguente sospensione del giudizio e la remissione degli atti alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Nel merito richiedeva il rimborso delle somme versate in eccedenza e nell'ipotesi di accoglimento del ricorso, alla condanna degli enti percepenti dell'importo di lire 12.245.702.000.

Si costituiva ritualmente l'Ufficio il quale in linea preliminare eccepiva la decadenza dell'istanza di rimborso, sostenendo che l'istanza era stata presentata in data 6 dicembre 2000 mentre i versamenti erano stati effettuati in

data 12 giugno 1998, 31 novembre 1998, 30 giugno 1999 e quindi per lo meno per i primi due versamenti era intervenuta la decadenza poiché l'art. 38 del d.P.R. n. 602/1973 prevedeva il termine di mesi diciotto per proporre l'istanza di rimborso.

Nel merito, evidenziava che la Corte costituzionale con la sentenza del 21 maggio 2001, n. 156 aveva ritenuto conforme ai principi costituzionali le norme istitutive dell'IRAP con riferimento in particolare alla disciplina della determinazione della base imponibile nonché delle aliquote. Ricordava che le agevolazioni e i benefici tributari costituivano scelte del legislatore al quale in ultima analisi spettavano le scelte in materia economica e tributaria in vista di specifiche esigenze di politica economica e sociale (Corte costituzionale 17 dicembre 1987, n. 443).

Evidenziava, infine, che il ricorrente non aveva dimostrato l'esistenza di presunti errori per cui non poteva farsi luogo al rimborso richiesto.

Si costituiva altresì la Regione Lazio la quale, in linea preliminare, eccepiva la sua carenza di legittimazione passiva in quanto era del tutto estranea al rapporto tributario, sostenendo in ogni caso che l'IRAP pur essendo devoluta alle regioni era un'imposta che riguardava lo Stato e non le singole regioni e pertanto qualsiasi doglianza doveva essere rivolta all'amministrazione tributaria centralizzata.

Nel merito, dichiarava i rilievi di costituzionalità avanzati dall'istituto come non rilevanti e chiedeva il rigetto del ricorso.

La Commissione, in pubblica udienza, udito il relatore, nonché l'istituto di credito e l'Agenzia delle entrate, assente il rappresentante della Regione Lazio, riservava la decisione. Successivamente in data odierna, sciogliendo la riserva, abbinava per ragioni soggettive ed oggettive i detti ricorsi, riunendo il ricorso R.G. n. 15398/01 al ricorso R.G. n.15396/01, ed emetteva la seguente decisione.

Motivi della decisione

La Commissione giudica rilevante e non manifestamente infondata la proposta eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 45, comma secondo, del d.lgs. n. 446/1997, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione della Repubblica italiana.

Il comma 1 dell'art. 2 d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 considera presupposto dell'imposta «l'esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata diretta alla produzione e allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizio»; il tributo pertanto presuppone una nuova teoria della capacità contributiva che non sarebbe più rappresentata dal reddito, dal consumo, dagli incrementi di valore del patrimonio bensì dal dominio sui fattori della produzione e dalla potenzialità economica e produttiva dell'impresa. In altre parole è stato introdotto il concetto di capacità contributiva reale, cosa diversa dalla capacità contributiva personale. Il carattere reale dell'imposta fa sì che il tributo colpisce il valore della produzione certa (valore aggiunto) quale espressione della differenza tra i ricavi complessivi ed i costi per l'acquisizione di beni e servizi, definiti anche consumi intermedi inerenti agli acquisti.

Tale capacità contributiva intesa sotto il profilo «reale» è stata ritenuta legittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 156 depositata il 21 maggio 2001.

In detta sentenza la Corte ha affermato che rientra nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della arbitrarietà, la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto alla obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice che sia rilevatore di ricchezza e non soltanto del reddito individuale; in altre parole la Corte ha individuato quale nuovo indice di capacità contributiva, diverso da quello utilizzato ai fini di ogni altra imposta, il valore aggiunto prodotto dalle attività autonomamente organizzate e di conseguenza ha ritenuto sotto questo aspetto la legittimità costituzionale della legge.

I ricorrenti, però, ritengono che la legge dell'IRAP possa presentare profili di illegittimità costituzionale nella differenza di aliquote imposte dall'art. 45 della suddetta legge il quale prevede, se pure in via transitoria, aliquote differenziate tra il settore agricolo e quello della intermediazione finanziaria.

Il ragionamento seguito mette in evidenza che una volta stabilita la capacità contributiva che nella legge in questione è rappresentata dal valore aggiunto, ogni diversificazione delle aliquote, imposte sulla stessa capacità contributiva, rappresenta un'illegittimità o quanto meno un criterio arbitrario che cozza contro gli artt. 3 e 53 della Costituzione.

Invero, l'Istituto ricorrente si riporta alla relazione governativa allo schema di decreto legislativo nella quale si legge che si è constatato che il settore dell'intermediazione finanziaria godrebbe, mediamente di uno sgravio consistente, mentre i prodotti agricoli soffrirebbero di un aggravio significativo.

Tenuto conto anche che il primo settore è interessato anche da altri provvedimenti agevolativi connessi con la sua ristrutturazione, mentre il secondo è stato recentemente oggetto di inasprimenti, si è deciso di applicare le aliquote difformi da quella base prevedendo comunque un graduale riallineamento verso tale aliquota.

È bene ricordare che l'IRAP ha sostituito alcuni tributi ma ha avuto come obiettivo finale che il gettito della nuova imposta doveva essere uguale al gettito dei tributi eliminati e che l'aliquota base (4,25%) rappresentava l'aliquota di equilibrio per il settore privato dell'economia e cioè permetteva di ottenere il gettito necessario per compensare le mancate entrate dovute all'abolizione dei tributi e contributi prima esistenti.

Nell'ambito di tale criterio, però, il legislatore ha inteso effettuare una redistribuzione tra i settori produttivi stabilendo tra essi diverse aliquote minori o maggiori dell'aliquota base in modo però che l'importo del gettito finale non cambiasse. In detta ottica, il richiamato art. 45 fissa un'aliquota del 3% per l'agricoltura e un'aliquota al 5% per il settore bancario e intermediazione finanziaria, aliquota che poi con la legge n. 488/1999 è stata ulteriormente aumentata, anche se in via transitoria, al 5,4%.

La Commissione da tali considerazioni deduce che vi è una disparità di trattamento delle prestazioni tributarie che invero non trova alcuna giustificazione e sembra contenere i criteri di arbitrarietà che la Corte costituzionale ha sottolineato che il legislatore deve comunque evitare.

Una volta che è stata stabilita la capacità contributiva nell'ambito della legge IRAP, intesa come valore aggiunto, espressione della differenza tra i ricavi e i costi, ogni altra differenziazione di aliquote tra i vari settori risulta essere illegittima in quanto vi è un settore che è sottoposto ad una pressione tributaria maggiore (banche ed intermediari finanziari) e un settore che viene agevolato nella imposizione delle aliquote (agricolo), senza un razionale motivo.

La Commissione è consapevole inoltre che la stessa Corte costituzionale ha dichiarato legittime le disposizioni legislative che contemplavano agevolazioni e benefici tributi di qualsiasi specie in quanto esse disposizioni costituiscono il risultato di scelte del legislatore al quale soltanto spetta di valutare e decidere non solo in ordine all'*an* ma anche al *quantum* ed ogni altra modalità e condizione afferenti alle determinazioni di dette agevolazioni (Corte costituzionale 21 gennaio 1988, n. 52), così come rientra nella discrezionalità del legislatore limitare ad alcuni soggetti determinate agevolazioni fiscali in vista di specifiche esigenze di politica economica e sociale (Corte costituzionale 17 dicembre 1987, n. 543).

Tali legittime possibilità di scelte, però, riguardano le agevolazioni e benefici tributari, ma non riguardano il caso contrario, allorché il legislatore richiede sacrifici esclusivamente a carico di determinati settori produttivi, pur rimanendo identica la capacità contributiva, al fine di determinare un equilibrio di gettito finanziario carente per le agevolazioni concesse ad altri settori di pari capacità contributiva.

L'illegittimità dell'art. 45 del d.lgs. n. 446/1997 è riscontrabile sotto il profilo della imposizione di un'aliquota maggiore sulla base della stessa capacità contributiva intesa come capacità reale ai soli settori della banca e delle intermediazioni finanziarie. Il suddetto articolo viola gli artt. 3 e 53 della Costituzione riconducibili al principio che «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva»: da un lato viene imposto alle imprese del settore finanziario un prelievo maggiore rispetto agli altri settori, se pure a pari capacità contributive; dall'altro l'onere di finanziamento di interventi a sostegno di una particolare categoria viene posto a carico soltanto di alcuni dei soggetti dell'imposta, esonerandone tutti gli altri.

P. Q. M.

La Commissione, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, giudica rilevante e non manifestamente infondata la proposta eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 45, secondo comma, del d.lgs. n. 446/1997, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione della Repubblica italiana.

Sospende il giudizio in corso e si riserva ogni altra pronuncia in rito e in merito.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale con la prova delle notificazioni e comunicazioni di cui all'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Napoli, addì 15 aprile 2004 - 13 maggio 2004

Il Presidente: BOCCIA

Il relatore: CORRADO

N. 645

*Ordinanza del 9 maggio 2007 emessa dal G.U.P. del Tribunale di Genova
nel procedimento penale a carico di Corradino Michele*

Reati e pene - Recidiva - Determinazione della pena - Previsione di un aumento obbligatorio fisso - Mancata previsione che la pena possa essere aumentata «fino alla» misura indicata dal legislatore - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto a condizioni soggettive analoghe - Lesione dei principi di personalità della responsabilità penale e della funzione rieducativa della pena.

- Codice penale, art. 99, commi primo, terzo e quarto, come modificato dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, 25 e 27.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza *ex art.* 23 legge 11 marzo 1953 n. 87.

Il 24 febbraio 2007 Corradino Michele fu tratto in arresto per violazione dell'art. 73 d.P.R. n. 309/1990 perché trovato in possesso di 149,607 grammi di sostanza contenente eroina (gr. 32,61 di principio attivo). L'arresto fu convalidato e il Corradino fu sottoposto alla misura cautelare della custodia in carcere.

Con atto depositato il 15 marzo 2007 il p.m. chiese il giudizio immediato, la richiesta fu accolta dal g.i.p. e l'odierno imputato fu citato a comparire di fronte al Tribunale di Genova in composizione monocratica per il giudizio immediato.

Il 16 aprile 2007, a mezzo del difensore munito di procura speciale, Michele Corradino chiese che il procedimento a suo carico fosse definito dal g.i.p. nelle forme del giudizio abbreviato.

Il giudizio abbreviato fu fissato con decreto lo stesso giorno 16 aprile per l'udienza del 9 maggio, quando si è svolto alla presenza dell'imputato, che è tuttora detenuto per questa e per altra causa.

Ad avviso di questo giudice, le emergenze degli atti conducono ad un'affermazione di penale responsabilità del Corradino, che deteneva un quantitativo non certo modico di sostanza stupefacente, l'aveva occultata nella biancheria e, quando fu bloccato a Genova dalla p.g., stava scendendo da un taxi proveniente da Milano. La circostanza che, come dichiarato dal tassista, Corradino gli avesse versato 260,00 euro in contanti per essere condotto da Milano a Genova consente di escludere che la sostanza sequestrata potesse costituire (come l'imputato ha sostenuto nel corso dell'udienza di convalida) una scorta acquistata per uso personale. Ed infatti, quand'anche si fosse trattato di un acquisto a prezzo particolarmente vantaggioso, ogni vantaggio economico sarebbe stato annullato dal costo del viaggio, un costo che solo la previsione di consistenti guadagni, consentiva di affrontare. La quantità complessiva della sostanza sequestrata (con la quale avrebbero potuto essere confezionate parecchie dosi), ne conferma la destinazione all'uso di terzi.

Il p.m. ha contestato all'imputato la recidiva reiterata, specifica ed infraquinquennale di cui all'art. 99 comma 4 c.p. Tale circostanza aggravante soggettiva è certamente sussistente giacché Corradino Michele ha riportato numerosissime condanne per gravi reati contro il patrimonio e contro la persona a partire dal 1997 (quando ancora era minorenne) e fino al 2004 (l'ultima condanna, per violazione dell'art. 385 c.p., risale al 23 settembre 2004).

Per determinare l'entità della pena da infliggere a Corradino Michele questo giudice deve dunque applicare l'art. 99 c.p., che, come noto, è stato modificato dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005 n. 251 (c.d. ex Cirielli).

Per effetto della nuova normativa, il giudice, pur rimanendo libero di valutare se operare o meno l'aumento di pena conseguente alla recidiva, è vincolato nel *quantum* dell'aumento. Trattandosi di recidiva reiterata, specifica ed infraquinquennale, l'aumento è determinato per legge nella misura fissa di 2/3 della pena base, salvo il limite previsto dall'art. 99 ultimo comma in base al quale l'aumento di pena conseguente all'applicazione della recidiva non può in nessun caso superare «il cumulo delle pene risultante dalle condanne precedenti alla commissione del nuovo delitto».

Nel caso di specie, all'imputato non possono essere concesse le attenuanti generiche giacché egli non ha tenuto un buon comportamento processuale ed ha già riportato numerose condanne (anche per reati assai gravi come la rapina, l'estorsione ed il sequestro di persona). Il fatto inoltre non è di scarsa entità e si tratta dell'ultimo di una serie di delitti, tutti determinati dalla condizione di tossicodipendenza, commessi con abitualità e senza soluzione di continuo dal 1986 ad oggi.

La quantità della sostanza detenuta e le modalità della detenzione escludono altresì l'applicabilità della circostanza attenuante speciale di cui all'art. 73, comma 5 d.P.R. n. 309/1990.

Questo giudice, dunque, può solo scegliere se operare o meno l'aumento per la recidiva, ma, qualora ritenga di dovervi procedere, deve obbligatoriamente determinarlo nella misura di due terzi della pena inflitta per il reato.

Quand'anche si ritenesse di determinare la pena base in misura pari al minimo edittale previsto dall'art. 73, comma 1, d.P.R. n. 309/1990 (una scelta che, nel caso di specie, non sarebbe facilmente giustificabile alla luce dei parametri di cui all'art. 133 c.p.), l'aumento derivante dall'applicazione della recidiva sarebbe dunque necessariamente di anni quattro di reclusione ed € 17.333,33 di multa (l'art. 73 comma 1 del d.P.R. n. 309/1990 prevede infatti una pena minima pari ad anni 6 di reclusione ed € 26.000,00 di multa).

Nel caso che ci occupa, inoltre, poiché il cumulo delle pene risultanti dalle precedenti condanne è assai elevato, l'entità dell'aumento non è temperata neppure dalla disposizione contenuta nell'art. 99 ultimo comma c.p.

Ad avviso di questo giudice la normativa, la cui applicazione nel presente procedimento produce gli effetti sopra esposti, presenta profili di irragionevolezza e contraddittorietà tali da porla in contrasto con i principi sanciti dagli articoli 3, 25 e 27 della Costituzione.

Come noto, nel codice penale vigente la recidiva è concepita come una circostanza aggravante inerente la persona del colpevole. Si tratta dunque di una circostanza soggettiva che non riguarda il reato, ma il reo, la cui capacità a delinquere viene valutata maggiore per il fatto che questi risulta aver già riportato precedenti condanne.

Il legislatore consente (o, in casi particolari, impone) al giudice di infliggere al recidivo una pena maggiore di quella che avrebbe inflitto a un delinquente primario perché ritiene che, commettendo un nuovo reato, egli abbia dimostrato una persistente volontà delittuosa e reputa che la ricaduta nel delitto autorizzi a temere attività criminose ulteriori.

La recidiva svolge dunque, da un lato, una funzione retributiva (chi abbia già riportato condanne può essere meritevole di maggior pena perché la sua ricaduta evidenzia maggiore capacità a delinquere); dall'altro, una funzione preventiva (poiché le precedenti condanne sono risultate inefficaci nel dissuaderlo dal delinquere, al condannato può essere inflitta una pena più grave, come tale dotata di maggiore efficacia deterrente).

La legge n. 251/2005, nel modificare l'art. 99 c.p., non ha inciso sulla collocazione sistematica della recidiva, non ne ha mutato la funzione e non ha neppure eliminato — salvo che per i delitti previsti dall'art. 407, comma 2, lett. a) c.p.p. — la facoltatività dell'aumento di pena.

Il giudice non è stato dunque privato della possibilità di valutare se la ricaduta nel reato sia espressione di insensibilità etica ed attitudine a delinquere (e giustifichi perciò una punizione più severa) o se si tratti invece di una ricaduta occasionale che non merita aumento di pena (ad esempio perché la commissione del nuovo delitto è stata determinata da motivi contingenti o eccezionali, ovvero perché si tratta di un reato del tutto eterogeneo rispetto a quelli precedentemente commessi, o ancora per il lungo intervallo di tempo intercorso con i precedenti reati).

Tuttavia quando (come nel caso dell'odierno imputato) non vi siano elementi che giustifichino la scelta di escludere l'operatività della recidiva, la determinazione del conseguente aumento di pena non viene più demandata alla discrezionalità del giudice e al suo prudente apprezzamento, ma è effettuata invece *ex ante* dal legislatore in una misura fissa che può essere modificata solo variando la pena base, ma che il giudice non può adeguare alla maggiore o minor rilevanza concreta della circostanza.

Ciò avviene nella quasi totalità dei casi ed in particolare:

nella recidiva semplice (art. 99, comma 1, c.p.) per la quale è previsto un aumento della pena base nella misura di un terzo;

quando concorrano più circostanze tra quelle previste dal comma 2 dell'art. 99 (ad esempio la recidiva sia oltre che specifica anche infraquinquennale) nel qual caso l'aumento della pena base deve essere operato in misura pari alla metà (art. 99, comma 3, c.p.);

nella recidiva reiterata (art. 99, comma 4, prima parte) per la quale è previsto un aumento pari alla metà della pena base;

nella recidiva reiterata che sia anche specifica o infraquinquennale o riguardi un delitto commesso durante o dopo l'esecuzione della pena ovvero nel tempo in cui il condannato si sia sottratto volontariamente all'esecuzione della stessa (art. 99, comma 4, seconda parte), nel qual caso la pena base deve essere aumentata in misura pari a due terzi.

L'unico caso in cui il legislatore non ha determinato in misura fissa l'entità dell'aumento che può essere operato per la recidiva è quello di cui all'art. 99, comma 2, c.p.

Nei casi previsti da questa disposizione (cioè quando il nuovo delitto sia della stessa indole di quello oggetto della precedente condanna, oppure quando il nuovo delitto sia stato commesso nei cinque anni dalla condanna precedente, o ancora quando il nuovo delitto sia stato commesso durante o dopo l'esecuzione della pena ovvero durante il tempo in cui il condannato si è volontariamente sottratto all'esecuzione della stessa) il legislatore ha infatti stabilito che la pena possa essere aumentata «fino alla metà».

Le motivazioni di questa scelta sfuggono ad ogni parametro di ragionevolezza come appare evidente se si considera che nei casi di recidiva «aggravata» previsti dall'art. 99, comma 2, c.p. può essere operato un aumento di pena minore rispetto a quello previsto dall'art. 99, comma 1, c.p. nei casi di recidiva semplice. Nel primo caso, infatti, per effetto della recidiva, la pena base può essere aumentata «fino alla metà»; nel secondo caso (che è certamente di minor gravità giacché si tratta di recidiva «semplice» e non «aggravata») l'aumento della pena è determinato nella misura fissa «di un terzo» della pena base.

Secondo il legislatore, dunque, il recidivo specifico o infraquinquennale potrebbe avere un aumento di pena minore rispetto al recidivo semplice. Sarebbe possibile infatti applicare al recidivo aggravato un aumento di pena anche di un solo giorno di reclusione o arresto («fino alla metà»), a fronte di un aumento di pena necessariamente pari ad un terzo della pena base per il recidivo semplice.

Per superare tale palese contraddizione non può neppure sostenersi in via interpretativa che nei casi di recidiva aggravata l'aumento della pena non possa essere inferiore ad un terzo (non possa cioè essere inferiore all'aumento previsto per la recidiva semplice e vada quindi da un terzo fino alla metà). Si tratterebbe infatti, da un lato, di un'interpretazione *in malam partem*, dall'altro di un'interpretazione preclusa dall'espressa previsione del comma 5 dell'art. 99 in base al quale, soltanto con riferimento ai delitti di cui all'art. 407, comma 2, lett. a) c.p.p., l'aumento della pena per la recidiva aggravata (oltre ad essere obbligatorio) «non può essere inferiore ad un terzo della pena da infliggere per il nuovo delitto».

È tuttavia l'intero trattamento sanzionatorio della recidiva, come previsto dal novellato testo dell'art. 99 c.p., a presentare gravi profili di irragionevolezza.

Esemplificando: quando la persona da condannare ha già riportato una condanna per reato della stessa indole (si tratta cioè di un recidivo specifico) l'eventuale aumento della pena conseguente alla recidiva può essere discrezionalmente determinato dal giudice in misura variabile da un giorno di reclusione (o un euro di multa) fino alla metà della pena base inflitta per il reato. Quando invece la persona da condannare ha già riportato, oltre ad una precedente condanna per reato della stessa indole, anche una o più ulteriori condanne per delitti non colposi (si tratta cioè di un recidivo reiterato e specifico *ex art.* 99, comma 4), se pure tali ulteriori condanne riguardano episodi non gravi, del tutto eterogenei rispetto a quello per cui si procede e, magari, risalenti nel tempo, l'eventuale aumento della pena base deve essere pari a due terzi (con l'unico temperamento costituito dal limite previsto dall'art. 99, ultimo comma, in base al quale l'aumento per la recidiva non può comunque superare il cumulo delle pene risultante dalle condanne precedenti).

Ed ancora: chi abbia commesso un delitto non colposo nei cinque anni dalla precedente condanna potrà vedersi aumentata la pena base «fino alla metà» e il giudice potrà determinare l'aumento tenendo conto della gravità del precedente delitto e valutando la personalità dell'imputato anche alla luce della ricaduta nel crimine. Chi invece, essendo già stato condannato due o più volte per delitti non colposi commetta, molti anni dopo, un nuovo delitto non colposo, essendo recidivo reiterato, potrebbe vedersi aumentare la pena «della metà» senza che il giudice abbia la possibilità di graduare tale aumento tenendo conto del tempo trascorso dai fatti precedenti, della gravità del nuovo delitto, della omogeneità o eterogeneità dello stesso rispetto ai delitti precedentemente commessi.

Una tale differenza di trattamento sanzionatorio non è giustificabile, e non può essere superata per effetto della facoltatività della circostanza giacché il giudice può decidere di operare o non operare l'aumento per la recidiva, ma non può certo arbitrariamente decidere di qualificare come mera recidiva specifica una recidiva che, oltre che specifica, sia anche reiterata, né può equiparare il recidivo reiterato ad un recidivo specifico o ad un recidivo infraquinquennale.

L'attuale formulazione normativa determina dunque trattamenti sanzionatori assai diversificati in relazione a condizioni soggettive che, in concreto, possono non essere dissimili e consente che dalla recidiva aggravata di cui all'art. 99, comma 2, c.p. possa derivare un aumento di pena inferiore rispetto a quello stabilito per una circostanza di minor gravità qual'è la recidiva semplice di cui all'art. 99, comma 1, c.p.

Il vigente testo dell'art. 99 c.p. si pone così in contrasto con il principio di ragionevolezza quale particolare accezione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. La Corte costituzionale, infatti, ha più volte affermato che incide sul piano della «ragionevolezza costituzionalmente rilevante» ogni opzione normativa che si appalesi

in concreto come un uso distorto della razionalità dando luogo a disparità di trattamento irrazionali ed ingiustificate (cfr. tra le altre la sent. n. 313 del 1995, la sent. n. 25 del 1994 la sent. n. 78 del 2005) e tali sono quelle che, a mero titolo esemplificativo, sono state sopra indicate.

Sono ancora una volta i principi costituzionali (ed in specie i principi contenuti negli artt. 25 e 27) a suggerire la via attraverso la quale l'irragionevole disparità di trattamento di cui si è detto può essere eliminata.

Il Giudice delle leggi, infatti, ha ripetutamente sottolineato che «lo strumento più idoneo al conseguimento delle finalità della pena, e più congruo rispetto al principio di uguaglianza, è la mobilità della pena, cioè la pre-determinazione della medesima tra un massimo e un minimo» e che in linea di principio «l'individualizzazione» della pena in modo da tener conto dell'effettiva entità e delle specifiche esigenze dei singoli casi «si pone come naturale attuazione e sviluppo dei principi costituzionali tanto di ordine generale (principio di uguaglianza) quanto attinenti direttamente alla materia penale» (Corte cost. sent. n. 50 del 2 aprile 1980).

Nella sentenza appena citata la Corte costituzionale ha efficacemente affermato che il principio di legalità delle pene sancito dall'art. 25 comma secondo della Costituzione «dà forma ad un sistema in cui l'attuazione di una riparatrice giustizia distributiva esige la differenziazione più che l'uniformità», e che «l'adeguamento delle risposte punitive ai casi concreti contribuisce a rendere quanto più "personale" la responsabilità penale nella prospettiva segnata dall'art. 27 primo comma della Costituzione».

L'attuazione dei principi costituzionali riguardanti il trattamento sanzionatorio conseguente alla commissione di un reato ed in particolare del principio di uguaglianza di fronte alla pena implica dunque che questa sia proporzionata alle responsabilità personali ed alle esigenze di risposta che ne conseguono. Ciò pone un limite alla potestà punitiva statale che deve articolare il sistema sanzionatorio in modo da consentire un adeguamento individualizzato e proporzionale delle pene inflitte con le sentenze di condanna. Come sottolineato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 50/1980 «appropriati ambiti e criteri per la discrezionalità del giudice» costituiscono lo strumento attraverso il quale tale esigenza viene normalmente realizzata sicché, in linea di principio, previsioni sanzionatorie rigide non appaiono in armonia con il «volto costituzionale» del sistema penale.

Ponendosi in questa prospettiva appare evidente che, anche in materia di circostanze aggravanti, nel caso in cui il legislatore ingiustificatamente differenzi situazioni analoghe prevedendo per alcune circostanze aumenti di pena rigidi e per altre, anche di maggior gravità, aumenti di pena graduabili, il contrasto debba risolversi in favore della seconda opzione che meglio consente un adeguamento individualizzato e proporzionale delle pene inflitte con la sentenza di condanna e, conseguentemente, meglio si armonizza con i principi sanciti dagli artt. 25 e 27 della Costituzione.

Il vigente testo dell'art. 99 c.p. (del quale questo giudice deve fare applicazione al fine di determinare la pena da infliggere all'imputato) appare dunque in contrasto con gli articoli 3, 25 e 27 della Costituzione nella parte in cui non prevede che, in tutti i casi di recidiva, la pena possa essere aumentata non «della» ma «fino alla» misura di volta in volta indicata dal legislatore.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata per contrasto con gli articoli 3, 25 e 27 della Costituzione la questione di legittimità costituzionale dei commi 1, 3 e 4 dell'articolo 99 c.p. (come modificato dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005 n. 251) nella parte in cui non prevedono che la pena possa essere aumentata «fino alla» misura indicata dal legislatore.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e dichiara sospeso il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza — della quale è stata data lettura in udienza alle parti — sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Genova, addì 9 maggio 2007

Il giudice: VIGNALE

N. 646

*Ordinanza del 13 marzo 2006 emessa dalla Corte d'appello di Cagliari - Sezione distaccata di Sassari
nel procedimento penale a carico di Marocchi Giovanni ed altro*

Processo penale - Appello - Modifiche normative - Previsione di limiti al potere d'appello del pubblico ministero contro le sentenze di proscioglimento nel giudizio ordinario e nel giudizio abbreviato - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Disparità di trattamento tra la parte pubblica e le parti private - Violazione del principio di parità delle parti nel processo - Contrasto con i principi dell'obbligatorietà dell'azione penale e della finalità rieducativa della pena.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 46, artt. 1 (sostitutivo dell'art. 593 del codice di procedura penale), 2 (modificativo dell'art. 443 del codice di procedura penale) e 10.
- Costituzione, artt. 3, 27, comma terzo, 111 e 112.

LA CORTE DI APPELLO

Ha emesso la seguente ordinanza a scioglimento della riserva assunta al termine della discussione del processo celebrato con rito camerale *ex art. 443.4 c.p.p.* a seguito di appello proposto dal procuratore generale presso questo ufficio avverso la sentenza di assoluzione perché il fatto non sussiste, quanto al reato di cui al capo *a)*, e per estinzione a seguito di accertamento della doppia conformità quanto al reato di cui al capo *b)*, pronunciata dal Tribunale di Sassari, sezione distaccata di Alghero nei confronti di: 1) Marocchi Giovanni, n. Acquasanta Terme il 22 ottobre 1947, residente in Alghero, presso l'Hotel Capo Caccia; 2) Ferrari Marino, n. Padova il 4 ottobre 1954, res.te Alghero, presso l'Hotel Capo Caccia; imputati:

a) del reato di cui all'art. 20 lett. *c)*, legge 28 febbraio 1985, n. 47, perché, in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, all'interno del complesso turistico «Capo Caccia», realizzavano, il Marocchi in qualità di proprietario committente e il Ferrari in qualità di responsabile dei lavori, un campo di bocce delle dimensioni di m. 24 x 4,10, previa movimentazione di mq. 288 di terreno e spianamento delle pendenze con contestuale modifica del piano di campagna senza aver ottenuto la prescritta concessione urbanistico-edilizia; in agro del comune di Alghero, loc. Tramarioglio, nel mese di giugno 2001;

b) del reato di cui all'art. 163 d.lgs. 29 ottobre 1999 n. 490 per aver realizzato l'opera di cui al capo precedente, in zona assoggettata a vincolo paesaggistico ambientale ai sensi del d.m. 4 luglio 1966, senza aver ottenuto la preventiva autorizzazione dell'ente regionale preposto; in agro del comune di Alghero, loc. Tramarioglio, nel mese di giugno 2001;

Ritenuto che nella odierna udienza il p.g. ha osservato che, a seguito della entrata in vigore della legge 20 febbraio 2006 n. 46, applicabile, a norma dell'art. 10 di essa, anche ai procedimenti in corso, il gravame del procuratore generale dovrebbe essere, con ordinanza inoppugnabile giusta l'art. 10.2 della legge citata, dichiarato inammissibile avendo l'art. 2 della medesima legge reso inappellabili le sentenze di proscioglimento pronunciate ad esito di giudizio abbreviato, e che tuttavia, essendo ravvisabile contrasto fra gli articoli 1, 2 e 10 della legge n. 46/2006 e gli artt. 3 e 111 della Costituzione, la corte dovrebbe rimettere gli atti alla Corte costituzionale;

Sentito il difensore degli appellati che, sul punto, si è rimesso alla decisione della Corte;

O S S E R V A

I profili di incostituzionalità proposti dal procuratore generale sono non manifestamente infondati: l'art. 111 della Costituzione garantisce il principio della parità delle parti nel processo, e questo principio, nella previsione costituzionale, non soffre di eccezioni di sorta (come invece può avvenire per altri principi, come quello della formazione della prova in contraddittorio pure stabilito dal medesimo articolo 111). L'esclusione della possibilità che il pubblico ministero possa gravarsi contro le sentenze di proscioglimento con lo stesso mezzo riconosciuto all'imputato avverso le sentenze di condanna comporta l'introduzione nel sistema delle impugnazioni di una evidente irragionevole disparità di trattamento che contrasta con il richiamato principio della parità delle parti nello svolgimento del processo.

Giustamente ha poi osservato il p.g. che questo enunciato non confligge con le ripetute pronunce negative della Corte costituzionale chiamata ad esprimersi sulle limitazioni al potere d'appello del pubblico ministero stabilite dall'art. 443.3 c.p.p., essendo le disparità derivanti da questa disposizione ragionevolmente giustificabili alla luce del risultato perseguito con il ricorso al rito abbreviato e delle peculiarità di questo.

Il risultato è quello della rapida definizione dei processi penali conseguita attraverso la decisione del processo solo sulla base del materiale probatorio raccolto dalla parte pubblica fuori del contraddittorio, e pertanto con una correlativa rinuncia dell'imputato ad intervenire nel delicato momento della formazione della prova, in vista del miglior trattamento sanzionatorio a lui riservato in caso di affermazione di responsabilità. E tuttavia, se in un quadro siffatto è parso ragionevole limitare la facoltà di impugnazione del pubblico ministero quanto alle sentenze di condanna (e pertanto in relazione alla quantificazione della pena), altrettanto non pare proprio possa dirsi in relazione alle sentenze di assoluzione, pur pronunciate a seguito di rito abbreviato, stante il perdurante interesse della parte pubblica all'accertamento della verità (e quindi della responsabilità dell'imputato che dall'acclaramento della verità possa risultare), come d'altro canto dimostra il fatto che è stata conservata al p.m. la facoltà di appellarsi contro le sentenze di condanna che modificano il titolo del reato. A proposito del generale interesse del p.m. a proporre appello contro la sentenza di proscioglimento conserva piena validità il richiamo contenuto nel messaggio del Presidente della Repubblica alle Camere là dove si osserva che «la soppressione dell'appello delle sentenze di proscioglimento ... fa sì che la stessa posizione delle parti nel processo venga ad assumere una condizione di disparità che supera quella compatibile con la diversità delle funzioni svolte dalle parti stesse nel processo. Le asimmetrie tra accusa e difesa costituzionalmente compatibili non devono mai travalicare i limiti fissati dal secondo comma dell'art. 111 della Costituzione».

Degne di piena approvazione appaiono poi le notazioni svolte dal procuratore generale in risposta alle obiezioni che potrebbero farsi alla sua tesi e secondo le quali la soppressione della facoltà d'appello del p.m. contro le sentenze di proscioglimento risponderebbe ad esigenze di celerità del processo, e sarebbe per altro verso coerente con la presunzione di innocenza dell'imputato o con il precetto per il quale la colpevolezza deve essere dimostrata oltre ogni ragionevole dubbio. Quanto alla prima di tali osservazioni giustamente si è ricordato che le esigenze di celerità non hanno impedito la conservazione della facoltà di cui all'art. 443.3 c.p.p., e che, al contrario, saranno proprio le esigenze di celerità ad essere sacrificate quando, nel caso di accoglimento del ricorso per cassazione proposto dal p.m. contro la sentenza assolutoria, il processo ritornerà in primo grado con la prospettiva della celebrazione (anche) del giudizio d'appello in caso di condanna dell'imputato. Il principio di non colpevolezza implica soltanto il fatto che le conseguenze pratiche della condanna possano discendere solo dalla sentenza definitiva, e nessuna conseguenza può trarsi da esso circa l'*iter* per il quale si debba pervenire al giudicato.

Quello per il quale la colpevolezza può essere affermata solo quando sia provata oltre ogni ragionevole dubbio sembra, invece, in questo caso, un principio di lettura equivoca, posto che se si sostiene la inappellabilità della sentenza con la quale un giudice abbia pronunciato assoluzione poiché l'eventuale successiva condanna non potrebbe essere pronunciata fuor di ogni ragionevole dubbio, potrebbe altrettanto legittimamente sostenersi che sarebbe del pari inutile un giudizio d'appello contro una sentenza di condanna che, ad esito di un processo celebrato in condizioni di parità delle parti, sarebbe pronunciata sulla scorta di prove che dimostrino con la stessa sicurezza la colpevolezza.

Che poi l'esclusione della appellabilità delle sentenze di proscioglimento da parte della accusa pubblica sia coerente all'esplicazione dei diritti della difesa è stato giustamente contestato dal procuratore generale osservandosi che insopprimibile funzione del processo penale è quello dell'accertamento della verità, e tale prospettiva deve essere perseguita nel rispetto dei, più che giusti, diritti della difesa da far valere tuttavia nell'ambito del processo e non nel senso che il confronto fra le tesi debba essere evitato (in altri termini deve potersi esercitare la difesa nel processo e non già dal processo). Nessuno dubita che nel giudizio d'appello l'imputato debba poi godere del pieno dispiegamento dei diritti che la legge giustamente gli riconosce: ma non si vede in che cosa la celebrazione del secondo grado del giudizio di merito, sia pure ad istanza del pubblico ministero, possa compromettere il diritto di difesa (diverso sarebbe se ci si appellasse al principio del *favor rei*, che però vale nei soli casi in cui la legge faccia ad esso riferimento e non risulta essere stato ricompreso fra quelli garantiti dalla Costituzione).

A tutte le notazioni svolte dal procuratore generale, che questa Corte condivide e fa proprie, può aggiungersi che il contrasto delle disposizioni denunciate rispetto all'art. 111 (ed anche, a questo punto, all'art. 3) della Costituzione apparirà ancor più evidente quando si osservi che nella stesura definitiva della legge 20 febbraio 2006 n. 46 alla parte civile è stato invece conservato il diritto d'appello avverso le sentenze di assoluzione (la genesi della locuzione del secondo periodo dell'art. 576 c.p.p. alinea nell'attuale formulazione persuade che l'impugnazione ivi menzionata consista nell'appello). Si deve constatare pertanto che alla parte pubblica, portatrice degli interessi relevantissimi su cui si tornerà tra breve, è stato del tutto ingiustificatamente riservato un potere di impugnazione

più ridotto che alle parti private e questo dato, indubitabile, non può che far risaltare in maniera ancor più evidente il *vulnus* subito, per effetto delle norme che vengono sottoposte al Giudice delle leggi, dal principio della parità delle parti.

Oltre a tutto quanto sopra enunciato, partendo dalla constatazione che gli interessi tutelati dal pubblico ministero sono, in uno Stato di diritto, apprezzabili quanto quelli delle altre parti, compreso l'imputato (ed in realtà, per quanto le ultime riforme in materia processuale abbiano avuto di mira soprattutto il riequilibrio della posizione dell'imputato rispetto a quella del p.m., mai l'importanza degli interessi tutelati attraverso l'azione di questo era stata reputata sottovalente rispetto a quella degli interessi delle altre parti), può ancora osservarsi che sottrarre al pubblico ministero il potere di appellarsi contro le sentenze di assoluzione o di proscioglimento significa rendere più difficoltosa l'attuazione della ricerca della verità e, quindi dell'istanza di giustizia propria della collettività, istanza che è addirittura pregiudiziale, posto che su di essa si basa qualsiasi civile convivenza nella quale si voglia evitare che i consociati siano tentati di ricorrere a forme private di giustizia.

Di questo primario interesse della collettività è espressione la previsione dell'art. 112 della Costituzione e, in definitiva, anche quella circa l'emenda del condannato sancita dal comma terzo dell'art. 27 della stessa Costituzione: dalla lettura coordinata di queste due norme si ricava che l'ufficio del pubblico ministero (parte pubblica, e quindi tenuta al rispetto di comportamenti ispirati a massima correttezza e moralità, oltre che onerata anche della ricerca degli elementi favorevoli all'imputato) non è quello di ottuso persecutore degli incolpati, ma di soggetto che persegue il compito, della cui primaria importanza si è detto, di far sì che i soggetti devianti vengano recuperati ad una convivenza civile e ordinata. E menomare i mezzi attraverso i quali l'azione del pubblico ministero, nel rispetto del principio di parità delle parti, si deve esplicare significa in definitiva legiferare in contrasto, anche, con le due previsioni costituzionali ora richiamate.

La Corte, riconosciuta pertanto la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal procuratore generale e ritenuto di dovere sollevare d'ufficio l'ulteriore questione di legittimità costituzionale sopra illustrata, riconosciuta la impossibilità di addivenire alla decisione del processo sottoposto al suo giudizio indipendentemente dalla risoluzione delle cennate questioni (l'applicazione delle norme denunciate impedirebbe infatti la definizione del processo con il possibile ribaltamento della decisione di primo grado e la condanna degli imputati), dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sospendendo il giudizio in corso.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale esposte in parte motiva, e, sospeso il processo in corso, ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale perché giudichi:

della questione di legittimità costituzionale circa il contrasto fra gli artt. 1, 2 e 10 legge 20 febbraio 2006 n. 46 e gli artt. 3 e 111 della Costituzione;

della questione di legittimità costituzionale circa il contrasto fra gli artt. 1, 2 e 10 legge 20 febbraio 2006 n. 46 e gli artt. 27, comma terzo e 112 della Costituzione.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Sassari, addì 13 marzo 2006

Il Presidente estensore: TABASSO

07C1136

AUGUSTA IANNINI, *direttore*

GABRIELE IUZZOLINO, *redattore*

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
00041	ALBANO LAZIALE (RM)	LIBRERIA CARACUZZO	Corso Matteotti, 201	06	9320073	93260286
60121	ANCONA	LIBRERIA FOGOLA	Piazza Cavour, 4-5-6	071	2074606	2060205
81031	AVERSA (CE)	LIBRERIA CLA.ROS	Via L. Da Vinci, 18	081	8902431	8902431
70124	BARI	CARTOLIBRERIA QUINTILIANO	Via Arcidiacono Giovanni, 9	080	5042665	5610818
70121	BARI	LIBRERIA EGAFNET.IT	Via Crisanzio, 16	080	5212142	5243613
13900	BIELLA	LIBRERIA GIOVANNACCI	Via Italia, 14	015	2522313	34983
40132	BOLOGNA	LIBRERIA GIURIDICA EDINFORM	Via Ercole Nani, 2/A	051	4218740	4210565
40124	BOLOGNA	LIBRERIA GIURIDICA - LE NOVITÀ DEL DIRITTO	Via delle Tovaglie, 35/A	051	3399048	3394340
21052	BUSTO ARSIZIO (VA)	CARTOLIBRERIA CENTRALE BORAGNO	Via Milano, 4	0331	626752	626752
91022	CASTELVETRANO (TP)	CARTOLIBRERIA MAROTTA & CALIA	Via Q. Sella, 106/108	0924	45714	45714
95128	CATANIA	CARTOLIBRERIA LEGISLATIVA S.G.C. ESSEGICI	Via F. Riso, 56/60	095	430590	508529
88100	CATANZARO	LIBRERIA NISTICÒ	Via A. Daniele, 27	0961	725811	725811
66100	CHIETI	LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI	Via Asinio Herio, 21	0871	330261	322070
22100	COMO	LIBRERIA GIURIDICA BERNASCONI - DECA	Via Mentana, 15	031	262324	262324
87100	COSENZA	LIBRERIA DOMUS	Via Monte Santo, 70/A	0984	23110	23110
50129	FIRENZE	LIBRERIA PIROLA già ETRURIA	Via Cavour 44-46/R	055	2396320	288909
71100	FOGGIA	LIBRERIA PATIERNO	Via Dante, 21	0881	722064	722064
16121	GENOVA	LIBRERIA GIURIDICA	Galleria E. Martino, 9	010	565178	5705693
95014	GIARRE (CT)	LIBRERIA LA SEÑORITA	Via Trieste angolo Corso Europa	095	7799877	7799877
73100	LECCE	LIBRERIA LECCE SPAZIO VIVO	Via Palmieri, 30	0832	241131	303057
74015	MARTINA FRANCA (TA)	TUTTOUFFICIO	Via C. Battisti, 14/20	080	4839784	4839785
98122	MESSINA	LIBRERIA PIROLA MESSINA	Corso Cavour, 55	090	710487	662174
20100	MILANO	LIBRERIA CONCESSIONARIA I.P.Z.S.	Galleria Vitt. Emanuele II, 11/15	02	865236	863684

Segue: **LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE**

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
80134	NAPOLI	LIBRERIA LEGISLATIVA MAJOLO	Via Tommaso Caravita, 30	081	5800765	5521954
28100	NOVARA	EDIZIONI PIROLA E MODULISTICA	Via Costa, 32/34	0321	626764	626764
90138	PALERMO	LA LIBRERIA DEL TRIBUNALE	P.za V.E. Orlando, 44/45	091	6118225	552172
90138	PALERMO	LIBRERIA S.F. FLACCOVIO	Piazza E. Orlando, 15/19	091	334323	6112750
90145	PALERMO	LA LIBRERIA COMMISSIONARIA	Via S. Gregoriotti, 6	091	6859904	6859904
90133	PALERMO	LIBRERIA FORENSE	Via Maqueda, 185	091	6168475	6177342
43100	PARMA	LIBRERIA MAIOLI	Via Farini, 34/D	0521	286226	284922
06087	PERUGIA	CALZETTI & MARIUCCI	Via della Valtiera, 229	075	5997736	5990120
29100	PIACENZA	NUOVA TIPOGRAFIA DEL MAINO	Via Quattro Novembre, 160	0523	452342	461203
59100	PRATO	LIBRERIA CARTOLERIA GORI	Via Ricasoli, 26	0574	22061	610353
00192	ROMA	LIBRERIA DE MIRANDA	Viale G. Cesare, 51/E/F/G	06	3213303	3216695
00187	ROMA	LIBRERIA GODEL	Via Poli, 46	06	6798716	6790331
00187	ROMA	STAMPERIA REALE DI ROMA	Via Due Macelli, 12	06	6793268	69940034
63039	SAN BENEDETTO D/T (AP)	LIBRERIA LA BIBLIOFILA	Via Ugo Bassi, 38	0735	587513	576134
10122	TORINO	LIBRERIA GIURIDICA	Via S. Agostino, 8	011	4367076	4367076
36100	VICENZA	LIBRERIA GALLA 1880	Viale Roma, 14	0444	225225	225238

MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;
- presso le librerie concessionarie indicate (elenco consultabile sul sito www.ipzs.it)

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Funzione Editoria - U.O. DISTRIBUZIONE
 Attività Librerie concessionarie, Vendita diretta e Abbonamenti a periodici
 Piazza Verdi 10, 00198 Roma
 fax: 06-8508-4117
 e-mail: editoriale@ipzs.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando il codice fiscale per i privati. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.

Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono con pagamento anticipato, presso le agenzie in Roma e presso le librerie concessionarie.

Per informazioni, prenotazioni o reclami attinenti agli abbonamenti oppure alla vendita della Gazzetta Ufficiale bisogna rivolgersi direttamente all'Amministrazione, presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA

Gazzetta Ufficiale Abbonamenti
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85082520

Vendite
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85084117

Ufficio inserzioni
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85082242

Numero verde
 ☎ 800-864035

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2007 (salvo conguaglio) (*)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04) (di cui spese di spedizione € 128,52)	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1 Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 132,57) (di cui spese di spedizione € 66,28)	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29) (di cui spese di spedizione € 9,64)	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27) (di cui spese di spedizione € 20,63)	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31) (di cui spese di spedizione € 7,65)	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02) (di cui spese di spedizione € 25,01)	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93) (di cui spese di spedizione € 191,46)	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00
Tipo F1 Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 264,45) (di cui spese di spedizione € 132,22)	- annuale € 682,00 - semestrale € 357,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili **Integrando con la somma di € 80,00** il versamento relativo al tipo di abbonamento alla *Gazzetta Ufficiale* - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2007**.

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Bollettino Estrazioni, ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 127,00) - annuale € **295,00**
(di cui spese di spedizione € 73,00) - semestrale € **162,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,40) - annuale € **85,00**
(di cui spese di spedizione € 20,60) - semestrale € **53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00

I.V.A. 20% inclusa

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**

Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 7 0 9 2 6 *

€ 5,00