

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 14 novembre 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

**AVVISO AGLI ABBONATI**

Dall'8 ottobre vengono resi noti nelle ultime pagine della *Gazzetta Ufficiale* i canoni di abbonamento per l'anno 2008. Contemporaneamente sono state spedite le offerte di rinnovo agli abbonati, complete di bollettini postali premarcati (*di colore rosso*) per la conferma dell'abbonamento stesso. Si pregano i signori abbonati di far uso di tali bollettini e di utilizzare invece quelli prestampati di colore nero solo per segnalare eventuali variazioni.

Si rammenta che la campagna di abbonamento avrà termine il 26 gennaio 2008 e che la sospensione degli invii agli abbonati, che entro tale data non avranno corrisposto i relativi canoni, avrà effetto dal 24 febbraio 2008.

Si pregano comunque gli abbonati che non intendano effettuare il rinnovo per il 2008 di darne comunicazione via fax al Settore Gestione *Gazzetta Ufficiale* (n. 06-8508-2520) ovvero al proprio fornitore.

**CORTE COSTITUZIONALE**



# S O M M A R I O

---

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 364. Sentenza 24 ottobre - 7 novembre 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanità pubblica - Decreti ingiuntivi e sentenze divenuti esecutivi dopo la data di entrata in vigore del decreto-legge n. 341 del 1999, nonché pignoramenti intrapresi in forza di titoli esecutivi e giudizi di ottemperanza relativi a crediti nei confronti della soppressa azienda universitaria Policlinico Umberto I - Prevista inefficacia con norma di interpretazione autentica nei confronti della nuova azienda ospedaliera Policlinico Umberto I - Riferimento delle disposizioni censurate a procedimenti esecutivi fondati su provvedimenti giurisdizionali definitivi - Eccezione di inammissibilità basata su assunto contrario - Reiezione.**

- D.L. 31 gennaio 2005, n. 7 (convertito, con modificazioni, in legge 31 marzo 2005, n. 43), art. 7-*quater*.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 97, 100, 101, 102, 103, 104, 108, 113 e 117, primo comma.

**Sanità pubblica - Decreti ingiuntivi e sentenze divenuti esecutivi dopo la data di entrata in vigore del decreto-legge n. 341 del 1999, nonché pignoramenti intrapresi in forza di titoli esecutivi e giudizi di ottemperanza relativi a crediti nei confronti della soppressa azienda universitaria Policlinico Umberto I - Prevista inefficacia con norma di interpretazione autentica nei confronti della nuova azienda ospedaliera Policlinico Umberto I - Travolgimento dei provvedimenti definitivi ottenuti nei confronti della nuova azienda non in dissesto, con violazione delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria e vanificazione dell'attività difensiva svolta in base al ragionevole affidamento sulla definitività dei provvedimenti stessi - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.**

- D.L. 31 gennaio 2005, n. 7 (convertito, con modificazioni, in legge 31 marzo 2005, n. 43), art. 7-*quater*.
- Costituzione, artt. 3, 24, 102 e 113 (e 2, 97, 100, 101, 103, 104, 108 e 117, primo comma)

Pag. 17

N. 365. Sentenza 24 ottobre - 7 novembre 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Regioni a statuto speciale - Norme della Regione Sardegna - Statuto regionale - Istituzione della «Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» - Uso del termine «sovranità» nella rubrica della legge e in altre disposizioni della stessa - Ricorso del Governo - Evocazione da parte della difesa erariale di parametri costituzionali e statutari non indicati nella deliberazione del Consiglio dei ministri di impugnazione della legge regionale oltreché inconferenti - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7, rubrica e artt. 1, comma 1 e 2, commi 2, lettera *a*), e 3.
- Costituzione, artt. 3, 16, 101, 117, primo e secondo comma, lettere *a*), *d*), *h*) e *l*), 120, 132, 133 e 138; statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 50 e 54.

**Regioni a statuto speciale - Norme della Regione Sardegna - Statuto regionale - Istituzione della «Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» - Uso del termine «sovranità» nella rubrica della legge e in altre disposizioni della stessa - Ricorso del Governo - Parametri costituzionali e statutari indicati nella deliberazione del Consiglio dei ministri di impugnazione della legge regionale, ma non richiamati nel ricorso - Non utilizzabilità ai fini del giudizio.**

- Legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7, rubrica e artt. 1, comma 1 e 2, commi 2, lettera a), e 3.
- Costituzione, art. 139; statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 2 e 35.

**Regioni a statuto speciale - Norme della Regione Sardegna - Statuto regionale - Istituzione della «Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» - Uso del termine «sovranità» nella rubrica della legge e in altre disposizioni della stessa - Ricorso del Governo - Idoneità delle disposizioni censurate a ledere i parametri evocati - Eccezione di inammissibilità delle questioni basata su assunto contrario - Reiezione.**

- Legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7, rubrica e artt. 1, comma 1 e 2, commi 2, lettera a), e 3.
- Costituzione, artt. 1, comma secondo, 5 e 114, comma secondo; statuto speciale della Regione Sardegna, art. 1.

**Regioni a statuto speciale - Norme della Regione Sardegna - Statuto regionale - Istituzione della «Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» - Impiego del termine «sovranità» nella rubrica della legge e in altre disposizioni della stessa - Ricorso del Governo - Delimitazione dell'oggetto delle questioni al solo utilizzo della espressione «sovranità».**

- Legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7, rubrica e artt. 1, comma 1 e 2, commi 2, lettera a), e 3.
- Costituzione, artt. 1, comma secondo, 5 e 114, comma secondo; statuto speciale della Regione Sardegna, art. 1.

**Regioni a statuto speciale - Norme della Regione Sardegna - Statuto regionale - Istituzione della «Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» - Impiego del termine «sovranità» nella rubrica della legge regionale - Indebita utilizzazione di detto termine, proprio di ordinamenti statuali di tipo federale, per individuare la natura di un ordinamento qualificato dalla Costituzione come ordinamento autonomo - Impropria pressione sul Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7, rubrica.
- Costituzione, artt. 1, comma secondo, 5 e 114, comma secondo; statuto speciale della Regione Sardegna, art. 1.

**Regioni a statuto speciale - Norme della Regione Sardegna - Statuto regionale - Istituzione della «Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» - Impiego del termine «sovranità» con riferimento al nuovo statuto regionale - Ricorso del Governo - Indebita utilizzazione di detto termine, proprio di ordinamenti statuali di tipo federale, per individuare la natura di un ordinamento qualificato dalla Costituzione come ordinamento autonomo - Impropria pressione sul Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 1, comma secondo, 5 e 114, comma secondo; statuto speciale della Regione Sardegna, art. 1.

**Regioni a statuto speciale - Norme della Regione Sardegna - Statuto regionale - Istituzione della «Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» - Prevista enunciazione nel progetto di statuto delle «ragioni fondanti dell'autonomia e sovranità» regionale - Ricorso del Governo - Indebita utilizzazione del termine «sovranità», proprio di ordinamenti statuali di tipo federale, per individuare la natura di un ordinamento qualificato dalla Costituzione come ordinamento autonomo - Impropria pressione sul Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7, art. 2, comma 2, lettera a).
- Costituzione, artt. 1, comma secondo, 5 e 114, comma secondo; statuto speciale della Regione Sardegna, art. 1.

**Regioni a statuto speciale - Norme della Regione Sardegna - Statuto regionale - Istituzione della «Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» - Prevista possibilità di indicazione nel progetto di statuto di argomenti ritenuti rilevanti per «definire autonomia e elementi di sovranità regionale» - Ricorso del Governo - Indebita utilizzazione del termine «sovranità», proprio di ordinamenti statuali di tipo federale, per individuare la natura di un ordinamento qualificato dalla Costituzione come ordinamento autonomo - Impropria pressione sul Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7, art. 2, comma 3.
- Costituzione, artt. 1, comma secondo, 5 e 114, comma secondo; statuto speciale della Regione Sardegna, art. 1 .....

Pag. 25

N. 366. Sentenza 24 ottobre - 7 novembre 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinanza di rimessione - Eccezione di inammissibilità della questione per insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio a quo - Reiezione.**

**Ordinanza di rimessione - Eccezione di inammissibilità della questione per asserita richiesta di pronuncia additiva in assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate - Conseguente impossibilità del controllo in ordine alla rilevanza della questione - Reiezione.**

**Imposte e tasse - Notificazione della cartella di pagamento - Inapplicabilità dell'art. 142 cod. proc. civ. a cittadini italiani la cui residenza estera risulti dall'iscrizione nell'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE) - Inidoneità della disciplina impugnata ad assicurare l'effettiva conoscenza dell'atto - Violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, artt. 58, primo comma e secondo periodo del secondo comma; 60, primo comma, lettere c), e) e f); d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 26, ultimo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

**Imposte e tasse - Opposizione all'esecuzione e agli atti esecutivi - Notificazione dell'avviso di vendita - Inapplicabilità dell'art. 142 cod. proc. civ. nei confronti di cittadini italiani la cui residenza estera risulti dall'iscrizione nell'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE) - Asserita violazione dei principi di sovranità popolare, di uguaglianza, del diritto di difesa e del diritto di proprietà privata - Eccepite difetto di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, artt. 58, primo e secondo comma, 60, primo comma, lettere c), e) e f).
- Costituzione, artt. 1, 3, 24 e 42.....

» 34

N. 367. Sentenza 24 ottobre - 7 novembre 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) - Disposizioni correttive ed integrative - Ricorso della Regione Calabria - Delibera della Giunta di autorizzazione all'impugnazione - Omessa indicazione delle norme da sottoporre a scrutinio di costituzionalità - Inammissibilità del ricorso - Conseguente assorbimento di ogni pronunzia sull'istanza di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87.**

- D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, artt. 1, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 27, 28 e 29.
- Costituzione, artt. 76, 77, 114, 117, 118 e 119; legge 6 luglio 2002, n. 137, art. 10, comma 4.

- Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) - Disposizioni correttive ed integrative - Piano paesaggistico - Procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica - Parere della Soprintendenza - Previsita obbligatorietà ed efficacia vincolante - Ricorso della Regione Toscana - Raggiungimento, successivamente al deposito del ricorso, dell'intesa Stato-Regione in ordine alla elaborazione del piano paesaggistico - Cessazione della materia del contendere.**
- D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, artt. 13 e 16.
  - Costituzione, artt. 76, 114, 117 e 118.
- Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) - Disposizioni correttive ed integrative - Ricorso della Regione Piemonte - Ritenuta violazione della delega legislativa sotto il profilo procedurale - Esclusione - Adozione della disciplina impugnata previo confronto Stato-Regioni, nel rispetto delle procedure previste nella legge delega - Non fondatezza della questione.**
- D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, artt. 1, 5, 8, 10, 11, 12, 13, 16 e 24.
  - Costituzione, art. 76; legge 6 luglio 2002, n. 137, art. 10, comma 3.
- Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) - Disposizioni correttive ed integrative - Ricorsi delle Regioni Toscana e Piemonte - Ritenuto eccesso di delega per non consentita introduzione di rilevanti innovazioni alla normativa previgente - Questioni prospettate genericamente - Inammissibilità.**
- D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, artt. 12, 25 e 26.
  - Costituzione, art. 76; legge 6 luglio 2002, n. 137.
- Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) - Disposizioni correttive ed integrative - Ricorso della Regione Piemonte - Ritenuto eccesso di delega per non consentita introduzione di rilevanti innovazioni alla normativa previgente - Questioni prospettate genericamente - Inammissibilità.**
- D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, artt. 1, 5, 8, 10, 11, 12, 13, 16 e 24.
  - Costituzione, art. 76; legge 6 luglio 2002, n. 137.
- Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) - Disposizioni correttive ed integrative - Ricorso della Regione Piemonte - Questioni prospettate genericamente - Inammissibilità.**
- D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, artt. 1, 5, 8, 10 e 12.
  - Costituzione, artt. 97, 117 e 118.
- Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) - Disposizioni correttive ed integrative - Reintroduzione *ex lege*, con vigenza illimitata, del vincolo paesaggistico per le categorie di beni tutelate dalla legge n. 431 del 1985 - Preclusione per le Regioni di individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista del paesaggio - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata incidenza su funzioni attinenti al governo del territorio e alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali riservate alla potestà concorrente regionale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione - Esclusione - Non fondatezza della questione.**
- D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, art. 12.
  - Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.
- Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) - Disposizioni correttive ed integrative - Conservazione dell'efficacia dei provvedimenti di imposizione dei vincoli paesaggistici introdotti in via transitoria con decreti ministeriali, in attuazione della legge n. 431 del 1985 - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata indebita ingerenza nelle funzioni regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali e culturali, nonché ritenuta violazione del principio di leale collaborazione - Esclusione - Non fondatezza della questione.**
- D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, art. 25.
  - Costituzione, artt. 117 e 118.

**Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) - Disposizioni correttive ed integrative - Autorizzazione paesaggistica - Estensione del potere di annullamento da parte della Soprintendenza anche per motivi di merito - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione delle competenze regionali nonché del principio di leale collaborazione - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, art. 26.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) - Disposizioni correttive ed integrative - Attribuzione del potere sostitutivo al Ministero dei beni e le attività culturali e alle Soprintendenze con automatico effetto allo scadere dei termini prefissati all'attività regionale per la tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo statale - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.**

- D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, artt. 11, 13, 16 e 24.
- Costituzione, art. 120 .....

Pag. 41

N. 368. Sentenza 24 ottobre - 7 novembre 2007.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Conflitto sull'insindacabilità delle dichiarazioni rese *extra moenia* da un deputato ad una agenzia di stampa - Intervento nel processo costituzionale di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto - Incidenza dell'esito di quest'ultimo sul diritto degli intervenienti di agire nel giudizio comune - Ammissibilità degli interventi.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 30 luglio 2003 (doc. IV-*quater*, n. 51).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile promosso nei confronti di un deputato per risarcimento del danno derivante dalla divulgazione di dichiarazioni da questi rese ad una agenzia di stampa - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni espresse emessa dalla Camera di appartenenza - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Tribunale di Roma in composizione monocratica - Mancata riproduzione, nell'atto introduttivo, del contenuto delle dichiarazioni rese dal parlamentare - Inammissibilità del ricorso.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 30 luglio 2003 (doc. IV-*quater*, n. 51).
- Costituzione, art. 68, primo comma; norme integrative per i giudizi avanti alla Corte Costituzionale, art. 26.....

» 58

N. 369. Ordinanza 24 ottobre - 7 novembre 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Patrocinio a spese dello Stato - Revoca del provvedimento di ammissione in presenza di una causa di inammissibilità della domanda - Mancata attribuzione del potere di revoca al giudice competente per la liquidazione - Denunciata lesione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza nonché dei principi di responsabilità dei funzionari e dipendenti dello Stato e di buon andamento della pubblica amministrazione - Omessa considerazione della possibilità di praticare una lettura alternativa della norma censurata - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 112.
- Costituzione, artt. 3, 28 e 97.....

» 63

## N. 370. Ordinanza 24 ottobre - 7 novembre 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanzioni amministrative - Giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione - Opposizione a più ordinanze riguardanti violazioni oggettivamente e soggettivamente connesse - Competenza del tribunale, ove l'importo complessivo delle sanzioni comminate superi i trenta milioni di lire - Mancata previsione - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento fra il destinatario di un'unica sanzione superiore a trenta milioni e il destinatario, per il medesimo fatto, di più sanzioni complessivamente del medesimo importo - Eccezione di inammissibilità per mancanza di compiuta indicazione dei motivi di censura - Reiezione.**

- Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 22-*bis*, terzo comma.
- Costituzione art. 3.

**Sanzioni amministrative - Giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione - Opposizione a più ordinanze riguardanti violazioni oggettivamente e soggettivamente connesse - Competenza del tribunale, ove l'importo complessivo delle sanzioni comminate superi i trenta milioni di lire - Mancata previsione - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento fra il destinatario di un'unica sanzione superiore a trenta milioni e il destinatario, per il medesimo fatto, di più sanzioni complessivamente del medesimo importo - Eccezione di inammissibilità per omessa motivazione in ordine alla rilevanza della questione - Reiezione.**

- Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 22-*bis*, terzo comma.
- Costituzione art. 3.

**Sanzioni amministrative - Giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione - Opposizione a più ordinanze riguardanti violazioni oggettivamente e soggettivamente connesse - Competenza del tribunale, ove l'importo complessivo delle sanzioni comminate superi i trenta milioni di lire - Mancata previsione - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento fra il destinatario di un'unica sanzione superiore a trenta milioni e il destinatario, per il medesimo fatto, di più sanzioni complessivamente del medesimo importo - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.**

- Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 22-*bis*, terzo comma.
- Costituzione art. 3 .....

Pag. 66

## N. 371. Ordinanza 24 ottobre - 7 novembre 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sicurezza pubblica - Violazioni nella produzione, importazione e installazione di apparecchi da gioco - Intervenuta depenalizzazione - Applicabilità delle norme anteriori alle violazioni commesse prima dell'entrata in vigore della nuova legge - Sopravvenienza di una nuova disciplina legislativa modificativa della disposizione censurata - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza della questione - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 547; r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 110.
- Costituzione, artt. 3, 25, e 117, primo comma; direttiva CEE 22 giugno 1998, n. 98/34/CE .....

» 69

## N. 372. Ordinanza 24 ottobre - 7 novembre 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Ordine di allontanamento dal territorio dello Stato - Sospensione in caso di pendenza del ricorso avverso il diniego del riconoscimento dello *status* di rifugiato - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto di difesa - Questione priva di rilevanza nel giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità.**

- D.L. 30 dicembre 1989, n. 416 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39), art. 1-*ter*, comma 6.
- Costituzione, art. 24 .....

» 71

N. 373. Sentenza 5 - 9 novembre 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Elezioni - Norme della Regione Sardegna - Elezioni amministrative comunali e provinciali - Attribuzione alla Regione delle funzioni già di competenza delle prefetture, ad eccezione dei provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per motivi di ordine pubblico o conseguenti a fenomeni mafiosi - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità per genericità dei parametri evocati, in assenza di indicazioni riferibili allo statuto speciale per la Regione Sardegna - Reiezione.**

- Legge della Regione Sardegna 1° giugno 2006, n. 8, art. 3, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lettere *f*), *h*), *l*), *m*) e *p*), e terzo, e 118.

**Elezioni - Norme della Regione Sardegna - Elezioni amministrative comunali e provinciali - Attribuzione alla Regione delle funzioni già di competenza delle prefetture, ad eccezione dei provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per motivi di ordine pubblico o conseguenti a fenomeni mafiosi - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'art. 48 Cost. - Censura carente di motivazione specifica - Inammissibilità della questione.**

- Legge della Regione Sardegna 1° giugno 2006, n. 8, art. 3, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, art. 48.

**Elezioni - Norme della Regione Sardegna - Elezioni amministrative comunali e provinciali - Attribuzione alla Regione delle funzioni già di competenza delle prefetture, ad eccezione dei provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per motivi di ordine pubblico o conseguenti a fenomeni mafiosi - Ricorso del Governo - Lamentato superamento dei limiti di competenza regionale «in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», contrasto con i principi dell'ordinamento della Repubblica in materia di competenze e funzionamento dello Stato con riferimento alle funzioni del prefetto e delle prefetture previste nel testo unico degli enti locali - Possibile interpretazione logica e sistematica della norma censurata conforme a Costituzione - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Sardegna 1° giugno 2006, n. 8, art. 3, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lettere *f*), *h*), *l*), *m*) e *p*), e terzo, e 118; statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), art. 3, lettera *b*).

**Elezioni - Norme della Regione Sardegna - Elezioni amministrative comunali e provinciali - Attribuzione alla Regione delle funzioni già di competenza delle prefetture, ad eccezione dei provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per motivi di ordine pubblico o conseguenti a fenomeni mafiosi - Ricorso del Governo - Denunciato trasferimento unilaterale di tutte le funzioni amministrative di un organo dello Stato alla Regione in violazione delle norme procedurali previste dallo statuto - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Sardegna 1° giugno 2006, n. 8, art. 3, comma 1, lettera *b*).
- Statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), art. 56.

Pag. 73

N. 374. Sentenza 5 - 9 novembre 2007.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

**Regioni (in genere) - Camere di Commercio - Ricorso gerarchico - Determinazione, con atto del Presidente della Regione Liguria, del numero dei rappresentanti nel Consiglio Camerale di Imperia spettante a ciascuna organizzazione imprenditoriale - Ricorso amministrativo proposto da Confcommercio e Confesercenti della Provincia di Imperia al Ministero dello sviluppo economico - Decisione nel merito - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Liguria - Eccezione di inammissibilità per ritenuta tardività - Reiezione.**

- Decreto del Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per il commercio, le comunicazioni e i servizi, 27 febbraio 2007.
- Costituzione, artt. 117 e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 9, comma 2.

**Regioni (in genere) - Camere di Commercio - Ricorso gerarchico - Determinazione, con atto del Presidente della Regione Liguria, del numero dei rappresentanti nel Consiglio Camerale di Imperia spettante a ciascuna organizzazione imprenditoriale - Ricorso amministrativo proposto da Confcommercio e Confesercenti della Provincia di Imperia al Ministero dello sviluppo economico - Decisione nel merito - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Liguria - Eccezione di inammissibilità per ritenuta genericità e oscurità delle censure - Reiezione.**

- Decreto del Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per il commercio, le comunicazioni e i servizi, 27 febbraio 2007.
- Costituzione, artt. 117 e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 9, comma 2.

**Regioni (in genere) - Camere di Commercio - Ricorso gerarchico - Determinazione, con atto del Presidente della Regione Liguria, del numero dei rappresentanti nel Consiglio Camerale di Imperia spettante a ciascuna organizzazione imprenditoriale - Ricorso amministrativo proposto da Confcommercio e Confesercenti della Provincia di Imperia al Ministero dello sviluppo economico - Decisione nel merito - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Liguria - Attrazione in sussidiarietà di funzione non proporzionata alla esigenza unitaria di omogeneità nella determinazione delle modalità di costituzione dei consigli camerali - Non spettanza allo Stato del potere esercitato e conseguente annullamento dell'atto impugnato - Assorbimento di ulteriori profili.**

- Decreto del Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per il commercio, le comunicazioni e i servizi, 27 febbraio 2007.
- Costituzione, artt. 118 (e 117); legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 9, comma 2).....

Pag. 80

N. 375. Ordinanza 5 - 9 novembre 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Emilia-Romagna sull'organizzazione e il funzionamento del servizio sanitario regionale - Disposizioni relative agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) - Ricorso del Governo - Intervenuta sostituzione della norma impugnata - Rinuncia al ricorso seguita dalla accettazione della controparte - Estinzione del processo.**

- Legge Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 29, art. 10, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120, comma secondo; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale art. 25 .....

» 87

N. 376. Ordinanza 5 - 9 novembre 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Appello - Assunzione di prove fuori dalla circoscrizione del tribunale ove ha sede la Corte di appello - Impossibilità di delega ad un giudice monocratico, alla luce del principio di trattazione collegiale della causa - Denunciata irragionevolezza, nonché ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina delle rogatorie internazionali e violazione del principio della ragionevole durata del processo - Esclusione - Esercizio non irragionevole della discrezionalità del legislatore - Manifesta infondatezza della questione.**

- Cod. proc. civ., art. 350.
- Costituzione, artt. 3 e 111 .....

» 90

N. 377. Ordinanza 5 - 9 novembre 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Compilazione della cartella di pagamento - Obbligo imposto ai concessionari della riscossione di indicare il nominativo del responsabile del procedimento - Lamentata violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Esclusione - Manifesta infondatezza.**

- Legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 7, comma 2, lettera a).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 97.....

» 94

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 42. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 ottobre 2007 (della Provincia autonoma di Trento).

**Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Medici del servizio pubblico - Attività libero professionale intramuraria - Acquisizione di spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari - Acquisto, locazione, stipula di convenzioni, previo parere vincolante del Collegio di direzione o di una commissione paritetica a livello aziendale - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata limitazione, attraverso norme di dettaglio, della potestà di autonoma disciplina del servizio pubblico da parte della Provincia, in relazione alla materia dell'organizzazione degli enti provinciali e alla materia della tutela della salute, limitazione della funzione amministrativa provinciale.**

- Legge 3 agosto 2007, n. 120, art. 1, comma 4, primo periodo.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 1.

**Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Medici del servizio pubblico - Attività libero professionale intramuraria - Acquisizione di spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari - Ricorso a convenzioni - Limiti e termini - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata limitazione, attraverso norme di dettaglio, della potestà di autonoma disciplina del servizio pubblico da parte della Provincia, in relazione alla materia dell'organizzazione degli enti provinciali e alla materia della tutela della salute, limitazione della funzione amministrativa provinciale.**

- Legge 3 agosto 2007, n. 120, art. 1, comma 10.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 1.

**Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Medici del servizio pubblico - Attività libero professionale intramuraria - Garanzia di corretto esercizio nel rispetto di modalità indicate - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata limitazione, attraverso norme di dettaglio, della potestà di autonoma disciplina del servizio pubblico da parte della Provincia in relazione alla materia della tutela della salute.**

- Legge 3 agosto 2007, n. 120, art. 1, comma 4, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Medici del servizio pubblico - Attività libero professionale intramuraria - Piano aziendale concernente i volumi di attività istituzionale e di attività libero-professionale intramuraria - Pubblicità ed informazione - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata limitazione, attraverso norme di dettaglio, della potestà di autonoma disciplina del servizio pubblico da parte della Provincia in relazione alla materia della tutela della salute.**

- Legge 3 agosto 2007, n. 120, art. 1, comma 5, secondo periodo escluso il primo inciso, e terzo periodo.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Medici del servizio pubblico - Attività libero professionale intramuraria - Piano aziendale concernente i volumi di attività istituzionale e di attività libero-professionale intramuraria - Procedura di approvazione e consenso ministeriale - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata limitazione, attraverso norme di dettaglio, della potestà di autonoma disciplina del servizio pubblico da parte della Provincia in relazione alla materia della tutela della salute, limitazione della funzione amministrativa provinciale, contrasto con le regole sulle fonti.**

- Legge 3 agosto 2007, n. 120, art. 1, comma 6.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4.

**Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Medici del servizio pubblico - Attività libero professionale intramuraria - Esercizio di poteri sostitutivi e destituzione per grave inadempienza dei direttori generali delle aziende, policlinici ed istituti, da parte della Provincia e dello Stato - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata limitazione, attraverso norme di dettaglio, della potestà di autonoma disciplina del servizio pubblico da parte della Provincia in relazione alla materia della tutela della salute, limitazione della funzione amministrativa provinciale.**

- Legge 3 agosto 2007, n. 120, art. 1, comma 7, primo e quarto periodo.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, 118 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 16; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, artt. 1, 2 e 3; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8.

**Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Medici del servizio pubblico - Attività libero professionale intramuraria - Attribuzione al Collegio di direzione o alla Commissione paritetica di sanitari del compito di dirimere le vertenze dei dirigenti sanitari - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata limitazione, attraverso norme di dettaglio, della potestà di autonoma disciplina del servizio pubblico da parte della Provincia in relazione alla materia dell'organizzazione degli enti provinciali e alla materia della tutela della salute.**

- Legge 3 agosto 2007, n. 120, art. 1, comma 11.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 1 .....

Pag. 97

n. 739. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto del 13 aprile 2007.

**Università - Ricercatori universitari - Immissione nella fascia dei ricercatori confermati - Riconoscimento, per intero ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza e per i due terzi ai fini della carriera, dell'attività effettivamente prestata nell'Università in qualità di tecnici laureati - Mancata previsione secondo il più recente orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato - Ingiustificato deterioramento dei tecnici laureati rispetto alle altre categorie professionali indicate dall'art. 7, legge 21 febbraio 1980, n. 28 a parità di professionalità - Incidenza sui principi di autonomia amministrativa, di libertà della funzione docente e di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione - Eccesso di delega.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, art. 103, comma 3, come modificato dall'art. 23 della legge 23 dicembre 1999, n. 488.
- Costituzione, artt. 3, 33, 36, 76 e 97 .....

» 104

n. 740. Ordinanza del Tribunale di Potenza del 10 maggio 2007.

**Procedimento civile - Azione negatoria di servitù esercitata da soggetti occupanti un terreno gravato da uso civico - Eccezione difetto di legittimazione attiva degli attori in quanto asseritamente privi della titolarità del diritto di proprietà sul fondo - Mancato accoglimento della domanda per la legittimazione dell'occupazione del fondo gravato da uso civico per causa non imputabile agli odierni attori (nella specie, per omessa conclusione delle operazioni di sistemazione demaniale) - Omessa previsione di termini certi per la definizione della detta procedura di legittimazione e di conseguenze determinate legate al silenzio serbato sull'istanza di legittimazione - Denunciata lesione dell'inviolabile principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa e sul diritto di proprietà - Asseverata lesione del principio di responsabilità dei funzionari e dei dipendenti pubblici - Denunciata violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione, nonché dei principi costituzionali in materia di giusto processo.**

- Legge 16 giugno 1928 [recte: 1927], n. 1766, artt. 9 e 10; regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, artt. 25, 26 e 30; legge della Regione Basilicata 12 settembre 2000, n. 57, artt. 8 e 11.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 28, 42, 97 e 111 .....

» 111

N. 741. Ordinanza del Giudice di pace di Bergamo del 3 maggio 2007.

**Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Previsione del termine di prescrizione di tre anni - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione del principio di uguaglianza.**

- Codice penale, art. 157, comma quinto, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 115

N. 742. Ordinanza della Corte d'appello di Bari del 30 marzo 2007.

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per l'imputato di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione, salvo nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, cod. proc. pen. se la nuova prova è decisiva - Inammissibilità dell'appello proposto dall'imputato contro le sentenze di proscioglimento prima dell'entrata in vigore della novella - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 26/2007 - Violazione del principio di uguaglianza delle parti - Lesione del diritto di difesa.**

- Codice di procedura penale, art. 593, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46; legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, comma secondo..... » 116

N. 743. Ordinanza del Tribunale di Milano del 4 aprile 2007.

**Previdenza - Contributi di malattia dovuti dal datore di lavoro all'INPS - Esonero dall'obbligo di versamento in ipotesi di obbligo per il datore di lavoro, derivante da contratto collettivo, di continuare a corrispondere la retribuzione durante la malattia del lavoratore - Mancata previsione secondo il «diritto vivente» - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevole discriminazione rispetto ad altre omogenee situazioni - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Incidenza sul principio di capacità contributiva attesa la natura tributaria del «contributo».**

- Legge 11 gennaio 1943, n. 138, artt. 6 e 9.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 53..... » 118

N. 744. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 28 maggio 2007.

**Straniero - Ingresso e permanenza nel territorio dello Stato - Divieto di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno, in caso di condanna, anche a seguito dell'applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 c.p.p., per determinati reati - Subordinazione del divieto al previo accertamento della pericolosità sociale - Mancata previsione - Violazione di diritto fondamentale della persona - Violazione del principio di uguaglianza sotto vari profili - Lesione del diritto di difesa - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, artt. 4, comma 3 (come sostituito dall'art. 4, comma 1, lett. b), della legge 30 luglio 2002, n. 189), e 5, comma 5.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24 e 97..... » 121

- N. 745. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 28 maggio 2007.  
**Straniero - Ingresso e permanenza nel territorio dello Stato - Divieto di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno, in caso di condanna, anche a seguito dell'applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 c.p.p., per determinati reati - Subordinazione del divieto al previo accertamento della pericolosità sociale - Mancata previsione - Violazione di diritto fondamentale della persona - Violazione del principio di uguaglianza sotto vari profili - Lesione del diritto di difesa - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**  
 - Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, artt. 4, comma 3 (come sostituito dall'art. 4, comma 1, lett. b), della legge 30 luglio 2002, n. 189), e 5, comma 5.  
 - Costituzione, artt. 2, 3, 24 e 97 ..... Pag. 128
- N. 746. Ordinanza del Tribunale di Bergamo - Sezione distaccata di Treviglio, del 4 maggio 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 - Irragionevole disparità di trattamento rispetto ai reati di analoga o maggiore gravità.**  
 - Codice penale, art. 157, comma quinto, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.  
 - Costituzione, art. 3..... » 134
- N. 747. Ordinanza del Tribunale di Ancona - Sezione distaccata di Jesi, del 21 marzo 2007.  
**Edilizia ed urbanistica - Reato edilizio sanzionato dall'art. 44 del d.P.R. n. 380/2001 - Rimessione in pristino prima della condanna - Mancata previsione dell'applicazione della causa di estinzione del reato di cui all'art. 181, comma 1-*quinquies*, del d.lgs. n. 42/2004 - Disparità di trattamento - Irragionevolezza.**  
 - Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 44.  
 - Costituzione, art. 3..... » 136
- N. 748. Ordinanza del Tribunale di Reggio Emilia del 16 novembre 2006.  
**Procedimento civile - Impugnazioni - Appellabilità delle sentenze rese nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione di cui agli artt. 22 e ss. della legge n. 689 del 1981 - Previsione introdotta dal decreto legislativo n. 40 del 2006 - Estraneità all'oggetto della delega conferita al Governo per apportare modifiche al codice di procedura civile e concernente la disciplina del processo di cassazione e dell'arbitrato - Eccesso di delega.**  
 - Decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, art. 26.  
 - Costituzione, artt. 76 (in relazione all'art. 1, commi 2 e 3, della legge delega 14 maggio 2005, n. 80) e 77, primo comma ..... » 138
- N. 749. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia del 30 luglio 2007.  
**Appalti pubblici - Regione Siciliana - Meccanismo di esclusione automatica delle offerte anomale negli appalti al di sotto della soglia comunitaria - Determinazione mediante sorteggio delle imprese da escludere che abbiano formulato il medesimo ribasso - Irragionevolezza e disparità di trattamento delle imprese escluse rispetto a quelle non sorteggiate a parità di ribasso offerto - Incidenza sul principio di libertà dell'iniziativa economica privata - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**  
 - Legge della Regione Siciliana 2 agosto 2002, n. 7, art. 1; legge della Regione Siciliana 29 novembre 2005, n. 16, art. 1, comma 6.  
 - Costituzione, artt. 3, 41 e 97 ..... » 139

N. 750. Ordinanza della Corte d'appello di Perugia del 19 gennaio 2007.

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

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

Pag. 145



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 364

*Sentenza 24 ottobre - 7 novembre 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanità pubblica - Decreti ingiuntivi e sentenze divenuti esecutivi dopo la data di entrata in vigore del decreto-legge n. 341 del 1999, nonché pignoramenti intrapresi in forza di titoli esecutivi e giudizi di ottemperanza relativi a crediti nei confronti della soppressa azienda universitaria Policlinico Umberto I - Prevista inefficacia con norma di interpretazione autentica nei confronti della nuova azienda ospedaliera Policlinico Umberto I - Riferimento delle disposizioni censurate a provvedimenti esecutivi fondati su provvedimenti giurisdizionali definitivi - Eccezione di inammissibilità basata su assunto contrario - Reiezione.**

- D.L. 31 gennaio 2005, n. 7 (convertito, con modificazioni, in legge 31 marzo 2005, n. 43), art. 7-*quater*.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 97, 100, 101, 102, 103, 104, 108, 113 e 117, primo comma.

**Sanità pubblica - Decreti ingiuntivi e sentenze divenuti esecutivi dopo la data di entrata in vigore del decreto-legge n. 341 del 1999, nonché pignoramenti intrapresi in forza di titoli esecutivi e giudizi di ottemperanza relativi a crediti nei confronti della soppressa azienda universitaria Policlinico Umberto I - Prevista inefficacia con norma di interpretazione autentica nei confronti della nuova azienda ospedaliera Policlinico Umberto I - Travolgimento dei provvedimenti definitivi ottenuti nei confronti della nuova azienda non in dissesto, con violazione delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria e vanificazione dell'attività difensiva svolta in base al ragionevole affidamento sulla definitività dei provvedimenti stessi - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.**

- D.L. 31 gennaio 2005, n. 7 (convertito, con modificazioni, in legge 31 marzo 2005, n. 43), art. 7-*quater*.
- Costituzione, artt. 3, 24, 100, 102 e 113 (e 2, 97, 100, 101, 103, 104, 108 e 117, primo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 7-*quater* del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7 (Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, e per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione, nonché altre misure urgenti), inserito dalla legge di conversione 31 marzo 2005, n. 43, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con due ordinanze del 16 novembre 2005 e dal Consiglio di Stato con ordinanza del 4 maggio 2006, rispettivamente iscritte ai nn. 25, 26 e 373 del registro ordinanze 2006 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6 e n. 41 - serie speciale - dell'anno 2006.

Visti gli atti di costituzione dell'azienda Policlinico Umberto I, dell'Alse Medica S.r.l. nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 25 settembre 2007 il giudice relatore Francesco Amirante;

Uditi gli avvocati Rosaria Russo Valentini e Antonio Capparelli per l'azienda Policlinico Umberto I, Sergio Como e Ennio Luponio per la Alse Medica S.r.l. e l'Avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un giudizio di ottemperanza, promosso dalla Technodal S.r.l. nei confronti dell'azienda Policlinico Umberto I di Roma, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, terza sezione, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 101, 103 e 113 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-*quater* del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7 (Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, e per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione, nonché altre misure urgenti), inserito dalla legge di conversione 31 marzo 2005, n. 43 (r.o. n. 25 del 2006).

Nel descrivere la vicenda processuale sottoposta al suo giudizio, il t.a.r. espone che la società ricorrente ha chiesto l'ottemperanza, da parte dell'azienda convenuta, del giudicato formatosi sul decreto ingiuntivo emesso in data 28 aprile 2001 dal Tribunale civile di Roma e dichiarato definitivamente esecutivo, per mancata opposizione, il successivo 14 agosto 2001. Il decreto ingiuntivo era stato emesso nei confronti dell'azienda Policlinico Umberto I per servizi prestati dalla società ricorrente nei confronti della disciolta azienda universitaria Policlinico Umberto I, nel periodo dal 18 dicembre 1996 al 30 ottobre 1999, tenuto conto del fatto che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge 1° ottobre 1999, n. 341, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 1999, n. 453, la prima azienda sopra menzionata era succeduta alla seconda. Divenuto esecutivo il decreto per mancata opposizione, la società creditrice aveva inutilmente esperito le procedure esecutive in sede civile, vedendosi perciò costretta a promuovere il giudizio amministrativo di ottemperanza nei confronti della menzionata azienda. Quest'ultima, costituendosi in giudizio, aveva eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva alla luce del disposto dell'art. 8-*sexies* del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), aggiunto dalla legge di conversione

27 luglio 2004, n. 186, sostenendo, inoltre, che il giudizio doveva essere dichiarato estinto d'ufficio in base alla disposizione censurata.

Il giudice *a quo* precisa che l'eccezione di difetto di legittimazione passiva deve ritenersi infondata, in quanto il giudicato sostanziale portato dal decreto ingiuntivo ormai irrevocabile copre anche l'esistenza di fatti modificativi, impeditivi ed estintivi del rapporto precedenti al ricorso per ingiunzione e non dedotti in sede di opposizione al medesimo; e che si presenta, invece, non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata in via subordinata dalla società ricorrente.

Il t.a.r. remittente, dopo aver richiamato testualmente il contenuto del censurato art. 7-*quater*, osserva che la seconda eccezione sollevata dall'azienda Policlinico Umberto I dovrebbe essere accolta, con conseguente declaratoria di estinzione del giudizio di ottemperanza pendente, il che dà conto della rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale, in quanto relativa a norma della quale il giudice *a quo* deve fare applicazione.

Ciò premesso circa la rilevanza, il t.a.r. per il Lazio osserva che la norma in esame appare in contrasto con i richiamati parametri costituzionali. Ed infatti, la *ratio legis* è quella di limitare, anche in sede esecutiva, la successione della neo-istituita azienda Policlinico Umberto I nei rapporti che facevano capo alla soppressa omonima azienda universitaria, «al solo troncone delle obbligazioni relative all'esecuzione dei contratti di durata successivo alla data della sua istituzione», secondo il dettato del menzionato art. 8-*sexies* del d.l. n. 136 del 2004. In vista di tale obiettivo, il legislatore ha stabilito l'inefficacia dei titoli esecutivi formati nei confronti dell'azienda Policlinico Umberto I per crediti sorti anteriormente all'istituzione della medesima — con conseguente inefficacia dei pignoramenti ed estinzione dei giudizi di ottemperanza pendenti — imponendo che, per le esecuzioni intraprese relativamente ai citati titoli esecutivi, vi fosse il subentro del commissario istituito dall'art. 2 del d.l. n. 341 del 1999. Ora, poiché la disposizione del censurato art. 7-*quater* fa riferimento ai decreti ingiuntivi ed alle sentenze «esecutivi», stabilendone l'inefficacia, tale locuzione «ne presuppone il passaggio in giudicato».

Compiuta tale ricostruzione del sistema vigente, il giudice *a quo* ricorda che la giurisprudenza di questa Corte ha fissato in numerose pronunce i limiti ai quali il legislatore deve attenersi nell'emanare norme con efficacia retroattiva, e che nella sentenza n. 525 del 2000 è stato espressamente stabilito che al legislatore è precluso intervenire con norme retroattive per annullare gli effetti del giudicato, poiché in tal modo vengono alterati i rapporti tra il potere legislativo e quello giurisdizionale. La disposizione denunciata, in realtà, non si limita, attraverso

lo strumento dell'interpretazione autentica, a circoscrivere la portata effettiva della successione dell'azienda Policlinico Umberto I nei rapporti della precedente azienda universitaria, ma pone nel nulla alcuni provvedimenti giurisdizionali già passati in giudicato. In questo modo tale disposizione colpisce il diritto del cittadino ad agire in giudizio per ottenere una pronuncia senza onerose reiterazioni. Ad avviso del t.a.r., inoltre, la norma denunciata appare anche viziata da irragionevolezza, perché incide su provvedimenti passati in giudicato, al solo scopo di «dare rilevanza esterna retroattiva ad un criterio organizzativo di centri di spesa che si sarebbe potuto conseguire con strumenti interni di regresso».

Alla luce di tutte le esposte considerazioni, il giudice remittente sostiene che l'art. 7-*quater* del d.l. n. 7 del 2005, inserito dalla legge di conversione n. 43 del 2005, sia in contrasto con gli artt. 101 e 103 Cost., sotto il profilo della lesione delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giurisdizionale; con gli artt. 24 e 113 Cost., sotto il profilo della lesione del diritto del cittadino di agire in giudizio e di ottenere una pronuncia di merito senza onerose reiterazioni; con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianza e di tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti dell'ordinamento.

2.1. — Nel corso di un giudizio promosso dalla Alse Medica S.r.l. nei confronti dell'azienda Policlinico Umberto I di Roma, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, terza sezione, ha sollevato, in riferimento ai medesimi parametri di cui alla precedente ordinanza, un'identica questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-*quater* del d.l. n. 7 del 2005, inserito dalla legge di conversione n. 43 del 2005 (r.o. n. 26 del 2006).

La fattispecie dalla quale scaturisce questa seconda ordinanza di rimessione, assai simile a quella dell'altro giudizio, viene riassunta dal giudice *a quo* nei seguenti termini. La società ricorrente aveva ottenuto un decreto ingiuntivo in data 7 dicembre 2000, posto in esecuzione; il T.a.r. per il Lazio, con sentenza del 29 ottobre 2003, aveva ordinato all'azienda Policlinico Umberto I di dare esecuzione al decreto, nominando contestualmente un commissario *ad cta*. A seguito dell'inerzia di quest'ultimo, accogliendo una nuova istanza della società creditrice, il medesimo giudice, con sentenza del 29 gennaio 2005, aveva disposto la nomina di un secondo commissario *ad acta*, avendo verificato la non ottemperanza alla propria precedente pronuncia. Anche il nuovo commissario, peraltro, aveva deciso di rinviare *sine die* l'esecuzione del decreto, ritenendo che ad essa fosse di ostacolo la disposizione attualmente censurata, con la conseguenza che la medesima creditrice si era vista costretta al deposito di un'ulteriore istanza, in data 6 aprile 2005, con la quale si sollevava incidente di esecuzione. Instauratosi il contraddittorio nei confronti dell'azienda Policlinico Umberto I, quest'ultimo aveva chiesto l'estinzione del giudizio, ai sensi dell'art. 7-*quater* del d.l. n. 7 del 2005, inserito dalla legge di conversione n. 43 del 2005.

Ciò premesso in punto di fatto, il T.a.r. per il Lazio, dopo aver precisato che la disposizione denunciata si applica a tutti i decreti ingiuntivi emessi nei confronti dell'azienda Policlinico Umberto I successivamente alla sua istituzione, ma per obbligazioni contrattuali anteriori alla sua costituzione, svolge argomentazioni a sostegno dell'illegittimità costituzionale della norma del tutto identiche a quelle contenute nella precedente ordinanza di rimessione.

2.2. — Si è costituita in questo secondo giudizio la Alse Medica S.r.l., chiedendo, anche in una memoria depositata in prossimità dell'udienza, che la questione proposta venga dichiarata inammissibile ovvero, in caso di recepimento dell'opzione interpretativa del giudice *a quo*, che la medesima venga accolta.

La società creditrice, dopo aver effettuato un *excursus* delle norme che si sono succedute negli anni a regolare la complessa materia, sostiene, in primo luogo, che la disposizione censurata dovrebbe essere interpretata nel senso di essere riferita esclusivamente ai decreti ingiuntivi e alle sentenze ottenuti nei confronti dell'azienda soppressa e divenuti esecutivi dopo la creazione della nuova azienda. In altri termini, essa non dovrebbe applicarsi alle sentenze o ai decreti ingiuntivi che siano stati originariamente emessi direttamente nei confronti della nuova azienda e che abbiano assunto autorità di giudicato, ma solo ai procedimenti ancora pendenti.

Qualora, invece, non si dovesse accedere ad una simile interpretazione, la questione non potrebbe non essere accolta, in quanto la disposizione di cui si tratta violerebbe i giudicati e sarebbe diretta ad interferire su concreti procedimenti giudiziari in corso al fine di determinarne gli esiti e, quindi, si porrebbe in palese contrasto con gli invocati parametri costituzionali.

3. — In entrambi i giudizi promossi dal T.a.r. per il Lazio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con due memorie di identico contenuto, concludendo per l'inammissibilità o l'infondatezza delle questioni.

L'Avvocatura dello Stato richiama, innanzitutto, il «consolidato orientamento» della giurisprudenza di questa Corte secondo il quale, al di fuori della materia penale, l'emanazione di leggi retroattive incontra una serie di limiti tesi alla salvaguardia di fondamentali valori di civiltà giuridica, tra i quali i principi di uguaglianza e di ragionevolezza. È precluso al legislatore, fra l'altro, dettare norme finalizzate ad incidere su provvedimenti già

passati in giudicato. Ne consegue che, ove realmente la norma in esame avesse siffatti requisiti, «il contrasto con il dettato costituzionale apparirebbe possibile». Tuttavia, la corretta interpretazione della disposizione censurata consentirebbe di escluderne la portata retroattiva, negando che essa ponga nel nulla le sentenze e i decreti ingiuntivi ormai irrevocabili. Infatti, il riferimento compiuto dal legislatore alle sentenze ed ai decreti ingiuntivi «divenuti esecutivi» non dovrebbe ritenersi comprensivo anche delle decisioni irrevocabili o passate in giudicato, in tal modo interpretando il silenzio della legge come una «implicita salvezza del giudicato». E ciò in armonia con l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale che privilegia, tra due letture possibili di una norma, quella conforme al dettato costituzionale.

Accogliendo siffatta impostazione, la proposta questione dovrebbe essere considerata, prima ancora che infondata, manifestamente inammissibile in quanto priva di rilevanza, poiché l'impugnato art. 7-*quater* non potrebbe trovare applicazione nei procedimenti *a quibus*, dovendosi perciò negare l'estinzione dei giudizi di ottemperanza pendenti.

4. — Nel corso di un giudizio di appello promosso in primo grado dalla Medikron S.r.l. nei confronti dell'azienda Policlinico Umberto I di Roma, anche il Consiglio di Stato, quinta sezione, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 97, 100, 101, 102, 103, 104, 108, 113 e 117, primo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-*quater* del d.l. n. 7 del 2005, inserito dalla legge di conversione n. 43 del 2005 (r.o. n. 373 del 2006).

Nel descrivere la controversia devoluta al suo giudizio, il Consiglio di Stato espone che la società ricorrente aveva ottenuto un decreto ingiuntivo, nei confronti dell'azienda Policlinico Umberto I, in data 14 dicembre 2000 divenuto esecutivo il successivo 24 marzo 2001. Era stato quindi intrapreso giudizio di ottemperanza nei confronti dell'azienda, concluso con la sentenza 2 febbraio 2004 del T.a.r. per il Lazio con la quale si era riconosciuto il diritto della società Medikron all'esecuzione del decreto ingiuntivo, prevedendosi anche la nomina di un commissario *ad acta* per l'eventualità che l'obbligata continuasse a non ottemperare alla decisione. La sentenza di primo grado era stata impugnata e confermata in appello dal Consiglio di Stato con sentenza 9 novembre 2004. Nel frattempo la società creditrice, dando atto del comportamento del commissario *ad acta* che, in concreto, non aveva dato corso a quanto stabilito in sede di ottemperanza, aveva chiesto al t.a.r., con una nuova istanza del 9 settembre 2004, la sostituzione del commissario e l'adozione di tutti i provvedimenti necessari per l'esecuzione della precedente sentenza. Il giudice di primo grado, con una nuova sentenza depositata il 16 novembre 2004, riconoscendo il comportamento ostruzionistico dell'azienda, aveva ordinato ancora a quest'ultima di dare integrale esecuzione al decreto ingiuntivo, provvedendo altresì alla nomina di un nuovo commissario *ad acta*. Questa ulteriore pronuncia era stata appellata dall'azienda Policlinico Umberto I, dando luogo al giudizio pendente davanti al Consiglio di Stato.

Ciò posto il giudice *a quo*, riportando le contrastanti argomentazioni delle parti, richiama l'art. 3 del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 280, decaduto per mancata conversione, e specifica che l'art. 7-*quater* del d.l. n. 7 del 2005, inserito dalla legge di conversione n. 43 del 2005, recepisce il contenuto della norma precedente fuorché per l'aggiunta del comma 4 e, nel comma 1, del riferimento alle «sentenze» esecutive. Osserva, quindi, il Consiglio di Stato che non può più essere contestata la legittimazione passiva dell'azienda Policlinico Umberto I, poiché l'art. 8-*sexies* del d.l. n. 136 del 2004, inserito dalla legge di conversione n. 186 del 2004, è entrato in vigore prima che il medesimo Consiglio remittente decidesse l'appello sulla prima sentenza emessa dal T.a.r. per il Lazio; la norma ora citata, d'altra parte, non ha fatto altro che ridurre l'estensione oggettiva della successione disposta *ex lege* dal d.l. n. 341 del 1999, senza modificare il termine massimo di dodici mesi entro cui quest'ultimo decreto aveva contenuto gli effetti della successione medesima. Il giudice *a quo*, inoltre, fa presente che, nonostante si sia nell'ambito di un giudizio di ottemperanza di contenuto «meramente ordinatorio», l'appello è da ritenere ugualmente ammissibile per una serie di motivi; il tenore della disposizione censurata, d'altra parte, è tale da imporre al collegio «un obbligo incondizionato e preminente su ogni altro profilo processuale di provvedere, anche d'ufficio, all'estinzione dei giudizi di ottemperanza pendenti», il che dà conto dell'ammissibilità e della rilevanza della sollevata questione. Precisa, infine, il Consiglio di Stato che, nel giudizio in corso, si tratta dell'esecuzione di un decreto ingiuntivo relativo ad un credito sorto prima della creazione della nuova azienda Policlinico Umberto I, ossia relativo ad obbligazioni contrattuali assunte dalla soppressa azienda universitaria.

Compiuta questa ampia premessa e dando atto di conoscere il contenuto delle precedenti ordinanze di rimessione a questa Corte emesse nella stessa materia dal T.a.r. per il Lazio, il Consiglio di Stato si sofferma sulla non manifesta infondatezza delle numerose censure di illegittimità costituzionale relative alla disposizione denunciata.

Un primo gruppo di censure viene prospettato, in riferimento agli artt. 100, 101, 102, 103, 104 e 108 Cost., sotto il profilo della lesione delle prerogative costituzionalmente riservate al potere giurisdizionale in generale e, più specificamente, al Consiglio di Stato. Osserva l'ordinanza di rimessione che l'art. 7-*quater* «ha di fatto posto

nel nulla non meri provvedimenti giurisdizionali impugnati o impugnabili, ma veri e propri giudicati già perfezionatisi, ledendo in tal guisa l'indipendenza della magistratura (sia ordinaria sia) amministrativa (quest'ultima tutelata, in *apicibus*, dall'art. 100, nonché dall'art. 108 Cost.)». Un decreto ingiuntivo divenuto esecutivo, infatti, è a tutti gli effetti un provvedimento passato in giudicato ed idoneo a costituire il presupposto di un giudizio di ottemperanza, come conferma anche l'art. 656 del codice di procedura civile; ciò comporta che una norma che pone nel nulla un provvedimento giurisdizionale dotato del peso del giudicato dovrebbe essere ritenuta in contrasto con i menzionati parametri costituzionali.

Alla lesione del giudicato si affianca la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., perché la norma censurata ha agito sui provvedimenti divenuti irrevocabili «allo scopo di dare rilevanza esterna ad un criterio organizzativo di centri di spesa che si sarebbe potuto conseguire, ben più efficacemente, con strumenti interni di regresso tra la gestione liquidatoria e l'azienda ospedaliera».

Una ulteriore censura viene prospettata, in riferimento agli artt. 24 e 113 Cost., sotto il profilo della lesione del diritto di agire in giudizio. Se è vero che la lettura coordinata delle norme più volte richiamate in precedenza dimostra come il credito vantato dalla società ricorrente non venga negato, bensì posto a carico della gestione separata disciplinata dall'art. 2 del d.l. n. 341 del 1999, è altresì vero che la trasposizione del credito nell'alveo dell'esecuzione concorsuale regolata da quest'ultima norma non assicura sufficienti garanzie, in favore della società creditrice, di una completa soddisfazione delle proprie pretese; ciò in quanto il comma 6 del menzionato art. 2 subordina la copertura dei disavanzi alla capienza concreta delle risorse pubbliche messe a disposizione dalla norma medesima.

Un'altra censura viene poi svolta, in riferimento agli artt. 24, 101, 103, 104, 108 e 113 Cost., con riguardo alla previsione dell'estinzione d'ufficio dei giudizi di ottemperanza pendenti. Dopo aver richiamato la sentenza n. 103 del 1995 di questa Corte — concernente una vicenda simile — il giudice *a quo* rileva che una legge che disponga l'estinzione di una serie di giudizi in corso deve prevedere una realizzazione, sia pure parziale, delle pretese azionate. Nel caso specifico, invece, vi sarebbe un'evidente violazione dell'art. 24 Cost. rappresentata dal fatto che l'art. 7-*quater* denunciato esclude espressamente ogni aggravio per la finanza pubblica; ciò comporta che la parte creditrice potrà essere soddisfatta solo all'esito di una procedura liquidatoria di natura amministrativa, con tutti i rischi che essa comporta. A conferma di quanto detto, inoltre, deporrebbe l'assenza di ogni regolazione relativa alla compensazione delle spese processuali. A parere del remittente, perciò, la disposizione da scrutinare è da assimilare a quella dichiarata illegittima con la sentenza n. 123 del 1987 di questa Corte, trattandosi di una norma con la quale il legislatore ha cercato di opporsi a provvedimenti giurisdizionali già passati in giudicato.

L'ultimo gruppo di censure, prospettato in riferimento agli artt. 2, 24, 117, primo comma, Cost., riguarda l'asserita lesione, da parte dell'art. 7-*quater* del d.l. n. 7 del 2005, di una serie di obblighi derivanti dal diritto internazionale. Osserva in proposito il Consiglio di Stato che tali obblighi non sono soltanto quelli introdotti dal diritto internazionale consuetudinario, ma anche quelli introdotti dal diritto internazionale pattizio. Sotto questo profilo, la categoria dei diritti inviolabili di cui all'art. 2 Cost. viene ad essere arricchita dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva dall'Italia con la legge 4 agosto 1955, n. 848. Il giudice *a quo* richiama, al riguardo, gli artt. 6, primo paragrafo, e 13 della Convenzione, oltre all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1. Queste disposizioni — che il Consiglio di Stato interpreta alla luce di alcune sentenze, richiamate nell'ordinanza, emesse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo — tutelano il diritto di ogni cittadino non solo ad essere giudicato da un tribunale (secondo il dettato del menzionato art. 6) ma anche a che le decisioni giudiziarie definitive vengano poste in attuazione. Gli Stati membri, perciò, non possono invalidare, ritardare o, addirittura, compromettere l'esecuzione di tali decisioni. Ed in base all'art. 1 del richiamato Protocollo addizionale è considerato bene patrimoniale anche il guadagno oggetto di un credito esigibile.

A queste censure, infine, il Consiglio di Stato affianca, sempre ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., il richiamo ad una possibile violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. La cosiddetta «quinta libertà comunitaria», infatti, «postula indefettibilmente la libera circolazione delle decisioni giudiziarie, incentrata sul principio del mutuo riconoscimento». Ciò comporta che uno Stato membro non può stabilire autonomamente di porre nel nulla atti provenienti dal potere giudiziario, in quanto «astrattamente suscettibili di valicare i confini nazionali».

L'ordinanza di rimessione si conclude evidenziando come non sia possibile fornire un'interpretazione alternativa e costituzionalmente orientata della norma in questione, della quale si sollecita la declaratoria di illegittimità costituzionale.

5. — Anche nel giudizio promosso dal Consiglio di Stato è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o l'infondatezza delle questioni.

Per quanto riguarda le censure di una possibile violazione del giudicato, l'Avvocatura dello Stato riporta argomentazioni del tutto analoghe a quelle contenute negli altri due precedenti atti di intervento.

In relazione, invece, alla presunta violazione del diritto di agire, l'interveniente osserva che l'ordinanza di rimessione non contiene alcuna dimostrazione di una presunta incapienza dei fondi destinati al pagamento dei debiti della disciolta azienda universitaria Policlinico Umberto I; quanto alla questione del credito per le spese di giustizia, trattandosi di somme estranee all'applicazione del d.l. n. 341 del 1999, l'Avvocatura rileva che esso potrà essere fatto valere in via esecutiva direttamente contro l'azienda ospedaliera di nuova istituzione.

6. — In tutti e tre i giudizi ora richiamati si è costituita l'azienda Policlinico Umberto I di Roma, con atti di identico contenuto, chiedendo che la prospettata questione venga dichiarata non fondata sia perché il limite del giudicato non trova espressa copertura costituzionale, se non per la materia penale, sia perché, comunque, nella specie, tale limite non è stato travalicato in quanto la disposizione censurata non ha cancellato dei diritti accertati con provvedimenti giurisdizionali divenuti definitivi, ma si è limitata a prevederne forme di soddisfazione ed attuazione diverse da quelle ordinarie onde non incidere sulla situazione dell'azienda di nuova istituzione.

In altri termini, si tratterebbe di una disposizione del tutto ragionevole e non arbitraria, perché ispirata dalla ricerca di un adeguato temperamento tra la garanzia di soddisfazione dei crediti dei privati e quella di salvaguardia della stabilità e dell'ordine del bilancio pubblico.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il T.a.r. per il Lazio (con due ordinanze di contenuto sostanzialmente identico) e il Consiglio di Stato, nel corso di giudizi di ottemperanza per l'esecuzione di decreti ingiuntivi emessi contro l'azienda Policlinico Umberto I, divenuti esecutivi per mancata opposizione, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7-*quater* del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7 (Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti e per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione, nonché altre misure urgenti), inserito, in sede di conversione, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43.

Il t.a.r. ha impugnato l'intero articolo, il Consiglio di Stato i commi primo, secondo e quarto.

Entrambi i remittenti lamentano la violazione degli artt. 3, 24, 101, 103, 113 della Costituzione ed il Consiglio di Stato anche degli artt. 2, 97, 100, 102, 104, 108, 117, primo comma, della medesima e sostengono, anzitutto, che l'articolo censurato — nello stabilire, al primo comma, l'inefficacia nei confronti della suddetta azienda dei decreti ingiuntivi e delle sentenze divenuti esecutivi dopo l'entrata in vigore del decreto-legge 1° ottobre 1999, n. 341, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 1999, n. 453, qualora relativi a crediti vantati nei confronti della soppressa omonima azienda universitaria per obbligazioni contrattuali anteriori alla data di istituzione della predetta azienda ospedaliera Policlinico Umberto I, e, al secondo comma, l'inefficacia dei pignoramenti e l'estinzione dei giudizi di ottemperanza «in base al medesimo titolo pendenti» — avrebbe violato i principi costituzionali relativi alle attribuzioni dell'autorità giudiziaria e nel contempo il diritto di difesa delle parti, incidendo su provvedimenti definitivi aventi autorità di giudicato. Le disposizioni censurate, secondo i remittenti, avrebbero esorbitato dai limiti che devono essere osservati nell'emanazione di norme retroattive, in particolare qualora esse, come nella specie, abbiano caratteristiche provvedimentali.

Il Consiglio di Stato, sul rilievo che i titoli giudiziari hanno efficacia in ambito comunitario, denuncia anche la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

2. — Deve essere disposta la riunione dei giudizi, concernenti questioni in parte identiche, in parte connesse.

In via preliminare, si rileva la non fondatezza della tesi dell'interveniente secondo la quale le disposizioni censurate possono essere interpretate nel senso che esse si riferiscono esclusivamente a procedimenti fondati su provvedimenti esecutivi non aventi efficacia di giudicato. Siffatta interpretazione dovrebbe essere privilegiata, in quanto attribuisce alle disposizioni suddette un contenuto che escluderebbe ogni contrasto con i parametri costituzionali invocati.

Il ragionamento non può essere condiviso, perché contrasta con la formulazione delle disposizioni denunciate e con la vicenda normativa in cui esse s'inseriscono e nel cui ambito vanno interpretate.

Anzitutto esse fanno riferimento, senza distinzione alcuna, a decreti ingiuntivi e sentenze divenuti esecutivi, ma ciò che più rileva è che prescrivono la dichiarazione di estinzione dei giudizi di ottemperanza, i quali presuppongono la definitività dei provvedimenti fatti valere qualora questi siano stati emanati da giudici ordinari.

Inoltre, ed è notazione di non secondario rilievo, se le disposizioni sospettate di incostituzionalità si riferissero a procedure pendenti sulla base di provvedimenti giudiziari ancora suscettibili di riesame, a raggiungere lo scopo voluto dal legislatore sarebbe sufficiente il d.l. n. 341 del 1999, interpretato autenticamente dall'art. 8-*sexies* del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (aggiunto dalla legge di conversione 27 luglio 2004, n. 186), sicché le disposizioni censurate risulterebbero sostanzialmente inutili.

A queste ultime, in conformità di quanto ritenuto dai remittenti, va quindi attribuito l'effetto di privare di efficacia, nei confronti dell'azienda Policlinico Umberto I, provvedimenti giurisdizionali definitivi.

3. — La questione, individuata nei termini suindicati, è fondata.

Al fine di inquadrare il presente scrutinio di costituzionalità nell'ambito dei precedenti di questa Corte risolutivi di questioni simili, è opportuno soffermarsi sulle disposizioni del d.l. n. 341 del 1999 e sull'art. 8-*sexies* del d.l. n. 136 del 2004, che sono i diretti antecedenti delle disposizioni impugnate.

Con il primo dei suddetti provvedimenti legislativi, in considerazione dello stato di dissesto in cui versava l'azienda universitaria Policlinico Umberto I (da ora in poi azienda universitaria) e degli accordi intervenuti tra la Regione Lazio e l'Università «La Sapienza» di Roma per condurre su basi nuove la collaborazione in materia sanitaria, il legislatore istituì un nuovo soggetto — l'azienda Policlinico Umberto I (non più definita «universitaria») — cui spettava l'esercizio dell'attività dal momento della nomina del suo direttore generale e alla quale andavano imputati i rapporti che da essa sarebbero insorti. Il nuovo soggetto succedeva all'azienda universitaria nei contratti in corso inerenti alla gestione dell'assistenza sanitaria, i quali, nel periodo di dodici mesi, sarebbero stati risolti o confermati oppure rinegoziati dal direttore generale.

Per i debiti dell'azienda universitaria, della quale era stabilita la cessazione dall'inizio dell'attività della nuova azienda, era prevista una procedura concorsuale cui era preposto un commissario di nomina ministeriale.

Alla situazione dell'azienda universitaria si intese sopperire, quindi, con una soluzione che presenta elementi di analogia con quella che era stata stabilita per gli enti locali in dissesto dall'art. 21 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8 (convertito, con modificazioni, dalla legge 19 marzo 1993, n. 68), e sul quale questa Corte si è pronunciata, escludendone l'illegittimità sul rilievo che, mentre l'insolvenza dei contraenti fa parte del rischio di ogni attività economica, una procedura concorsuale ispirata al principio della *par condicio creditorum* garantisce i diritti dei creditori meglio della concorrenza tra più azioni esecutive individuali (sentenza n. 155 del 1994).

Una normativa analoga a quella ora in esame è stata stabilita con il decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 2005, n. 4, per l'Ordine Mauriziano di Torino, anch'esso passato indenne attraverso lo scrutinio di costituzionalità (sentenza n. 355 del 2006).

L'art. 8-*sexies* del d.l. n. 136 del 2004, sul presupposto della non perspicuità delle disposizioni regolanti la successione del nuovo soggetto azienda Policlinico Umberto I alla cessata azienda universitaria, ha chiarito, con interpretazione autentica, che esse devono essere intese nel senso che la successione riguarda, nell'ambito dei contratti di durata, «esclusivamente le obbligazioni relative all'esecuzione dei medesimi successiva alla data di istituzione della predetta azienda Policlinico Umberto I».

Le disposizioni denunciate vanno ben oltre tale normativa, analoga anche se non identica, come si è detto, a quella dettata per gli enti locali in dissesto e molto simile a quella poi introdotta per l'Ordine Mauriziano; esse sono dirette a travolgere provvedimenti definitivi ottenuti contro il soggetto di nuova istituzione non in dissesto quale l'azienda Policlinico Umberto I, facendo confluire anche i creditori di questo nell'ambito della procedura concorsuale instaurata per i crediti fondati su titoli emessi nei confronti della cessata azienda universitaria. Nei riguardi di tali disposizioni non sono pertinenti, quindi, le considerazioni di cui alle citate sentenze n. 155 del 1994 e n. 355 del 2006.

Non può infatti essere accolta la tesi della difesa del Policlinico Umberto I secondo la quale le disposizioni censurate non travolgerebbero i giudicati, ma si limiterebbero a sostituire per la loro esecuzione un tipo di procedimento ad un altro. Sul punto si rileva che i provvedimenti di cui viene stabilita l'inefficacia sono stati emessi contro il suddetto Policlinico, mentre la procedura concorsuale concerne la contabilità separata dei debiti e dei crediti della cessata azienda universitaria, ossia un diverso centro d'imputazione dei rapporti. Le disposizioni in scrutinio, quindi, incidono sul soggetto nei cui confronti sono stati emessi i provvedimenti e, di riflesso, sulla realizzazione dei crediti in essi consacrati, sostituendo ad un soggetto *in bonis*, responsabile secondo il regime sostanziale e processuale ordinario, un'entità diversa, nei cui confronti non è assicurata ai creditori la piena realizzazione dei propri diritti.

4. — Una volta definito in tal modo il contenuto normativo delle disposizioni censurate, la Corte ritiene che esse violino le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria cui spetta la tutela dei diritti (artt. 102 e 113 Cost.).

Infatti non vi è dubbio che l'emissione di provvedimenti idonei ad acquistare autorità di giudicato costituisca uno dei principali strumenti per la realizzazione del suindicato compito.

Nel contempo, le disposizioni denunciate contrastano con gli artt. 3 e 24 Cost., in quanto in parte vanificano i risultati dell'attività difensiva svolta, sulla cui definitività i creditori del Policlinico Umberto I potevano fare ragionevole affidamento.

In simile ordine di idee questa Corte ha affermato, da un lato, che l'estinzione dei giudizi pendenti può essere ritenuta costituzionalmente legittima qualora le norme che la stabiliscono incidano anche sulla legge regolatrice del rapporto controverso, garantendo la sostanziale realizzazione dei diritti in oggetto (sentenza n. 103 del 1995), dall'altro, che in materia non penale la legittimità di leggi retroattive è condizionata dal rispetto di altri principi costituzionali e, in particolare, di quello della tutela del ragionevole, e quindi legittimo, affidamento (*ex plurimis*, sentenze n. 446 del 2002 e n. 234 del 2007). Anche se le disposizioni in scrutinio non possono essere definite retroattive in senso tecnico, tuttavia esse, travolgendo provvedimenti giurisdizionali definitivi e incidendo sui regolamenti dei rapporti in essi consacrati, finiscono per avere la stessa efficacia di norme retroattive e per incontrare i medesimi limiti costituzionali per queste enunciati.

Una volta accertato il contrasto delle disposizioni impugnate con gli artt. 3, 24, 102 e 113 Cost., restano assorbiti gli altri profili di censura.

È opportuno aggiungere che la questione va accolta nei termini in cui è proposta dal T.a.r. per il Lazio, cioè in quanto concernente l'intero art. 7-*quater* del d.l. n. 7 del 2005, i cui commi terzo e quarto sono strettamente connessi ai primi due; l'illegittimità costituzionale di questi ultimi, rende, infatti, inefficaci i successivi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi.*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7-*quater* del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7 (Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, e per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione, nonché altre misure urgenti), inserito dalla legge di conversione 31 marzo 2005, n. 43.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* AMIRANTE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 novembre 2007.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 365

*Sentenza 24 ottobre - 7 novembre 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Regioni a statuto speciale - Norme della Regione Sardegna - Statuto regionale - Istituzione della «Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» - Uso del termine «sovranità» nella rubrica della legge e in altre disposizioni della stessa - Ricorso del Governo - Evocazione da parte della difesa erariale di parametri costituzionali e statutari non indicati nella deliberazione del Consiglio dei ministri di impugnazione della legge regionale oltretutto inconferenti - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7, rubrica e artt. 1, comma 1 e 2, commi 2, lettera *a*), e 3.
- Costituzione, artt. 3, 16, 101, 117, primo e secondo comma, lettere *a*), *d*), *h*) e *l*), 120, 132, 133 e 138; statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 50 e 54.

**Regioni a statuto speciale - Norme della Regione Sardegna - Statuto regionale - Istituzione della «Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» - Uso del termine «sovranità» nella rubrica della legge e in altre disposizioni della stessa - Ricorso del Governo - Parametri costituzionali e statutari indicati nella deliberazione del Consiglio dei ministri di impugnazione della legge regionale, ma non richiamati nel ricorso - Non utilizzabilità ai fini del giudizio.**

- Legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7, rubrica e artt. 1, comma 1 e 2, commi 2, lettera *a*), e 3.
- Costituzione, art. 139; statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 2 e 35.

**Regioni a statuto speciale - Norme della Regione Sardegna - Statuto regionale - Istituzione della «Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» - Uso del termine «sovranità» nella rubrica della legge e in altre disposizioni della stessa - Ricorso del Governo - Idoneità delle disposizioni censurate a ledere i parametri evocati - Eccezione di inammissibilità delle questioni basata su assunto contrario - Reiezione.**

- Legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7, rubrica e artt. 1, comma 1 e 2, commi 2, lettera *a*), e 3.
- Costituzione, artt. 1, comma secondo, 5 e 114, comma secondo; statuto speciale della Regione Sardegna, art. 1.

**Regioni a statuto speciale - Norme della Regione Sardegna - Statuto regionale - Istituzione della «Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» - Impiego del termine «sovranità» nella rubrica della legge e in altre disposizioni della stessa - Ricorso del Governo - Delimitazione dell'oggetto delle questioni al solo utilizzo della espressione «sovranità».**

- Legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7, rubrica e artt. 1, comma 1 e 2, commi 2, lettera *a*), e 3.
- Costituzione, artt. 1, comma secondo, 5 e 114, comma secondo; statuto speciale della Regione Sardegna, art. 1.

**Regioni a statuto speciale - Norme della Regione Sardegna - Statuto regionale - Istituzione della «Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» - Impiego del termine «sovranità» nella rubrica della legge regionale - Indebita utilizzazione di detto termine, proprio di ordinamenti statuali di tipo federale, per individuare la natura di un ordinamento qualificato dalla Costituzione come ordinamento autonomo - Impropria pressione sul Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7, rubrica.
- Costituzione, artt. 1, comma secondo, 5 e 114, comma secondo; statuto speciale della Regione Sardegna, art. 1.

**Regioni a statuto speciale - Norme della Regione Sardegna - Statuto regionale - Istituzione della «Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» - Impiego del termine «sovranità» con riferimento al nuovo statuto regionale - Ricorso del governo - Indebita utilizzazione di detto termine, proprio di ordinamenti statuali di tipo federale, per individuare la natura di un ordinamento qualificato dalla Costituzione come ordinamento autonomo - Impropria pressione sul Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 1, comma secondo, 5 e 114, comma secondo; statuto speciale della Regione Sardegna, art. 1.

**Regioni a statuto speciale - Norme della Regione Sardegna - Statuto regionale - Istituzione della «Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» - Prevista enunciazione nel progetto di statuto delle «ragioni fondanti dell'autonomia e sovranità» regionale - Ricorso del Governo - Indebita utilizzazione del termine «sovranità», proprio di ordinamenti statuali di tipo federale, per individuare la natura di un ordinamento qualificato dalla Costituzione come ordinamento autonomo - Impropria pressione sul Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7, art. 2, comma 2, lettera *a*).
- Costituzione, artt. 1, comma secondo, 5 e 114, comma secondo; statuto speciale della Regione Sardegna, art. 1.

**Regioni a statuto speciale - Norme della Regione Sardegna - Statuto regionale - Istituzione della «Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» - Prevista possibilità di indicazione nel progetto di statuto di argomenti ritenuti rilevanti per «definire autonomia e elementi di sovranità regionale» - Ricorso del Governo - Indebita utilizzazione del termine «sovranità», proprio di ordinamenti statuali di tipo federale, per individuare la natura di un ordinamento qualificato dalla Costituzione come ordinamento autonomo - Impropria pressione sul Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7, art. 2, comma 3.
- Costituzione, artt. 1, comma secondo, 5 e 114, comma secondo; statuto speciale della Regione Sardegna, art. 1.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, e 2, commi 2, lettera *a*), e 3, nonché della rubrica della legge della Regione autonoma della Sardegna 23 maggio 2006, n. 7 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato e depositato in cancelleria il 7 agosto 2006 ed iscritto al n. 92 del registro ricorsi 2006;

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

Udito nell'udienza pubblica del 25 settembre 2007 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi l'avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Paolo Carrozza e Graziano Campus per la Regione autonoma della Sardegna.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 31 luglio 2006, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 (*recte*: artt. 1, comma 1, e 2, commi 2, lettera *a*), e 3), nonché della stessa rubrica della legge della Regione autonoma della Sardegna 23 maggio 2006, n. 7 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo) pubblicata nel B.U.R. n. 18 del 1° giugno 2006, in relazione agli artt. 1, 3, 4, 50 e 54 dello statuto speciale ed agli artt. 1, 3, 5, 16, 101, 114, 116, 117, comma primo e comma secondo, lettere *a*), *d*), *h*) e *l*), 120, 132, 133 e 138 della Costituzione.

1.1. — La legge regionale parzialmente impugnata prevede e disciplina questo nuovo organo il quale, attraverso una specifica procedura che contempla anche alcune forme di partecipazione, è chiamato ad elaborare un progetto organico di nuovo statuto regionale speciale da trasmettere al Consiglio regionale, in modo che questi possa poi deliberare un apposito disegno di legge costituzionale da sottoporre infine al Parlamento nazionale.

Le censurate disposizioni, riferendosi ad un «nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» (rubrica della legge e art. 1, comma 1), stabiliscono che l'articolato del progetto debba rispettare i «principi e caratteri della identità regionale; ragioni fondanti dell'autonomia e sovranità; conseguenti obblighi di Stato e Regione in relazione a tali caratteri, individuando idonee forme per promuovere i diritti dei cittadini sardi in relazione a condizioni connesse alla specificità dell'isola» (art. 2, comma 2, lettera *a*), e che lo stesso testo possa indicare «ogni altro argomento ritenuto rilevante al fine di definire autonomia e elementi di sovranità regionale» (art. 2, comma 3).

Per la parte ricorrente l'utilizzazione, seppur in modo non univoco, del termine «sovranità», parrebbe, in primo luogo, alterare la logica dello statuto speciale di autonomia. Le impugnite disposizioni sembrerebbero, inoltre, contrastare con l'art. 54 dello statuto e con l'art. 138 Cost. e non risulterebbero compatibili con i fondamentali principi costituzionali, in quanto, considerando e valorizzando elementi etnici, culturali, ambientali, sarebbero dirette a «definire situazioni soggettive privilegiate per una categoria di soggetti dell'ordinamento nazionale» e a «rivendicare poteri dell'ente Regione a livello di indipendenza e comunque di svincolo da condizionamenti ordinamentali nell'ambito dell'assetto della Repubblica risultante dall'attuale Carta costituzionale».

1.2. — A sostegno della censura il ricorrente osserva che ai sensi dell'art. 116 Cost. e del vigente art. 54 dello statuto speciale, la definizione dello statuto speciale è sul piano giuridico interamente attribuita al Parlamento nazionale, come confermato dallo stesso esito negativo del *referendum* costituzionale relativo alla revisione, tra l'altro, del citato art. 116, il cui disegno di modifica prevedeva appunto l'adozione dello statuto speciale «previa intesa» con la Regione interessata. Sui progetti di iniziativa governativa e parlamentare di modificazione dello statuto speciale il Consiglio regionale è chiamato ad esprimere solo un «parere»; in caso di parere contrario in ordine ad un progetto approvato in prima deliberazione da una delle Camere, il Presidente della Regione può indire un *referendum* meramente «consultivo».

Più in generale si afferma che la Costituzione (a cominciare dall'art. 114) fa riferimento alle Regioni «sempre e solo in termini di autonomia, mai in termini di sovranità», essendo quest'ultima riferita esclusivamente al «popolo» inteso come intera comunità nazionale. Al tempo stesso, questa Corte avrebbe confermato tale lettura del dettato costituzionale affermando la «netta distinzione tra livello di sovranità statale e livello di autonomia regionale» (si citano le sentenze n. 245 del 1995, n. 66 del 1964 e n. 49 del 1963). Le più recenti sentenze n. 29 del 2003 e n. 106 del 2002, se escludono che nel Parlamento possa individuarsi l'unica sede di esercizio della sovranità, avrebbero anche inteso affermare «che proprio dalla sovranità popolare esercitata attraverso la riforma costituzionale di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, secondo le regole quindi di uno Stato di diritto, discendono l'estensione ed il potenziamento delle autonomie territoriali, che costituiscono affermazione del principio democratico». A sua volta, la sentenza n. 274 del 2003 rimarca la profonda diversità del livello dei poteri di cui dispongono gli enti indicati nell'art. 114 Cost. e, in particolare, l'insussistenza di una equiordinazione tra Stato e Regioni.

1.3. — Il ricorrente afferma che ad esiti analoghi si giungerebbe tramite altre previsioni costituzionali.

Il potere di revisione costituzionale, anche in relazione all'adozione degli statuti speciali, spetta esclusivamente allo Stato (art. 138 Cost.). Poiché ogni esplicazione di sovranità non può che avvenire nelle forme previste della Costituzione (art. 1), è solo il Parlamento nazionale che ne può prevedere delle nuove o modificare quelle esistenti.

L'art. 5 Cost., al quale si correlano gli artt. 116 e 114 Cost., proclama il principio dell'unicità ed indivisibilità della Repubblica e tale principio è ribadito nell'art. 1 dello statuto sardo. Nell'assetto costituzionale, inoltre, l'evocazione di un'istanza unitaria è manifestata dal necessario rispetto, da parte di ogni potestà legislativa, della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (artt. 3 e 4 dello statuto ed ora art. 117, primo comma, Cost.). Inoltre lo Stato ha mantenuto il monopolio esclusivo della titolarità ed esercizio dell'essenziale funzione giurisdizionale, che nessuno può escludere ed alla quale nessuno può sottrarsi (al riguardo sono richiamati l'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto di cui al d.P.R. n. 348 del 1979, nonché l'art. 117, secondo comma, lettere *d*), *h*) e *l*) Cost.).

Emblematica della sovranità esclusiva dello Stato è, poi, la previsione dell'art. 120 Cost., che, in riferimento all'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica e/o di fronteggiare emergenze o inadempienze, attribuisce al Governo poteri sostitutivi rispetto ad organi regionali.

A sua volta, l'art. 101 Cost., in base al quale la giustizia è amministrata in nome del popolo cui appartiene in via esclusiva la sovranità, costituisce conferma che questa vada riferita all'intera, «ed a tali fini non scindibile», comunità nazionale.

Sul versante dei diritti, il ricorrente sottolinea come i soggetti dell'ordinamento statale siano tutti i cittadini, il cui insieme costituisce il «popolo» di cui all'art. 1 Cost., mentre i soggetti dell'ordinamento regionale sono i residenti, il cui insieme costituisce la «popolazione» di cui agli artt. 132 e 133 Cost. Il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. esclude «che possano attribuirsi tutele e posizioni differenziate in ragione delle diverse etnie, suscettibili anche di determinare (indirettamente) discriminazioni in base alla nazionalità», vietate peraltro dall'art. 12 del Trattato CE, «ancorché dissimulate in quanto formalmente riferite a criteri diversi».

Lo stesso territorio regionale non può configurarsi come luogo della sovranità regionale, entro il quale sia esercitabile uno *ius excludendi alios*, giusta la disposizione dell'art. 16 Cost.

Ai sensi, infine, dell'art. 50 dello statuto, il Consiglio regionale può essere sciolto quando compia atti contrari alla Costituzione o allo statuto o, malgrado la segnalazione del Governo, non proceda alla sostituzione della Giunta regionale o del Presidente che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni o comunque per ragioni di sicurezza nazionale.

2. — Con atto depositato il 6 settembre 2006 si è costituita in giudizio la Regione Sardegna che, in via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità delle censure svolte nella memoria dell'Avvocatura generale dello Stato in relazione ai parametri costituzionali (artt. 3, 16, 101, primo comma, 116, 117, primo e secondo comma, lettere *a*), *d*), *h*), *e l*), 120, 132, 133 e 138) e statutari (artt. 3, 4, 50 e 54), non indicati nella corrispondente delibera del Consiglio dei ministri. Inoltre quest'ultima reca parametri (gli artt. 139 Cost. e 2 e 35 dello statuto) che non sono indicati nel ricorso.

2.1. — Nel merito, partendo dalla distinzione tra «sovranità dello Stato» e «sovranità popolare», la resistente ritiene che ci si debba riferire solo alla seconda, cui espressamente si riferisce l'art. 1, comma secondo, della Costituzione.

Questa sovranità, «strettamente legata al principio democratico», non ha carattere assoluto, in quanto destinata ad esprimersi entro i limiti posti dalla Costituzione. In particolare, la sovranità popolare si inserisce in un sistema rappresentativo che si manifesta attraverso le tipiche forme di democrazia diretta, e anche nell'esercizio dei diritti di partecipazione basati sul principio pluralistico. Lo sviluppo di quest'ultimo, a sua volta, moltiplicando i «luoghi della politica», ha eroso la supremazia dello Stato, che, non essendo più l'unica istituzione politica, deve competere e, nel contempo, collaborare con altre istituzioni altrettanto provviste di legittimazione democratica.

Per la difesa regionale, la Costituzione, a cominciare dall'art. 1, non esclude la sovranità «anche [...] del "popolo sardo"». Le censurate disposizioni, contemplando la «sovranità regionale», in realtà si riferirebbero «a quel grado di sovranità di cui partecipa la Regione insieme allo Stato ed agli altri enti territoriali (...), quale derivato della sovranità del popolo sardo». Del resto, è lo stesso Statuto, all'art. 28, a contemplare il «popolo sardo», e non una mera popolazione (termine, questo, utilizzato dal successivo art. 45 in relazione agli enti locali). E a tale «popolo sardo» sono riconosciute diverse modalità di estrinsecazione della sovranità democratica.

Se, dunque, al termine «sovranità» si assegna il senso di «espressione del circuito democratico», non sussiste, per la difesa regionale, alcuna violazione del dettato costituzionale, in quanto le disposizioni in oggetto si limitano ad assicurare alla frazione di popolo costituita dal «popolo sardo» di esprimere democraticamente la propria posizione sul progetto in parola.

Quanto alla giurisprudenza costituzionale, la Regione ricorda che, anteriormente alla revisione costituzionale del 2001, la sovranità regionale era stata esclusa per negare l'equiparabilità tra Parlamento nazionale e assemblee legislative regionali (sentenze n. 245 del 1995; n. 6 del 1970; n. 66 del 1964). Dopo la riforma, la Corte, nella sentenza n. 106 del 2002, ha statuito che le forme e i modi di manifestazione della sovranità popolare «si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali». Gli elementi di discontinuità, così introdotti, trovano, per la Corte, conferma «nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare». Nella successiva sentenza n. 29 del 2003, la stessa Corte ha, poi, statuito che le assemblee elettive nazionali e regionali sono «espressione entrambe della sovranità nazionale». Una conclusione, questa, che a detta della resistente non parrebbe contraddetta dalla sentenza n. 274 del 2003, dal momento che la negata «totale equiparazione fra gli enti» di cui all'art. 114 Cost. riguarderebbe, in realtà, specifiche attribuzioni, senza implicazioni perciò di carattere generale.

La difesa regionale conclude sostenendo che la sovranità del «popolo sardo», così come la sovranità regionale, «sono espressioni che non collidono affatto con l'ordinamento costituzionale e di sicuro non evocano una pretesa di potere indipendente».

2.2. — Così interpretate, le disposizioni impugnate «non intendono né sovvertire o negare i limiti entro i quali si deve necessariamente muovere l'autonomia statutaria, e tanto meno intendono sovvertire il procedimento di approvazione dello statuto speciale di autonomia»; né ciò sarebbe possibile, e «quindi non v'è alcuna questione di costituzionalità». Anzi, si accenna anche alla possibile interpretazione delle disposizioni censurate come ad affermazioni meramente politiche.

2.3. — In ogni caso, non pretendendosi assolutamente di modificare le procedure di revisione dello statuto regionale di competenza del Parlamento, «le disposizioni censurate appaiono sostanzialmente “innocue” e comunque tranquillamente interpretabili come conformi ai principi del diritto costituzionale».

3. — L'Avvocatura generale dello Stato in prossimità dell'udienza pubblica ha presentato una memoria aggiuntiva nella quale ribadisce le proprie posizioni, controbattendo alle opinioni della resistente.

In particolare, la difesa erariale contesta l'identificazione da parte della ricorrente della sovranità di cui alle disposizioni impugnate con la nozione di sovranità popolare e reputa erroneo asserire che «ogni spazio politico in cui si concretizza la democrazia è necessariamente uno spazio di sovranità». Inoltre l'Avvocatura dello Stato aggiunge che «se le parole hanno un loro senso, non sembra possibile attribuire al termine sovranità usato nelle disposizioni censurate la valenza semantica che pretenderebbe ora la Regione; al contrario, l'uso reiterato dell'endiadi «autonomia e sovranità» dimostrerebbe «la volontà di definire un progetto statutario che superi il livello dell'autonomia nell'ambito dell'ordinamento repubblicano».

Da ultimo, richiamando la sentenza n. 533 del 2002, l'Avvocatura afferma l'infondatezza dell'eccezione concernente l'evocazione di parametri costituzionali non richiamati nella delibera governativa.

4. — Anche la Regione Sardegna in prossimità dell'udienza ha depositato una memoria, con la quale ha ribadito e sviluppato ulteriormente le eccezioni di inammissibilità ed ha confermato i motivi di infondatezza già prospettati nell'atto di costituzione.

4.1. — Vengono avanzati cinque diversi motivi di inammissibilità: innanzitutto si eccepisce l'inammissibilità delle questioni relative alla asserita violazione degli artt. 3, 16, 101, 116, 117, primo e secondo comma, lettere *a*), *d*), *h*) e *l*), 132, 133 e 138 Cost., nonché degli artt. 3, 4, 50 e 54 dello statuto, non risultando tali parametri indicati nella relativa delibera di autorizzazione del Consiglio dei ministri; in secondo luogo, si contesta l'invocazione come parametri nel giudizio dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere *a*), *d*), *h*) e *l*) Cost., dal momento che si tratta di disposizioni costituzionali riferite alle Regioni ad autonomia ordinaria; inoltre «si eccepisce l'inammissibilità del ricorso in ragione della sua estrema genericità», dal momento che, malgrado la pluralità dei parametri invocati, le interpretazioni delle disposizioni citate potrebbero essere diverse da quella sostenuta nella memoria, che sarebbe ancorata ad una arcaica concezione di «sovranità»; ancora, si contesta la utilizzabilità come parametro degli artt. 116 e 138 Cost., nonché dell'art. 54 dello statuto, dal momento che le disposizioni censurate della legge regionale non ipotizzano la negazione del potere statale «di revisione costituzionale e di approvazione di leggi costituzionali»; infine «si eccepisce l'inammissibilità del ricorso per non immediata lesività delle disposizioni censurate», dal momento che, a prescindere dalla considerazione che il progetto della Consulta potrebbe non contenere alcuna proposta contrastante con la Costituzione, comunque le determinazioni decisive in materia sarebbero riservate al Parlamento nazionale in sede di esame della proposta regionale. In conclusione, si afferma che «le disposizioni summenzionate, per il loro carattere puramente enfatico, evocativo, sembrano inoltre assimilabili ai principi generali o alle finalità principali presenti anche in alcuni statuti di Regioni ordinarie, sulla cui efficacia questa Corte ha avuto modo di intervenire».

4.2. — Nel merito, la Regione Sardegna ribadisce in particolare la mancata considerazione da parte del ricorrente dell'intervenuta erosione dell'accezione classica di sovranità tanto sul versante internazionale, quanto sul piano interno. In particolare, soprattutto a seguito della riforma costituzionale del 2001, gli enti territoriali, dotati al pari dello Stato di legittimazione democratica, esercitano forme sempre più intense di autonomia e, specie a seguito della modifica dell'art. 114 Cost., sono «partecipi della sovranità popolare». Ne consegue che le disposizioni impugnate, lungi dal sortire i paventati effetti sovversivi, risultano suscettibili di interpretazione in senso conforme alla Costituzione, «nel senso che può parlarsi di “sovranità” del popolo sardo, e di conseguenza della Regione che di esso è espressione, in quanto la stessa Costituzione distribuisce e conforma le modalità di esercizio della sovranità popolare anche tra gli enti territoriali».

Le disposizioni in questione, là dove si riferiscono al «popolo sardo», per la difesa regionale non alludono ad una «divisibilità del popolo italiano», ma sottintendono «quella “frazione” di sovranità-autonomia che la Costituzione riconosce al popolo di ogni Regione e perciò ai suoi organi, in cui si manifesta la sovranità di tale (frazione)

di popolo». D'altro canto, il ricorso pare ignorare il riconoscimento dei valori etnici e culturali del popolo sardo, posto in essere dal legislatore statale, nonché le disposizioni adottate in altre Regioni e volte a salvaguardare ed a promuovere l'identità storica e culturale delle rispettive comunità.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 (*recte*: artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettera *a*), e comma 3), nonché della stessa rubrica della legge della Regione autonoma della Sardegna 23 maggio 2006, n. 7 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo), in relazione agli artt. 1, 3, 4, 50 e 54 dello statuto speciale ed agli artt. 1, 3, 5, 16, 101, 114, 116, 117, primo comma e secondo comma, lettere *a*), *d*), *h*) e *l*), 120, 132, 133 e 138 della Costituzione.

Queste disposizioni sono inserite nella disciplina di un apposito organo istituito per l'elaborazione di un progetto organico di nuovo statuto per la Regione Sardegna, da trasmettere al Consiglio regionale in modo che questi possa poi deliberare un disegno di legge costituzionale da sottoporre al Parlamento nazionale per la sua adozione. Le disposizioni censurate si riferiscono ad un «nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» (rubrica della legge e art. 1, comma 1), ed impongono al predetto progetto di enunciare i «principi e caratteri della identità regionale; ragioni fondanti dell'autonomia e sovranità; conseguenti obblighi di Stato e Regione in relazione a tali caratteri, individuando idonee forme per promuovere i diritti dei cittadini sardi in relazione a condizioni connesse con la specificità dell'isola» (art. 2, comma 2, lettera *a*). Lo stesso progetto è, infine, legittimato ad indicare «ogni altro argomento ritenuto rilevante al fine di definire autonomia e elementi di sovranità regionale» (art. 2, comma 3).

Per il ricorrente l'utilizzazione del termine «sovranità» disattenderebbe, in primo luogo, la logica dello statuto speciale di autonomia e, ancor prima, la stessa Costituzione, che (a cominciare dall'art. 114 Cost.) fa riferimento alle Regioni «sempre e solo in termini di autonomia, mai in termini di sovranità», essendo quest'ultima riferita esclusivamente al «popolo» inteso come intera comunità nazionale. Inoltre, le disposizioni impugnate contrasterebbero con l'art. 54 dello statuto e con l'art. 138 Cost. e non risulterebbero compatibili con i fondamentali principi costituzionali, in quanto considerando e valorizzando elementi etnici, culturali, ambientali, sembrerebbero dirette a «definire situazioni soggettive privilegiate per una categoria di soggetti dell'ordinamento nazionale» e a «rivendicare poteri dell'ente Regione a livello di indipendenza e comunque di svincolo da condizionamenti ordinali nell'ambito dell'assetto della Repubblica risultante dall'attuale Carta costituzionale».

Su questa base si sostiene la lesione dell'art. 116 Cost. e del vigente art. 54 dello statuto speciale; dell'art. 5 Cost., al quale si correlano gli artt. 116 e 114 Cost. e l'art. 1 dello statuto sardo, nonché le disposizioni che assicurano il necessario rispetto da parte di ogni potestà legislativa della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (artt. 3 e 4 dello statuto ed ora art. 117, primo comma, Cost.). Vengono inoltre invocate le molte disposizioni costituzionali che rifletterebero la sovranità esclusiva dello Stato (gli artt. 101, 117, secondo comma, lettere *a*), *d*), *h*), e *l*), 120 Cost.). La difesa erariale rileva altresì come, ai sensi dell'art. 50 dello statuto, il Consiglio regionale possa essere sciolto quando compia atti contrari alla Costituzione o allo statuto.

Sul versante dei diritti, il ricorrente sottolinea come i soggetti dell'ordinamento statale siano tutti i cittadini, il cui insieme costituisce il «popolo» di cui all'art. 1 Cost., mentre i soggetti dell'ordinamento regionale sono i residenti, il cui insieme costituisce la «popolazione» di cui agli artt. 132 e 133 Cost. Il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. esclude «che possano attribuirsi tutele e posizioni differenziate in ragione delle diverse etnie. Lo stesso territorio regionale non può configurarsi come luogo della sovranità regionale, entro il quale sia esercitabile uno *ius excludendi alios*, giusta la disposizione dell'art. 16 Cost.

2. — In via preliminare vanno dichiarate inammissibili le censure prospettate nel ricorso dell'Avvocatura generale dello Stato in ordine alla lamentata violazione degli articoli 3, 16, 101, 117, primo comma e secondo comma, lettere *a*), *d*), *h*), e *l*), 120, 132, 133 e 138 della Costituzione e degli articoli 3, 4, 50 e 54 dello statuto speciale della Regione Sardegna.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che la delibera governativa di impugnazione della legge e l'allegata relazione ministeriale a cui si faccia rinvio devono contenere l'indicazione delle disposizioni impugnate e la ragione dell'impugnazione medesima, seppur anche solo in termini generali, mentre eventualmente spetta alla memoria di costituzione dell'Avvocatura generale dello Stato la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio. La discrezionalità della difesa tecnica ben può quindi integrare una sola parziale individuazione dei motivi

di censura (si vedano le sentenze n. 98 del 2007 e n. 533 del 2002). Nel presente caso, peraltro, la delibera governativa contiene la puntuale indicazione del motivo dell'impugnativa («parlare di sovranità del popolo sardo o di sovranità regionale») e vengono anche indicati adeguati parametri costituzionali e statutari che si intendono violati, mentre la indicazione della grande pluralità di ulteriori parametri a cui si riferisce la memoria dell'Avvocatura è nella sostanza inconfidente: ciò perché appare finalizzata ad indicare quali contraddizioni si produrrebbero nel tessuto costituzionale e statutario nell'ipotesi che la legge regionale censurata riuscisse davvero a modificare la procedura di deliberazione dello statuto speciale della Sardegna o ad attribuire all'ente rappresentativo del «popolo sardo» veri e propri poteri sovrani (e ciò anche volendosi prescindere dalla indicazione fra i parametri del giudizio dell'art. 117 Cost. in riferimento ad una Regione ad autonomia speciale al di fuori della area di utilizzazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001).

Lo stesso riferimento agli artt. 132 e 133 Cost. non rappresenta altro che la indicazione di un possibile argomento contrario alla utilizzabilità del termine «popolo» piuttosto che «popolazione» per la individuazione di una frazione dei cittadini italiani.

Analogamente è da dirsi anche per il riferimento all'art. 120 Cost., utilizzato come ulteriore parametro di giudizio, ma che non è neppure citato nel periodo finale della memoria nel quale si enumerano i parametri del giudizio.

3. — Quanto ai parametri di cui all'art. 139 Cost. e agli artt. 2 e 35 dello statuto speciale, dei quali la Regione eccepisce l'inammissibilità, questi non possono essere presi in considerazione in quanto, appena affermati nella relazione allegata alla delibera di impugnazione, non sono neppure richiamati.

4. — I residui parametri di giudizio addotti dal ricorrente (artt. 1, secondo comma, 5 e 114, secondo comma, Cost; art. 1 dello statuto speciale) appaiono peraltro sufficienti per entrare nel merito del giudizio di costituzionalità, che — diversamente da quanto afferma la Regione resistente — non è inammissibile a causa della «non immediata lesività delle disposizioni censurate» o per il fatto che le disposizioni impugnate avrebbero solo «carattere puramente enfatico, evocativo» e perciò potrebbero avere valenza meramente politica e non giuridica.

In occasione del giudizio su una legge regionale che intendeva far svolgere un *referendum* consultivo a livello regionale in riferimento ad un procedimento di revisione costituzionale del Titolo V della parte seconda della Costituzione, questa Corte ha riconosciuto che non esiste alcun dubbio sulla piena legittimità di iniziative legislative delle Regioni anche in tema di leggi di revisione costituzionale (nel caso di specie la previsione della possibilità di una iniziativa del Consiglio regionale è d'altronde espressa nel primo comma dell'art. 54 dello statuto regionale vigente) e non vi è dubbio che sia opportuno un ampio e libero dibattito nell'opinione pubblica relativamente alla eventuale modificazione delle «norme più importanti per la vita della comunità nazionale». Al tempo stesso, peraltro, esiste nel nostro ordinamento costituzionale una «intensa» «istanza protettiva delle fonti superiori» finalizzata a garantire la piena ed effettiva libertà della rappresentanza politico-parlamentare nell'esercizio dei supremi poteri normativi, che non può quindi essere condizionata da atti e procedure formali non previsti dall'ordinamento costituzionale, seppur giuridicamente non vincolanti (sentenza n. 496 del 2000).

Nella citata sentenza questa Corte statui che sarebbe stato riduttivo considerare che da un *referendum* consultivo «non scaturirebbe alcun imperativo cogente o dovere giuridico inderogabile a carico del Consiglio regionale o degli organi di revisione costituzionale». Analoghe considerazioni possono essere svolte con riguardo alle disposizioni impugnate nel presente giudizio, censurate in quanto espressione di una concezione dei rapporti fra Stato e Regione che si afferma essere del tutto estranea al regionalismo previsto nel nostro sistema costituzionale.

Né le impugnate disposizioni legislative, che delimitano l'area normativa ed i possibili contenuti della proposta statutaria da presentarsi al Consiglio regionale, possono essere paragonate alle cosiddette norme programmatiche degli statuti ordinari estranee alle materie che devono o possono essere disciplinate da queste ultime fonti, disposizioni da questa Corte considerate «di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa» (sentenze n. 379, n. 378 e n. 372 del 2004). Mentre a queste ultime disposizioni degli statuti regionali ordinari, infatti, non è stata «riconosciuta alcuna efficacia giuridica» e quindi illegittima sarebbe una legge regionale che pretendesse di dar loro attuazione, le disposizioni legislative impugnate nel presente giudizio concretamente delimitano l'area della proposta che può essere elaborata dalla apposita Consulta per poi successivamente trasformarsi nel disegno di legge regionale di revisione dello statuto speciale.

5. — Entrando nel merito della questione, occorre in via preliminare delimitare con precisione l'oggetto dell'impugnativa, dal momento che le disposizioni impugnate abbracciano una pluralità di contenuti rispetto a molti dei quali non sono avanzate doglianze. Ciò che, invece, viene censurato è «parlare di sovranità del popolo sardo o di sovranità regionale» nella possibile delimitazione della materia entro cui formulare da parte della Consulta la proposta di nuovo statuto regionale.

Lo stesso riferimento alla locuzione «popolo sardo» non è di per sé oggetto di una autonoma censura, che comunque avrebbe dovuto quanto meno superare la obiezione che questa terminologia viene utilizzata dall'art. 28 dello statuto regionale vigente, relativo all'iniziativa legislativa popolare a livello regionale (ciò mentre la presenza nella nuova versione dell'art. 12 dello statuto siciliano, successivamente alla modifica introdotta dall'art. 1 della legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2 recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano», sia del termine «popolo» che del termine «popolazione» conferma la normale utilizzazione di questa seconda espressione per indicare i soggetti appartenenti ad uno specifico ente territoriale od ivi residenti).

6. — Appare evidentemente necessario chiarire il significato del termine «sovranità» utilizzato nelle disposizioni impugnate, stante la sua natura polisemantica: esso, infatti, assume significati profondamente diversi a seconda che esprima sinteticamente le caratteristiche proprie di un ordinamento statale indipendente rispetto agli altri soggetti dell'ordinamento internazionale, o che distingua la originaria natura di alcuni ordinamenti coinvolti nei processi di federalizzazione o nella formazione dei cosiddetti «Stati composti», o che indichi la posizione di vertice di un organo costituzionale all'interno di un ordinamento statale.

La legge regionale n. 7 del 2006 nell'art. 1 e nella rubrica si riferisce alla elaborazione di un «nuovo statuto di autonomia e di sovranità del popolo sardo». Trattasi cioè di nuovo speciale statuto che, in quanto fonte di rango costituzionale abilitata dal nostro ordinamento a definire lo speciale assetto istituzionale della Regione ed i suoi rapporti con lo Stato, diverrebbe una fonte attributiva di istituti tali da connotare, per natura, estensione e quantità, l'assetto regionale in termini accentuatamente federalistici piuttosto che di autonomia regionale.

Al tempo stesso, il comma 2 dell'art. 2 della legge n. 7 del 2006 prevede che l'articolato dello statuto debba considerare anche le «ragioni fondanti della autonomia e sovranità» ed il comma 3 dell'art. 2 prevede che nel progetto possa essere indicato «ogni altro argomento ritenuto rilevante al fine di definire autonomia ed elementi di sovranità regionale [...]». Anche in queste disposizioni, attraverso la utilizzazione del termine «sovranità», ci si riferisce alla pretesa attribuzione alla Regione di un ordinamento profondamente differenziato da quello attuale e, invece, caratterizzato da istituti adeguati ad accentuati modelli di tipo federalistico, normalmente frutto di processi storici nei quali le entità territoriali componenti lo Stato federale mantengono forme ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità.

Non condivisibile appare quindi il reiterato tentativo della difesa regionale di ricondurre l'utilizzazione del termine sovranità al concetto di sovranità popolare di cui al secondo comma dell'art. 1 Cost., nonché di identificare la sovranità popolare con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella partecipazione popolare nei diversi enti regionali e locali.

Anzitutto la sovranità popolare — che per il secondo comma dell'art. 1 della Costituzione deve comunque esprimersi «nelle forme e nei limiti della Costituzione» — non può essere confusa con le volontà espresse nei numerosi «luoghi della politica» né si può ridurre la sovranità popolare alla mera «espressione del circuito democratico». Peraltro, ancora preliminare è la constatazione che la legge in parola utilizza il termine «sovranità» per connotare la natura stessa dell'ordinamento regionale nel rapporto con l'ordinamento dello Stato, nella diversa accezione del necessario riconoscimento alla Regione interessata di un ordinamento adeguato ad una situazione anche di sovranità (implicitamente asserita come esistente o comunque da rivendicare).

Né rileva minimamente su questo piano — come invece accennato dalla difesa regionale — la progressiva erosione della sovranità nazionale sul piano internazionale, specialmente in conseguenza della graduale affermazione del processo di integrazione europea, peraltro nell'ambito di quanto espressamente previsto dall'art. 11 della Costituzione. Processo istituzionale cui non può certo paragonarsi l'affermarsi del regionalismo nel nostro Paese, neppure a seguito della riforma costituzionale del 2001: infatti, la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali. Del resto, quanto alle Regioni a statuto speciale, l'art. 116 Cost. non è stato modificato nella parte in cui riconosce alle stesse «forme e condizioni particolari di autonomia secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale».

7. — Gli artt. 5 e 114 della Costituzione e l'art. 1 dello statuto speciale della Regione Sardegna utilizzano tutti (e certo non casualmente) il termine «autonomia» o il relativo aggettivo per definire sinteticamente lo spazio lasciato dall'ordinamento repubblicano alle scelte proprie delle diverse Regioni. D'altra parte, è ben noto che il dibattito costituente, che pure introdusse per la prima volta l'autonomia regionale nel nostro ordinamento dopo lunghi e vivaci confronti, fu assolutamente fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale. Questa scelta riguardò la stessa speciale autonomia delle Regioni a regime differenziato, malgrado i particolari contesti sociali, economici e anche

internazionali allora esistenti almeno in alcuni territori regionali. Del tutto coerente con questo quadro generale fu la stessa speciale configurazione dell'autonomia della Regione Sardegna, oggetto di vivaci dispute in ambito regionale, ma infine frutto di determinazioni tutte interne alla Assemblea costituente.

Né tra le pur rilevanti modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) può essere individuata una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali (sull'art. 114 Cost. si veda la sentenza n. 274 del 2003).

Pretendere ora di utilizzare in una medesima espressione legislativa, quale principale direttiva dei lavori di redazione di un nuovo statuto speciale, sia il concetto di autonomia sia quello di sovranità equivale a giustapporre due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico (tanto che potrebbe parlarsi di un vero e proprio ossimoro piuttosto che di una endiadi), di cui la seconda certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali.

8. — La censura è pertanto fondata.

Pur nell'ovvio riconoscimento che il Parlamento in sede di adozione del nuovo statuto regionale e, prima ancora, lo stesso Consiglio regionale della Sardegna in sede di esame del disegno di legge costituzionale non sarebbero giuridicamente vincolati a far propri i contenuti della proposta della Consulta regionale relativi al «nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo», è contrastante con gli artt. 1, secondo comma, 5 e 114 della Costituzione e con l'art. 1 dello statuto speciale che le censurate disposizioni e la stessa rubrica della legge regionale n. 7 del 2006 assumano come possibile contenuto del nuovo statuto speciale istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale. Un contenuto legislativo del genere produrrebbe (si veda il precedente punto 4) una impropria pressione sulla libertà valutativa dello stesso Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la illegittimità costituzionale della rubrica della legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo), limitatamente alle parole «e sovranità»;*

*Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 7 del 2006, limitatamente alle parole «e di sovranità»;*

*Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera a), della legge regionale n. 7 del 2006, limitatamente alle parole «e sovranità», nonché del comma 3, limitatamente alle parole «e elementi di sovranità»;*

*Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettera a), e comma 3, nonché della stessa rubrica della legge regionale n. 7 del 2006, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 16, 101, 117, primo e secondo comma, lettere a), d), h) e l), 120, 132, 133, e 138, della Costituzione e degli artt. 3, 4, 50 e 54 dello statuto speciale della Regione Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 novembre 2007.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 366

Sentenza 24 ottobre - 7 novembre 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinanza di rimessione - Eccezione di inammissibilità della questione per insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio a quo - Reiezione.**

**Ordinanza di rimessione - Eccezione di inammissibilità della questione per asserita richiesta di pronuncia additiva in assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate - Conseguente impossibilità del controllo in ordine alla rilevanza della questione - Reiezione.**

**Imposte e tasse - Notificazione della cartella di pagamento - Inapplicabilità dell'art. 142 cod. proc. civ. a cittadini italiani la cui residenza estera risulti dall'iscrizione nell'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE) - Inidoneità della disciplina impugnata ad assicurare l'effettiva conoscenza dell'atto - Violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, artt. 58, primo comma e secondo periodo del secondo comma; 60, primo comma, lettere *c)*, *e)* e *f)*; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 26, ultimo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

**Imposte e tasse - Opposizione all'esecuzione e agli atti esecutivi - Notificazione dell'avviso di vendita - Inapplicabilità dell'art. 142 cod. proc. civ. nei confronti di cittadini italiani la cui residenza estera risulti dall'iscrizione nell'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE) - Asserita violazione dei principi di sovranità popolare, di uguaglianza, del diritto di difesa e del diritto di proprietà privata - Eccepite difetto di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, artt. 58, primo e secondo comma, 60, primo comma, lettere *c)*, *e)* e *f)*.
- Costituzione, artt. 1, 3, 24 e 42.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 58, primo comma e secondo periodo del secondo comma, e 60, primo comma, lettere *c)*, *e)* ed *f)* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), e dell'art. 26, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), promossi con ordinanze depositate il 18 settembre 2006 dalla Commissione tributaria provinciale di Genova, nel giudizio vertente tra Ornella Capra, l'Agenzia delle entrate - Ufficio di Genova ed altri, ed il 23 ottobre 2006 dal Tribunale di Genova, nel giudizio vertente tra Carmelo Torrente, quale procuratore generale in Italia di Ambrogio Bozzo, e la s.p.a. Gest Line, rispettivamente iscritte al n. 312 ed al n. 390 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18 e n. 21, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2007;

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

Udito nella Camera di consiglio del 10 ottobre 2007 il giudice relatore Franco Gallo.

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un giudizio tributario — nel quale una contribuente aveva impugnato alcune cartelle di pagamento per IRPEF e TOSAP — promosso nei confronti del comune di Genova, della Agenzia delle entrate - Ufficio di Genova e della s.p.a. Gest Line, concessionaria del servizio per la riscossione dei tributi, la Commissione tributaria provinciale di Genova, con ordinanza depositata il 18 settembre 2006, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità degli articoli 58, primo comma e secondo periodo del secondo comma, e 60, primo comma, lettere *c)*, *e)* ed *f)*, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi) [quest'ultimo nel testo applicabile *ratione temporis*, anteriore alle modifiche ad esso apportate dal comma 27 dell'art. 37 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248], nella parte in cui, nel caso di notificazione a cittadino italiano avente all'estero una residenza conoscibile dall'amministrazione finanziaria in base all'iscrizione nell'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE), escludono — in combinato disposto con l'articolo 26, ultimo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito) — «l'applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 142 c.p.c.».

La Commissione rimettente premette, in punto di fatto, che: *a)* la contribuente chiede la dichiarazione di nullità della notificazione delle cartelle di pagamento impuginate e di prescrizione dei crediti vantati dagli enti convenuti; *b)* la stessa contribuente deduce di essere residente negli Stati Uniti d'America, di essere iscritta nell'AIRE del Comune di Genova e di aver appreso casualmente, in mancanza di notificazioni od altri avvisi, che, a causa dei debiti tributari risultanti dalle predette cartelle, pendeva procedimento di esecuzione forzata su un immobile di sua proprietà sito in Genova, e che «le notificazioni di legge» erano state eseguite presso un immobile in Genova, da lei precedentemente alienato sin dal 1992; *c)* la notificazione delle cartelle impuginate era stata eseguita nell'ultima residenza della contribuente nel territorio dello Stato «da tempo venuta meno addirittura con la alienazione dell'immobile di cui si tratta»; *d)* tale notificazione si era risolta «in un mero deposito alla Casa Comunale non seguito nemmeno dalla spedizione di un avviso con lettera raccomandata» e, pertanto, le cartelle non erano di fatto pervenute a conoscenza della destinataria.

Il giudice *a quo* riferisce di avere già sollevato, nel corso del medesimo giudizio, «in riferimento agli artt. 1, 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità degli articoli 58, primo e secondo comma (*recte*: primo comma e secondo periodo del secondo comma), e 60, primo comma, lettere *c)* ed *e)*, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), nella parte in cui regolano le modalità delle notificazioni in materia tributaria nei confronti dei cittadini residenti all'estero (*recte*: delle predette disposizioni del d.P.R. n. 600 del 1973 in combinato disposto con l'articolo 26, ultimo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, recante «Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito»)».

Lo stesso giudice *a quo* riferisce altresì che la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 210 del 2006, ha dichiarato la manifesta inammissibilità della suddetta questione, perché l'ordinanza di rimessione non aveva ricompreso fra le norme censurate l'art. 60, primo comma, lettera *f)*, del d.P.R. n. 600 del 1973, il quale, unitamente alla lettera *c)* dello stesso comma, evidenzia l'intenzione del legislatore di non prendere affatto in considerazione luoghi di notificazione degli atti tributari diversi da quello del domicilio fiscale in un comune dello Stato, stabilendo che alla notificazione degli atti tributari non si applica l'articolo 142 del codice di procedura civile, e cioè proprio la norma che riguarda il caso, oggetto di esame, della notificazione di atti a persona che non ha residenza, dimora o domicilio nello Stato e non vi ha eletto domicilio.

Prendendo atto della motivazione della citata ordinanza della Corte costituzionale, il rimettente, nel riproporre analoga questione di legittimità costituzionale, censura, in aggiunta alle disposizioni già denunciate con la prima ordinanza di rimessione, la lettera *f)* del primo comma dell'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973. Osserva, al riguardo, che «i requisiti di non manifesta infondatezza della questione» sono stati «implicitamente riconosciuti dalla stessa Corte nella propria decisione, con riferimento ad altra norma da denunciarsi» e precisa che l'esclusione, da parte delle norme censurate, dell'applicabilità dell'art. 142 cod. proc. civ. — norma che, per assicurare l'effettivo buon fine delle notificazioni all'estero, prevede l'applicazione delle convenzioni internazionali o comunque

la spedizione di copia dell'atto con raccomandata al destinatario e la consegna di altra copia al pubblico ministero per l'inoltro in via consolare — «evidenzia l'intenzione del legislatore di non prendere in considerazione luoghi di notificazione degli atti tributari diversi da quello del domicilio fiscale in un comune dello Stato». In particolare, il giudice *a quo* afferma che le norme censurate violano sia il diritto di difesa, perché non garantiscono al destinatario della notificazione l'effettiva conoscenza dell'atto notificato, sia il principio di uguaglianza, perché esse si applicano ingiustificatamente ai soli atti tributari e penalizzano pesantemente il contribuente per il solo fatto di non risiedere nel territorio nazionale.

Il medesimo giudice osserva, in punto di rilevanza, che «solo la caducazione della norma ora denunciata consentirebbe un favorevole accoglimento del ricorso».

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

Per la difesa erariale, la sollevata questione sarebbe inammissibile: *a)* per insufficiente descrizione della fattispecie, perché il rimettente ha ommesso di indicare sia la data di iscrizione della contribuente nell'AIRE, sia quella di notificazione delle cartelle di pagamento impugnate, con la conseguenza che tali omissioni non consentono alla Corte di verificare l'antioriorità di detta iscrizione rispetto alla notificazione delle cartelle e, quindi, la rilevanza della questione; *b)* perché la materia si presta ad una pluralità di opzioni normative e ciò non rende possibile «un intervento additivo del Giudice delle leggi il quale imponga come costituzionalmente obbligata una determinata disciplina diversa da quella vigente».

Ad avviso della stessa difesa dello Stato, la questione sarebbe infondata, perché: *a)* la denunciata disparità di trattamento dei cittadini destinatari di notificazioni di atti in materia tributaria residenti all'estero è esclusa sia dalla specificità di detta materia — che, in ragione del dovere dei cittadini di concorrere alle spese pubbliche sancito dall'art. 53 Cost., giustifica la speciale disciplina della notificazione degli atti tributari nel territorio dello Stato ove si è prodotto il reddito —, sia dalla facoltà riconosciuta al cittadino residente all'estero, anche successivamente all'istituzione dell'AIRE, di eleggere domicilio presso una persona od un ufficio nel comune del proprio domicilio fiscale, ai sensi dell'art. 60, primo comma, lettera *d)*, del d.P.R. n. 600 del 1973, risultando in tal modo garantita anche al contribuente residente all'estero la conoscibilità degli atti tributari; *b)* «la ragionevolezza della disciplina delle notificazioni degli atti di imposizione tributaria nella parte in cui prevede che tali notificazioni si eseguano esclusivamente nel territorio italiano» discende dal primo comma dell'art. 58 del d.P.R. n. 600 del 1973 — in forza del quale tutti i soggetti passivi di imposte sui redditi si considerano domiciliati in un comune dello Stato —, comma che non sarebbe stato censurato dal rimettente.

3. — Nel corso di un giudizio di opposizione all'esecuzione ed agli atti esecutivi promosso, ai sensi degli artt. 615 e 617 cod. proc. civ., nei confronti della s.p.a. Gest Line, concessionaria del servizio per la riscossione dei tributi, dal procuratore generale in Italia di un cittadino italiano residente in Santo Domingo, il Tribunale di Genova, con ordinanza del 23 ottobre 2006, ha sollevato — in riferimento agli artt. 1, 3, 24 e 42 della Costituzione — questione di legittimità degli artt. 58, primo e secondo comma, e 60, primo comma, lettere *c)*, *e)* ed *f)* del d.P.R. n. 600 del 1973 [quest'ultimo nel testo applicabile *ratione temporis*, anteriore alle modifiche ad esso apportate dal comma 27 dell'art. 37 del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 248 del 2006], nella parte in cui, nel caso di notificazione a cittadino italiano avente all'estero una residenza conoscibile dal concessionario per la riscossione in base all'iscrizione nell'AIRE, non prevedono che la notificazione sia eseguita mediante la spedizione a mezzo posta al destinatario di una copia dell'atto o, almeno, di un avviso dell'avvenuto deposito dell'atto nella Casa comunale.

Il giudice *a quo* premette che: *a)* l'opponente denuncia la mancata notificazione dell'avviso di vendita e degli atti a questo prodromici, costituiti da cartelle di pagamento; *b)* la società convenuta deduce, di contro, la regolare notificazione di detti atti, ai sensi degli artt. 58, 59 e 60 del d.P.R. n. 600 del 1973, disciplinanti la notificazione degli atti in materia tributaria; *c)* nella specie, l'avviso di vendita era stato notificato al debitore nel rispetto degli artt. 58, 59 e 60 del d.P.R. n. 600 del 1973, mediante deposito ed affissione presso la Casa comunale di Recco, in data 9 aprile 2005, quando il destinatario della notificazione era residente nella Repubblica Dominicana, come risultava dall'iscrizione, sin dal 12 ottobre 2000, nell'AIRE, e come era noto al notificante, in base alla documentazione allegata all'avviso.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente osserva che, in base alle norme denunciate, v'è «una più che concreta possibilità» che il processo esecutivo abbia inizio senza che l'esecutato ne abbia avuto notizia: infatti, esse dispongono che la notificazione dell'avviso di vendita al cittadino italiano residente all'estero avvenga mediante deposito nella Casa comunale «di un luogo diverso (e potenzialmente remoto [...]) rispetto a quello ove si trovano la reale residenza o l'effettivo domicilio del debitore» e, «allo stesso tempo, non prevedono la spedizione a mezzo posta di una copia dell'atto, o almeno di un avviso del deposito dell'atto».

Ad avviso del giudice *a quo*, tale normativa comporta, pertanto, la violazione: *a)* dell'art. 1 Cost., perché «l'interesse dello Stato alla riscossione dei tributi [...] non può essere perseguito a prezzo del sacrificio dei diritti costituzionalmente garantiti del cittadino, a meno di porsi in contrasto con il principio della sovranità popolare»; *b)* dell'art. 3 Cost., perché viene a crearsi, in materia di notificazione degli atti, una ingiustificata disparità di trattamento tra cittadini sottoposti all'espropriazione regolata dalle norme del codice di procedura civile (per la quale vigono le norme ordinarie) e quelli sottoposti ad esecuzione esattoriale (per la quale vigono le speciali norme denunciate); *c)* dell'art. 24 Cost., perché viene menomata la possibilità del debitore di esercitare il proprio diritto di difesa; *d)* dell'art. 42 Cost., perché la vendita forzata di un bene del debitore, senza che quest'ultimo abbia previamente avuto conoscenza dell'instaurazione del procedimento esecutivo, lede il diritto di proprietà privata.

Quanto alla rilevanza, il rimettente osserva che, «ove il motivo di opposizione concernente la notificazione delle cartelle dovesse risultare inammissibile ai sensi dell'art. 57 d.P.R. n. 602/1973 [...], ai fini della decisione diverrebbe [...] dirimente la questione concernente la regolarità della notificazione dell'avviso di vendita» e, quindi, la questione concernente la legittimità costituzionale delle disposizioni denunciate, disciplinanti «il compimento dell'atto notificatorio la cui validità è oggetto di contestazione».

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

In ordine all'inammissibilità, l'Avvocatura erariale rileva l'astrattezza della questione, perché, nel sollevarla, il giudice *a quo* non si è posto il problema se, nella specie, sia provato (al di là delle generiche asserzioni dell'opponente) che la notifica non abbia raggiunto lo scopo di portare gli atti a conoscenza del debitore.

In ordine all'infondatezza, la difesa dello Stato sostiene che: *a)* è inconferente il richiamo all'art. 1 Cost. (cui andrebbe comunque contrapposta la valenza etico-sociale dell'art. 53 Cost.); *b)* la difesa in giudizio garantita dall'art. 24 Cost. presuppone che il cittadino abbia fatto uso della «normale diligenza» nella cura delle relazioni giuridiche intersoggettive, specialmente se connesse a doveri stabiliti dalla Costituzione, quale quello sancito dall'art. 53 Cost., mentre nell'ordinanza di rimessione non si precisa, in ordine a detto presupposto, se l'iscrizione della contribuente nell'AIRE sia avvenuta «in data anteriore — non solo alla notifica degli atti esecutivi, *sub iudice* nella causa principale, ma anche — alla notifica degli atti (*stricto sensu*, impositivi) a quella presupposti»; *c)* la notificazione è stata effettuata nel domicilio fiscale del contribuente, ai sensi della normativa denunciata, la quale è diretta ad agevolare l'amministrazione finanziaria, perché la esonera dall'onere di ricerche al di fuori di tale domicilio, senza che sia in tal modo leso il diritto di difesa del contribuente, il quale può precisare, sia pure nell'ambito del domicilio fiscale, un proprio indirizzo, ai sensi del quarto comma dell'art. 58 del d.P.R. n. 600 del 1973; *d)* è lecito dubitare della correttezza dell'assimilazione operata dal rimettente, ai fini della valutazione della denunciata lesione dell'art. 3 Cost., tra i comuni rapporti intersoggettivi e quelli nei quali venga in rilievo il dovere di «concorrere alle spese pubbliche», ai sensi dell'art. 53 Cost., per i quali trova giustificazione una disciplina specifica; *e)* non è pertinente il richiamo all'art. 42 Cost.

#### *Considerato in diritto*

1. — La Commissione tributaria provinciale di Genova dubita, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, della legittimità degli articoli 58, primo comma e secondo periodo del secondo comma, e 60, primo comma, lettere *c)*, *e)* ed *f)*, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi) [quest'ultimo nel testo applicabile *ratione temporis*, anteriore alle modifiche ad esso apportate dal comma 27 dell'art. 37 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e

di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248], nella parte in cui, nel caso di notificazione di atti tributari a un cittadino italiano avente all'estero una residenza conoscibile dall'amministrazione finanziaria in base all'iscrizione nell'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE), escludono — in combinato disposto con l'articolo 26, ultimo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito) — «l'applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 142 c.p.c.».

2. — Il Tribunale di Genova dubita, in riferimento agli artt. 1, 3, 24 e 42 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 58, primo e secondo comma, e 60, primo comma, lettere *c)*, *e)* ed *f)* del d.P.R. n. 600 del 1973 [quest'ultimo nel testo applicabile *ratione temporis*, anteriore alle modifiche ad esso apportate dal comma 27 dell'art. 37 del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 248 del 2006], nella parte in cui, nel caso di notificazione di atti tributari a un cittadino italiano avente all'estero una residenza conoscibile dal concessionario per la riscossione in base all'iscrizione nell'AIRE, non prevedono che la notificazione sia eseguita mediante la spedizione a mezzo posta al destinatario di una copia dell'atto o, almeno, di un avviso dell'avvenuto deposito dell'atto nella Casa comunale.

3. — La sostanziale identità delle norme denunciate e delle censure prospettate dai giudici *a quibus* impone la riunione dei giudizi di legittimità costituzionale, al fine di decidere congiuntamente le sollevate questioni.

4. — Quanto alla questione sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Genova, il giudice rimettente — chiamato a decidere, previo accertamento della validità della notificazione delle cartelle di pagamento impugnate, sulla prescrizione dei crediti con esse fatti valere — censura le seguenti disposizioni del d.P.R. n. 600 del 1973: *a)* l'art. 58, primo comma, il quale stabilisce che «Agli effetti dell'applicazione delle imposte sui redditi ogni soggetto si intende domiciliato in un comune dello Stato»; *b)* il secondo periodo del secondo comma dello stesso art. 58, per il quale le persone fisiche non residenti nel territorio dello Stato «hanno il domicilio fiscale nel comune in cui si è prodotto il reddito o, se il reddito è prodotto in più comuni, nel comune in cui si è prodotto il reddito più elevato»; *c)* l'art. 60, primo comma, lettera *c)*, secondo cui, «salvo il caso di consegna dell'atto o dell'avviso in mani proprie, la notificazione deve essere fatta nel domicilio fiscale del destinatario»; *d)* l'art. 60, primo comma, lettera *e)*, il quale prevede che, quando nel comune del domicilio fiscale «non vi è abitazione, ufficio o azienda del contribuente», la notificazione è eseguita mediante deposito di copia dell'atto nella casa comunale ed affissione dell'avviso di deposito nell'albo dello stesso comune e, «ai fini della decorrenza del termine per ricorrere, si ha per eseguita nell'ottavo giorno successivo a quello di affissione»; *e)* l'art. 60, primo comma, lettera *f)*, in forza del quale «le disposizioni contenute negli articoli 142, 143, 146, 150 e 151 del codice di procedura civile non si applicano»; *f)* l'ultimo comma dell'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973, il quale stabilisce che «Per quanto non è regolato dal presente articolo si applicano le disposizioni dell'articolo 60» del d.P.R. n. 600 del 1973 e, quindi, rende applicabili, nell'ipotesi della notificazione della cartella di pagamento al contribuente residente all'estero — non contemplata dagli altri commi dello stesso art. 26 e in relazione alla quale è stata sollevata la questione —, le censurate lettere *c)* ed *e)* del primo comma del richiamato art. 60 e, attraverso queste, anche le altre disposizioni censurate.

La Commissione rimettente lamenta che le denunciate disposizioni escludono, per l'ipotesi in cui la residenza estera sia conoscibile in base alle risultanze anagrafiche, che la notificazione sia eseguita a norma dell'art. 142 cod. proc. civ., secondo il quale: *a)* «Salvo quanto disposto nel secondo comma, se il destinatario non ha residenza, dimora o domicilio nello Stato e non vi ha eletto domicilio o costituito un procuratore a norma dell'articolo 77, l'atto è notificato mediante spedizione al destinatario per mezzo della posta con raccomandata e mediante consegna di altra copia al pubblico ministero che ne cura la trasmissione al Ministero degli affari esteri per la consegna alla persona alla quale è diretta» (primo comma); *b)* «Le disposizioni di cui al primo comma si applicano soltanto nei casi in cui risulta impossibile eseguire la notificazione in uno dei modi consentiti dalle Convenzioni internazionali e dagli articoli 30 e 75 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 200» (secondo comma).

Ad avviso del giudice *a quo*, l'esclusione dell'applicabilità dell'art. 142 cod. proc. civ. si porrebbe in contrasto con gli artt. 24 e 3 Cost., perché pregiudicherebbe l'esercizio del diritto di difesa del destinatario della notificazione, non assicurandogli l'effettiva conoscenza dell'atto e determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra i cittadini residenti all'estero, con residenza conoscibile in base alle risultanze anagrafiche, per i quali la disciplina vigente non garantirebbe l'effettiva conoscenza degli atti tributari, e gli altri destinatari di notificazioni di tali atti, per i quali invece detta conoscenza sarebbe garantita.

4.1. — La difesa erariale ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità della questione, per insufficiente descrizione della fattispecie, in quanto il rimettente avrebbe ommesso di indicare le date di iscrizione della contribuente nell'AIRE e di notificazione delle cartelle di pagamento impugnate, precludendo così alla Corte la verifica dell'anteriorità di detta iscrizione rispetto alla notificazione delle cartelle e, quindi, il controllo in ordine alla rilevanza della questione medesima.

L'eccezione non è fondata.

Con riferimento al medesimo giudizio *a quo*, questa Corte ha infatti già rilevato, con l'ordinanza n. 210 del 2006, che il rimettente, affermando che la notificazione delle cartelle è stata regolarmente eseguita nell'ultima residenza nel territorio dello Stato della contribuente mentre la residenza estera di quest'ultima era nota all'Amministrazione (o doveva esser nota con le opportune ricerche anagrafiche), dà per accertata l'anteriorità dell'iscrizione nell'AIRE della stessa contribuente rispetto alla notificazione delle cartelle.

4.2. — La difesa erariale ha eccepito, in secondo luogo, l'inammissibilità della questione, perché la materia si presta ad una pluralità di opzioni normative costituzionalmente legittime e ciò non rende possibile «un intervento additivo del giudice delle leggi il quale imponga come costituzionalmente obbligata una determinata disciplina diversa da quella vigente».

Anche tale eccezione non è fondata.

Il rimettente, infatti, ha chiesto a questa Corte non una pronuncia additiva, ma solo la declaratoria di illegittimità costituzionale del combinato disposto delle norme denunciate, nella parte in cui esclude l'applicabilità dell'art. 142 cod. proc. civ. alle notificazioni di atti tributari a cittadini italiani la cui residenza estera risulti dall'iscrizione all'AIRE. A questa Corte, quindi, si chiede non di operare una scelta fra diverse opzioni normative, ma di rendere applicabile la disposizione generale dell'art. 142 cod. proc. civ., relativa alle notificazioni ai non residenti in Italia, facendo cessare gli effetti della norma speciale che nega l'applicazione di tale articolo con riferimento agli atti tributari.

4.3. — Nel merito, il rimettente afferma che la normativa censurata, non garantendo ai cittadini italiani iscritti nell'AIRE l'effettiva conoscenza degli atti tributari loro notificati, realizza un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai residenti in Italia, ai quali detta conoscenza è invece garantita dal fatto che le notificazioni degli atti tributari sono effettuate nel domicilio fiscale, e cioè, ai sensi del denunciato art. 58, secondo comma, del d.P.R. n. 600 del 1973 «nel comune nella cui anagrafe sono iscritte» le persone fisiche contribuenti.

La questione è fondata.

Questa Corte ha affermato che «un limite inderogabile alla discrezionalità del legislatore nella disciplina delle notificazioni è rappresentato dall'esigenza di garantire al notificatario l'effettiva possibilità di una tempestiva conoscenza dell'atto notificato e, quindi, l'esercizio del suo diritto di difesa» (sentenza n. 360 del 2003; si veda anche la sentenza n. 346 del 1998).

Le norme censurate violano detto limite, perché, equiparando la situazione del contribuente residente all'estero e iscritto nell'AIRE a quella del contribuente che non ha abitazione, ufficio o azienda nel comune del domicilio fiscale, impongono di eseguire le notificazioni a lui destinate solo mediante il deposito di copia dell'atto nella casa comunale e l'affissione dell'avviso di deposito nell'albo dello stesso comune.

In tal modo, esse non garantiscono al notificatario non più residente in Italia l'effettiva conoscenza degli atti a lui destinati, senza che a tale diminuita garanzia corrisponda un apprezzabile interesse dell'amministrazione finanziaria notificante a non subire eccessivi aggravii nell'espletamento della procedura notificatoria.

Le modalità di notificazione previste in via generale dall'art. 142 cod. proc. civ. assicurerebbero, invece, al notificatario l'effettiva conoscenza dell'atto a lui destinato, imponendo all'amministrazione finanziaria di espletare la non troppo gravosa procedura di notifica presso la residenza estera risultante dall'AIRE. L'inapplicabilità di detta disposizione stabilita dalle norme censurate comporta, dunque, la violazione degli artt. 3 e 24 Cost.

Del resto, proprio al fine di ampliare le possibilità di effettiva conoscenza, da parte del destinatario dell'atto, il legislatore ha successivamente modificato (con norma non applicabile *ratione temporis* al caso di specie e, quindi, non oggetto di esame nel presente giudizio) il regime della notifica degli atti tributari ai cittadini italiani residenti all'estero. Infatti, pur mantenendo ferma l'esclusione dell'applicabilità dell'art. 142 cod. proc. civ., il legislatore

ha inteso limitare l'inconveniente denunciato dal rimettente, seguendo la diversa via della «spedizione a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento» dell'atto tributario all'«indirizzo estero» che il contribuente ha «facoltà» di comunicare al «competente ufficio locale» (comma 27 dell'art. 37 del decreto-legge n. 223 del 2006, che ha introdotto nel suddetto art. 60, primo comma, del d.P.R. n. 600 del 1973 la lettera *e-bis*). In tal modo, nel caso di iscrizione del contribuente nell'AIRE, l'applicazione della disciplina censurata dal rimettente resta circoscritta all'ipotesi in cui il contribuente abbia ommesso di indicare al competente ufficio locale l'indirizzo estero per la notificazione degli atti tributari.

5. — Quanto alla questione proposta dal Tribunale di Genova, l'Avvocatura dello Stato ne ha eccepito la manifesta inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza.

L'eccezione è fondata.

Oggetto del giudizio *a quo* è l'opposizione all'esecuzione e agli atti esecutivi e, in particolare, all'avviso di vendita. In punto di rilevanza il Tribunale si limita a osservare che «è dirimente la questione concernente la regolarità della notificazione dell'avviso di vendita», senza precisare se e quale pregiudizio abbia subito il notificatario oppo- nente. Il rimettente non spiega, cioè, perché la notificazione dell'avviso di vendita, eseguita in base alle norme cen- surate, non abbia raggiunto il suo scopo e abbia menomato il diritto di difesa del ricorrente nel giudizio *a quo*, nonostante che, nella specie, il contribuente abbia proposto opposizione all'avviso di vendita, dimostrando di avere conoscenza di detto avviso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 58, primo comma e secondo periodo del secondo comma, e 60, primo comma, lettere c), e) ed f), del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), e dell'articolo 26, ultimo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), nella parte in cui prevede, nel caso di notificazione a cittadino italiano avente all'estero una residenza conoscibile dall'amministrazione finanziaria in base all'iscrizione nell'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE), che le disposizioni contenute nell'articolo 142 del codice di procedura civile non si applicano;*

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 58, primo e secondo comma, e 60, primo comma, lettere c), e) ed f), del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, solle- vata, in riferimento agli artt. 1, 3, 24 e 42 della Costituzione, dal Tribunale di Genova con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* GALLO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 novembre 2007.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 367

Sentenza 24 ottobre - 7 novembre 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) - Disposizioni correttive ed integrative - Ricorso della Regione Calabria - Delibera della Giunta di autorizzazione all'impugnazione - Omessa indicazione delle norme da sottoporre a scrutinio di costituzionalità - Inammissibilità del ricorso - Conseguente assorbimento di ogni pronuncia sull'istanza di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87.**

- D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, artt. 1, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 27, 28 e 29.
- Costituzione, artt. 76, 77, 114, 117, 118 e 119; legge 6 luglio 2002, n. 137, art. 10, comma 4.

**Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) - Disposizioni correttive ed integrative - Piano paesaggistico - Procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica - Parere della Soprintendenza - Prevista obbligatorietà ed efficacia vincolante - Ricorso della Regione Toscana - Raggiungimento, successivamente al deposito del ricorso, dell'intesa Stato-Regione in ordine alla elaborazione del piano paesaggistico - Cessazione della materia del contendere.**

- D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, artt. 13 e 16.
- Costituzione, artt. 76, 114, 117 e 118.

**Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) - Disposizioni correttive ed integrative - Ricorso della Regione Piemonte - Ritenuta violazione della delega legislativa sotto il profilo procedurale - Esclusione - Adozione della disciplina impugnata previo confronto Stato-Regioni, nel rispetto delle procedure previste nella legge delega - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, artt. 1, 5, 8, 10, 11, 12, 13, 16 e 24.
- Costituzione, art. 76; legge 6 luglio 2002, n. 137, art. 10, comma 3.

**Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) - Disposizioni correttive ed integrative - Ricorsi delle Regioni Toscana e Piemonte - Ritenuto eccesso di delega per non consentita introduzione di rilevanti innovazioni alla normativa previgente - Questioni prospettate genericamente - Inammissibilità.**

- D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, artt. 12, 25 e 26.
- Costituzione, art. 76; legge 6 luglio 2002, n. 137.

**Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) - Disposizioni correttive ed integrative - Ricorso della Regione Piemonte - Ritenuto eccesso di delega per non consentita introduzione di rilevanti innovazioni alla normativa previgente - Questioni prospettate genericamente - Inammissibilità.**

- D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, artt. 1, 5, 8, 10, 11, 12, 13, 16 e 24.
- Costituzione, art. 76; legge 6 luglio 2002, n. 137.

**Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) - Disposizioni correttive ed integrative - Ricorso della Regione Piemonte - Questioni prospettate genericamente - Inammissibilità.**

- D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, artt. 1, 5, 8, 10 e 12.
- Costituzione, artt. 97, 117 e 118.

**Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) - Disposizioni correttive ed integrative - Reintroduzione *ex lege*, con vigenza illimitata, del vincolo paesaggistico per le categorie di beni tutelate dalla legge n. 431 del 1985 - Preclusione per le Regioni di individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista del paesaggio - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata incidenza su funzioni attinenti al governo del territorio e alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali riservate alla potestà concorrente regionale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, art. 12.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.

**Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) - Disposizioni correttive ed integrative - Conservazione dell'efficacia dei provvedimenti di imposizione dei vincoli paesaggistici introdotti in via transitoria con decreti ministeriali, in attuazione della legge n. 431 del 1985 - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata indebita ingerenza nelle funzioni regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali e culturali, nonché ritenuta violazione del principio di leale collaborazione - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, art. 25.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) - Disposizioni correttive ed integrative - Autorizzazione paesaggistica - Estensione del potere di annullamento da parte della Soprintendenza anche per motivi di merito - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione delle competenze regionali nonché del principio di leale collaborazione - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, art. 26.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) - Disposizioni correttive ed integrative - Attribuzione del potere sostitutivo al Ministero dei beni e le attività culturali e alle Soprintendenze con automatico effetto allo scadere dei termini prefissati all'attività regionale per la tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo statale - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.**

- D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, artt. 11, 13, 16 e 24.
- Costituzione, art. 120.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, da 7 a 14, 16, 18, da 24 a 29 del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), modificativi e sostitutivi di vari articoli del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, promossi con ricorsi delle Regioni Toscana, Calabria e Piemonte, notificati il 23 e 26 giugno 2006, depositati in cancelleria il 27, il 28 ed il 30 giugno 2006 ed iscritti al n. 81, n. 82 e n. 83 del registro ricorsi 2006;

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

Udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2007 il giudice relatore Paolo Maddalena;

Uditi gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Giuseppe Naimo per la Regione Calabria, Emiliano Amato e Anita Ciavarra per la Regione Piemonte e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 23 giugno 2006 e depositato il successivo 27 giugno, la Regione Toscana ha promosso, in riferimento agli artt. 76, 114, 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione,

questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), e segnatamente:

dell'art. 12, che sostituisce l'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), con particolare riferimento ai commi 1 e 3 del novellato art. 142;

dell'art. 13, che sostituisce l'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, con particolare riferimento al comma 4 del novellato art. 143;

dell'art. 16, che sostituisce l'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, con particolare riferimento ai commi 3 e 8 del novellato art. 146;

dell'art. 25, che modifica l'art. 157 del d.lgs. n. 42 del 2004, nella parte in cui inserisce la lettera *f-bis*) al comma 1 del suddetto art. 157;

dell'art. 26, che sostituisce l'art. 159 del d.lgs. n. 42 del 2004, con particolare riferimento al comma 3 del novellato art. 159.

1.1. — La Regione Toscana premette che, a seguito delle modificazioni apportate dal d.lgs. n. 157 del 2006 al Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, è scaturito un sistema volto a rafforzare, in contrasto con la valorizzazione delle autonomie locali, «la partecipazione dello Stato nell'esercizio delle funzioni amministrative già attribuite alle Regioni in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio»; sistema, peraltro, già valutato negativamente dalla stessa Conferenza unificata in sede di parere espresso sullo schema del decreto legislativo nella seduta del 26 gennaio 2006.

La ricorrente osserva che nella materia in esame insistono una pluralità di interessi ed oggetti che non attengono esclusivamente alla competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali, ma riguardano anche ambiti di competenza concorrente delle Regioni e, in particolare, il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, come peraltro riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale (tra le altre: sentenze n. 232 del 2005 e n. 182 del 2006). Ciò posto, argomenta ancora la ricorrente, le impugnate disposizioni del d.lgs. n. 157 del 2006 in materia di paesaggio non sarebbero rispettose delle prerogative regionali costituzionalmente garantite, giacché non assicurano alle stesse «un ruolo primario anche in considerazione del delicato intreccio tra diverse materie, di competenza statale e regionale».

1.2. — È denunciato, anzitutto, l'art. 12 che sostituisce l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, con particolare riferimento al comma 1 del novellato art. 142 in esame, «nella parte in cui reintroduce l'illimitata vigenza del vincolo paesaggistico per le categorie di beni tutelati ai sensi della legge n. 431/1985, nonché con particolare riferimento al comma 3 dello stesso art. 142, nella parte in cui preclude alle regioni di individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista del paesaggio».

La Regione Toscana sostiene che, diversamente da quanto stabilito nella formulazione originaria dell'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, la novella in esame impone «la vigenza illimitata del vincolo paesaggistico con riferimento alle categorie di beni individuate dalla legge n. 431/1985 (cosiddetta legge Galasso)», in tal modo eliminando la possibilità, già affidata alle Regioni, di specificare e disciplinare, tramite il piano paesaggistico, detti beni «sulla base di analisi puntuali dei contesti regionali e dei relativi elementi caratterizzanti». Inoltre, alle Regioni è stata preclusa, in forza del comma 3 del medesimo art. 142 novellato, la facoltà di individuare, nell'ambito del piano paesaggistico, i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista del paesaggio, sulla base di una verifica dei casi concreti, così da impedire l'esercizio «del potere di accertare l'adeguatezza della tutela paesaggistica in relazione alle aree presenti sul proprio territorio, e quindi di verificare la perdurante effettività del vincolo paesaggistico».

Ad avviso della ricorrente, tale normativa determinerebbe «un inammissibile passo indietro rispetto alle prerogative riconosciute alle regioni dal previgente d.lgs. n. 42/2004», secondo cui la tutela paesaggistica dei beni in esame era prescritta in via transitoria e cioè fino all'approvazione e/o all'adeguamento del piano paesaggistico, con il quale le Regioni dettano la disciplina d'uso e di tutela dei beni, «sulla base delle specifiche esigenze di salvaguardia, attualizzando i vincoli posti in modo astratto ed a prescindere dalla reale consistenza dei beni». Con la conseguenza, peraltro, che sarebbe vanificata tutta «l'attività nel frattempo già posta in essere dalle Regioni — proprio in attuazione del previgente d.lgs. n. 42/2004 — in vista della riconsiderazione delle categorie dei beni tutelati *ex lege* e della loro individuazione sul proprio territorio».

Il denunciato art. 12 del d.lgs. n. 157 del 2006 violerebbe, pertanto, l'art. 117, terzo comma, Cost., incidendo «sullo svolgimento delle funzioni, attinenti al governo del territorio, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, riservate alla potestà concorrente delle Regioni».

Inoltre, sussisterebbe il contrasto con l'art. 118 Cost. e con il principio di leale collaborazione, giacché l'individuazione dei beni da tutelare ed il regime di tutela, in quanto incidenti su competenze regionali, «dovrebbero essere statuiti d'intesa con le Regioni». Del resto, la concreta individuazione delle aree da tutelare era rimessa, secondo il d.lgs. n. 42 del 2004, al piano paesaggistico, che veniva elaborato dalle Regioni d'intesa con lo Stato.

La norma censurata sarebbe affetta, infine, dal vizio di eccesso di delega in violazione dell'art. 76 Cost., in quanto — diversamente dalle limitate integrazioni e/o correzioni facoltizzate dall'art. 10, comma 4, della legge n. 137 del 2002 — introdurrebbe «rilevanti innovazioni rispetto al sistema delineato con l'approvazione del d.lgs. n. 42/2004», così da compromettere, come già evidenziato, le prerogative regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali.

1.3. — Vengono, poi, denunciati: l'art. 13, che sostituisce l'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, «con particolare riferimento al comma 4 del novellato art. 143 in esame, nella parte in cui prevede che il parere della Soprintendenza nel procedimento autorizzatorio sia oltre che obbligatorio anche vincolante, fino all'approvazione del piano paesaggistico elaborato di intesa»; nonché l'art. 16, che sostituisce l'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, «con particolare riferimento ai commi 3 e 8 del novellato art. 146 in esame: il comma 3, nella parte in cui prevede che il parere della Soprintendenza, ai fini autorizzatori, è sempre vincolante, allorché la regione abbia delegato le funzioni amministrative ai comuni; il comma 8, laddove prevede che, fino all'approvazione del piano paesaggistico elaborato di intesa, il parere della Soprintendenza, ai fini dell'autorizzazione, è vincolante».

Le censurate disposizioni impongono la vincolatività del parere espresso dalla soprintendenza, in sede di procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, nelle seguenti ipotesi: *a*) allorché il piano paesaggistico non sia stato elaborato congiuntamente tra Stato e Regione (art. 143, comma 4, e art. 146, comma 8, come sostituiti, rispettivamente, dall'art. 13 e dall'art. 16 del d.lgs. n. 157 del 2006) secondo quanto previsto dal novellato art. 143, comma 3 (ossia: stipula dell'intesa Stato-Regione per l'elaborazione congiunta del Piano paesaggistico; accordo preliminare sul contenuto del Piano; approvazione del Piano elaborato congiuntamente da parte della Regione; eventuale esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato in caso di inerzia della Regione); *b*) ove la Regione decida — in deroga a quanto stabilito dal Codice dei beni culturali e del paesaggio attualmente vigente — di affidare le funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica ai comuni e non alle province e/o comunque ad enti aventi ambito sovracomunale (art. 146, comma 3, come sostituito dall'art. 16 del d.lgs. n. 157 del 2006).

Secondo la Regione Toscana, siffatta disciplina comporterebbe «un'illegittima ingerenza dello Stato nelle funzioni amministrative in materia di autorizzazioni paesaggistiche affidate, per espressa disposizione dello stesso Codice, alle Regioni». Infatti, l'art. 146, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, come sostituito dall'art. 16 del d.lgs. n. 157 del 2006, obbliga i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo dei beni indicati al comma 1, a «sottoporre alla regione o all'ente locale al quale la regione ha delegato le funzioni i progetti delle opere che intendano eseguire, corredati della documentazione prevista, affinché ne sia accertata la compatibilità paesaggistica e sia rilasciata l'autorizzazione a realizzarli». Sicché, osserva la ricorrente, «vincolare la decisione sull'autorizzazione paesaggistica alle determinazioni della soprintendenza significa privare la regione, e/o l'ente da questa individuato, dell'effettivo esercizio della funzione autorizzatoria in parola», affidandola, di fatto, allo Stato. Peraltro, la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 183 del 2006, ha ritenuto «legittimo il parere vincolante della Soprintendenza nei procedimenti di accertamento di conformità paesaggistica degli abusi, solo perché limitato ai profili penali», mentre le censurate disposizioni non investono ambiti di rilevanza penale, ma riguardano «ambiti attribuiti alla competenza concorrente delle regioni, quali il governo del territorio (in particolare sotto i profili urbanistico ed edilizio) e la valorizzazione dei beni ambientali, oltre ad incidere pesantemente sulla potestà autorizzatoria regionale», con conseguente violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

Ad avviso della ricorrente, l'intervento dello Stato non potrebbe giustificarsi in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., giacché «il paesaggio, così come l'ambiente, va configurato come un «valore» costituzionalmente protetto, ossia come ambito materiale la cui tutela è idonea a investire trasversalmente una pluralità di materie, al cui perseguimento sono chiamati a contribuire, nell'ambito delle rispettive competenze, tutti livelli territoriali di governo»; la competenza statale relativa alla tutela ambientale e paesaggistica non potrebbe, quindi, «intervenire in maniera così incisiva — come è nel caso di specie — nelle attribuzioni proprie delle regioni». Inoltre, imporre per il rilascio dell'autorizzazione il parere vincolante della soprintendenza significherebbe impedire alla Regione — o agli enti locali cui la Regione abbia trasferito le funzioni — «di far valere eventualmente diverse valutazioni in ordine alla compatibilità dell'opera proposta», così da allocare la funzione di valutare detta compatibilità in capo allo Stato, senza però che sussistano esigenze di carattere unitario e, dunque, in violazione dell'art. 118 Cost. Peraltro, il contrasto con l'art. 118 Cost. sussisterebbe in ogni caso, per la mancata previsione di adeguate procedure d'intesa con le Regioni, «invece imprescindibili, in caso di allocazione in capo allo Stato di

funzioni che interferiscono con materie di competenza regionale», come avverrebbe nel caso di specie in quanto «la valutazione in ordine al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica incide anche, e in modo consistente, sull'assetto urbanistico ed edilizio e sulla pianificazione territoriale».

La Regione Toscana sostiene, infine, che anche i denunciati artt. 13 e 16 del d.lgs. n. 157 del 2006 violerebbero l'art. 76 Cost. per eccesso di delega, giacché apporterebbero «rilevanti innovazioni al previgente d.lgs. n. 42/2004», in contrasto con i principi ed i criteri direttivi di cui all'art. 10, comma 4, della legge n. 137 del 2002.

1.4. — La ricorrente impugna, altresì, l'art. 16 che sostituisce l'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, «con particolare riferimento al comma 3 del novellato art. 146 in esame, in quanto prevede che la regione deleghi le funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica alle province e/o a forme associative sovracomunali».

La disposizione denunciata porrebbe un vincolo alle Regioni che decidano di non esercitare direttamente la funzione autorizzatoria, giacché individua «*ex lege* i possibili destinatari di tali competenze nelle province e/o nelle forme associative e di cooperazioni degli enti locali di livello sovracomunale».

La ricorrente rammenta che già l'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), attribuiva alle Regioni le funzioni amministrative riguardanti la gestione del vincolo paesaggistico e, quindi, la competenza in ordine al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica; competenza che è stata confermata dall'art. 146, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, anche nella formulazione modificata dallo stesso art. 16 del d.lgs. n. 157 del 2006. Peraltro, si argomenta ancora nel ricorso, la Regione Toscana, con la legge regionale 2 novembre 1979, n. 52 (*Sub-delega* ai comuni delle funzioni amministrative riguardanti la protezione delle bellezze naturali), «ha dapprima sub-delegato ai comuni le funzioni autorizzatorie in parola [...] ed ha quindi confermato la competenza dei comuni al rilascio delle autorizzazioni con la recente l.r. 1/2005 (artt. 87 e ss.)».

Sicché, ad avviso della ricorrente, la norma denunciata, in violazione degli artt. 117 e 118 Cost., lederebbe l'autonomia regionale nell'organizzazione delle funzioni autorizzatorie attribuite dallo stesso Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Inoltre, il censurato art. 16 reintrodurrebbe «il concetto di “delega” delle funzioni amministrative non più ammessa dall'art. 118 Cost. il quale prevede il pieno conferimento delle funzioni agli enti locali nel rispetto dell'art. 114 Cost. che sancisce la equi-ordinazione degli enti medesimi».

Infine, sussisterebbe anche il contrasto con l'art. 76 Cost. per eccesso di delega per le medesime ragioni in precedenza evidenziate.

1.5. — La Regione censura, poi, l'art. 25 che modifica l'art. 157 del d.lgs. n. 42 del 2004, inserendo, al comma 1, la lettera *f-bis*), «nella parte in cui stabilisce che conservano efficacia a tutti gli effetti i provvedimenti di imposizione dei vincoli paesaggistici, emanati in attuazione della legge n. 431/1985».

La norma denunciata «reintroduce la validità dei vincoli paesaggistici imposti in via transitoria, con i decreti ministeriali emanati ai sensi della legge Galasso» e, tuttavia, «detti vincoli risultano, quanto meno con riferimento alla Regione Toscana, superati e/o ridefiniti attraverso la pianificazione paesaggistica».

La ricorrente sostiene che ripristinare i vincoli predetti, «anche in contrasto con i piani paesaggistici già predisposti dalle regioni, a prescindere da una concreta valutazione dell'effettiva esigenza di tutela dei beni in questione, determina evidentemente un'inammissibile ingerenza nelle funzioni regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali e culturali»; ciò, peraltro, senza la previsione di forme di concertazione idonee con le stesse Regioni. Di qui, la dedotta violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Infine, per le stesse ragioni innanzi illustrate, sarebbe violato l'art. 76 Cost. per eccesso di delega.

1.6. — Da ultimo, la Regione Toscana impugna l'art. 26 che sostituisce l'art. 159 del d.lgs. n. 42 del 2004, «con particolare riferimento al comma 3 del novellato art. 159 in esame, in quanto estende il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica da parte della Soprintendenza, anche per motivi di merito».

La norma predetta rafforzerebbe il potere della soprintendenza nel rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, sino all'adeguamento del piano paesaggistico elaborato d'intesa dalla Regione con lo Stato, giacché — diversamente da quanto previsto dall'originario d.lgs. n. 42 del 2004 — introdurrebbe «la possibilità della Soprintendenza di intervenire per l'annullamento delle autorizzazioni rilasciate dall'ente competente, alla luce di valutazioni non più solo attinenti alla legittimità dell'autorizzazione ma anche al merito del provvedimento autorizzatorio».

Vi sarebbe, pertanto, «un inammissibile accentramento delle funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica, la cui effettiva gestione è in definitiva individuata in capo allo Stato (per il tramite delle Soprintendenze)», in assenza «di adeguati modelli concertativi aderenti al principio di leale collaborazione».

Donde la violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

La ricorrente sostiene, infine, che anche il denunciato art. 26 contrasterebbe, per le ragioni già evidenziate, con l'art. 76 Cost., per eccesso di delega.

2. — Con ricorso notificato il 23 giugno 2006 e depositato il successivo 28 giugno, la Regione Calabria, previa richiesta di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ha promosso, con riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., in relazione all'art. 10 della legge n. 137 del 2002, e agli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157.

In particolare, sono denunciati gli artt. 1, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 27, 28 e 29, nella parte in cui sostituiscono, modificano e/o integrano gli artt. 5, 135, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 146, 148, 167, 181 e 182 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, «nei limiti meglio appresso indicati».

La portata delle denunce è, difatti, così delimitata dalla ricorrente:

quanto all'art. 1, si censura la sostituzione all'art. 5, comma 6, delle parole «conferite alle regioni» con le parole «esercitate dallo Stato e dalle regioni», ed al comma 7 delle parole «di cui ai» con le parole: «esercitate dalle regioni ai sensi dei»;

quanto all'art. 5, si censura l'introduzione del comma 3 dell'art. 135, nonché il comma 1, nella parte in cui inserisce nuove competenze statali;

quanto all'art. 7, si censura il comma 2 del nuovo art. 137 ove dispone che le Commissioni regionali sono composte anche da «due dirigenti preposti agli uffici regionali competenti in materia di paesaggio. I restanti membri, in numero non superiore a quattro, sono nominati dalla regione tra soggetti con qualificata, pluriennale e documentata professionalità ed esperienza nella tutela del paesaggio, eventualmente scelti nell'ambito di terne designate, rispettivamente, dalle università aventi sede nella regione, dalle fondazioni aventi per statuto finalità di promozione e tutela del patrimonio culturale e dalle associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349. Decorso infruttuosamente sessanta giorni dalla richiesta di designazione, la regione procede comunque alle nomine»;

quanto all'art. 8, si censura il comma 3 del nuovo art. 138, ove dispone che «La commissione delibera entro sessanta giorni dalla presentazione dell'atto di iniziativa. Decorso infruttuosamente il predetto termine, la proposta è formulata dall'organo richiedente o, in mancanza, dagli altri soggetti titolari di organi statali o regionali componenti della commissione, entro il successivo termine di trenta giorni»;

quanto all'art. 9, si censura il comma 5 del nuovo art. 139, ove riduce da 60 a 30 giorni il termine per comuni, città metropolitane e province per presentare osservazioni e documenti;

quanto all'art. 10, si censura il comma 1 del nuovo art. 140, nella parte in cui fissa alla Regione un termine perentorio di sessanta giorni dalla data di scadenza dei termini di cui all'articolo 139, comma 5, per l'emana- zione del provvedimento;

quanto all'art. 11, si censura il comma 1 del nuovo art. 141, nella parte in cui rinvia ai termini fissati dagli artt. 138 e 139 (nella nuova formulazione);

quanto all'art. 12, si censura l'alinea del comma 1 del nuovo art. 142, nella parte in cui dispone che «Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo»;

quanto all'art. 13, si censura il comma 3 del nuovo art. 143, nella parte in cui dispone che «Entro i novanta giorni successivi all'accordo il piano è approvato con provvedimento regionale. Decorso inutilmente tale termine, il piano è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio», ed il comma 4, ove prevede che, nel caso in cui il piano sia stato approvato a seguito dell'accordo di cui al comma 3, nel procedimento autorizzatorio di cui agli articoli 146 e 147, sia obbligatorio (pur se non vincolante) il parere del soprintendente, prima non previsto;

quanto all'art. 14, si censura l'aggiunta al comma 1 dell'art. 144, che prevede: «A tale fine le regioni disciplinano mediante apposite norme di legge i procedimenti di pianificazione paesaggistica, in particolare stabilendo che a fare data dall'adozione o approvazione preliminare del piano, da parte della giunta regionale o del consiglio regionale, non sono consentiti per gli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134 tali interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela per essi previste nel piano stesso»;

quanto all'art. 16, si censura la modifica al comma 10 del previgente art. 146 (ora diventato comma 12), nella parte in cui dall'espresso divieto di rilascio di autorizzazione paesaggistica in sanatoria vengono ora espressamente esclusi i «casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5», nonché il comma 8, nella parte in cui introduce un parere vincolante del soprintendente ed il comma 3, nella parte in cui disciplina eccessivamente in dettaglio la facoltà di delega delle Regioni;

quanto all'art. 18, si censura la previsione del comma 2 del nuovo art. 148, nella parte in cui individua le Commissioni come «competenti per ambiti sovracomunali, in modo da realizzare il necessario coordinamento paesaggistico»;

quanto all'art. 27, si censura la previsione del comma 4 dell'art. 167, nella parte in cui consente ora l'accertamento di compatibilità paesaggistica per gli stessi lavori compiuti dopo il 30 settembre 2004, che sono elencati secondo lo stesso testo del comma 1-*ter* dell'art. 181 del d.lgs. n. 42 del 2004, nonché il successivo comma 5, che consente di presentare in qualunque momento «apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento delle compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi», ma dispone che «qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione», mentre «in caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria», e precisa altresì che «la domanda di accertamento della compatibilità paesaggistica presentata ai sensi dell'articolo 181, comma 1-*quater*, si intende presentata anche ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma», nonché il comma 6, nella parte in cui sottrae somme precedentemente assegnate alle amministrazioni competenti, sostituendo il riferimento all'art. 1, comma 37, lettera *b*), n. 1, della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione);

quanto all'art. 28, si censura la modifica dell'art. 181, comma 1-*ter*, del d.lgs. n. 42 del 2004, nella parte in cui ha soppresso l'applicazione delle «sanzioni amministrative ripristinatorie»;

quanto all'art. 29, viene censurato, nella parte in cui aggiunge all'art. 182 il comma 3-*bis*, secondo cui «In deroga al divieto di cui all'articolo 146, comma 12, sono conclusi dall'autorità competente alla gestione del vincolo paesaggistico i procedimenti relativi alle domande di autorizzazione paesaggistica in sanatoria presentate entro il 30 aprile 2004 non ancora definiti alla data di entrata in vigore del presente comma, ovvero definiti con determinazione di improcedibilità della domanda per il sopravvenuto divieto, senza pronuncia nel merito della compatibilità paesaggistica dell'intervento. In tale ultimo caso l'autorità competente è obbligata, su istanza della parte interessata, a riaprire il procedimento ed a concluderlo con atto motivato nei termini di legge. Si applicano le sanzioni previste dall'articolo 167, comma 5», e il comma 3-*ter*, ai sensi del quale «Le disposizioni del comma 3-*bis* si applicano anche alle domande di sanatoria presentate nei termini ai sensi dell'articolo 1, commi 37 e 39, della legge 15 dicembre 2004, n. 308, ferma restando la quantificazione della sanzione pecuniaria ivi stabilita. Il parere della soprintendenza di cui all'articolo 1, comma 39, della legge 15 dicembre 2004, n. 308, si intende vincolante».

2.1. — La Regione Calabria argomenta, in via preliminare, sull'interesse che sorreggerebbe il proposto ricorso, assumendo, anzitutto, che — alla stregua dell'art. 117, terzo comma, Cost. (ove prevede la competenza concorrente regionale in tema di valorizzazione dei beni ambientali), dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (ove prevede, in materia di edilizia ed urbanistica, la competenza residuale delle Regioni) e dell'art. 118 (in ordine alle funzioni proprie degli enti locali in ordine al governo delle destinazioni urbanistiche del territorio) — alle «regioni ed agli enti locali è oggi riconosciuta al riguardo una competenza legislativa (e/o amministrativa) più ampia, per oggetto, di quella contemplata nell'originario testo dell'art. 117 Cost.». Malgrado ciò, sostiene la ricorrente, «le norme impugnate incidono pesantemente sulle competenze pianificatorie regionali [...] e sulla possibilità per la regione di disciplinare autonomamente i correlati procedimenti per la parte che le compete, ponendo vincoli eccessivamente stringenti (anche sotto il profilo temporale) ai margini operativi dell'ente regionale, vanificando la legislazione regionale adottata in materia (nel caso di specie, leggi regionali nn. 19/2002 e 10/2003) e compatibile con la precedente formulazione, nonché sulle funzioni proprie di comuni e province, *ex artt.* 114 e 118 Cost.». Si pensi, infatti, alla nuova formulazione dell'art. 142, comma 1, che comporta «il ritorno ad una illimitata vigenza del vincolo gravante sulle categorie di beni individuati dalla legge Galasso, non più condizionata dalla approvazione del piano paesistico»; ovvero, ancora, alla modifica dell'art. 5 da parte dell'art. 1 del d.lgs. n. 157 del 2006, che ha determinato «un complessivo arretramento del livello delle funzioni pianificatorie proprie delle regioni, che la precedente formulazione — in linea di continuità con quanto disposto dal d.P.R. n. 8/1972 — riteneva competessero esclusivamente alle regioni».

Pertanto, si deduce ancora nel ricorso, la normativa oggetto di denuncia escluderebbe «totalmente i comuni dalla possibilità di gestire i vincoli urbanistici ed ambientali all'interno del loro territorio» ed imporrebbe «sia all'ente regione sia agli enti locali presenti nella regione ambiti territoriali predeterminati senza alcuna logica». Ed inoltre, afferma sempre la ricorrente, «il sostanziale allentamento del vincolo e la riduzione delle sanzioni, con conseguente maggiore possibilità di ottenere la sanatoria per “lavori di qualsiasi natura” realizzati in zona vincolata, non solo dal punto di vista strettamente ambientale, ma anche, in concreto, sotto il profilo urbanistico (si veda, ad esempio, la nuova formulazione dell'art. 146, comma 12), incide non solo sulla materia del governo

del territorio, ma anche sulla valorizzazione dei beni ambientali, la cui fruibilità sarà obiettivamente ridotta dalla più semplice e quasi automatica concessione della sanatoria a fini ambientali, con conseguente — in ipotesi di opere edilizie — maggior carico urbanistico in zone protette, e conseguente maggior onere anche finanziario per tutti gli enti regionali e sub regionali». E ciò in quanto si sarebbe «in concreto introdotta una “condonabilità edilizia permanente”, che prima delle modifiche apportate con il d.lgs. n. 157/2006 non era possibile ottenere anche per abusi commessi in zona vincolata, dal momento che il rilascio di “autorizzazioni paesaggistiche postume” o “autorizzazioni paesaggistiche in sanatoria” è sempre stato escluso dalla disciplina previgente».

La Regione Calabria sostiene, quindi, che sarebbe evidente l'«arretramento rispetto a posizioni ormai ritenute acquisite», richiamando a tal fine la disciplina recata dal decreto legislativo n. 112 del 1998 e, segnatamente, gli artt. 5, 52, 54, 56, 57 e 73, «che illustrano perfettamente l'inammissibile regresso in punto di competenze regionali operato dalla norme censurate».

Infine, la ricorrente evidenzia che «la sanatoria sopra indicata e la modifica all'art. 167, comma 6, operata dall'art. 27, sottraggono risorse alla regione agli enti locali, comportando per contro spese particolarmente ingenti e di vario genere a carico della regione e degli enti locali, a fronte di una compartecipazione al gettito delle operazioni di sanatoria realmente esigua, con conseguente violazione dell'art. 119 Cost.».

2.2. — Tanto premesso in punto di interesse a ricorrere, la Regione ricorrente deduce che «le norme sopra indicate» violano, anzitutto, gli artt. 76 e 77 Cost. — in riferimento all'art. 10 della legge n. 137 del 2002 — nonché il «principio di effettiva e leale collaborazione».

La ricorrente, richiamando i pareri resi dalla Conferenza unificata in sede di approvazione del d.lgs. n. 157 del 2006, in forza di quanto previsto dall'art. 10, comma 3, della legge n. 137 del 2002, afferma che, diversamente da quanto avvenuto in sede di approvazione del d.lgs. n. 42 del 2004, «il Ministero ha sottoposto alle Regioni un articolato autonomamente definito da una Commissione di esperti, senza alcun preliminare confronto, che aveva invece caratterizzato l'approvazione del c.d. “Codice Urbani”». Donde l'evidente contrasto delle norme impugnate con il principio di leale collaborazione, che dovrebbe avere un carattere di effettività, «pena la riduzione dello stesso ad uno sterile e vuoto rituale».

Peraltro, soggiunge la Regione Calabria, il comma 4 del citato art. 10 della legge n. 137 del 2002 prevede che «Disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi di cui al comma 1 possono essere adottate, nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e con le medesime procedure di cui al presente articolo»; sicché, non potrebbe revocarsi in dubbio «che l'iter procedurale che ha portato all'approvazione del d.lgs. n. 42 del 2004 sia totalmente diverso dall'iter che ha condotto all'approvazione delle norme qui censurate».

Ed ancora, secondo la ricorrente, la violazione della legge delega non si esaurirebbe «sotto l'invocato profilo procedimentale», giacché sussisterebbero anche «gravi violazioni sostanziali». Non potrebbe infatti sostenersi «che le norme dettagliatamente sopra indicate si siano limitate a “correggere ed integrare” le norme preesistenti», in quanto «esse si sostanziano in quanto segue: l'introduzione *ex novo* di una dettagliata definizione del contenuto dei piani paesistici (art. 5); il regresso dalla attribuzione esclusiva alle regioni delle funzioni di valorizzazione del territorio al mero esercizio congiunto (art. 5); il porre un vincolo prima inesistente alla potestà legislativa regionale (art. 14) e disciplinare eccessivamente in dettaglio la facoltà di delega delle regioni (art. 16) o l'ambito territoriale di riferimento (art. 18); la modifica della composizione delle Commissioni regionali, per le quali lo stesso Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero B.A.C. riconosce (p. 5 memoria del 25 gennaio 2006) che la competenza a disciplinare le Commissioni “spetta alle regioni”, salvo poi dettare una norma di eccessivo dettaglio, che impedisce alla regione qualunque margine di autonomia sul punto (art. 7); fissazione di termini perentori prima non previsti e/o riduzione di termini già fissati ad una misura assolutamente incongrua, con istituzione di poteri sostitutivi in capo al Ministro (artt. 8, 11, 13); eliminazione della potestà pianificatoria regionale, riconosciuta dalla precedente formulazione “Fino all'approvazione del piano paesaggistico ai sensi dell'articolo 156, [...]” (art. 12); la previsione di un parere obbligatorio prima non richiesto (art. 13); l'aver introdotto, per i lavori relativi ad abusi di tipo formale, la possibilità del rilascio della “autorizzazione paesaggistica postuma”. Infatti, ora l'autorizzazione paesaggistica può essere rilasciata “in sanatoria” successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi: il disposto legislativo suddetto, infatti, non è riferito all'art. 181 del “Codice” non attiene quindi alla “sanatoria” dei reati penali, ma riguarda espressamente la disciplina urbanistica della “concessione in sanatoria” per abusi formali in zona vincolata di cui sia stato verificato tanto l'accertamento di conformità urbanistica quanto l'accertamento di compatibilità paesaggistica mediante il rilascio della autorizzazione paesaggistica postuma (art. 16); l'introduzione di un parere vincolante, peraltro con riferimento ad altra norma (art. 143, comma 4), che invece prevede un parere obbligatorio ma non vincolante (sempre l'art. 16); la soppressione delle sanzioni amministrative ripristinatorie (art. 28); l'introduzione della sopra indicata (con formula sintetica) condonabilità permanente (artt. 27 e 29); la sottrazione di risorse precedentemente assegnate (art. 27)».

Ad avviso della Regione Calabria, un ulteriore argomento conforterebbe la dedotta violazione della delega, e cioè il fatto che «a fine 2004, per apportare alcune modifiche sostanziali al d.lgs. 42/2004, il Legislatore — ritenuta evidentemente esaurita la delega concessa al Governo — ha sostituito e/o modificato i commi 3 e 4 dell'art. 167, nonché aggiunto i commi 1-bis, 1-ter e 1-quater dell'art. 181 con la legge 15 dicembre 2004, n. 308». Sicché, il legislatore delegato non solo avrebbe «attivato impropriamente — per apportare modifiche rivoluzionarie all'intero corpo normativo — la potestà “integrativa” ormai esaurita, ma ha addirittura modificato alcune delle modifiche apportate direttamente dal Parlamento». In particolare, l'art. 27 avrebbe riformulato i commi 3 e 6 dell'art. 167, già inseriti — con diversa numerazione — dall'art. 1, comma 36, lettere a) e b) della legge n. 308 del 2004; mentre l'art. 28 avrebbe soppresso alcune previsioni inserite dall'art. 1, comma 36, lettera c), della legge 15 dicembre 2004, n. 308, ed implicitamente abrogato il comma 39 della medesima legge.

In definitiva, le norme denunciate avrebbero «comportato una complessiva riconsiderazione *ab imis* della materia, con un considerevole ampliamento dei compiti dello Stato rispetto alle funzioni attribuite alle regioni dal testo previgente, regioni che dovranno subire (unitamente agli enti locali) gli effetti — anche sotto il profilo di un maggiore e non previsto aggravio di carico delle proprie strutture amministrative — della indiscriminata sanatoria sopra esposta».

2.3. — Secondo la ricorrente, sarebbero vulnerati anche gli artt. 114, 117 e 118 Cost., giacché, in costanza della competenza regionale e comunale «in materia di interventi di pianificazione e controllo locale», le norme denunciate ridurrebbero «drasticamente i margini di autonomia delle regioni e degli enti locali, i quali saranno costretti a subire, anziché governare, le destinazioni urbanistiche del territorio e la ridotta valorizzabilità dei beni ambientali, con un radicale svuotamento del principio di sussidiarietà».

In particolare, verrebbe ancora in rilievo «la previsione (artt. 8, 11 e 13) di termini concretamente troppo brevi (rispettivamente, 30, 60 e 90 gg.) alla luce della complessità delle valutazioni richieste agli enti interessati».

Inoltre, i poteri sostitutivi in capo al Ministero (previsti, ad esempio dall'art. 11, in relazione alla proposta di istituzione di nuovi vincoli paesaggistici) contrasterebbero con i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in materia, «soprattutto in relazione alla mancata previsione di adeguate garanzie procedurali in favore dell'ente “sostituito” in ordine alla possibilità di interloquire col Ministero (ord. Corte cost. n. 53/2003), fondandosi l'esercizio del potere sostitutivo esclusivamente sul decorso dei brevissimi termini sopra indicati, e in ordine alla tipologia di attività per le quali il potere è azionabile, non risultando rivolto — nel caso di specie — al compimento “di atti o attività prive di discrezionalità”».

Ed ancora, la previsione di un parere vincolante, in riferimento ad una disposizione (art. 143, comma 4) che invece prevede un parere obbligatorio ma non vincolante (art. 16), comporterebbe «l'istituzione di un sindacato di merito che priva di qualunque autonomia» le Regioni e gli enti locali.

Per di più, sostiene sempre la Regione ricorrente, le già evidenziate innovazioni introdotte dalle norme censurate sembrerebbero «tutte finalizzate [...] a ridurre i margini di azione riconosciuti dalla precedente formulazione principalmente alle regioni (sia sotto il profilo normativo che sotto il profilo amministrativo, soprattutto in materia di delega) ed anche agli enti locali, nonché ad imporre — a seguito delle innovazioni introdotte dagli artt. 16, 27, 28 e 29 [...] — ai medesimi enti carichi (anche finanziari, sia in termine di riduzione di trasferimenti sia in termini di mancate entrate per ridotta fruibilità dei beni ambientali) in relazione ai quali non viene riconosciuto loro alcuna concreta incidenza».

La Regione Calabria deduce, infine, la sussistenza del contrasto delle norme impugnate con l'art. 119 Cost., il cui quarto comma afferma che «le normali entrate dei comuni devono consentire “di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”»; mentre, «la modifica (da “per effetto dell'articolo 1, comma 38, secondo periodo” a “per effetto dell'articolo 1, comma 37, lettera b), n. 1), della legge 15 dicembre 2004, n. 308”) dell'art. 167 comporta una illegittima sottrazione di risorse».

2.4. — Da ultimo, quanto alla proposta istanza di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, la ricorrente sostiene che sussisterebbe «la ragionevole possibilità nelle more di veder conformare rapporti in base ad una normativa la cui legittimità è contestata, e ciò determinerebbe una situazione di fatto tale da rendere assai difficile e costoso riportare lo *status quo ante* nel caso di esito positivo della decisione nel merito, mentre non deriverebbe nessun pregiudizio ad interessi costituzionalmente garantiti ove invece quest'ultima fosse sospesa».

3. — Con ricorso notificato il 26 giugno 2006 e depositato il successivo 30 giugno, la Regione Piemonte ha promosso, in riferimento agli artt. 76, 97, 117, 118 e 120 Cost., nonché ai «principi di leale collaborazione, sussidiarietà, adeguatezza, proporzionalità, buon andamento della Pubblica Amministrazione», questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 e, segnatamente, «degli artt. 1, 5, 8, 10, 11, 12, 13, 16, 24 in quanto modificano e sostituiscono rispettivamente gli artt. 5, 135, 138, 140, 141, 142, 143, 146, 156 del d.lgs. n. 42/2004».

3.1. — La ricorrente osserva, anzitutto, che la Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome ha espresso, in data 26 gennaio 2006, parere sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42, evidenziando «gravi rilievi di negativo giudizio per il metodo e per il merito». Nel richiamare il contenuto di detto parere, la Regione Piemonte sostiene che i «rilievi espressi dalle regioni non hanno avuto seguito alcuno», ciò determinando una «puntuale violazione del procedimento di formazione delle norme considerate con riguardo ai limiti ed alle specifiche prescrizioni della legge di delega, integrandosi violazione dell'art. 76 della Costituzione», oltre al contrasto con il principio di leale collaborazione per le «modalità concrete con le quali si è svolto il procedimento ed in relazione altresì all'affidamento riposto dalle regioni nelle modalità di concertazione precedentemente attuate con il Ministro competente».

L'assenza del dovuto confronto con le Regioni e le autonomie locali avrebbe comportato, secondo la difesa della Regione Piemonte, «un'impostazione fortemente accentratrice sulle attività degli organi statali e la sottovalutazione delle effettive esigenze di integrazione di atti pianificatori attinenti a diversi oggetti e di tempestività e puntualità di atti ed interventi gestionali sul territorio». E ciò proprio in materia in cui la compresenza e l'intreccio di competenze statali e regionali avrebbe richiesto «necessariamente un *modus operandi* improntato al canone della leale collaborazione», il cui mancato rispetto «si riverbera su tutta l'impostazione della novella considerata».

Inoltre, argomenta sempre la Regione Piemonte, il d.lgs. n. 157 del 2006 avrebbe «introdotto una serie di importanti innovazioni modificando significativamente parti di disciplina con mutamento di impostazione e di contenuti essenziali, concretizzando esorbitanza dai limiti della legge di delega come sopra ricordati e quindi violazione dell'art. 76 Cost. che rileva in ordine alle competenze regionali, che vengono sotto più aspetti significativamente compresse o pretermesse».

Ed ancora, si evidenzia nel ricorso, il decreto legislativo n. 157 del 2006 avrebbe proceduto «ad un rifacimento *ex novo* della disciplina della parte terza del Codice Urbani, senza apprezzabile razionale giustificazione in ordine al perseguimento di esigenze unitarie e superando senza tenerne conto la legislazione regionale vigente in materia, particolarmente intesa al coordinamento ed integrazione delle diverse competenze settoriali, insieme alla organizzazione di funzioni già attuata nel territorio, in contrasto anche con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, per l'ingiustificato rivolgimento apportato a funzioni e procedure attualmente vigenti ed efficacemente operative in ambito regionale».

La ricorrente assume, altresì, che il principio di sussidiarietà non avrebbe trovato corretta applicazione, non essendo «oggettivamente giustificata da esigenze di considerazione unitaria a livello nazionale degli interessi coinvolti» l'attrazione di funzioni a livello statale compiuta dal decreto legislativo n. 157 del 2006, senza che, peraltro, siano state perseguite procedure di leale collaborazione e di intesa per la codeterminazione dei contenuti interessanti anche l'ambito di competenza regionale.

3.2. — Ad avviso della Regione Piemonte, tali rilievi troverebbero concretezza nei seguenti specifici profili di censura concernenti le singole disposizioni denunciate.

3.2.1. — L'art. 1, comma 1, lettera *a*), reca la modifica dell'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 42 del 2004, il quale, «in tema di cooperazione delle regioni e degli enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale, aveva sancito il conferimento alle regioni delle funzioni amministrative di tutela dei beni paesaggistici in relazione alle disposizioni della parte terza del codice». La norma denunciata prevede, invece, che dette funzioni amministrative sono «esercitate dallo Stato e dalle regioni», così da contemplare «una parallela competenza dello Stato che si estende a tutti gli ambiti amministrativi considerati, ben al di là dei compiti essenziali di tutela e di salvaguardia di valori, principi, criteri unitari», finendo «per soverchiare e comunque in sostanza controllare l'attività amministrativa regionale anche in ambiti di competenza di quest'ultima».

3.2.2. — L'art. 5, che sostituisce l'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004, determina «una significativa modificazione della individuazione dell'oggetto della pianificazione paesaggistica», specificando, ai commi 1 e 2, che il piano, pur riguardando l'intero territorio regionale, deve procedere alla puntuale individuazione e regolamentazione d'uso con riferimento alle sole aree sottoposte a vincolo paesaggistico, così da abbandonare «la visione di una pianificazione volta alla tutela del valore paesaggistico diffuso del territorio per tornare ad una pianificazione meramente strumentale alla conservazione delle aree vincolate». Ne conseguirebbe, secondo la ricorrente, che l'ambito di applicazione della pianificazione di competenza regionale «diviene residuale, con l'evidente compromissione del significato e dell'utilità dell'elaborazione di piani urbanistico-territoriali con valenza paesaggistica», ciò comportando anche una «sostanziale riduzione dell'attività pianificatoria del territorio nella sua complessità e capacità di soddisfare più esigenze pubbliche e di salvaguardia dei valori della tutela del paesaggio e dei beni culturali ed ambientali che sul territorio si radicano e si presentano in una molteplicità di aspetti anche al di là delle aree sottoposte a vincolo». Inoltre, il terzo comma dello stesso art. 135 oggetto di modificazione «non riporta

più l'obbligo per il piano paesaggistico di individuare gli "obiettivi di qualità paesaggistica" quale fondamento della disciplina di tutela e valorizzazione di ciascun ambito territoriale, nonostante che ciò sia stabilito dalla Convenzione europea del paesaggio, peraltro appena ratificata dallo Stato italiano con la legge 9 gennaio 2006, n. 14».

3.2.3. — La Regione Piemonte sostiene, altresì, che concorrano ulteriormente «alla diminuzione e limitazione della portata delle funzioni regionali di pianificazione paesaggistica le disposizioni di cui agli artt. 142 e 143 del d.lgs. n. 42/2004 come sostituiti dagli artt. 12 e 13 del decreto impugnato». Sempre richiamando il citato parere della Conferenza unificata, nel ricorso si evidenzia che il novellato art. 142 reintroduce relativamente alle categorie oggetto di tutela per legge «la illimitata vigenza del vincolo paesaggistico, eliminando la competenza del piano paesaggistico a specificare e disciplinare detti ambiti, sulla base di analisi puntuali dei contesti regionali e dei relativi elementi caratterizzanti».

3.2.4. — In riferimento, poi, al novellato art. 143, questo, al comma 1, presenta «le limitazioni già sopra rilevate con riferimento all'art. 135», mentre, ai commi 3, 4 e 5, impone «in maniera perentoria l'obbligo delle regioni di elaborare i piani paesaggistici congiuntamente al Ministero, previa conclusione di un apposito accordo, al fine di accedere a forme di semplificazione della gestione dei vincoli, peraltro individuate in modo più limitato rispetto a quanto anteriormente previsto».

3.2.5. — Quanto al regime autorizzativo, si evidenzia una «accentuata limitazione degli ambiti di autonomia legislativa ed organizzativa regionale, anche rispetto al conferimento di funzioni agli enti locali, con pervasivo vincolo alle determinazioni degli organi ministeriali, senza che le innovazioni introdotte appaiano effettivamente necessarie per il rispetto di esigenze di unitarietà e giustificate secondo i canoni di proporzionalità ed adeguatezza». La censura si appunta specificatamente sull'art. 16 che sostituisce l'art. 146, commi 3 e 10, del d.lgs. n. 42 del 2004, rispetto al quale si richiamano anche i rilievi negativi espressi dalla Conferenza unificata nel parere del gennaio 2006, dai quali risulterebbe evidente anche la violazione del principio del buon andamento della P.A.

3.2.6. — Sotto altro profilo — che investe segnatamente l'art. 138, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, novellato dal denunciato art. 8, nonché l'art. 140, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 42, novellato dal denunciato art. 10 — si registrerebbe una fissazione di termini procedurali per l'emanazione di atti di competenza regionale, «che non sono giustificati da esigenze di generale tutela od uniformità di comportamenti e che oltretutto vengono stabiliti in tempi assai ristretti ed incongruenti con la natura ed il contenuto delle attività a cui si riferiscono» (l'art. 138, comma 3, citato, prevede sessanta giorni per la deliberazione della commissione regionale di proposta della dichiarazione di notevole interesse pubblico; l'art. 140, comma 1, citato, stabilisce il termine di sessanta giorni per l'emanazione del provvedimento regionale di dichiarazione di notevole interesse pubblico).

3.3. — Ad avviso della ricorrente, l'impostazione «pregiudizialmente centralistica che impronta la novella si manifesta infine con particolare evidenza nella accentuazione del potere sostitutivo statale, il cui esercizio è attribuito al Ministero ed alle Sovrintendenze con automatico effetto allo scadere di termini prefissati all'attività regionale e, come si è prima rilevato, in taluni casi anche troppo restrittivamente ed incongruamente stabiliti».

3.3.1. — A tal riguardo rileva, anzitutto, l'art. 141, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004, come sostituito dal denunciato art. 11, «che fa scattare l'attività sostitutiva del competente organo ministeriale periferico allo scadere dei termini di sessanta giorni di cui agli artt. 138 e 140, [...] che riguardano attività di valutazione ampiamente discrezionale». La censura investe anche l'art. 143, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, come sostituito dal denunciato art. 13, «che stabilisce che, qualora la regione non provveda entro novanta giorni dalla stipulazione dell'accordo relativo al piano paesaggistico formato con elaborazione congiunta alla sua approvazione, ad essa provveda in via sostitutiva il Ministro». Ed ancora, viene in evidenza l'art. 146, comma 10, del d.lgs. n. 42 del 2004, come sostituito dal denunciato art. 16, «che assegna alla soprintendenza competente l'attività in via sostitutiva per il mancato rilascio entro sessanta giorni dell'autorizzazione sui progetti di opere». Infine, rileva l'art. 156, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, come sostituito dal denunciato art. 24, «che prevedono l'attività in via sostitutiva del Ministro al decorso dei termini stabiliti per la verifica e l'adeguamento alle nuove disposizioni dei piani paesaggistici già redatti».

Le richiamate disposizioni oggetto di impugnazione contrasterebbero, secondo la Regione ricorrente, con l'art. 120 Cost., giacché, in violazione delle condizioni e dei limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale per l'esercizio del potere sostitutivo (vengono richiamate, tra le altre, le sentenze n. 227 del 2004 e n. 43 del 2004), nella specie «il potere sostitutivo è configurato come un ovvio automatismo che interviene sulla cadenzata attività delle regioni e degli enti locali anziché quale intervento di natura comunque eccezionale rispetto allo svolgimento delle funzioni amministrative da parte delle regioni e degli enti locali».

4. — In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale, rinviando a separate memorie l'esposizione delle proprie ragioni, ha concluso in ogni caso per l'inammissibilità o per l'infondatezza dei ricorsi.

5. — Nell'imminenza dell'udienza hanno depositato memorie illustrative la Regione Calabria e la Regione Toscana.

5.1. — La Regione Calabria, nell'insistere per l'incostituzionalità delle disposizioni denunciate, contesta le generiche conclusioni formulate dalla difesa erariale in punto di inammissibilità del ricorso e ribadisce, quanto al merito delle questioni sollevate, il contrasto delle norme impugnate sia con l'art. 76 Cost., che con gli artt. 114, 117 e 118 Cost.

In particolare, quanto alla dedotta violazione dell'art. 76 Cost., nella memoria si sostiene che le modifiche apportate al decreto originario sarebbero intervenute a delega «ormai completamente esaurita», come sarebbe comprovato dal fatto che il Governo, con proprio emendamento presentato in sede di discussione parlamentare, ha introdotto il comma 36 dell'art. 1 della legge 15 dicembre 2004, n. 308, con il quale ha apportato «sostanziali» modifiche al d.lgs. n. 42 del 2004.

In definitiva, secondo la Regione Calabria, pur essendo il Governo ancora nei termini per utilizzare la delega, ha ritenuto, invece, che essa «fosse completamente esaurita» e quindi ha utilizzato, per modificare il codice Urbani, lo strumento dell'emendamento ad una legge ordinaria.

La ricorrente ribadisce, inoltre, che il d.lgs. n. 157 del 2006 non si sarebbe limitato a correggere ed integrare il testo originario, ma avrebbe apportato modifiche «strutturali» che apparirebbero «addirittura estranee al contenuto minimale della delega conferita».

5.2. — La Regione Toscana evidenzia, anzitutto, di aver raggiunto, successivamente al deposito del ricorso, l'intesa con lo Stato (e per esso con il Ministero per i beni e le attività culturali) per l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico (protocollo d'intesa definitivamente stipulato il 24 luglio 2007 ed approvato dalla Regione con delibera della Giunta n. 512 del 9 luglio 2007) e con essa sarebbe venuto meno l'interesse alla decisione di merito sulle questioni relative ai denunciati artt. 13 e 16 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che rispettivamente sostituiscono gli artt. 143 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004), chiedendo, pertanto, che in riferimento a dette specifiche questioni venga dichiarata la cessazione della materia del contendere.

La ricorrente insiste, invece, per la declaratoria di incostituzionalità degli artt. 12, 25, 26 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che, rispettivamente, sostituiscono gli artt. 142, 157 e 159 del d.lgs. n. 42 del 2004) per le ragioni già illustrate nel ricorso.

#### *Considerato in diritto*

1. — Con tre distinti ricorsi (iscritti rispettivamente ai numeri 81, 82 e 83 del registro ricorsi dell'anno 2006) le Regioni Toscana, Calabria e Piemonte hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio).

In particolare, sono stati impugnati: dalla Regione Toscana gli artt. 12, 13, 16, 25 e 26; dalla Regione Calabria gli artt. 1, 5, da 7 a 14, 16, 18, 27, 28 e 29; e dalla Regione Piemonte, gli artt. 1, 5, 8, da 10 a 13, 16 e 24.

1.1. — Tutte le Regioni ricorrenti lamentano, in riferimento a ciascuna disposizione denunciata, la violazione dell'art. 76 (e la Regione Calabria anche dell'art. 77) della Costituzione, per eccesso di delega, evocando a norma interposta l'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 (Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici), il cui comma 4 prevede la possibilità per il Governo di adottare, in materia di beni culturali ed ambientali (comma 1, lettera a), «disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi [...] nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e con le medesime procedure di cui al presente articolo».

Ci si duole del fatto che, mentre la delega autorizzava esclusivamente l'introduzione di «limitate disposizioni correttive e/o integrative», che risultassero eventualmente necessarie a seguito «di un primo monitoraggio della sua applicazione», il decreto legislativo n. 157 del 2006 avrebbe invece apportato «rilevanti innovazioni» al sistema disegnato dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), incidendo in modo pregiudizievole sulle potestà regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali.

La Regione Calabria lamenta, peraltro, che l'*iter* procedurale adottato per l'emanazione del d.lgs. n. 42 del 2004 sarebbe stato totalmente diverso rispetto a quello che ha portato all'approvazione delle norme «correttive» contenute nel d.lgs. n. 157 del 2006 e ciò appunto in contrasto con il citato art. 10, comma 4, della legge n. 137 del 2002.

1.2. — Le ulteriori censure evocano a parametri gli artt. 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. (e la Regione Piemonte anche l'art. 97 Cost.), secondo profili differenziati, ma tutti riconducibili alla prospettata lesione delle competenze regionali in materia di valorizzazione dei beni ambientali, di governo del territorio, nonché alla violazione del principio di leale collaborazione anche in riferimento all'esercizio del potere sostitutivo. In particolare:

l'art. 1 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che sostituisce l'art. 5 del Codice) è impugnato dalla Regione Calabria e dalla Regione Piemonte, in quanto prevede «una parallela competenza dello Stato che si estende a tutti gli ambiti amministrativi considerati, ben al di là dei compiti essenziali di tutela e di salvaguardia di valori, principi, criteri unitari»;

l'art. 5 (che sostituisce l'art. 135 del Codice), è impugnato dalla Regione Calabria, nella parte in cui, ai commi 1 e 3 dell'art. 135, prevede nuove competenze statali; e dalla Regione Piemonte in quanto determina «una significativa modificazione della individuazione dell'oggetto della pianificazione paesaggistica», con conseguente «sostanziale riduzione dell'attività pianificatoria del territorio nella sua complessità»;

l'art. 7 (che sostituisce l'art. 137 del Codice) è censurato dalla Regione Calabria ove, al comma 2 dell'art. 137, regola la composizione delle commissioni regionali con il compito di formulare proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico dei beni paesaggistici;

l'art. 8 (che sostituisce l'art. 138 del Codice) e l'art. 10 (che sostituisce l'art. 140) sono impugnati dalle Regioni Calabria e Piemonte nella parte in cui, rispettivamente al comma 2 dell'art. 138 ed al comma 1 dell'art. 140, fissano termini procedurali per il compimento di atti di competenza regionale, asseritamente ingiustificati secondo esigenze di generale tutela od uniformità di comportamenti e che oltretutto prevedono tempi assai ristretti ed incongruenti con la natura ed il contenuto delle attività a cui si riferiscono;

per motivi analoghi è impugnato dalla Regione Calabria anche l'art. 11 (che sostituisce l'art. 141 del d.lgs. n. 42 del 2004), nella parte in cui, al comma 1 dell'art. 141, rinvia ai termini fissati dagli artt. 138 e 139;

l'art. 12 (che sostituisce l'art. 142 del Codice) è impugnato dalla Regione Toscana «nella parte in cui reintroduce l'illimitata vigenza del vincolo paesaggistico per le categorie di beni tutelate ai sensi della legge n. 431/1985, nonché con particolare riferimento al comma 3 dello stesso art. 142, nella parte in cui preclude alle Regioni di individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista del paesaggio»; è impugnato, altresì, dalla Regione Calabria nella parte in cui dispone che le aree indicate «Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo» (alinea del comma 1); infine, è censurato dalla Regione Piemonte perché comporterebbe una ulteriore «diminuzione e limitazione della portata delle funzioni regionali di pianificazione paesaggistica»;

l'art. 13 (che sostituisce l'art. 143 del Codice) è impugnato dalla Regione Toscana, nella parte in cui prevede che il parere del soprintendente nel procedimento autorizzatorio sia oltre che obbligatorio anche vincolante, fino all'approvazione del piano paesaggistico elaborato di intesa; è denunciato dalla Regione Calabria, nella parte in cui prevede che il parere del soprintendente nel procedimento autorizzatorio sia oltre che obbligatorio anche vincolante, fino all'approvazione del piano paesaggistico elaborato di intesa; è, inoltre, censurato dalla stessa Regione Calabria e dalla Regione Piemonte, nella parte in cui si prevede il potere sostitutivo del Ministro per l'approvazione del piano paesaggistico, nel caso in cui la Regione non provveda nel termine di 90 giorni; è, infine, impugnato dalla Regione Piemonte, sempre in riferimento alla portata delle funzioni regionali di pianificazione paesaggistica, perché impone «in maniera perentoria l'obbligo delle regioni di elaborare i piani paesaggistici congiuntamente al Ministero»;

l'art. 16 (che sostituisce l'art. 146 del Codice) è impugnato dalla Regione Toscana nella parte in cui qualifica come vincolanti i previsti pareri del soprintendente (commi 3 e 8); prevede «che la Regione deleghi le funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica alle Province e/o a forme associative sovracomunali»; è denunciato dalla Regione Calabria, oltre per il già ricordato carattere vincolante dei pareri della soprintendenza, anche nella parte in cui dall'espresso divieto di rilascio di autorizzazione paesaggistica in sanatoria vengono ora espressamente esclusi «i casi di cui all'art. 167, commi 4 e 5»; è impugnato dalla Regione Piemonte nella parte in cui sostituisce i commi 3 e 10 dell'art. 146, d.lgs. n. 42 del 2004;

l'art. 25 (che modifica l'art. 157 del Codice) è censurato dalla Regione Toscana, nella parte in cui inserisce al comma 1 del suddetto art. 157 la lettera *f-bis*), stabilendo «che conservano efficacia a tutti gli effetti i provvedimenti di imposizione dei vincoli paesaggistici, emanati in attuazione della legge n. 431/1985»;

l'art. 26 (che sostituisce l'art. 159 del Codice) è impugnato dalla Regione Toscana «con particolare riferimento al comma 3, in quanto estende il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica da parte della Soprintendenza, anche per motivi di merito»;

gli artt. 11, 13, 16 e 24 (che sostituiscono, rispettivamente, gli artt. 141, comma 1, 143, comma 3, 146, comma 10, e 156, commi 1 e 3, del Codice) sono impugnati dalla Regione Piemonte in quanto evidenzerebbero l'impostazione «pregiudizialmente centralistica» della novella, una «accentuazione del potere sostitutivo statale, il cui esercizio è attribuito al Ministero ed alle Sovrintendenze con automatico effetto allo scadere di termini prefissati all'attività regionale, in taluni casi anche troppo restrittivamente ed incongruamente stabiliti»;

gli artt. 27 (che sostituisce l'art. 167 del Codice), 28 e 29 che, rispettivamente, modificano gli artt. 181 e 182 del Codice, sono impugnati dalla Regione Calabria in riferimento alla prevista articolata regolamentazione dei procedimenti relativi alle domande di autorizzazione paesaggistica in sanatoria.

2. — I giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia in quanto le questioni investono lo stesso decreto legislativo n. 157 del 2006 e, in parte, le stesse disposizioni recate da detto decreto.

3. — Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità del ricorso proposto dalla Regione Calabria, giacché la delibera della Giunta con la quale l'impugnazione è stata autorizzata non reca l'indicazione delle norme da sottoporre a scrutinio di costituzionalità.

La delibera si limita, infatti, a dedurre la lesività del d.lgs. n. 157 del 2006 quanto alle modifiche introdotte relativamente «al sistema di pianificazione paesaggistica, alla gestione dei vincoli attraverso il sistema delle autorizzazioni e le ripartizioni di funzioni tra Ministero, Regioni ed Enti locali», indicando solo genericamente settori od oggetti di disciplina che, invero, trovano articolata e complessa regolamentazione in plurime disposizioni del d.lgs. n. 157 del 2006 (il quale consta di 30 articoli). A fronte di ciò, l'impugnazione da parte della difesa tecnica della Regione Calabria ha riguardato, proprio nell'ambito di ciascun oggetto di disciplina innanzi menzionato, talune norme e non altre, sostituendosi dunque all'organo politico nell'individuazione stessa delle disposizioni suscettibili di censura.

Di qui appunto l'inammissibilità del ricorso (sentenze n. 98 del 2007, n. 216 del 2006, n. 50 del 2005 e n. 425 del 2004), che assorbe anche ogni pronuncia sull'istanza di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

4. — Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di costituzionalità degli artt. 13 e 16 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che rispettivamente sostituiscono gli artt. 143 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004), promosse, in riferimento agli artt. 76, 114, 117 e 118 Cost., dalla Regione Toscana, in quanto, come fatto palese dalla stessa Regione, è venuto meno il suo interesse ad una decisione nel merito a seguito dell'intesa raggiunta, successivamente al deposito del ricorso, con lo Stato per l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico (protocollo d'intesa sottoscritto il 23 gennaio 2007 ed approvato dalla Regione con la delibera di Giunta n. 512 del 9 luglio 2007).

5. — Sia la Regione Toscana, in riferimento alle denunce degli artt. 12, 25 e 26 del d.lgs. n. 157 del 2006, che la Regione Piemonte, in relazione a tutte le norme impuginate (artt. 1, 5, 8, da 10 a 13, 16 e 24 dello stesso d.lgs. n. 157), prospettano la violazione dell'art. 76 Cost.

5.1. — La Regione Toscana ritiene violato l'art. 76 della Costituzione, sotto il profilo dell'eccesso di delega, in quanto, mentre la legge n. 137 del 2002 autorizzava esclusivamente l'introduzione di «limitate disposizioni correttive e/o integrative», che risultassero eventualmente necessarie a seguito «di un primo monitoraggio della sua applicazione», il decreto legislativo n. 157 del 2006 avrebbe apportato «rilevanti innovazioni» al sistema disegnato dal d.lgs. n. 42 del 2004.

Con particolare riferimento all'art. 12 del d.lgs. n. 157 del 2006, che sostituisce l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, sempre secondo la ricorrente, l'eccesso di delega inciderebbe direttamente sulle potestà regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali attribuite dagli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

5.1.1. — La Regione Piemonte lamenta la violazione dell'art. 76 Cost. sotto un duplice profilo. Da un punto di vista procedurale, sostiene che l'*iter* adottato per l'emanazione del d.lgs. n. 42 del 2004 sarebbe totalmente diverso rispetto a quello che ha portato all'approvazione delle norme «correttive» contenute nel d.lgs. n. 157 del 2006. Nel primo caso, infatti, le norme emanate sarebbero state il risultato di un preliminare confronto tra Stato e Regioni, mentre nel secondo caso tale previo confronto sarebbe del tutto mancato.

Sotto il profilo sostanziale, invece, la medesima Regione si duole che il Governo non si è limitato a «correggere ed integrare» il d.lgs. n. 42 del 2004. Le nuove norme invece, ad avviso della Regione, avrebbero stravolto completamente l'impianto originale del Codice, con un ingiustificato ampliamento dei poteri statali rispetto alle funzioni già attribuite alle Regioni.

5.2. — Le questioni sono in parte infondate e in parte inammissibili.

5.2.1. — L'art. 10, comma 4, della legge 6 luglio 2002, n. 137, prevede la possibilità per il Governo di adottare, in materia di beni culturali e ambientali (comma 1, lettera *a*), «disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi [...] nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e con le medesime procedure di cui al presente articolo, entro quattro anni dalla data della loro entrata in vigore». Le procedure sono quelle previste dal secondo periodo del precedente comma 3 dello stesso art. 10 e cioè: «I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, resi nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della relativa richiesta».

Tali procedure sono state seguite nell'emanazione del decreto legislativo n. 157 del 2006, sicché la prima censura sollevata dalla Regione Piemonte non è fondata.

5.2.2. — Sotto altro profilo le censure mosse dalle Regioni ricorrenti al decreto legislativo n. 157 del 2006, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, si sostanziano nel fatto che le disposizioni impugnate avrebbero carattere innovativo e non sarebbero delle semplici integrazioni e correzioni del testo originario.

A tal riguardo, questa Corte, con la sentenza n. 206 del 2001, ha affermato che i decreti correttivi ed integrativi devono avere lo stesso oggetto del decreto originario e seguire gli stessi criteri e principi direttivi ai quali quest'ultimo si è ispirato.

Ne consegue che le censure rivolte al decreto correttivo e integrativo, sollevate in riferimento all'art. 76 della Costituzione, devono necessariamente indicare quali criteri e principi direttivi posti dalla legge delega sono stati violati dal decreto correttivo e integrativo medesimo.

Le ricorrenti, invece, nel dolersi di un eccesso di delega per la presunta carica «innovativa» del d.lgs. n. 157 del 2006 rispetto al precedente d.lgs. n. 42 del 2004, nel senso di una riduzione delle attribuzioni regionali, non indicano, in modo puntuale ed argomentato, rispetto a quali specifici principi e criteri direttivi della delega del 2002 le norme denunciate si porrebbero in contrasto. Le questioni, in quanto genericamente prospettate, sono, dunque, inammissibili.

6. — Vanno, altresì, dichiarate inammissibili, per genericità della prospettazione, le questioni di costituzionalità degli artt. 1, 5, 8, 10 e 12 del d.lgs. n. 157 del 2006 promosse dalla Regione Piemonte in riferimento agli artt. 97, 117, 118 e 120 della Costituzione.

Il ricorso non correla strettamente ciascuna disposizione impugnata alle argomentazioni che sorreggono la dedotta violazione del parametro. In definitiva, rispetto alle predette disposizioni, le censure muovono da doglianze più generali sull'impianto del d.lgs. n. 157 del 2006, che, come tali, potrebbero utilmente corroborare qualsivoglia denuncia, senza però che si riesca a distinguere chiaramente l'aggancio con la singola disposizione che recherebbe il *vulnus* a quel determinato parametro.

7. — La Regione Toscana impugna l'art. 12 del decreto legislativo n. 157 del 2006, che sostituisce l'art. 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004, «nella parte in cui reintroduce l'illimitata vigenza del vincolo paesaggistico per le categorie di beni tutelate ai sensi della legge n. 431 del 1985, nonché, con particolare riferimento al comma 3 dello stesso art. 142, nella parte in cui preclude alle Regioni di individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista del paesaggio». Si prospetta il contrasto della predetta disposizione con: 1) l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, giacché essa incide «sullo svolgimento delle funzioni, attinenti al governo del territorio ed alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, riservate alla potestà concorrente delle Regioni»; 2) l'art. 118 della Costituzione ed il principio di leale collaborazione, poiché l'individuazione dei beni da tutelare ed il regime di tutela, in quanto incidenti su competenze regionali, «dovrebbero essere statuiti d'intesa con le Regioni».

7.1. — La questione non è fondata.

Come si è venuto progressivamente chiarendo già prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della «tutela del paesaggio» senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale.

Si tratta peraltro di un valore «primario», come ha già da tempo precisato questa Corte (sentenza n. 151 del 1986; ma vedi anche sentenze n. 182 e n. 183 del 2006), ed anche «assoluto», se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente (sentenza n. 641 del 1987).

L'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle «bellezze naturali», ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico.

Sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.

La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni.

Si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti. E in proposito la legislazione statale ha fatto ricorso, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, proprio a forme di coordinamento e di intesa in questa materia, ed ha affidato alle Regioni il compito di redigere i piani paesaggistici, ovvero i piani territoriali aventi valenza di tutela ambientale, con l'osservanza delle norme di tutela paesaggistica poste dallo Stato. In particolare, l'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, novellato dall'art. 13 del d.lgs. n. 157 del 2006, ha previsto la possibilità, per le Regioni, di stipulare intese con il Ministero per i beni culturali ed ambientali e con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per «l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici», precisando che il contenuto del piano elaborato congiuntamente forma oggetto di apposito accordo preliminare e che lo stesso è poi «approvato con provvedimento regionale».

In buona sostanza, la tutela del paesaggio, che è dettata dalle leggi dello Stato, trova poi la sua espressione nei piani territoriali, a valenza ambientale, o nei piani paesaggistici, redatti dalle Regioni.

In questo stato di cose, la Regione Toscana non può certo lamentarsi di non poter statuire d'intesa l'individuazione dei beni da tutelare ed il regime di tutela, in quanto incidenti su competenze regionali. Come sopra si è chiarito, le competenze regionali non concernono le specifiche modalità della tutela dei beni paesaggistici (rimessa alla competenza esclusiva dello Stato), ma la concreta individuazione e la collocazione di questi ultimi nei piani territoriali o paesaggistici.

Quanto alla reintroduzione nel Codice dei beni culturali e del paesaggio della tipologia dei beni paesaggistici previsti dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, si deve inoltre sottolineare che detta legge ha dato attuazione al disposto del citato articolo 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali.

Alla luce di quanto detto cade anche l'altra censura della Regione Toscana, secondo la quale non le dovrebbe essere preclusa la possibilità di «individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista paesaggistico».

8. — La Regione Toscana denuncia anche l'art. 25 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che modifica l'art. 157 del d.lgs. n. 42 del 2004), «nella parte in cui inserisce al comma 1 del suddetto art. 157 la lettera *f-bis*», stabilendo «che conservano efficacia a tutti gli effetti i provvedimenti di imposizione dei vincoli paesaggistici, emanati in attuazione della legge n. 431/1985», per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, in quanto il ripristino dei vincoli predetti, «anche in contrasto con i piani paesaggistici già predisposti dalle regioni, a prescindere da una concreta valutazione dell'effettiva esigenza di tutela dei beni in questione, determina evidentemente un'inammissibile ingerenza nelle funzioni regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali e culturali»; ciò, peraltro, senza la previsione di forme di concertazione idonee con le stesse Regioni.

8.1. — La questione non è fondata.

La disposizione censurata fa rivivere le cosiddette misure di salvaguardia, di cui all'art. 1-ter del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, nei casi in cui, alla luce delle nuove disposizioni di tutela paesaggistica, si impone la redazione di un nuovo piano paesaggistico o la modifica di quello esistente. In detti casi, il ripristino dei vincoli di cui al citato art. 1-ter costituisce una diretta conseguenza delle modifiche alla disciplina della tutela del paesaggio legittimamente previste dallo Stato in base alla sua competenza esclusiva in materia.

9. — Ancora la Regione Toscana impugna l'art. 26 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che sostituisce l'art. 159 del d.lgs. n. 42 del 2004), «con particolare riferimento al comma 3 del novellato art. 159 in esame, in quanto estende il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica da parte della Soprintendenza, anche per motivi di merito», per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione, in quanto determinerebbe

«un inammissibile accentramento delle funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica, la cui effettiva gestione è in definitiva individuata in capo allo Stato (per il tramite delle Soprintendenze)», in assenza «di adeguati modelli concertativi».

9.1. — La questione non è fondata.

La norma denunciata, infatti, non attribuisce all'amministrazione centrale un potere di annullamento del nulla-osta paesaggistico per motivi di merito, così da consentire alla stessa amministrazione di sovrapporre una propria valutazione a quella di chi ha rilasciato il titolo autorizzativo, ma riconosce ad essa un controllo di mera legittimità che, peraltro, può riguardare tutti i possibili vizi, tra cui anche l'eccesso di potere.

10. — La Regione Piemonte, infine, denuncia congiuntamente gli artt. 11, 13, 16 e 24 del d.lgs. n. 157 del 2006 — nella parte in cui sostituiscono, rispettivamente, gli artt. 141, comma 1, 143, comma 3, 146, comma 10, e 156, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 — in quanto evidenzerebbero l'impostazione «pregiudizialmente centralistica» della novella, una «accentuazione del potere sostitutivo statale, il cui esercizio è attribuito al Ministero ed alle Soprintendenze con automatico effetto allo scadere di termini prefissati all'attività regionale e, come si è prima rilevato, in taluni casi anche troppo restrittivamente ed incongruamente stabiliti».

10.1. — La questione non è fondata, in quanto, anche a prescindere da regolamentazioni espresse, l'esercizio del potere sostitutivo implica, in ogni caso, il rispetto delle garanzie procedurali improntate al principio di leale collaborazione (sentenze nn. 227 e 43 del 2004 e n. 313 del 2003).

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

*Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, da 7 a 14, 16, 18, 27, 28 e 29 del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), promosse, in riferimento agli artt. 76, 77, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso in epigrafe;*

*Dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 16 del predetto decreto legislativo n. 157 del 2006, promesse, in riferimento agli artt. 76, 114, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe;*

*Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, 25 e 26 dello stesso decreto legislativo n. 157 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe;*

*Dichiara in parte inammissibili e in parte non fondate, nei termini di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, 8, 10, 11, 12, 13, 16 e 24 del citato decreto legislativo n. 157 del 2006, sollevate, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe;*

*Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, 8, 10 e 12 del medesimo decreto legislativo n. 157 del 2006, sollevate, in riferimento agli artt. 97, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe;*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, 25 e 26 del predetto decreto legislativo n. 157 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 114, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe;*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, 13, 16 e 24 dello stesso decreto legislativo n. 157 del 2006, sollevate, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* MADDALENA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 novembre 2007.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 368

*Sentenza 24 ottobre - 7 novembre 2007*

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Conflitto sull'insindacabilità delle dichiarazioni rese *extra moenia* da un deputato ad una agenzia di stampa - Intervento nel processo costituzionale di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto - Incidenza dell'esito di quest'ultimo sul diritto degli intervenienti di agire nel giudizio comune - Ammissibilità degli interventi.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 30 luglio 2003 (doc. IV-*quater*, n. 51).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile promosso nei confronti di un deputato per risarcimento del danno derivante dalla divulgazione di dichiarazioni da questi rese ad una agenzia di stampa - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni espresse emessa dalla Camera di appartenenza - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Tribunale di Roma in composizione monocratica - Mancata riproduzione, nell'atto introduttivo, del contenuto delle dichiarazioni rese dal parlamentare - Inammissibilità del ricorso.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 30 luglio 2003.
- Costituzione, art. 68, primo comma; norme integrative per i giudizi avanti alla Corte Costituzionale, art. 26.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 30 luglio 2003 relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal deputato Carlo Taormina in occasione delle dichiarazioni rese all'agenzia di stampa ADN Kronos in data 20 marzo 2002, promosso con ricorso del Tribunale di Roma, notificato il 21 febbraio 2006, depositato in cancelleria il 2 marzo 2006 ed iscritto al n. 28 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2005, fase di merito;

Visti l'atto di costituzione della Camera dei deputati, nonché l'atto di intervento della CGIL, Confederazione Generale Italiana del Lavoro e di Sergio Cofferati;

Udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2007 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

Uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Camera dei deputati e Franco Coccia per la CGIL, Confederazione Generale Italiana del Lavoro e per Sergio Cofferati.

#### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso del 16 giugno 2005, il Tribunale di Roma, in composizione monocratica — nel corso di un procedimento civile promosso dalla CGIL e da Sergio Cofferati nei confronti del deputato Carlo Taormina, al fine

di ottenerne la condanna, previo accertamento del reato di diffamazione, al risarcimento dei danni derivanti dalla divulgazione di dichiarazioni da lui rese all'agenzia di stampa ADN Kronos il 20 marzo 2002 e da questa diffuse con il titolo «Biagi: Taormina, responsabilità oggettiva di Cofferati: Assassini si propongono come braccio armato di leader CGIL», aventi ad oggetto l'omicidio del prof. Marco Biagi ad opera delle Brigate Rosse in Bologna — ha sollevato conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati in relazione alla delibera adottata dall'Assemblea, su conforme proposta della Giunta per le autorizzazioni, nella seduta del 30 luglio 2003 (Doc. IV-*quater*, n. 51), con la quale si è dichiarato che i fatti per i quali è in corso il predetto procedimento riguardano opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e sono, in quanto tali, insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Il Tribunale ricorrente fa presente che gli attori addebitavano al deputato in questione le seguenti affermazioni: di avere essi attori «creato le condizioni perché i terroristi si mettessero a disposizione»; di essere il Cofferati ed i comunisti contro il cambiamento ed il Biagi «essere stato assassinato contro il cambiamento»; di essersi proposti, gli assassini di Biagi, «come braccio armato di Cofferati e dei comunisti»; espressioni aventi la chiara finalità di suggerire ai lettori una responsabilità oggettiva in capo al Cofferati in ordine all'omicidio del prof. Biagi, nonché di individuare nell'azione del sindacato e del Cofferati le condizioni dell'azione dei terroristi.

Il ricorrente fa presente che, nella relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere, a sostegno del giudizio di insindacabilità, si afferma che le dichiarazioni rese dal parlamentare, pur al di fuori delle sedi parlamentari, nell'ambito di un più ampio contesto facente riferimento a questioni sindacali, alla riforma dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori, al ruolo del prof. Biagi nell'azione di cambiamento che si voleva attuare da parte del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, erano strettamente connesse all'ampio dibattito politico sviluppatosi nei giorni seguenti l'omicidio del prof. Biagi, mentre, contemporaneamente, si era svolta anche una discussione in sede parlamentare, nel corso della quale molti esponenti dei partiti di maggioranza avevano argomentato sul nesso esistente tra il grave delitto ed il dibattito politico sulla riforma del mercato del lavoro; ancora, che il deputato Taormina aveva inviato una lettera aperta, di chiarimento, al Cofferati, nella quale precisava che l'espressione più grave relativa alla responsabilità oggettiva del Cofferati nell'omicidio Biagi era stata «disconosciuta come propria, giacché, ove realmente pronunciata, sarebbe stata finalizzata ad escludere ogni coinvolgimento personale e causale del segretario della CGIL nel tragico delitto».

Il Tribunale di Roma — richiamata la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 3 giugno 2004, emessa nella causa *De Jorio c. Italia* — osserva che non risulta che il deputato Taormina abbia effettuato in aula un intervento nella immediatezza dell'omicidio del prof. Biagi o comunque abbia svolto un'attività nell'ambito del dibattito politico sulla riforma del mercato del lavoro, nel cui contesto abbia affrontato le tematiche dei rapporti tra sindacato e terrorismo nei termini di cui alle affermazioni riportate dall'ADN Kronos.

Inoltre, si rileva nel ricorso, il richiamo al contemporaneo dibattito politico e parlamentare sulle connessioni tra detto omicidio e la riforma del mercato del lavoro in via di attuazione da parte della maggioranza di governo è estremamente generico, mancando non solo di ogni riferimento ad una personale attività del deputato Taormina, ma soprattutto del requisito della identità sostanziale di contenuto con la specifica opinione espressa nelle dichiarazioni di cui si tratta; e nulla di analogo alle affermazioni contestate al deputato in questione è, secondo il ricorrente, riscontrabile negli interventi dei deputati Cicchitto di Forza Italia e Cristaldi di Alleanza Nazionale, effettuati in aula il 20 marzo 2002 e richiamati dalla Giunta a conferma della centralità assunta dall'omicidio del prof. Biagi nel dibattito politico-parlamentare dell'epoca.

Infine, ad avviso del ricorrente, il richiamo alla lettera aperta inviata dal deputato di cui si tratta a Sergio Cofferati esula dal circoscritto ambito della verifica del nesso di funzionalità tra le affermazioni e l'attività parlamentare, rimessa alla Camera ai fini della valutazione della insindacabilità, potendo incidere, se mai, sul merito della presunta condotta diffamatoria.

In definitiva, la Camera, secondo il ricorrente, avrebbe interpretato in modo erroneo la nozione di esercizio delle funzioni parlamentari, ledendo la sfera di attribuzioni del potere giudiziario, in quanto le dichiarazioni rese dal deputato Taormina, nella intervista di cui si tratta, non potrebbero ritenersi collegate alle sue funzioni parlamentari, sicché non sarebbe invocabile, in relazione ad esse, l'immunità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. Il predetto Tribunale ha, pertanto, chiesto l'annullamento della deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 30 luglio 2003, relativa alla intervista in questione.

2. — Il conflitto è stato dichiarato ammissibile da questa Corte con la ordinanza n. 54 del 2006, depositata il 10 febbraio 2006.

3. — Il ricorso introduttivo del presente giudizio, unitamente alla citata ordinanza, è stato notificato il 21 febbraio 2006 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 2 marzo 2006.

4. — Con atto depositato l'11 marzo 2006, si è costituita la Camera dei deputati, che ha eccepito la inammissibilità del ricorso, per carenza di una puntuale descrizione delle dichiarazioni rese dal deputato Taormina ritenute prive di nesso funzionale con atti parlamentari. L'atto introduttivo del presente giudizio, infatti, non riporta testualmente, osserva la difesa della Camera dei deputati, frasi propriamente ed esattamente attribuibili al predetto deputato — mancando alcun elemento dal quale si possa desumere che si tratti di citazioni testuali — ma dichiarazioni che potrebbero costituire frutto di estrapolazioni, o sintesi, o personali descrizioni del pensiero dello stesso.

Nel merito, la difesa della Camera dei deputati conclude per il rigetto del ricorso, ritenendo sussistente una connessione funzionale, anche se non materiale, tra le dichiarazioni di cui si tratta e la politica parlamentare, ferma restando la irrilevanza della generica attività politica svolta dal deputato.

Nella specie, si rileva, l'effettivo contenuto del pensiero politico di Carlo Taormina, quale risultava anche dalla lettera aperta indirizzata dal citato parlamentare a Sergio Cofferati il 21 marzo 2002, si inseriva nella politica parlamentare, e coincideva con opinioni espresse in atti tipici di funzione. Dette dichiarazioni erano successive al dibattito che, il 20 marzo 2002, si era svolto alla Camera sull'omicidio del prof. Biagi. Ma, soprattutto, è in alcuni successivi interventi e interrogazioni di numerosi parlamentari — alcuni dei quali appartenenti allo stesso gruppo parlamentare del deputato di cui si tratta — che la questione da lui posta nelle sue dichiarazioni *extra moenia*, quella, cioè, della connessione terrorismo-questione sociale e delle relative responsabilità, sarebbe stata messa particolarmente in luce. Né varrebbe opporre che detti atti tipici provenissero da parlamentari diversi dal deputato in questione. Al riguardo, la difesa della Camera sollecita una revisione dell'orientamento della Corte contrario alla estensione della insindacabilità alle dichiarazioni rese *extra moenia* da un deputato e riprodotte di atti tipici compiuti da altri parlamentari.

5. — Nel giudizio innanzi alla Corte sono intervenuti la CGIL e Sergio Cofferati, i quali hanno preliminarmente sottolineato l'ammissibilità del loro intervento, in quanto soggetti offesi dalle dichiarazioni in questione, richiamando la giurisprudenza costituzionale formatasi sul punto in controversia in tema di insindacabilità delle opinioni espresse dai consiglieri regionali e di immunità del Presidente della Repubblica; e, nel merito, hanno concluso per la non spettanza alla Camera dei deputati del potere di dichiarare la insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato Taormina, ritenendo insufficiente a radicare il nesso funzionale necessario allo scopo l'argomento della centralità assunta nel dibattito politico-parlamentare dall'episodio tragico dell'assassinio di Marco Biagi. Si rileva, al riguardo, nell'atto di intervento, che né in epoca precedente, né successivamente alle dichiarazioni rese *extra moenia* dal deputato di cui si tratta, lo stesso ha reso in Parlamento alcuna dichiarazione neanche lontanamente assimilabile a quanto gli viene contestato nel giudizio civile dal quale ha tratto origine il conflitto.

Si aggiunge, infine, che l'orientamento della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è consolidato nel senso della contrarietà ad una eccessiva latitudine applicativa della insindacabilità parlamentare, come dimostrato, da ultimo, dalla sentenza del 6 dicembre 2005, nel caso Ielo c. Italia.

6. — Nell'imminenza della pubblica udienza hanno depositato memoria la difesa della Camera e quella della CGIL e di Sergio Cofferati.

La prima ha insistito nella eccezione di inammissibilità per la non compiuta descrizione delle dichiarazioni in contestazione, rilevando la impossibilità di conoscere quali siano state le opinioni effettivamente manifestate dal deputato in questione. Il ricorrente, pur dando conto del fatto che quest'ultimo aveva rilasciato all'agenzia di stampa ADN Kronos alcune dichiarazioni relative all'omicidio del professor Biagi, in relazione alle quali la CGIL e Sergio Cofferati avrebbero poi agito in giudizio per il risarcimento del danno, tuttavia non le riporta puntualmente, non le «virgoletta», ma indica frasi e parole ascrivibili al ricorrente o agli istanti nel giudizio civile. Mancherebbero, in definitiva, nel ricorso citazioni testuali attribuibili al deputato Taormina, come mancherebbe un rinvio al riguardo alla descrizione dei fatti contenuta nella Relazione della Giunta per le autorizzazioni, presentata alla Presidenza della Camera dei deputati il 30 gennaio 2003 (a prescindere dalla possibilità di una descrizione dei fatti *per relationem*). Nel merito, si insiste nelle conclusioni già riportate, richiamandosi una serie di interventi in Parlamento e di interrogazioni sul tema della responsabilità politica di chi avrebbe alimentato un clima di scontro nel Paese.

Nella memoria presentata nell'interesse della CGIL e di Sergio Cofferati, si ribadisce, in punto di ammissibilità del ricorso, la identificabilità dell'oggetto del medesimo, in considerazione della precisa indicazione, in esso inserita, del contenuto delle doglianze della parte attrice nel processo da cui trae origine il conflitto. In particolare, si osserva che il titolo del «lancio» ADN Kronos è riportato tra virgolette nel ricorso, né risulta smentito dal deputato in questione, e che le espressioni «creato le condizioni perché i terroristi si mettessero a disposizione»; di essere «C.G.I.L. e comunisti contrari al cambiamento»; di essersi proposti «gli assassini di Biagi come braccio armato di Cofferati e dei comunisti» sono riportate nel ricorso in modo pedissequo. Nella memoria, si richiama la relazione di minoranza, contraria all'approvazione del documento IV-*quater* n. 51, nella quale è riportato il testo dell'agenzia di stampa quale riferito nell'atto di citazione. Nel merito, si insiste per la non spettanza alla Camera dei deputati del potere di deliberare la insindacabilità delle dichiarazioni dei deputati di cui si tratta, tenuto conto che il contenuto degli atti tipici richiamati dalla stessa a sostegno della esattezza della delibera adottata, oltre al fatto di risalire ad altri deputati, pur se appartenenti al medesimo gruppo parlamentare del deputato, non è affatto assimilabile all'accusa a Sergio Cofferati e alla CGIL di essere i mandanti morali dell'omicidio del prof. Biagi.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale di Roma, in composizione monocratica, ha sollevato conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato in relazione alla deliberazione adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 30 luglio 2003 (Doc. IV-*quater*, n. 51), con la quale si è dichiarato che le opinioni espresse dal deputato Carlo Taormina, in ordine alle quali la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) e Sergio Cofferati hanno promosso azione civile di risarcimento dei danni pendente innanzi allo stesso, ritenendole lesive del loro onore e della loro reputazione, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e sono, pertanto, insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

2. — Con ordinanza n. 54 del 2006, questa Corte ha dichiarato, in sede di prima e sommaria delibazione, ammissibile il conflitto, sussistendone i presupposti soggettivi ed oggettivi, riservando espressamente alla fase del merito, nel contraddittorio delle parti, ogni ulteriore decisione, anche relativa all'ammissibilità del ricorso.

3. — Preliminarmente deve essere dichiarato ammissibile l'intervento spiegato dalla CGIL e da Sergio Cofferati.

Anche se, di regola, nei giudizi per conflitto di attribuzione non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto e a resistervi, tuttavia può verificarsi che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo diretto e immediato, situazioni soggettive di terzi il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono imprescindibilmente dall'esito del conflitto. In tali casi questa Corte ritiene ammissibile l'intervento di soggetti che sarebbero incisi senza possibilità di far valere le loro ragioni all'esito del giudizio relativo al conflitto (sentenze n. 305 e n. 195 del 2007, n. 386 del 2005 e n. 154 del 2004).

È questa la situazione che si riscontra nel presente giudizio, in quanto il suo oggetto incide sulla definitiva affermazione o negazione dello stesso diritto delle parti intervenienti di agire nel giudizio comune.

4. — Il ricorso è inammissibile.

La difesa della Camera dei deputati ha eccepito la mancanza, nel ricorso, di una compiuta descrizione dei fatti rilevanti e ha osservato che l'atto introduttivo del giudizio non riporta testualmente frasi propriamente ed esattamente attribuibili al predetto deputato, mancando alcun elemento dal quale si possa desumere che si tratti di citazioni testuali. Il ricorrente, pur dando conto del fatto che il deputato in questione aveva rilasciato all'Agenzia di stampa ADN Kronos alcune dichiarazioni relative all'omicidio del prof. Biagi, poi contestate in giudizio dalla CGIL e da Sergio Cofferati, tuttavia non le riporta puntualmente, ma indica frasi e parole ascrivibili al ricorrente o agli istanti nel giudizio civile. Mancherebbero, in definitiva, nel ricorso, citazioni testuali attribuibili al parlamentare, come sarebbe assente un rinvio alla descrizione dei fatti contenuta nella Relazione della Giunta per le autorizzazioni presentata alla Presidenza della Camera dei deputati il 30 gennaio 2003 (a prescindere dalla possibilità di una descrizione dei fatti *per relationem*).

Sul punto, va osservato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la mancanza di una compiuta esposizione dei presupposti di fatto del conflitto di attribuzione preclude alla Corte di accertare se sussista il nesso funzionale tra le frasi pronunciate e gli eventuali atti parlamentari tipici di cui le frasi stesse potrebbero costituire la divulgazione esterna (sentenze n. 236 del 2007, n. 336 del 2006, n. 79 del 2005).

Si tratta, allora, di stabilire quando possa ritenersi mancante tale esposizione. Al riguardo, questa Corte ha sottolineato la esigenza che le dichiarazioni di cui si tratta siano riferite compiutamente nella loro obiettività (sentenza n. 383 del 2006), avendo quindi il ricorrente l'onere di riportare nell'atto introduttivo del giudizio le espressioni ritenute offensive (sentenze n. 52 e n. 13 del 2007). In particolare, nella recente sentenza n. 305 del 2007, relativa al conflitto (dichiarato inammissibile) sollevato dallo stesso Tribunale investito della domanda di risarcimento danni da parte dei medesimi soggetti nei confronti di altro deputato, in riferimento a dichiarazioni analoghe a quelle contestate al deputato Taormina, la Corte ha rilevato la mancanza di una condizione di autosufficienza del ricorso per conflitto di attribuzione, e cioè la riproduzione delle dichiarazioni del parlamentare in questione. Ed infatti, il ricorrente aveva riportato, in modo parziale, solo alcune delle dichiarazioni che gli attori del giudizio *a quo* attribuivano al parlamentare. La mancanza nel testo del ricorso della puntuale riproduzione delle dichiarazioni medesime determina il difetto di un requisito essenziale del ricorso che lo rende inammissibile, non potendo soccorrere a colmare detta lacuna gli atti del procedimento e non avendo il ricorrente neanche fatto esplicito richiamo, per tale aspetto, alla relazione della Giunta per le autorizzazioni.

Questa Corte ha infatti affermato che è nel solo atto introduttivo e negli eventuali documenti ad esso allegati che vanno rinvenuti gli elementi identificativi della *causa petendi* e del *petitum* del conflitto (ordinanza n. 264 del 2000).

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi con riguardo al conflitto all'attuale esame, ove si consideri che effettivamente dal ricorso risulta impossibile risalire alle testuali dichiarazioni rese dal deputato in questione, e ciò a prescindere dal tenore della lettera aperta dallo stesso inviata a Sergio Cofferati, allo scopo di chiarire il proprio pensiero, ed il cui contenuto è riportato nella relazione di maggioranza della Giunta per le autorizzazioni (Doc. IV-*quater* n. 51), relativa all'applicabilità, nella specie, dell'art. 68, primo comma, Cost.

È pur vero che, come sottolineato nella memoria depositata nell'interesse della CGIL e di Sergio Cofferati, intervenuti nel giudizio innanzi alla Corte, la relazione di minoranza, contraria all'approvazione di detto documento, riporta il contenuto delle dichiarazioni attribuite al deputato: ma, a prescindere dalla considerazione che manca nel ricorso alcun richiamo a tale relazione, si tratta, pur sempre, di affermazioni riprodotte di quelle contenute nell'atto di citazione in giudizio del deputato, che è atto di parte.

Quanto precede si traduce nel difetto di un requisito essenziale del ricorso che, conseguentemente, deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* FINOCCHIARO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 novembre 2007.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 369

Ordinanza 24 ottobre - 7 novembre 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Patrocinio a spese dello Stato - Revoca del provvedimento di ammissione in presenza di una causa di inammissibilità della domanda - Mancata attribuzione del potere di revoca al giudice competente per la liquidazione - Denunciata lesione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza nonché dei principi di responsabilità dei funzionari e dipendenti dello Stato e di buon andamento della pubblica amministrazione - Omessa considerazione della possibilità di praticare una lettura alternativa della norma censurata - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 112.
- Costituzione, artt. 3, 28 e 97.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 112 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), promosso con ordinanza del 15 maggio 2006 dal Tribunale di Chiavari sul ricorso proposto da T.M., iscritta al n. 69 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2007;

Visto l'atto di costituzione di T.M. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 25 settembre 2007 il giudice relatore Maria Rita Saulle;

Udito l'avvocato Roberto Colagrande per T.M.

Ritenuto che il Tribunale di Chiavari, nel corso di un giudizio di opposizione avverso il provvedimento di revoca di un decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, con ordinanza del 15 maggio 2006, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 28 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 112 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), nella parte in cui non consente, al giudice competente per la liquidazione, la revoca del cennato decreto in presenza di una causa di inammissibilità della domanda;

che il rimettente, in punto di fatto, osserva che il provvedimento opposto era stato emesso dal Tribunale di Chiavari, investito della domanda di liquidazione dei compensi maturati all'esito della celebrazione del processo, poiché l'interessato, cittadino extra comunitario, era stato ammesso al patrocinio a spese dello Stato dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Genova, in assenza della certificazione dell'autorità consolare prevista dall'art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002;

che, secondo il giudice *a quo*, la mancata presentazione, da parte del cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea, della certificazione sopra indicata è causa di inammissibilità della domanda, evincendosi ciò sia dall'art. 79 del d.P.R. n. 115 del 2002, che indica tale documento tra quelli che devono corredare l'istanza, sia dal successivo art. 94, comma 2, che, nel caso di impossibilità a depositare la certificazione consolare, prevede la facoltà di produrre, pena l'inammissibilità della domanda, una dichiarazione sostitutiva;

che il rimettente osserva che, nel caso di specie, la certificazione in questione non è stata prodotta né unitamente all'istanza, ai sensi dell'art. 79, comma 2, né entro il successivo termine indicato dall'art. 94, comma 3, non avendo, peraltro, il richiedente provato l'impossibilità prevista dall'art. 94, comma 2;

che, pertanto, secondo il Tribunale di Chiavari se, da un lato, la domanda proposta dal ricorrente è affetta da un vizio di inammissibilità, dall'altro, la norma censurata impedisce la conferma del provvedimento di revoca impugnato, in quanto adottato al di fuori dei casi previsti dalla norma stessa;

che il giudice *a quo* ritiene che la norma censurata si ponga in contrasto con il principio di eguaglianza, consentendo la revoca del decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato nel caso in cui non venga prodotta la certificazione dell'autorità consolare nel termine di 20 giorni dalla presentazione della domanda, previsto dall'art. 94, comma 2, ma negandola nel caso in cui tale certificazione non venga presentata affatto;

che, sempre a parere del rimettente, la norma censurata sarebbe irragionevole in quanto, nell'attribuire il potere di revoca esclusivamente al giudice che procede al momento della scadenza dei termini in essa indicati e non anche a quello competente alla liquidazione, impone a questo ultimo, nel caso in cui non coincida con il primo, di liquidare le somme richieste anche in presenza di una domanda inammissibile, non trovando ciò giustificazione nell'esigenza di salvaguardia del principio dell'economia processuale;

che, in relazione alla dedotta violazione dell'art. 28 della Costituzione, il Tribunale di Chiavari rileva che l'art. 112 del d.P.R. n. 115 del 2002, nell'impedire al giudice della liquidazione di revocare il decreto di ammissione al gratuito patrocinio, impone ad esso un comportamento «gravemente colposo» in quanto idoneo a cagionare un danno per la pubblica amministrazione, la quale si dovrebbe accollare oneri patrimoniali non dovuti, con conseguente violazione dell'art. 97 della Costituzione;

che si è costituito il ricorrente nel giudizio principale chiedendo che la Corte dichiari inammissibile o infondata la questione sollevata dal Tribunale di Chiavari;

che, in via preliminare, la parte privata osserva che la questione difetterebbe del requisito della rilevanza, in quanto il rimettente non deve fare applicazione della norma censurata, non attribuendogli essa il potere di revoca e che, comunque, il giudice ha erroneamente ritenuto che il ricorrente non si trovava nelle condizioni per accedere al beneficio richiesto, risultando in atti il deposito della certificazione consolare richiesta;

che il d.P.R. n. 115 del 2002, nel garantire ai non abbienti la possibilità di poter agire e di potersi difendere in giudizio, è conforme ai principi costituzionali fissati dagli artt. 3 e 24 della Costituzione; di talché una eventuale pronuncia di accoglimento della Corte si porrebbe in contrasto con i suddetti principi, nonché con le norme di diritto internazionale che assicurano l'assistenza gratuita in giudizio per tali persone;

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

che la difesa erariale osserva che è possibile interpretare la norma censurata in senso conforme a Costituzione e, quindi, ritenere che la mancata presentazione della dichiarazione consolare è assimilabile alla situazione di chi non produce tale documento entro i termini di cui all'art. 94, comma 3, d.P.R. n. 115 del 2002, ipotesi quest'ultima per la quale l'art. 112, lettera c), prevede espressamente la possibilità di revoca;

che, comunque, a parere dell'Avvocatura, l'attribuzione del potere di revoca al giudice precedente risulta conforme ai principi di ragionevolezza e speditezza del procedimento penale, del quale quello afferente al patrocinio a spese dello Stato costituisce un *sub*-procedimento;

Considerato che il Tribunale di Chiavari dubita, in riferimento agli artt. 3, 28 e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 112 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative

e regolamentari in materia di spese di giustizia), nella parte in cui non consente al giudice della liquidazione la revoca del decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato in presenza di una causa di inammissibilità della domanda;

che l'art. 79 del d.P.R. n. 115 del 2002, nell'indicare il contenuto dell'istanza e i documenti che devono essere ad essa allegati, al comma 2 prevede che «Per i redditi prodotti all'estero, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea correda l'istanza con una certificazione dell'autorità consolare competente, che attesta la veridicità di quanto in essa indicato»;

che la mancata produzione della certificazione consolare, in difetto di dichiarazione sostitutiva (art. 94, comma 2), comporta l'inammissibilità della domanda, trattandosi di documentazione necessaria al fine di consentire al giudice di verificare la sussistenza dei presupposti per l'emissione del provvedimento richiesto;

che, nel sollevare il presente incidente di costituzionalità, il rimettente non tiene in alcuna considerazione il disposto del comma 1, lettera *d*), del censurato art. 112 (come sostituito dall'art. 9-*bis* del decreto legge 30 giugno 2005, n. 115, nel testo integrato dalla legge di conversione 17 agosto 2005, n. 168), secondo il quale il magistrato revoca anche d'ufficio, con decreto motivato, l'ammissione al gratuito patrocinio, «se risulta provata la mancanza, originaria o sopravvenuta, delle condizioni di reddito di cui agli articoli 76 e 92», del medesimo d.P.R. n. 115 del 2002;

che, nel motivare in ordine alla non manifesta infondatezza, il rimettente — alla luce dell'attuale contesto normativo in cui si inserisce la norma impugnata — ha ommesso di esplorare la possibilità di praticare una lettura alternativa della norma stessa, eventualmente idonea a dirimere il dubbio di legittimità costituzionale prospettato;

che tale carente verifica integra, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte, una omissione tale da determinare la manifesta inammissibilità della questione.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 112 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), sollevata dal Tribunale di Chiavari, in riferimento agli articoli 3, 28 e 97 della Costituzione, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* SAULLE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 novembre 2007.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 370

*Ordinanza 24 ottobre - 7 novembre 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanzioni amministrative - Giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione - Opposizione a più ordinanze riguardanti violazioni oggettivamente e soggettivamente connesse - Competenza del tribunale, ove l'importo complessivo delle sanzioni comminate superi i trenta milioni di lire - Mancata previsione - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento fra il destinatario di un'unica sanzione superiore a trenta milioni e il destinatario, per il medesimo fatto, di più sanzioni complessivamente del medesimo importo - Eccezione di inammissibilità per mancanza di compiuta indicazione dei motivi di censura - Reiezione.**

- Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 22-*bis*, terzo comma.
- Costituzione art. 3.

**Sanzioni amministrative - Giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione - Opposizione a più ordinanze riguardanti violazioni oggettivamente e soggettivamente connesse - Competenza del tribunale, ove l'importo complessivo delle sanzioni comminate superi i trenta milioni di lire - Mancata previsione - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento fra il destinatario di un'unica sanzione superiore a trenta milioni e il destinatario, per il medesimo fatto, di più sanzioni complessivamente del medesimo importo - Eccezione di inammissibilità per omessa motivazione in ordine alla rilevanza della questione - Reiezione.**

- Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 22-*bis*, terzo comma.
- Costituzione art. 3.

**Sanzioni amministrative - Giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione - Opposizione a più ordinanze riguardanti violazioni oggettivamente e soggettivamente connesse - Competenza del tribunale, ove l'importo complessivo delle sanzioni comminate superi i trenta milioni di lire - Mancata previsione - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento fra il destinatario di un'unica sanzione superiore a trenta milioni e il destinatario, per il medesimo fatto, di più sanzioni complessivamente del medesimo importo - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.**

- Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 22-*bis*, terzo comma.
- Costituzione art. 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 22-*bis*, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), inserito dall'articolo 98 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205), promosso con ordinanza del 24 gennaio 2006 dal Giudice di pace di Milano nel procedimento civile vertente tra Publidue s.r.l. e il Comune di Milano iscritta al n. 41 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2007;

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

Udito nella Camera di consiglio del 26 settembre 2007 il giudice relatore Ugo De Siervo.

Ritenuto che, con ordinanza del 24 gennaio 2006, pronunciata nel corso di un processo di opposizione avverso cinquantotto ordinanze-ingiunzione, il Giudice di pace di Milano ha sollevato questione di legittimità

costituzionale dell'art. 22-*bis*, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), inserito dall'art. 98, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205), per asserito contrasto con l'articolo 3 della Costituzione;

che, in punto di fatto, il giudice *a quo* riferisce che l'opponente, con unico ricorso, ha proposto opposizione avverso cinquantotto ordinanze-ingiunzione emesse dal Comune di Milano, per violazioni della normativa riguardante l'esposizione di cartelloni pubblicitari, con le quali erano state irrogate sanzioni pecuniarie, ciascuna dell'importo di lire 1.200.000, per un importo complessivo di lire 69.000.000 (pari ad euro 35.645,40);

che, riferisce ancora il rimettente, tutte tali sanzioni si presentano tra loro identiche con riguardo alla norma che si assume violata, alla pubblica amministrazione procedente ed alla fattispecie da cui originano i comportamenti censurati, ordinati «in una medesima sequenza procedimentale», per cui, anche ove le sanzioni fossero state impugnate con distinti ricorsi, l'art. 274 del codice di procedura civile ne avrebbe imposto la riunione, con l'inevitabile riproposizione di una situazione per cui il giudice di pace è investito della trattazione di un'unica causa il cui valore supera i 30.000.000 di lire;

che l'art. 22-*bis* della legge n. 689 del 1981 dispone che l'opposizione contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento «si propone davanti al giudice di pace» (primo comma), salvo «se per la violazione è prevista una sanzione pecuniaria superiore nel massimo a lire trenta milioni», nel qual caso essa, al pari di altre ipotesi individuate dallo stesso articolo, si propone davanti al tribunale (terzo comma, lettera *a*);

che il limite di valore così stabilito — rileva il rimettente — costituisce applicazione del principio per cui le questioni di una certa rilevanza economica debbono essere affidate al tribunale e non al giudice onorario;

che, con riferimento alla non manifesta infondatezza della questione, sollevata anche dalla società opponente e non contestata dal Comune di Milano, il giudice di pace osserva che l'art. 22-*bis* censurato, non prevedendo che la competenza venga attribuita al tribunale allorché «per ragioni di connessione soggettiva ed oggettiva (come avvenuto nel caso di specie) il valore della causa superi il complessivo importo di lire 30 milioni», determinerebbe la violazione dell'art. 3 della Costituzione, per l'ingiustificata disparità di trattamento «tra il cittadino destinatario di una sanzione amministrativa superiore a lire 30 milioni ed il cittadino al quale, per il medesimo fatto venga irrogata una sanzione di uguale importo ma attraverso più provvedimenti della P.A. (i quali, singolarmente, rientrerebbero nella competenza del giudice di pace)», posto che, anche in tale ultimo caso, il già richiamato art. 274 cod. proc. civ. non consente che le singole sanzioni di competenza del giudice di pace divengano oggetto di separati processi;

che il giudice *a quo* ritiene rilevante la sollevata questione, in quanto è investito di una causa di opposizione a ordinanze-ingiunzione il cui valore complessivo supera quello di lire trenta milioni e che, pertanto, non può essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione stessa;

che è intervenuto, con la rappresentanza dell'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della questione sia per la omessa motivazione in ordine alla rilevanza sia per la mancata esplicitazione del *vulnus* che la previsione denunciata arrecherebbe all'art. 3 della Costituzione;

che, nel merito, l'interveniente nega che venga in rilievo alcuna violazione della norma costituzionale evocata a parametro, in quanto «non risponde affatto al principio di uguaglianza l'assunto che ad una violazione più grave per la quale venga irrogata una sanzione di superiore livello debba equivalere una somma di violazioni meno gravi per le quali sono previste piccole sanzioni, ancorché complessivamente dello stesso importo»;

che l'Avvocatura generale ritiene che, in definitiva, si tratti di scelte che rientrano nella discrezionalità del legislatore, al quale non si può imporre, in materia di sanzioni amministrative, di tener conto «di evenienze processuali accidentali quale quella che scaturisca dall'esercizio di una pluralità di azioni in opposizione ad una pluralità di ordinanze-ingiunzioni anziché dall'esercizio di un'unica azione proposta avverso una sola sanzione amministrativa di pari importo».

Considerato che il Giudice di pace di Milano ha denunciato l'art. 22-*bis*, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), in relazione all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che la competenza a conoscere delle opposizioni avverso le ordinanze-ingiunzione di pagamento di sanzioni amministrative spetti al tribunale, anziché al giudice di pace, allorquando per ragioni di connessione soggettiva ed oggettiva il valore della causa di opposizione a varie ordinanze-ingiunzione superi il complessivo importo di lire trenta milioni;

che, per quanto non espressamente specificato, dal tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione emerge che la censura è rivolta avverso la lettera *a*) del terzo comma dell'art. 22-*bis*, la quale fissa la competenza del tribunale a conoscere delle opposizioni, allorquando la sanzione si riferisca ad una violazione per la quale «è prevista una sanzione pecuniaria superiore nel massimo a lire trenta milioni»;

che tale norma è denunciata per l'asserita irragionevole disparità di trattamento che essa determinerebbe tra il cittadino destinatario di una sanzione amministrativa superiore a lire trenta milioni ed il cittadino al quale, per il medesimo fatto, venga irrogata una sanzione di uguale importo, ma attraverso più provvedimenti della pubblica amministrazione, i quali, singolarmente, rientrerebbero nella competenza del giudice di pace;

che deve essere rigettata l'eccezione con cui l'Avvocatura deduce la mancanza di una compiuta indicazione dei motivi della censura, dal momento che dall'ordinanza di rimessione emerge con sufficiente chiarezza che il *vulnus* costituzionale denunciato dal rimettente sarebbe rappresentato dalla minore garanzia che il giudice onorario assicurerebbe rispetto al giudice professionale nel caso di sanzioni di importo complessivo superiore a trenta milioni di lire;

che deve essere, altresì, rigettata l'ulteriore eccezione di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura avendo il rimettente illustrato — sia pure sinteticamente — le ragioni per le quali ritiene rilevante la questione sollevata;

che, quanto al merito della censura, l'art. 22-*bis*, terzo comma, lettera *a*), della legge n. 689 del 1981 — norma speciale rispetto a quella dell'art. 10, secondo comma, del codice di procedura civile il quale, pertanto, non si applica al caso di specie — ancora la competenza del tribunale, in luogo di quella del giudice di pace, al fatto che per la singola violazione sia «prevista» una sanzione pecuniaria edittale superiore nel massimo a lire trenta milioni;

che la circostanza che il giudizio *a quo* abbia ad oggetto cinquantotto sanzioni, ciascuna per lire 1.200.000, tutte opposte con ricorso cumulativo innanzi al giudice di pace (al pari che se le sanzioni stesse fossero state singolarmente contestate con altrettante opposizioni, poi riunite dal giudice), non vale a superare la circostanza, dirimente, che la competenza va determinata tenendo conto unicamente della sanzione pecuniaria edittale prevista dalla norma per la singola violazione, trattandosi di competenza per materia con limite di valore;

che — tenuto conto altresì della circostanza che la riunione di procedimenti relativi a cause connesse di cui all'art. 274 cod. proc. civ. non è nient'altro che una misura organizzativa del lavoro giudiziario, inidonea a superare l'autonomia dei singoli giudizi — non è possibile porre sullo stesso piano la posizione di chi sia destinatario di un'unica sanzione pecuniaria di importo superiore alla soglia di competenza del giudice onorario e quella di chi sia invece destinatario di tante sanzioni pecuniarie, ciascuna di importo edittale inferiore a tale soglia;

che, pertanto, la questione risulta manifestamente infondata.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), inserito dall'articolo 98 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice di pace di Milano con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 novembre 2007.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

## N. 371

Ordinanza 24 ottobre - 7 novembre 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sicurezza pubblica - Violazioni nella produzione, importazione e installazione di apparecchi da gioco - Intervenuta depenalizzazione - Applicabilità delle norme anteriori alle violazioni commesse prima dell'entrata in vigore della nuova legge - Sopravvenienza di una nuova disciplina legislativa modificativa della disposizione censurata - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza della questione - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 547; r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 110.
- Costituzione, artt. 3, 25, e 117, primo comma; direttiva CEE 22 giugno 1998, n. 98/34/CE.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 547, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2006) e dell'art. 110 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), promossi dal Tribunale di Lucera, sezione distaccata di Apricena, con due ordinanze del 29 giugno 2006, dal Tribunale di Udine con due ordinanze del 30 ottobre 2006 e dell'8 novembre 2006 e dal Tribunale di Torino, sezione distaccata di Susa, con ordinanza del 25 settembre 2006, rispettivamente iscritte ai nn. 118, 119, 275, 276 e 372 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 12, 17 e 21, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2007;

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

Udito nella Camera di consiglio del 26 settembre 2007 il giudice relatore Giuseppe Tesaurò.

Ritenuto che il Tribunale di Lucera, sezione distaccata di Apricena, con due ordinanze del 29 giugno 2006, il Tribunale di Udine, con due ordinanze del 30 ottobre 2006 e dell'8 novembre 2006, ed il Tribunale di Torino, sezione distaccata di Susa, con ordinanza del 25 settembre 2006, hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 25 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 547, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006);

che il Tribunale di Udine, con l'ordinanza dell'8 novembre 2006, ed il Tribunale di Lucera, sezione distaccata di Apricena, hanno altresì sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 110 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), in riferimento all'art. 117 della Costituzione (*rectius*: art. 117, primo comma, della Costituzione), per contrasto con la direttiva 22 giugno 1998, n. 98/34/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione);

che tutti i rimettenti dubitano della costituzionalità dell'art. 1, comma 547, della legge n. 266 del 2005, nella parte in cui prevede che per le violazioni di cui all'art. 110, nono comma, del r.d. n. 773 del 1931, commesse in data antecedente all'entrata in vigore della citata legge, si applicano le disposizioni vigenti al tempo delle violazioni stesse;

che, a loro avviso, per effetto della censurata disposizione transitoria, permane la rilevanza penale delle violazioni poste in essere anteriormente alla data di entrata in vigore della legge n. 266 del 2005, quali le violazioni in contestazione nei procedimenti principali, nonostante l'art. 1, comma 543, della stessa legge abbia trasformato in illecito amministrativo le fattispecie già configurate come reato dall'art. 110, nono comma, del r.d. n. 773 del 1931;

che, dunque, i giudici *a quibus* deducono il contrasto dell'art. 1, comma 547, della legge n. 266 del 2005 con gli artt. 3 e 25 della Costituzione, in quanto, per un verso, ritengono che sia ingiustificata la disparità di trattamento operata tra individui responsabili di identiche violazioni, in danno di coloro che, avendo commesso il fatto prima del 1° gennaio 2006, rimangono soggetti a sanzione penale; per altro verso, escludono che la deroga al principio di non ultrattività della legge penale, sancito dall'art. 2 del codice penale, sia sorretta da ragionevoli motivi;

che il Tribunale di Lucera ed il Tribunale di Udine pongono, inoltre, la questione di costituzionalità dell'art. 110 del r.d. n. 773 del 1931, lamentando la violazione della direttiva 22 giugno 1998, n. 98/34/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione) e, quindi, dell'art. 117, primo comma, della Costituzione;

che, secondo i rimettenti, la *ratio* del citato art. 110 risiederebbe nell'ampliamento del monopolio statale nelle attività di gioco e scommessa, in contrasto con la direttiva comunitaria, la quale esprimerebbe piuttosto «la tendenza a vietare le restrizioni alla libera circolazione dei servizi, ad agevolare le occasioni di gioco», in conformità con l'art. 49 del Trattato che istituisce la Comunità europea del 25 marzo 1957, reso esecutivo con legge 14 ottobre 1957, n. 1203 (come modificato dal Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, reso esecutivo con legge 16 giugno 1998, n. 209);

che è intervenuto in tutti i giudizi, eccezion fatta per uno tra i più promossi dalla sezione distaccata di Apricena del Tribunale di Lucera (r.o. n. 118 del 2006), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare le questioni inammissibili o infondate, ovvero, per quel che concerne il solo giudizio promosso dal Tribunale di Torino, sezione distaccata di Susa, di ordinare la restituzione degli atti, onde consentire al rimettente una nuova valutazione della rilevanza della questione sollevata alla luce dello *ius superveniens*, dato dall'art. 1, comma 86, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2007).

Considerato che tutti i rimettenti dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 547, della legge n. 266 del 2005, il quale dispone che per le violazioni di cui all'art. 110, nono comma, del r.d. n. 773 del 1931, commesse in data antecedente all'entrata in vigore della citata legge, si applicano le disposizioni vigenti al tempo delle violazioni stesse;

che, inoltre, i soli Tribunali di Udine e di Lucera, sezione distaccata di Apricena, sollevano questione di costituzionalità dell'art. 110 del r.d. n. 773 del 1931, assumendone il contrasto con la direttiva n. 98/34/CE, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione;

che, stante l'identità delle questioni di costituzionalità sottoposte a questa Corte, i relativi giudizi vanno riuniti, per essere definiti con un'unica pronuncia;

che, successivamente alla pubblicazione delle ordinanze di rimessione, l'art. 110, nono comma, del r.d. n. 773 del 1931 — norma oggetto della disciplina transitoria recata dall'art. 1, comma 547, della legge n. 266 del 2005 — è stato sostituito dall'art. 1, comma 86, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2007);

che, in tal modo mutato il quadro normativo di riferimento, gli atti devono essere restituiti ai rimettenti, onde consentire loro di rinnovare il giudizio sulla rilevanza, e ciò indipendentemente dall'ammissibilità della questione, pure evocata, di compatibilità comunitaria rispetto a norme provviste di effetto diretto (ordinanze n. 284 del 2007 e n. 454 del 2006).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

*Ordina la restituzione degli atti al Tribunale di Lucera, sezione distaccata di Apricena, al Tribunale di Udine ed al Tribunale di Torino, sezione distaccata di Susa.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* TESAURO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 novembre 2007.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

07C1277

N. 372

Ordinanza 24 ottobre - 7 novembre 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Ordine di allontanamento dal territorio dello Stato - Sospensione in caso di pendenza del ricorso avverso il diniego del riconoscimento dello status di rifugiato - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto di difesa - Questione priva di rilevanza nel giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità.**

- D.L. 30 dicembre 1989, n. 416, (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39), art. 1-ter, comma 6.
- Costituzione, art. 24.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1-ter, comma 6, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, promosso con ordinanza del 17 ottobre 2006 dal giudice di pace di Trieste sul ricorso proposto da R.A. contro il Prefetto di Trieste, iscritta al n. 255 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2007;

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

Udito nella camera di consiglio del 10 ottobre 2007 il giudice relatore Maria Rita Saulle;

Ritenuto che il giudice di pace di Trieste, con ordinanza emessa il 13 ottobre 2006, ha sollevato, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-ter, comma 6, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, nella parte in cui non prevede la sospensione dell'ordine di allontanamento dal territorio dello Stato in pendenza del ricorso avverso il diniego del riconoscimento dello status di rifugiato;

che il giudizio principale ha ad oggetto l'impugnazione di un decreto di espulsione e del conseguente ordine di allontanamento emessi nei confronti di un cittadino extracomunitario, al quale era stato negato il riconoscimento dello status di rifugiato;

che, in punto di fatto, il giudice *a quo* osserva che il ricorrente ha proposto al Tribunale competente ricorso avverso il cennato diniego, ed ha inoltrato richiesta di autorizzazione a permanere nel territorio nazionale in pendenza del suddetto ricorso, ai sensi dell'art. 1-ter, comma 6, del d.l. n. 416 del 1989;

che il giudice *a quo*, dopo aver sospeso entrambi i provvedimenti impugnati, ritiene che la norma censurata, nell'impedirgli di sospendere il provvedimento di allontanamento dal territorio nazionale, violerebbe il

diritto di difesa, in quanto sarebbe negata allo straniero destinatario del citato ordine del questore, di partecipare al procedimento dinanzi al Tribunale ove è pendente il ricorso avverso il rigetto dell'istanza di riconoscimento dello *status* di rifugiato;

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

che, in via preliminare, la difesa erariale rileva che il rimettente sarebbe incorso nell'errore di identificare il provvedimento di rigetto della richiesta di asilo con il decreto di espulsione confondendone, conseguentemente, i relativi procedimenti, in quanto la norma censurata si limita a disciplinare esclusivamente il giudizio in ordine alla sussistenza dei requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato;

che, comunque, a parere dell'Avvocatura la norma censurata, nel prevedere che il ricorso al Tribunale può essere presentato anche dall'estero attraverso le rappresentanze diplomatiche, e che il richiedente asilo può chiedere al Prefetto di essere autorizzato a rimanere sul territorio nazionale fino all'esito del giudizio, sarebbe conforme ai principi sanciti dall'art. 24 della Costituzione;

Considerato che il giudice di pace di Trieste dubita, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 1-ter, comma 6, del decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, nella parte in cui non prevede la sospensione dell'ordine di allontanamento dal territorio dello Stato in pendenza del ricorso avverso il diniego del riconoscimento dello *status* di rifugiato;

che la questione è manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza;

che, infatti, il rimettente, prima di sollevare la questione di legittimità costituzionale, ha disposto — come risulta dall'ordinanza — non solo la sospensione del decreto di espulsione ma anche dell'ordine di allontanamento dal territorio nazionale, in tal modo superando il dubbio di costituzionalità prospettato con l'ordinanza stessa.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-ter, comma 6, del decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, sollevata, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, dal giudice di pace di Trieste con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* SAULLE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 novembre 2007.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 373

Sentenza 5 - 9 novembre 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Elezioni - Norme della Regione Sardegna - Elezioni amministrative comunali e provinciali - Attribuzione alla Regione delle funzioni già di competenza delle prefetture, ad eccezione dei provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per motivi di ordine pubblico o conseguenti a fenomeni mafiosi - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità per genericità dei parametri evocati, in assenza di indicazioni riferibili allo statuto speciale per la Regione Sardegna - Reiezione.**

- Legge della Regione Sardegna 1° giugno 2006, n. 8, art. 3, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lettere *f*), *h*), *l*), *m*) e *p*), e terzo, e 118.

**Elezioni - Norme della Regione Sardegna - Elezioni amministrative comunali e provinciali - Attribuzione alla Regione delle funzioni già di competenza delle prefetture, ad eccezione dei provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per motivi di ordine pubblico o conseguenti a fenomeni mafiosi - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'art. 48 Cost. - Censura carente di motivazione specifica - Inammissibilità della questione.**

- Legge della Regione Sardegna 1° giugno 2006, n. 8, art. 3, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, art. 48.

**Elezioni - Norme della Regione Sardegna - Elezioni amministrative comunali e provinciali - Attribuzione alla Regione delle funzioni già di competenza delle prefetture, ad eccezione dei provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per motivi di ordine pubblico o conseguenti a fenomeni mafiosi - Ricorso del Governo - Lamentato superamento dei limiti di competenza regionale «in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», contrasto con i principi dell'ordinamento della Repubblica in materia di competenze e funzionamento dello Stato con riferimento alle funzioni del prefetto e delle prefetture previste nel testo unico degli enti locali - Possibile interpretazione logica e sistematica della norma censurata conforme a Costituzione - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Sardegna 1° giugno 2006, n. 8, art. 3, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lettere *f*), *h*), *l*), *m*) e *p*), e terzo, e 118; statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), art. 3, lettera *b*).

**Elezioni - Norme della Regione Sardegna - Elezioni amministrative comunali e provinciali - Attribuzione alla Regione delle funzioni già di competenza delle prefetture, ad eccezione dei provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per motivi di ordine pubblico o conseguenti a fenomeni mafiosi - Ricorso del Governo - Denunciato trasferimento unilaterale di tutte le funzioni amministrative di un organo dello Stato alla Regione in violazione delle norme procedurali previste dallo statuto - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Sardegna 1° giugno 2006, n. 8, art. 3, comma 1, lettera *b*).
- Statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), art. 56.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Sardegna 1° giugno 2006, n. 8 (Integrazioni alla legge regionale 17 gennaio 2005, n. 2, recante «Indizione elezioni comunali

e provinciali» e alla legge regionale 7 ottobre 2005, n. 13, recante «Scioglimento organi enti locali». Interventi per la partecipazione elettorale), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato e depositato in cancelleria il 7 agosto 2006 ed iscritto al n. 93 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

Udito nell'udienza pubblica del 25 settembre 2007 il giudice relatore Gaetano Silvestri;

Uditi l'avvocato dello Stato Michele Di Pace per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Salvatore Alberto Romano e Graziano Campus per la Regione Sardegna.

#### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 31 luglio 2006 e depositato il successivo 7 agosto, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Sardegna 1° giugno 2006, n. 8 (Integrazioni alla legge regionale 17 gennaio 2005, n. 2, recante «Indizione elezioni comunali e provinciali» e alla legge regionale 7 ottobre 2005, n. 13, recante «Scioglimento organi enti locali». Interventi per la partecipazione elettorale), in riferimento agli artt. 48, 117, secondo comma, lettere *f*), *h*), *l*), *m*) e *p*), e 118 della Costituzione, e all'art. 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

1.1. — Il ricorrente, dopo aver premesso che la legge regionale n. 8 del 2006 interviene, modificandole ed integrandole, su altre leggi regionali in materia di elezioni amministrative comunali e provinciali, si sofferma sull'art. 3, comma 1, lettera *b*), che introduce l'art. 5-*bis* nella legge regionale 7 ottobre 2005, n. 13 (Scioglimento degli organi degli enti locali e nomina dei commissari. Modifica alla legge regionale 2 agosto 2005, n. 12, recante «Norme per le unioni di comuni e le comunità montane»), disponendo che le funzioni attribuite alle prefetture dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sono esercitate dalla Regione, ad eccezione dei provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per motivi di ordine pubblico o conseguenti a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

A parere del ricorrente, la norma censurata risulterebbe formulata in modo del tutto generico, tale da ingenerare dubbi in ordine alla esatta delimitazione degli ambiti di competenza dello Stato e della Regione autonoma, e pertanto si porrebbe in contrasto con gli artt. 48, 117 e 118 Cost.

Nella sola motivazione del ricorso, inoltre, il ricorrente segnala che la norma censurata, in quanto attuativa del trasferimento di funzioni amministrative di un organo statale alla Regione, avrebbe dovuto essere emanata con le modalità previste dall'art. 56 dello statuto speciale della Regione Sardegna, e quindi con decreto legislativo, su proposta della commissione paritetica formata da rappresentanti del Governo e della Regione. La mancata osservanza del procedimento suddetto sarebbe di per sé produttiva della illegittimità costituzionale della disposizione, in quanto lesiva delle competenze statali nella materia.

1.2. — Nel merito, il ricorrente evidenzia come la locuzione «funzioni attribuite alle prefetture», contenuta nella norma censurata, risulti generica e di significato dubbio, non essendo chiaro se debba essere riferita alle sole funzioni svolte dalla prefettura quale ufficio periferico del Ministero dell'interno, previste dal d.lgs. n. 267 del 2000, o se riguardi le funzioni del prefetto, quindi dell'organo governativo preposto all'ufficio territoriale, sempre previste nel citato decreto legislativo. Peraltro, secondo il ricorrente, quale che sia il significato da attribuirsi alla locuzione suddetta, il trasferimento di funzioni eccede i limiti della competenza regionale in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», prevista dall'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale della Regione Sardegna, in quanto alcune delle funzioni attribuite al prefetto ed alle prefetture dal d.lgs. n. 267 del 2000 riguardano materie che esulano dalla competenza regionale.

Il ricorrente richiama la sentenza n. 48 del 2003 della Corte costituzionale, in riferimento all'ampiezza della potestà legislativa in materia di ordinamento degli enti locali, spettante alla Regione Sardegna ai sensi dell'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale, ed elenca, altresì, le funzioni di controllo e vigilanza, con i relativi poteri surrogatori, attribuite al prefetto dagli artt. 14, 54, 145 e 256 del d.lgs. n. 267 del 2000, in materia di elezioni politiche, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica. Tali ambiti materiali sono rimasti di competenza statale anche dopo la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione (art. 2, comma 4, lettere *m*) ed *n*), della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»), né risultano previsioni statutarie o norme di attuazione che possano avvalorare il conferimento delle relative funzioni alla Regione.

La norma censurata si porrebbe pertanto in contrasto con gli artt. 48 e 117, secondo comma, lettere *f*) e *p*), Cost., nella parte in cui è riferibile alle competenze prefettizie in materia elettorale, previste dall'art. 54, commi 1, 6 ed 8, del d.lgs. n. 267 del 2000 e dagli artt. 53, comma 1, e 4-*bis* del d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223 (Approvazione del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali), nonché alle funzioni prefettizie previste dall'art. 70 d.lgs. n. 267 del 2000, riconducibili anch'esse a materie di competenza statale esclusiva (giurisdizione e norme processuali).

Il risultato non sarebbe diverso, a parere del ricorrente, se si guardasse alle funzioni attribuite agli uffici periferici del Ministero dell'interno dall'art. 145, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, in tema di erogazione di competenze ai componenti delle commissioni straordinarie per la gestione degli enti disciolti per infiltrazioni mafiose, e dal successivo art. 256, comma 8, in tema di notifica del piano di estinzione della massa passiva dei comuni in situazione di dissesto finanziario. Entrambe le previsioni riguardano funzioni riconducibili a materie di sicura competenza esclusiva statale, quali l'ordine pubblico e la sicurezza, la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi, la tutela dei terzi debitori degli enti in stato di dissesto (art. 117, secondo comma, lettere *h*), *l*) ed *m*), Cost.).

In definitiva, la norma regionale risulterebbe illegittima proprio in quanto non ha fatto salve le competenze statali garantite dagli artt. 48, 117, secondo comma, lettere *f*), *h*), *l*), *m*) e *p*), e 118 Cost.

2. — Con atto depositato il 6 settembre 2006 si è costituita in giudizio la Regione Sardegna, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

2.1. — Con riferimento alla eccepita inammissibilità, la resistente rileva la genericità dei parametri evocati, in assenza di indicazioni riferibili allo statuto speciale della Regione Sardegna.

Nel merito, la Regione ritiene che la prospettazione contenuta nel ricorso, secondo cui la norma regionale comporterebbe la sostituzione della Regione ai prefetti con riferimento a tutte le funzioni loro attribuite dal d.lgs. n. 267 del 2000, con conseguente sconfinamento in ambiti di sicura spettanza esclusiva dello Stato, deriverebbe da una lettura erronea della disposizione censurata, in quanto del tutto avulsa dal contesto normativo di riferimento.

La resistente precisa che la legge regionale n. 8 del 2006, nella parte oggetto di censura, integra la legge regionale n. 13 del 2005, la quale disciplina la materia dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali, nonché della rimozione e sospensione degli amministratori locali, sulla base della competenza legislativa primaria prevista dall'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale. La citata legge regionale n. 13 del 2005 stabilisce, per i casi già previsti dalla normativa statale, che la competenza a disporre lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali spetta al Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale, adottata su proposta dell'Assessore agli enti locali, anziché al Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno (art. 2), facendo peraltro espressamente salva la competenza degli organi statali nei casi in cui lo scioglimento sia motivato da ragioni di ordine pubblico o conseguenti a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso (art. 2, comma 6). Analoga previsione è dettata con riferimento alla competenza a disporre la rimozione o sospensione degli amministratori locali (art. 3).

Nel delineato contesto normativo, ad avviso della Regione, sarebbe di tutta evidenza che là dove la norma censurata indica le «funzioni attribuite alle prefetture dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267», il riferimento

non riguarda tutti i casi in cui il provvedimento attribuisce funzioni ai prefetti ed alle prefetture, ma soltanto i casi di funzioni connesse all'ambito del controllo sugli enti locali. Sono richiamate, in via esemplificativa, le previsioni contenute nell'art. 141, commi 2-*bis* e 7, e nell'art. 142, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000.

La resistente segnala, in proposito, l'inconferenza dei parametri evocati nel ricorso statale, in quanto afferenti a materie del tutto estranee al contesto normativo di riferimento, e precisa altresì che la norma censurata trova la propria legittimazione nella previsione contenuta all'art. 3, lettera *b*) dello statuto speciale, come incidentalmente riconosciuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 48 del 2003, e come indirettamente confermato dallo stesso ricorso statale, nel quale non sono contestate le prerogative regionali in materia di controllo sugli organi degli enti locali.

Quanto, infine, alla censura riferita all'art. 56 dello statuto speciale e alla mancata adozione del procedimento ivi previsto per il trasferimento di competenze e funzioni statali agli organi regionali, la resistente reputa inconferente nella specie il richiamo alla norma statutaria. Quest'ultima, infatti, riguarda le «norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione» e le «norme di attuazione dello Statuto», vale a dire ambiti diversi dalla normativa in esame, la quale attiene alla disciplina di funzioni spettanti alla Regione, attribuite ad organi ed uffici regionali già esistenti.

3. — Con memoria depositata il 26 luglio 2007 l'Avvocatura generale dello Stato ha replicato, nell'interesse del ricorrente, alle argomentazioni prospettate dalla Regione Sardegna.

La difesa erariale, pur dando atto che l'interpretazione della norma censurata suggerita dalla Regione risulta coerente con l'impianto complessivo della legge regionale n. 13 del 2005, insiste nella propria richiesta, sul rilievo che la suddetta interpretazione non risulta recepita in un atto normativo regionale, sicché la norma censurata potrebbe essere intesa ed applicata oltre i limiti riconosciuti dalla stessa Regione nel proprio atto difensivo.

In ogni caso, poi, l'Avvocatura generale rileva l'imprecisione del riferimento alle «funzioni attribuite alle prefetture», là dove gli artt. 141 e 142 del d.lgs. n. 267 del 2000 riguardano funzioni attribuite al prefetto e ad altri organi dello Stato, ed osserva come il trasferimento agli organi regionali delle funzioni attribuite al prefetto dall'art. 141, commi 2-*bis* e 7, e dall'art. 142, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 — quelle stesse indicate nella memoria della Regione per configurare l'ambito di applicazione della norma — sia già attuato dagli artt. 1 e 2 della legge regionale n. 13 del 2005, sicché, con riferimento a dette funzioni, la norma censurata risulterebbe perfino superflua.

4. — In prossimità dell'udienza la difesa della Regione Sardegna ha depositato memoria nella quale insiste per l'accoglimento delle conclusioni già formulate, di inammissibilità e infondatezza del ricorso statale.

4.1. — Quanto al profilo preliminare, la resistente ribadisce la già evidenziata genericità delle motivazioni addotte a sostegno delle censure, nonché la mancata verifica, da parte del ricorrente, di eventuali prerogative statutarie della Regione Sardegna con riferimento alle funzioni attribuite dal decreto legislativo n. 267 del 2000 ai prefetti, anche al di fuori della materia dell'ordinamento degli enti locali. Il ricorso statale sarebbe dunque inammissibile, perché assume a parametro le sole norme della Costituzione e non anche quelle dello statuto speciale di autonomia.

Nel merito, la difesa regionale ribadisce che la norma censurata riguarda soltanto le funzioni assegnate ai prefetti dall'art. 141, commi 2-*bis* e 7, e dall'art. 142, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, come desumibile, tra l'altro, dalla previsione contenuta nell'art. 1 della legge regionale n. 13 del 2005, ove è stabilito che «la presente legge detta norme per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali. Per quanto non previsto e fino a quando non diversamente disciplinato con legge regionale si applicano le disposizioni statali».

La difesa regionale ritiene, pertanto, che il ricorso statale debba essere rigettato, e ciò anche nell'ipotesi in cui la Corte costituzionale ritenesse necessario il proprio intervento per chiarire definitivamente la portata della norma oggetto di censura.

*Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Sardegna 1° giugno 2006, n. 8 (Integrazioni alla legge regionale 17 gennaio 2005, n. 2, recante «Indizione elezioni comunali e provinciali» e alla legge regionale 7 ottobre 2005, n. 13, recante «Scioglimento organi enti locali». Interventi per la partecipazione elettorale), in riferimento agli artt. 48, 117, secondo comma, lettere *f*), *h*), *l*), *m*) e *p*), e 118 della Costituzione, e all'art. 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

2. — Preliminarmente deve essere rigettata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione resistente, poiché il ricorso introduttivo pone esplicitamente al centro delle doglianze manifestate il presunto superamento dei limiti di cui all'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale della Sardegna, ponendo in rilievo che la norma impugnata, se interpretata come ritiene il ricorrente, avrebbe l'effetto di intaccare la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materie elencate nell'art. 117, secondo comma, Cost. (organi dello Stato e relative leggi elettorali, ordine pubblico e sicurezza, giurisdizione e norme processuali), la cui estraneità alla sfera di attribuzioni della Regione Sardegna è sancita anche dallo statuto speciale, pur non esplicitamente citato a proposito di ciascuna di esse.

Deve essere dichiarata inammissibile la censura riferita all'art. 48 Cost., in quanto priva di motivazione specifica.

3. — La questione non è fondata.

3.1. — Le censure di legittimità costituzionale prospettate dal ricorrente nei confronti della norma impugnata partono dal presupposto che la genericità della relativa formulazione possa indurre a ritenere che il legislatore regionale volesse trasferire in blocco alla Regione Sardegna tutte le funzioni attribuite ai prefetti ed alle prefetture dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Se così fosse, la suddetta norma sarebbe in contrasto con i parametri indicati nel ricorso introduttivo. Occorre pertanto verificare se la disposizione oggetto di impugnazione possa avere effettivamente la portata normativa paventata dal ricorrente.

Nell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2006 — oggetto del presente giudizio — si legge: «Le funzioni attribuite alle prefetture dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico degli enti locali), sono, salvo i casi richiamati al comma 6 dell'art. 2, esercitate dalla Regione». Tale disposizione è inserita nella legge regionale 7 ottobre 2005, n. 13 (Scioglimento degli organi degli enti locali e nomina dei commissari. Modifica alla legge regionale 2 agosto 2005, n. 12, recante «Norme per le unioni di comuni e le comunità montane»), e ne diventa l'art. 5-*bis*.

Come si vede chiaramente, la norma impugnata interviene a modificare una legge regionale interamente dedicata allo scioglimento degli organi degli enti locali ed alla nomina dei commissari. I comuni criteri interpretativi prescrivono di dare alle disposizioni normative un significato coerente con il contesto in cui le stesse si inseriscono. Nel caso oggetto del presente giudizio, il contesto è quello di una legge che concerne soltanto lo scioglimento degli organi degli enti locali, la rimozione degli amministratori e la nomina dei commissari. Il ricorrente ritiene però che la stessa disposizione possa essere interpretata in modo così estensivo da determinare il trasferimento, dai prefetti e dalle prefetture alla Regione, anche delle funzioni esercitate dal sindaco nella veste di ufficiale del Governo, quali, ad esempio, quelle di intervento, vigilanza e controllo in materia di elezioni politiche, stato civile, anagrafe, leva militare e statistica. Lo stesso effetto lesivo viene segnalato a proposito delle funzioni attribuite alle prefetture dagli artt. 145, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000 — che disciplina l'erogazione delle competenze ai componenti delle commissioni straordinarie per la gestione degli enti sciolti a seguito di fenomeni di infiltrazione o di condizionamento di tipo mafioso — e 256, comma 8, del medesimo decreto legislativo, che prevede la notifica all'ente locale da parte del Ministero dell'interno, per il tramite della prefettura, del piano di estinzione della massa passiva dei comuni in situazione di dissesto finanziario.

La natura delle funzioni prima indicate esclude che esse possano essere ricondotte, in modo diretto o indiretto, allo scioglimento degli organi degli enti locali aventi sede in Sardegna. Lo confermano sia il titolo stesso della legge, di cui la norma impugnata — sotto forma di art. 5-*bis* — entra a far parte (Scioglimento degli organi degli enti locali e nomina dei commissari. Modifica alla legge regionale 2 agosto 2005, n. 12, recante «Norme per le unioni di comuni e le comunità montane»), sia l'art. 1 della legge medesima, in cui è scritto testualmente: «la presente legge detta norme per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali».

La stessa eccezione, contenuta nella disposizione censurata — riferentesi ai casi previsti dal comma 6 dell'art. 2 (scioglimento dei consigli comunali o provinciali per motivi di ordine pubblico o conseguenti a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso) — è pur sempre pertinente al tema dello scioglimento degli organi degli enti locali, con ciò offrendo ulteriore conferma che l'intenzione del legislatore regionale è solo quella di apportare una integrazione alla disciplina di tale specifico settore.

4. — L'interpretazione della disposizione impugnata, esposta al paragrafo precedente, esclude che la Regione Sardegna abbia superato i limiti della propria competenza legislativa, in quanto l'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale le conferisce potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni». La norma impugnata deve pertanto ritenersi interamente coperta dalla disposizione statutaria prima citata.

Una diversa conclusione dovrebbe necessariamente far leva su una interpretazione estensiva della disposizione censurata, in contrasto sia con il criterio sistematico che con quello logico. Occorrerebbe infatti ipotizzare che il legislatore regionale abbia voluto inserire in una legge interamente dedicata allo scioglimento degli organi degli enti locali una norma a carattere generale, idonea a produrre l'effetto radicale della sottrazione ai prefetti ed alle prefetture di ogni competenza in materia di enti locali, realizzando così un inopinato svuotamento di funzioni a carico di tali organi statali. Tale ipotesi si presenta come una forzatura del dato normativo. È appena il caso di puntualizzare che, ove tale forzatura interpretativa fosse posta a base, nella prassi amministrativa, di atti della Regione eccedenti la sfera di competenza di quest'ultima, non mancherebbero allo Stato i rimedi costituzionali e ordinari previsti dall'ordinamento.

A conferma di quanto detto sinora, si può osservare che la sentenza n. 396 del 2006 di questa Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della citata legge regionale della Sardegna n. 13 del 2005, ha precisato come il vizio di costituzionalità rilevato fosse dovuto alla genericità del rinvio operato, per quanto riguarda la rimozione degli amministratori, all'art. 142 del d.lgs. n. 267 del 2000, senza prevedere esplicitamente la riserva di competenza allo Stato del potere di rimozione o sospensione degli amministratori per motivi di ordine pubblico. La genericità della formulazione normativa rilevata in tale pronuncia si collocava pertanto all'interno dell'oggetto dichiarato della legge regionale citata, determinando un'illegittima attrazione nella sfera regionale della competenza a procedere alla rimozione o sospensione degli amministratori in dati casi, da ritenersi di stretta competenza statale.

Nel presente giudizio la genericità denunciata dal ricorrente presuppone, invece, un'interpretazione della norma censurata che supera largamente l'ambito della disciplina complessiva dello scioglimento degli organi degli enti locali, della rimozione o sospensione degli amministratori e della nomina dei commissari. Tali funzioni sono legate tra loro da una evidente omogeneità degli interessi pubblici tutelati sottostanti alla perseguita finalità di ripristino del normale e corretto funzionamento degli enti locali. Le competenze statali, il cui illegittimo trasferimento viene lamentato dal ricorrente, sono di ben diversa natura, come dimostrato dall'elencazione fatta dallo stesso ricorrente. Non emergono peraltro elementi oggettivi, dai quali si possa dedurre una potenzialità espansiva della norma impugnata talmente forte da travalicare i limiti sistematici e da produrre effetti generali nell'ordinamento.

La disposizione impugnata si pone, come art. 5-*bis*, a chiusura della legge reg. Sardegna n. 13 del 2005, e deve essere interpretata congiuntamente all'art. 1, già ricordato, che precisa i limiti materiali della stessa legge, mentre le norme intermedie disciplinano le singole competenze degli organi regionali e le procedure prescritte per adottare i provvedimenti relativi allo scioglimento degli organi, alla rimozione o sospensione degli amministratori ed alla nomina dei commissari. Una eventuale «norma intrusa», avente una portata molto più vasta, dovrebbe essere

caratterizzata da espressioni specifiche, non rinvenibili nella fattispecie, dalle quali si potesse desumere la sua attitudine a varcare la soglia della materia trattata dall'intera legge. La semplice eventualità di una forzatura interpretativa di una disposizione di legge non può fondare un giudizio di illegittimità costituzionale.

5. — L'interpretazione conforme a Costituzione della norma impugnata esclude che in essa possano ravvisarsi profili di illegittimità costituzionale in relazione agli artt. 117, secondo comma, e 118 Cost., giacché la lamentata violazione di tali parametri presuppone che la disposizione oggetto del presente giudizio sia suscettibile di un'interpretazione estensiva non giustificata, nella specie, per i motivi illustrati nei paragrafi precedenti.

6. — La censura relativa alla presunta violazione dell'art. 56 dello statuto speciale della Regione Sardegna non è parimenti fondata.

Tale disposizione statutaria prevede infatti che le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonché le norme di attuazione dello statuto stesso, debbano essere proposte da una Commissione paritetica ed emanate con decreto legislativo. Si tratta di norme che disciplinano gli aspetti organizzativi del trasferimento delle funzioni, mentre nel caso oggetto del presente giudizio si tratta di una integrazione di una precedente legge regionale del 2005, volta a regolare l'esercizio di una potestà legislativa primaria attribuita alla Regione Sardegna dallo statuto speciale di autonomia. Non sono previsti né la creazione di nuovi uffici regionali, in sostituzione di uffici statali da sopprimere, né il transito di personale, né altre regolamentazioni o misure organizzative che richiedano l'accordo tra lo Stato e la Regione. Si tratta di discipline riguardanti competenze e procedure che si collocano all'interno di una materia — ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni — da oltre un decennio (art. 4 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, recante «Modifiche ed integrazioni agli Statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige») attribuita alla potestà legislativa primaria della Regione Sardegna. Le relative funzioni vengono attualmente esercitate, nell'ambito della Regione, da un apposito organo (Assessore agli enti locali, citato dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 13 del 2005) e dagli uffici da questo dipendenti, già a suo tempo istituiti ed allo stato operanti.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Sardegna 1° giugno 2006, n. 8 (Integrazioni alla legge regionale 17 gennaio 2005, n. 2, recante «Indizione elezioni comunali e provinciali» e alla legge regionale 7 ottobre 2005, n. 13, recante «Scioglimento organi enti locali». Interventi per la partecipazione elettorale), promossa, in riferimento all'art. 48 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso citato in epigrafe;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Sardegna n. 8 del 2006, promossa, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere f), h), l), m) e p), e 118 Cost. ed all'art. 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso sin epigrafe.*

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

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* SILVESTRI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 9 novembre 2007.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 374

*Sentenza 5 - 9 novembre 2007*

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

**Regioni (in genere) - Camere di Commercio - Ricorso gerarchico - Determinazione, con atto del Presidente della Regione Liguria, del numero dei rappresentanti nel Consiglio Camerale di Imperia spettante a ciascuna organizzazione imprenditoriale - Ricorso amministrativo proposto da Confcommercio e Confesercenti della Provincia di Imperia al Ministero dello sviluppo economico - Decisione nel merito - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Liguria - Eccezione di inammissibilità per ritenuta tardività - Reiezione.**

- Decreto del Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per il commercio, le comunicazioni e i servizi, 27 febbraio 2007.
- Costituzione, artt. 117 e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 9, comma 2.

**Regioni (in genere) - Camere di Commercio - Ricorso gerarchico - Determinazione, con atto del Presidente della Regione Liguria, del numero dei rappresentanti nel Consiglio Camerale di Imperia spettante a ciascuna organizzazione imprenditoriale - Ricorso amministrativo proposto da Confcommercio e Confesercenti della Provincia di Imperia al Ministero dello sviluppo economico - Decisione nel merito - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Liguria - Eccezione di inammissibilità per ritenuta genericità e oscurità delle censure - Reiezione.**

- Decreto del Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per il commercio, le comunicazioni e i servizi, 27 febbraio 2007.
- Costituzione, artt. 117 e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 9, comma 2.

**Regioni (in genere) - Camere di Commercio - Ricorso gerarchico - Determinazione, con atto del Presidente della Regione Liguria, del numero dei rappresentanti nel Consiglio Camerale di Imperia spettante a ciascuna organizzazione imprenditoriale - Ricorso amministrativo proposto da Confcommercio e Confesercenti della Provincia di Imperia al Ministero dello sviluppo economico - Decisione nel merito - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Liguria - Attrazione in sussidiarietà di funzione non proporzionata alla esigenza unitaria di omogeneità nella determinazione delle modalità di costituzione dei consigli camerali - Non spettanza allo Stato del potere esercitato e conseguente annullamento dell'atto impugnato - Assorbimento di ulteriori profili.**

- Decreto del Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per il commercio, le comunicazioni e i servizi, 27 febbraio 2007.
- Costituzione, artt. 118 (e 117); legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 9, comma 2).

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per il commercio, le comunicazioni e i servizi, del 27 febbraio 2007, con il quale è stato deciso, ai sensi dell'art. 6 del d.m. 24 luglio 1996, n. 501 (Regolamento di attuazione dell'art. 12, comma 3, della

legge 29 dicembre 1993, n. 580, recante riordino delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura), il ricorso proposto dalla Confcommercio e dalla Confesercenti della Provincia di Imperia avverso il decreto del Presidente della Regione Liguria n. 64 del 27 ottobre 2006, recante: «Determinazione del numero dei rappresentanti nel Consiglio camerale di Imperia spettante a ciascuna organizzazione imprenditoriale, sindacale e associazione dei consumatori e utenti o loro raggruppamenti», promosso con ricorso della Regione Liguria notificato il 26 aprile 2007, depositato in cancelleria il 9 maggio 2007 ed iscritto al n. 4 del registro conflitti tra enti 2007.

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

Udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2007 il giudice relatore Luigi Mazzella;

Uditi gli avvocati Barbara Baroli e Orlando Sivieri per la Regione Liguria e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 26 aprile 2007 e depositato in cancelleria il 9 maggio 2007, la Regione Liguria ha proposto, in relazione al decreto del Ministero dello sviluppo economico — Direzione generale per il commercio, le assicurazioni e i servizi, datato 27 febbraio 2007, conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, per violazione dell'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

La ricorrente premette che l'art. 5 del decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 24 luglio 1996, n. 501 (Regolamento di attuazione dell'art. 12, comma 3, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, recante riordino delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura), attribuisce al Presidente della Giunta regionale diverse funzioni in materia di rinnovo dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura e che il successivo art. 6 prevede che, avverso le determinazioni del Presidente, le organizzazioni imprenditoriali e sindacali e le associazioni dei consumatori che, intendendo partecipare alla ripartizione dei seggi all'interno del consiglio camerale, abbiano fatto pervenire le comunicazioni prescritte dagli artt. 2 e 3 dello stesso d. m. n. 501 del 1996, possano presentare ricorso al Ministero dell'industria (ora: Ministero dello sviluppo economico), che decide nei trenta giorni successivi alla ricezione delle controdeduzioni presentate dalle parti.

La Regione Liguria aggiunge che, nell'ambito della procedura di rinnovo del Consiglio camerale della Camera di commercio di Imperia, il Presidente della Giunta regionale ha emanato in data 27 ottobre 2006 il decreto n. 64 recante: «Determinazione del numero dei rappresentanti nel Consiglio camerale di Imperia spettante a ciascuna organizzazione imprenditoriale, sindacale e associazione dei consumatori e utenti o loro raggruppamenti». Il successivo 11 dicembre 2006 la Confcommercio e la Confesercenti della Provincia di Imperia hanno notificato alla Regione Liguria il ricorso previsto dall'art. 6 del d. m. n. 501 del 1996, al fine di ottenere l'annullamento e la riforma del citato decreto n. 64, limitatamente ai settori commercio, servizi alle imprese, nautica da diporto e portualità turistica.

La ricorrente espone quindi che, con nota n. 4090/1985 del 9 gennaio 2007, essa ha rappresentato al Ministero dello sviluppo economico che, a séguito dell'entrata in vigore delle modifiche alla Costituzione introdotte dalla legge cost. n. 3 del 2001, il rimedio del ricorso amministrativo previsto dall'art. 6 del d. m. n. 501 del 1996 era venuto meno e che, conseguentemente, il Ministero era privo di qualunque potere di decidere il gravame.

Tuttavia il Ministero dello sviluppo economico, con decreto del Direttore generale per il commercio, le assicurazioni e i servizi 27 febbraio 2007, ha deciso nel merito il ricorso proposto dalla Confcommercio e dalla Confesercenti della Provincia di Imperia, dichiarandolo fondato in ogni sua parte.

Tanto premesso in punto di fatto, la Regione Liguria deduce, in primo luogo, la violazione dell'art. 9, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001, nella parte in cui ha abrogato l'art. 125, primo comma, della Costituzione, il quale prevedeva il controllo degli atti amministrativi regionali da parte dello Stato.

Ad avviso della ricorrente, tale abrogazione ha fatto ormai venir meno tutte le ipotesi di controllo statale su atti regionali che non trovino la loro giustificazione in altre norme costituzionali. Deve quindi escludersi la perdurante vigenza del potere di controllo che lo Stato esercitava, ai sensi dell'art. 6 del d. m. n. 501 del 1996, nei con-

fronti delle determinazioni del Presidente della Giunta regionale, considerato che il ricorso previsto da quella disposizione, rientrando nella categoria dei ricorsi amministrativi «gerarchici impropri», sarebbe ascrivibile appunto al sistema dei controlli.

In secondo luogo, la Regione Liguria deduce che il potere esercitato dallo Stato tramite il decreto direttoriale impugnato confliggerebbe con l'assetto delle competenze delineato dagli artt. 117 e 118 della Costituzione.

In proposito la ricorrente ricorda che già prima della modifica del titolo V della Costituzione, il legislatore ordinario aveva attribuito alle Regioni un'ampia quota di compiti relativi allo «sviluppo economico», al cui interno l'art. 11, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), colloca espressamente l'ordinamento delle camere di commercio.

In particolare, sostiene la Regione Liguria, gli artt. 37 e 38 del d.lgs. n. 112 del 1998 hanno eliminato il generale potere statale di «supremazia e di controllo» sulla vita delle camere di commercio, tramite l'abolizione della vigilanza sull'attività di tali enti e del controllo sui loro statuti, bilanci e piante organiche. Quanto al controllo sugli organi camerali, lo stesso d.lgs. n. 112 del 1998 ha attribuito alle Regioni «l'esercizio del controllo sugli organi camerali, in particolare per i casi di mancato funzionamento o costituzione», con la sola esclusione dello scioglimento dei consigli camerali per gravi motivi di ordine pubblico (potere mantenuto ancora allo Stato dall'art. 38, comma 1, lettera e), del medesimo d.lgs. n. 112 del 1998).

La ricorrente menziona, poi, il parere n. 1451 reso in data 16 maggio 2006 dalla terza sezione del Consiglio di Stato che — nel fornire risposta ad un quesito posto dal Ministero dello sviluppo economico in ordine alla portata delle proprie funzioni nei confronti delle camere di commercio — ha qualificato quelli del Ministero come «poteri residuali», riferendoli esclusivamente alle funzioni elencate dall'art. 38 del d.lgs. n. 112 del 1998, ha affermato che «le norme attribuiscono alla regione il controllo sugli organi camerali» ed ha concluso nel senso che tutto il sistema dei controlli in materia di camere di commercio è ormai incentrato sulle Regioni.

La Regione Liguria prosegue sostenendo che la riforma del titolo V della Costituzione avrebbe consolidato ed ampliato la scelta a favore della competenza regionale, compiendo il passo ulteriore di attribuire la materia «camere di commercio» alla competenza esclusiva delle Regioni, sulla base della clausola di residualità di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Infatti tutte le materie riferibili allo sviluppo economico ed alle attività produttive (tra cui l'agricoltura, l'industria, l'artigianato, il turismo, il commercio) dovrebbero ritenersi assorbite in tale competenza legislativa regionale.

Inoltre la natura degli interessi pubblici sottesi all'attività amministrativa regionale svolta dal Presidente della Giunta regionale in forza dell'art. 5 del d. m. n. 501 del 1996 (attività finalizzata ad assicurare il miglior collegamento dell'organo consiliare camerale con il territorio di riferimento ed a garantire che le categorie economiche e le organizzazioni imprenditoriali localizzate all'interno della circoscrizione della camera di commercio siano rappresentate in proporzione alla loro effettiva consistenza) imporrebbe di escludere che le funzioni riguardanti la corretta composizione degli organi rappresentativi delle camere di commercio coinvolgano interessi unitari ed infrazionabili, tali da giustificare un'intromissione statale addirittura integralmente sostitutiva della volontà espressa dalla Regione.

Infine, a parere della ricorrente, il mantenimento in vita di detto potere statale confliggerebbe con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza posti dall'art. 118 Cost., non essendo il livello di governo statale quello maggiormente idoneo ad effettuare le valutazioni (o la rivasitazione delle valutazioni) attribuite alle Regioni dall'art. 5 del d. m. n. 501 del 1996. Né, ad avviso della Regione, sarebbero individuabili esigenze di esercizio unitario derivanti dalla dimensione e dalla natura degli interessi da curare.

La ricorrente ha quindi concluso chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spetta allo Stato e, per esso, al Ministero dello sviluppo economico, decidere i ricorsi previsti dall'art. 6 del d. m. n. 501 del 1996 e, per l'effetto, di annullare, previa sospensione dei relativi effetti, il decreto del Ministero dello sviluppo economico — Direzione generale per il commercio, le assicurazione e i servizi, 27 febbraio 2007, con il quale è stato deciso il ricorso proposto dalla Confcommercio della Provincia di Imperia e dalla Confesercenti della Provincia di Imperia avverso il decreto del Presidente della Regione Liguria 27 ottobre 2006, n. 64.

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

Il resistente ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità del ricorso, deducendo che, poiché la potestà di decidere i ricorsi proposti avverso le determinazioni del Presidente della Giunta regionale in materia di rappresentatività e designazione di componenti dei consigli delle camere di commercio è attribuita allo Stato direttamente dall'art. 6 del d. m. n. 501 del 1996, la Regione Liguria avrebbe dovuto proporre il conflitto avverso quella norma regolamentare nel termine previsto dall'art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, nella fattispecie decorrente, a tutto voler concedere, dal 9 gennaio 2007, giorno in cui la Regione, avendo avuto contezza del ricorso proposto ai sensi dell'art. 6 del d. m. n. 501 del 1996, aveva iniziato a contrastare la competenza statale a decidere. Pertanto, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il ricorso per conflitto di attribuzioni, essendo stato notificato solamente il 24 aprile 2007, dovrebbe essere considerato tardivo.

L'Avvocatura dello Stato ha eccepito, inoltre, l'inammissibilità del ricorso anche per oscurità della pretesa azionata in giudizio e dei termini del conflitto, non essendo chiaro se la Regione rivendichi a sé la competenza a decidere il reclamo di cui all'art. 6 del d. m. n. 501 del 1996, ovvero escluda del tutto l'esperibilità di tale rimedio.

Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri nega che sia ravvisabile una violazione dell'art. 9, comma 2, della legge cost. n. 3 del 2001, perché l'abrogazione dell'art. 125, primo comma, Cost., avrebbe determinato esclusivamente il venir meno del controllo sulla legittimità degli atti regionali esercitato dalle commissioni statali, ma non anche di ulteriori tipologie di controllo previste da altre norme di legge o di regolamento.

Con riferimento alla dedotta violazione degli artt. 117 e 118 Cost., l'Avvocatura dello Stato afferma che le determinazioni adottate dai Presidenti delle Giunte regionali ai sensi dell'art. 5 del d. m. n. 501 del 1996 incidono sull'esercizio del diritto civile delle organizzazioni imprenditoriali di nominare i componenti del primario organo di governo delle camere di commercio che rappresenta, nell'ambito dei vari settori economici, le volontà, le istanze ed i bisogni delle imprese operanti nel territorio.

Conseguentemente, ad avviso del resistente, l'oggetto del ricorso non potrebbe essere ricondotto a materie ascritte alla competenza legislativa residuale delle Regioni, bensì a quella prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., trattandosi della necessità di garantire su tutto il territorio nazionale un livello essenziale delle prestazioni concernenti il diritto civile a partecipare all'attività di governo di organismi di rappresentanza del mondo imprenditoriale quali sono le camere di commercio.

Il Presidente del Consiglio dei ministri contesta, poi, che il mantenimento del potere statale di decidere i ricorsi gerarchici impropri proposti, ai sensi dell'art. 6 del d. m. n. 506 del 1991, avverso le determinazioni dei Presidenti delle Giunte regionali colliderebbe con il principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza posto dall'art. 118 della Costituzione. Al contrario, proprio il principio di sussidiarietà imporrebbe l'esigenza di un esercizio unitario delle funzioni amministrative in questione, dovendosi affidare allo Stato la decisione dei ricorsi gerarchici impropri ed evitando, così, il rischio di determinazioni disomogenee del grado di rappresentatività necessario affinché le organizzazioni imprenditoriali possano far parte degli organi di governo delle camere di commercio e le conseguenti inammissibili disparità di trattamento tra organizzazioni imprenditoriali (spesso dotate di un omogeneo livello di rappresentatività su tutto il territorio nazionale), fondate esclusivamente sul diverso ambito territoriale di operatività.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha quindi concluso chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, in subordine, respinto perché infondato, previo rigetto dell'istanza di sospensiva.

3. — In prossimità dell'udienza di discussione la Regione Liguria ha depositato una memoria nella quale ha ribadito le argomentazioni già svolte nel ricorso alle quali ha aggiunto due ulteriori deduzioni.

In primo luogo, la ricorrente ha precisato di aver impugnato il decreto ministeriale del quale qui si discute anche davanti al giudice amministrativo e che il T.a.r. della Liguria, con ordinanza 2 giugno 2007, ha disposto la sospensione dell'esecutività del provvedimento impugnato.

In secondo luogo, la Regione ha dedotto che, mentre l'art. 12, comma 3, della legge n. 580 del 1993 (vale a dire la norma in attuazione della quale è stato emanato il d. m. n. 501 del 1996) prevedeva l'emanazione di norme per l'attuazione delle disposizioni relative alla costituzione del consiglio camerale «con particolare riferimento ai tempi, ai criteri e alle modalità relativi alla procedura di designazione dei componenti il consiglio e alle modalità per esperire i ricorsi relativi all'individuazione della rappresentatività delle organizzazioni di cui al comma 1 del presente articolo», il successivo art. 38, comma 2, lettera *c*), del d.lgs. n. 112 del 1998 stabilisce che lo Stato può emanare «norme di attuazione dell'articolo 12, commi 1 e 2, e dell'articolo 14, comma 1, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, relativi alla costituzione del consiglio camerale e, rispettivamente, della giunta camerale». Pertanto

già questa seconda norma, sostitutiva della prima, non prevedendo più, fra i contenuti obbligatori della fonte regolamentare, i ricorsi relativi alla rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali, avrebbe fatto venir meno la vigenza della parte del d. m. n. 501 del 1996 concernente quei ricorsi.

*Considerato in diritto*

1. — La Regione Liguria ha proposto, in riferimento all'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ed agli artt. 117 e 118 della Costituzione, conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spetta allo Stato e, per esso, al Ministero dello sviluppo economico, decidere i ricorsi previsti dall'art. 6 del decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 24 luglio 1996, n. 501 (Regolamento di attuazione dell'art. 12, comma 3, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, recante riordino delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura), e di annullare, previa sospensione dei relativi effetti, il decreto del Ministero dello sviluppo economico — Direzione generale per il commercio, le assicurazioni e i servizi, 27 febbraio 2007, con il quale è stato deciso il ricorso proposto dalla Confcommercio della Provincia di Imperia e dalla Confesercenti della Provincia di Imperia avverso il decreto del Presidente della Regione Liguria 27 ottobre 2006, n. 64.

La ricorrente afferma che l'abrogazione, da parte dell'art. 9, comma 2, della legge cost. n. 3 del 2001, dell'art. 125, primo comma, Cost., deve far considerare ormai venute meno tutte le ipotesi di controllo statale su atti regionali che, come quella prevista dall'art. 6 del d. m. n. 501 del 1996, non trovino il loro fondamento in altre norme costituzionali.

Inoltre la Regione Liguria deduce che l'esercizio del potere esercitato dallo Stato tramite il decreto direttoriale impugnato in questa sede confligge con l'assetto di competenze delineato dagli artt. 117 e 118 della Costituzione. Infatti la materia «camere di commercio» dovrebbe ritenersi attribuita alla competenza esclusiva delle Regioni, sulla base della clausola di residualità di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, poiché tutte le materie riferibili allo sviluppo economico ed alle attività produttive sarebbero assorbite nella competenza legislativa residuale delle Regioni.

Infine, il mantenimento del potere statale di decidere i ricorsi previsti dall'art. 6 del d. m. n. 501 del 1996, violerebbe i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza posti dall'art. 118 Cost., non essendo il livello di governo statale quello maggiormente idoneo ad effettuare le valutazioni relative al grado di rappresentatività necessario affinché le organizzazioni imprenditoriali possano far parte degli organi di governo delle camere di commercio.

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità del ricorso perché tardivo e generico.

Entrambi i motivi di inammissibilità sono infondati.

2.1 — La pretesa tardività del ricorso è fatta discendere dal resistente dall'affermazione secondo cui, poiché la potestà di decidere i ricorsi proposti avverso le determinazioni del Presidente della Giunta regionale è attribuita allo Stato direttamente dall'art. 6 del d. m. n. 501 del 1996, la Regione avrebbe dovuto proporre il conflitto avverso quella norma regolamentare nel termine di sessanta giorni, previsto dall'art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, decorrente dal 9 gennaio 2007, giorno in cui la Regione aveva inviato al Ministero dello sviluppo economico la nota con la quale aveva sostenuto l'intervenuta caducazione della competenza statale a decidere i ricorsi previsti dall'art. 6 del d. m. n. 501 del 1996.

Simili argomentazioni non sono condivisibili, perché lo sconfinamento dello Stato dall'ambito delle proprie attribuzioni — così come configurato dalla stessa ricorrente — si è compiuto non certo nel momento in cui le organizzazioni imprenditoriali hanno proposto il ricorso al Ministero e neppure nel corso del procedimento seguito a quel ricorso, ma solamente quando lo Stato (e, per esso, la Direzione generale per il commercio del Ministero dello sviluppo economico) ha emesso il provvedimento con il quale ha ritenuto di poter decidere nel merito il gravame propostogli e, conseguentemente, di dichiararlo fondato, invitando l'autorità regionale ad emendare le proprie originarie determinazioni. Prima dell'emanazione del decreto in questione, non v'era materia di conflitto tra Stato e Regione, proprio perché il primo non aveva ancora compiuto alcun atto che, sconfinando dalle sue attribuzioni, fosse idoneo a ledere quelle della Regione. Ne deriva che il termine di 60 giorni di cui all'art. 39 della legge n. 87

del 1953 non poteva decorrere che dalla data di notificazione del decreto oggi impugnato, vale a dire dal 5 marzo 2007, con la conseguente sicura tempestività del ricorso della Regione, notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 26 aprile 2007.

2.2. — Quanto all'eccezione di genericità, il resistente sostiene che non sarebbe chiaro se la Regione rivendichi a sé la competenza a decidere il ricorso di cui all'art. 6 del d. m. n. 501 del 1996 ovvero escluda del tutto l'esperibilità di quel rimedio.

In proposito si deve osservare che, in realtà, è chiaro l'oggetto del conflitto sollevato dalla Regione: questa sostiene che lo Stato non avrebbe più il potere di decidere eventuali ricorsi contro i provvedimenti del Presidente della Giunta regionale in tema di attribuzione di consiglieri camerali alle varie organizzazioni imprenditoriali e che, pertanto, decidendo il ricorso proposto dalle due organizzazioni di Imperia nel senso di invitare l'autorità regionale a modificare le proprie originarie determinazioni, lo Stato ha invaso le attribuzioni amministrative che in materia debbono essere riconosciute spettanti alla Regione.

3. — Il ricorso è fondato.

Alle camere di commercio sono attribuiti allo stato compiti che richiedono di essere disciplinati in maniera omogenea in ambito nazionale.

Ciò vale, in primo luogo, per la tenuta del registro delle imprese, funzione che deve essere esercitata sulla base di una disciplina uniforme, al fine di realizzare condizioni di mercato caratterizzate da trasparenza e stabilità informativa su tutto il territorio nazionale.

Un'analoga considerazione può essere svolta a proposito dei compiti già di competenza degli uffici metrici provinciali, che l'art. 20 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), ha trasferito alle camere di commercio. Si tratta, infatti, di verifiche sugli strumenti metrici e di attività collegate (quali, ad esempio, la gestione di elenchi o l'accreditamento di laboratori per la verifica), finalizzate a garantire la correttezza delle misure utilizzate per le transazioni commerciali a tutela della fede pubblica che, ovviamente, deve essere assicurata su tutto il territorio nazionale secondo i medesimi criteri.

Si comprende, pertanto, perché la legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura) ed il d.lgs. n. 112 del 1998, pur prevedendo, la prima, un'ampia autonomia a favore delle camere di commercio e, il secondo, l'abrogazione di controlli statali sui loro atti, abbiano però avuto cura di assicurare l'uniformità di disciplina in materia di composizione dei consigli camerali.

Infatti, ricordato che questi ultimi sono rappresentativi delle imprese operanti nel territorio di competenza della singola camera di commercio, è stato previsto che la ripartizione dei consiglieri, tra i vari settori produttivi, è definita dallo statuto della camera di commercio, in applicazione di criteri generali che, secondo la legge n. 580 del 1993, devono essere stabiliti da un regolamento — poi emanato con il d.P.R. 21 settembre 1995, n. 472 (Regolamento di attuazione dell'art. 10 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, concernente i criteri generali per la ripartizione dei consiglieri delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura in rappresentanza dei vari settori economici) — e, secondo il successivo art. 38, comma 3, lettera *b*), del d.lgs. n. 112 del 1998, debbono essere definiti dalla Conferenza unificata su proposta del Ministero dell'industria. Come si vede, in entrambi i casi si tratta di modalità dirette a realizzare una coerenza interna al sistema camerale in ordine ai criteri di distribuzione dei consiglieri.

Anche a proposito della costituzione dei consigli camerali (e, cioè, dell'individuazione delle organizzazioni imprenditoriali cui spetta designare i consiglieri), l'ordinamento mira ad assicurare l'uniformità di disciplina di cui s'è detto.

In particolare, l'art. 12, comma 3, della legge n. 580 del 1993 prevedeva al riguardo l'emanazione di un apposito regolamento (appunto il d. m. n. 501 del 1996), mentre l'art. 38, comma 2, lettera *c*), del d.lgs. n. 112 del 1998 ha stabilito che la disciplina di tale materia continua ad essere di competenza dello Stato, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Dunque, anche quando ha proceduto al trasferimento alle Regioni di funzioni in materia di camere di commercio, il legislatore si è sempre preoccupato di garantire che la costituzione dei consigli camerali fosse disciplinata in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale. Ciò si spiega considerando che le camere di commercio, da un lato, sono espressione del sistema delle imprese e, dall'altro, svolgono funzioni che richiedono una disciplina

uniforme; è quindi necessario, per la funzionalità stessa del sistema camerale nel suo complesso, che l'attribuzione dei consiglieri sia effettuata sulla base di omogenei criteri di valutazione del grado di rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali.

Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, non è possibile affermare che, a séguito della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, non sia consentito allo Stato esercitare la potestà legislativa in materia di ordinamento delle camere di commercio. Questa Corte ha infatti più volte affermato, allorché sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, che lo Stato è abilitato ad esercitare anche la potestà legislativa, e ciò pure se tali funzioni amministrative siano riconducibili a materie di competenza legislativa regionale concorrente o residuale (v., tra le altre, le sentenze n. 88 del 2007, n. 383, n. 285, n. 270 e n. 242 del 2005, n. 6 del 2004, n. 303 del 2003).

La Corte ha anche precisato, però, che in simili casi l'intervento statale deve essere, tra l'altro, proporzionato all'esigenza di esercizio unitario a livello statale delle funzioni di cui volta per volta si tratta. Sotto questo profilo, può essere considerato congruo il mantenimento della competenza statale ad emanare — previa intesa con le Regioni — norme relative alle modalità di costituzione dei consigli camerali. È invece eccessivo — in un contesto in cui comunque è la Regione ad esercitare sia la funzione amministrativa relativa alla determinazione del numero dei rappresentanti la cui designazione spetta a ciascuna organizzazione imprenditoriale, sia quella di controllo e di scioglimento dei consigli medesimi in caso di gravi e persistenti violazioni di legge o di impossibilità di normale funzionamento (art. 37, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998) — conservare in capo allo Stato un rimedio amministrativo avverso le determinazioni dell'autorità regionale attuative della disciplina posta a livello nazionale.

In proposito, l'esigenza di uniformità è adeguatamente assicurata, appunto, con la determinazione di criteri di costituzione dei consigli camerali unici su tutto il territorio nazionale, mentre la previsione di un rimedio amministrativo non è essenziale alla realizzazione di quell'obiettivo di necessaria omogeneità. D'altro canto, se, nel caso concreto, l'autorità regionale dovesse violare quei criteri, le organizzazioni imprenditoriali danneggiate avrebbero a disposizione il ricorso all'autorità giurisdizionale.

Alla luce delle considerazioni che precedono, in accoglimento del ricorso, deve essere dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero dello sviluppo economico decidere, ai sensi dell'art. 6 del d.m. n. 501 del 1996, i ricorsi proposti avverso le determinazioni del Presidente della Giunta regionale di cui all'art. 5 del medesimo decreto ministeriale, con la conseguenza che deve essere disposto l'annullamento del decreto del Ministero dello sviluppo economico — Direzione generale per il commercio, le assicurazioni e i servizi 27 febbraio 2007.

Resta assorbito ogni altro profilo di incostituzionalità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al Ministero dello sviluppo economico, decidere, ai sensi dell'art. 6 del decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 24 luglio 1996, n. 501 (Regolamento di attuazione dell'art. 12, comma 3, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, recante riordino delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura), i ricorsi proposti avverso le determinazioni del Presidente della Giunta regionale di cui all'art. 5 del medesimo decreto ministeriale;*

*Annula, per l'effetto, il decreto del Ministero dello sviluppo economico — Direzione generale per il commercio, le assicurazioni e i servizi 27 febbraio 2007, con il quale è stato deciso il ricorso proposto dalla Confcommercio della Provincia di Imperia e dalla Confesercenti della Provincia di Imperia avverso il decreto del Presidente della Regione Liguria 27 ottobre 2006, n. 64.*

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

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* MAZZELLA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 9 novembre 2007.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 375

Ordinanza 5 - 9 novembre 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Emilia-Romagna sull'organizzazione e il funzionamento del servizio sanitario regionale - Disposizioni relative agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) - Ricorso del Governo - Intervenuta sostituzione della norma impugnata - Rinuncia al ricorso seguita dalla accettazione della controparte - Estinzione del processo.**

- Legge Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 29, art. 10, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120, comma secondo; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 25.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 10, commi 2 e 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 29 (Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario regionale), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 25 febbraio 2005, depositato in cancelleria il 7 marzo 2005 ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2005;

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

Udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2007 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi l'avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Anna Maria Miranda per la Regione Emilia-Romagna;

Ritenuto che, con ricorso notificato il 25 febbraio 2005 e depositato il successivo 7 marzo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato tra gli altri, l'art. 10, commi 2 e 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 29 (Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario regionale), per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto violerebbe i principi fondamentali dettati dallo Stato nella materia della tutela della salute, nonché per contrasto con il principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120, secondo comma, della Costituzione;

che, in particolare, l'art. 10, comma 2, il quale prevede che gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) siano organizzati in modo analogo alle Aziende USL, contrasterebbe con l'art. 3, comma 2, del d.lgs. 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), il quale detta una specifica disciplina per l'organizzazione di tali istituti;

che l'art. 10, comma 3, della medesima legge, nell'attribuire il potere di nomina del Presidente del collegio sindacale degli IRCCS alla Regione, contrasterebbe con l'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 288 del 2003 — il quale ne prevede l'elezione ad opera dei sindaci nella prima seduta — in tal modo ledendo l'autonomia dell'organo sindacale;

che, inoltre, nel riconoscere allo Stato la «mera possibilità» di designare due componenti del collegio sindacale, la disposizione censurata violerebbe l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003, il quale «configura come necessaria» la nomina statale, attribuendone la competenza al Ministero della salute e al Ministero dell'economia;

che la disposizione impugnata, nella parte in cui prevede che la nomina del Presidente del Consiglio di indirizzo e verifica e del Direttore scientifico sia effettuata d'intesa tra Stato e Regione, violerebbe il «principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost., con riferimento all'art. 5 del d.lgs. n. 288 del 2003», secondo cui tali nomine spettano al Ministro della salute, sentito il Presidente della Regione, tenuto conto del fatto che tale ultima disposizione avrebbe ricevuto specifica attuazione ad opera dell'Atto d'intesa in data 1° luglio 2004 (in particolare, artt. 2, comma 1 e 3, comma 5);

che, con atto depositato in data 16 marzo 2005, si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna, la quale ha concluso affinché il ricorso sia dichiarato inammissibile e comunque infondato;

che nella successiva memoria in data 22 febbraio 2006, la Regione eccepisce, innanzitutto, la genericità della censura prospettata in relazione all'art. 10, comma 2 dal momento che non sarebbe specificato il dedotto contrasto con la disposizione statale evocata;

che, in ogni caso, l'inammissibilità delle censure conseguirebbe alla irrilevanza del parametro invocato dal momento che la norma regionale si occuperebbe degli IRCCS non trasformati in fondazioni, mentre l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, evocato dallo Stato come parametro interposto, disciplinerebbe soltanto l'organizzazione delle Fondazioni IRCCS, cioè gli Istituti trasformati in fondazioni;

che l'art. 5 del d.lgs. n. 288 del 2003, il quale si occupa degli IRCCS non trasformati, stabilisce che le modalità di organizzazione, gestione ed il funzionamento di tali Istituti è disciplinato con atto di intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e che tale intesa è stata stipulata con atto 1° luglio 2004, n. 2037;

che questa Corte, con sentenza n. 270 del 2005, nel respingere la censura proposta avverso il citato art. 5, oltre ad affermare che «non vi sono dubbi che un atto di intesa non possa produrre una vera e propria fonte normativa», ha negato che la citata disposizione escludesse una potestà legislativa regionale in materia di organizzazione di IRCCS non trasformati;

che la Regione ricorda come l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003 è stato dichiarato illegittimo nella parte in cui indicava chi dovesse designare i membri del consiglio di amministrazione;

che, infine, l'art. 10, comma 2 non contrasterebbe con alcun principio fondamentale, e, anzi, il d.lgs. n. 502 del 1992 accentuerebbe l'analogia tra IRCCS e aziende sanitarie prevedendo, all'art. 4, che gli istituti possano essere costituiti o confermati in aziende ai sensi dell'art. 3 del medesimo decreto e che sino all'emanazione delle disposizioni attuative sugli IRCCS ad essi si applicano le disposizioni previste dal d.lgs. n. 502 del 1992 relative alla dirigenza sanitaria, ai dipartimenti, alla direzione sanitaria e amministrativa aziendale e al collegio di direzione;

che anche la censura prospettata in relazione all'art. 10, comma 3, legge reg. n. 29 del 2004 sarebbe inammissibile per l'inconferenza del parametro interposto evocato, cioè l'art. 4, comma 5, il quale riguarderebbe soltanto le Fondazioni IRCCS e non gli Istituti non trasformati;

che la censura sarebbe comunque infondata in quanto la disposizione statale avrebbe contenuto eccessivamente analitico e dunque, per le ragioni affermate dalla Corte nella sentenza n. 270 del 2005, non potrebbe costituire un limite alla potestà legislativa statale.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 30 del registro ricorsi del 2005, ha impugnato — per quanto qui interessa — l'art. 10, commi 2 e 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 29 (Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario regionale), in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione;

che, successivamente, la norma impugnata è stata interamente sostituita dall'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna 3 marzo 2006, n. 2 (Modifiche all'art. 10 della legge regionale 23 dicembre 2004, n. 29, in materia di istituti di ricovero e cura a carattere scientifico);

che, in data 2 ottobre 2007, l'Avvocatura dello Stato ha depositato atto di rinuncia parziale al ricorso nel quale si dà atto che il Consiglio dei ministri, nella seduta del 1° giugno 2006, ha deliberato di rinunciare all'impugnativa dell'art. 10, commi 2 e 3, della legge reg. n. 29 del 2004, ritenendo che le censure originariamente formulate avverso tali disposizioni siano state superate dalle modifiche normative sopravvenute;

che la Giunta regionale della Regione Emilia-Romagna, nella seduta del 1° ottobre 2007, ha deliberato l'accettazione dell'avvenuta rinuncia;

che, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dalla relativa accettazione della controparte, produce l'effetto di estinguere il processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara estinto il processo.*

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

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 9 novembre 2007.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 376

Ordinanza 5 - 9 novembre 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Appello - Assunzione di prove fuori dalla circoscrizione del tribunale ove ha sede la Corte di appello - Impossibilità di delega ad un giudice monocratico, alla luce del principio di trattazione collegiale della causa - Denunciata irragionevolezza, nonché ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina delle rogatorie internazionali e violazione del principio della ragionevole durata del processo - Esclusione - Esercizio non irragionevole della discrezionalità del legislatore - Manifesta infondatezza della questione.**

- Cod. proc. civ., art. 350.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 350 del codice di procedura civile, promosso con ordinanza del 26 settembre 2006 dalla Corte d'appello di Venezia nel procedimento civile vertente tra Udilla Povegliano, vedova Dal Col Colladon ed altra, da un lato, e la Unicredit Banca S.p.A., la CreditRas Vita S.p.A. e Nardone Massimo dall'altro, iscritta al n. 208 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2007;

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

Udito nella Camera di consiglio del 10 ottobre 2007 il giudice relatore Luigi Mazzella;

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 26 settembre 2006, la Corte di appello di Venezia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 350 del codice di procedura civile, nella parte in cui non ammette nel giudizio di appello la delega al giudice monocratico dell'assunzione di prove al di fuori della circoscrizione del tribunale ove ha sede la Corte di appello;

che, riferisce la Corte rimettente, con altra, precedente ordinanza essa aveva ammesso consulenza tecnica d'ufficio, nonché interrogatorio formale e prove per testimoni, da assumersi nella circoscrizione dei Tribunali di Bologna, Milano, Pordenone e Treviso, a seconda del luogo di residenza di soggetti da sentire, delegando a tal fine i tribunali territorialmente competenti ai sensi dell'art. 203, cod. proc. civ.;

che, riferisce sempre la rimettente, con istanza di revoca di tale ordinanza, una delle parti in giudizio aveva eccepito, tra l'altro, la nullità del provvedimento di delega, affermando che la Corte di appello dovrebbe operare sempre collegialmente, ai sensi dell'art. 350 cod. proc. civ., e che tale nullità, derivando da un vizio relativo alla costituzione del giudice, doveva considerarsi assoluta e rilevabile d'ufficio;

che, con nota depositata il 31 marzo 2006, un'altra parte del medesimo giudizio si era riservata di far valere in séguito le stesse nullità;

che pertanto, secondo la Corte rimettente, la questione sollevata deve ritenersi rilevante, giacché il proseguimento del processo sarebbe sempre sottoposto alla «mina vagante della nullità con rinvio da pronunciarsi anche in Cassazione»;

che, in punto di non manifesta infondatezza, la Corte rimettente osserva che, con la riforma dell'art. 350 cod. proc. civ., il legislatore ha optato per un regime di integrale collegialità dell'appello, per cui sussisterebbe nel nostro vigente ordinamento una incompatibilità fra giudizio di appello e potere di delega, e ciò sia per ragioni «verticali», connesse al rapporto «gerarchico» tra giudice di appello e giudice di grado inferiore, il quale non potrebbe essere investito della stessa funzione esercitata dal giudice della corte di appello, sia per ragioni «funzionali», non essendo sostituibile un collegio di appello con un giudice monocratico;

che, prosegue la Corte di Venezia, costituirebbe ormai diritto vivente l'interpretazione consolidata della Cassazione, secondo cui la violazione dell'art. 350 cod. proc. civ. non si traduce automaticamente in un vizio di costituzione del giudice ai sensi dell'art. 158 cod. proc. civ. e non comporta nullità alcuna, quando l'attività svolta dal giudice monocratico, su delega del giudice d'appello, abbia rilievo meramente ordinatorio, mentre sussiste la nullità se il giudice delegato svolge attività istruttoria che implica funzioni valutative (vengono richiamate le sentenze della Corte di cassazione 7 febbraio 2001, n. 1731, 19 settembre 2003, n. 13894, 24 agosto 2004, n. 16720);

che, pertanto, secondo il giudice *a quo* alla stregua di tale interpretazione, l'istanza di revoca della predetta ordinanza di delega dovrebbe essere accolta, e si dovrebbe concludere nel senso che la delega per assumere testimoni o parti residenti può essere disposta solo se gli stessi vengano assunti da un collegio, in quanto il giudice delegato che interroga le parti o i testi svolge funzioni, se non decisorie, certamente valutative (basti pensare alla risoluzione degli incidenti relativi alla prova: art. 205 cod. proc. civ.); che analogamente funzioni valutative vengono svolte nella delega della consulenza tecnica d'ufficio (basti pensare alle questioni sorte durante le indagini del consulente: art. 92 disposizioni di attuazione cod. proc. civ.);

che, tuttavia, la Corte rimettente afferma che una interpretazione siffatta — squisitamente formalistica — sarebbe in contrasto con l'art. 3, Cost., «sotto il profilo della irragionevolezza delle conclusioni», nonché con il principio del giusto processo di cui all'art. 111 della Costituzione;

che, al riguardo, il giudice *a quo* afferma che, se per un verso l'attribuzione delle competenze rientra nella sfera delle scelte discrezionali del legislatore, il quale nella sua ampia discrezionalità non è tenuto ad uniformare i diversi riti, per altro verso dette scelte devono essere esercitate sulla base di criteri non irragionevoli (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2000);

che, in particolare, la norma sarebbe del tutto irragionevole, prevedendo che se il teste risiede a Milano debba essere sentito dal collegio veneto, mentre se abita a Vienna ben può essere sentito, per conto della stessa corte, da un ufficio monocratico;

che in tal modo, secondo il rimettente, verrebbe a crearsi una illegittima disparità di trattamento fra situazioni omogenee, una discrasia nel sistema, non essendovi una logica ratio per affermare che il teste in Italia deve essere sentito sempre collegialmente e all'estero possa essere sentito anche da un giudice monocratico;

che, secondo la Corte rimettente, una simile interpretazione, meramente formalistica, comportando una riduzione della produttività dei giudici, contribuirebbe in concreto ad allungare i tempi della giustizia, in violazione del principio costituzionale di cui all'art. 111, secondo comma, Cost.;

che il principio di collegialità della trattazione dell'appello, se inteso come riferito anche alla raccolta di prove al di fuori della circoscrizione, si porrebbe altresì in contrasto con il diritto dei testimoni e delle parti di essere sentiti nel tribunale (edificio) nella cui circoscrizione essi risiedono, come sarebbe confermato dall'art. 203, primo comma, cod. proc. civ., ove è previsto che sia eventualmente il giudice a trasferirsi; dall'art. 255, secondo comma, dello stesso codice, ove è previsto che, se il teste si trova nell'impossibilità di presentarsi, è il giudice a trasferirsi; dall'art. 232, secondo comma, cod. proc. civ., ove è previsto che il giudice riconosca alla parte il diritto ad essere sentito fuori della sede giudiziaria; diritto, quello del cittadino di essere sentito nella circoscrizione di tribunale ove egli risiede, che rientrerebbe «sotto l'ala protettrice della Costituzione»;

che, poiché nel caso sottoposto al suo esame non potrebbe neppure ipotizzarsi il trasferimento della Corte di appello nei luoghi di residenza dei testi, non essendo stata avanzata la concorde istanza delle parti, richiesta dall'art. 203, cod. proc. civ., si dovrebbero obbligare tutti i testi a recarsi a Venezia, in violazione di tale diritto costituzionale;

che la soluzione ipotizzabile in via alternativa, consistente nella delega a un giudice collegiale territorialmente competente, comporterebbe ugualmente l'inconveniente di dover impegnare ben tre giudici — distogliendone due dalle loro normali attività, in violazione di ogni principio di ragionevole durata di tutti i processi (art. 111 Cost.) — per soddisfare esigenze meramente formali delle parti;

che, secondo il rimettente, ciò che rileva non è tanto l'assunzione, ma la valutazione finale dei testi, proprio come precisato dalla Corte di Cassazione (viene richiamata la sentenza delle sezioni unite 19 giugno 1996, n. 5629), quando ha riconosciuto delegabile ad un solo membro del collegio l'attività istruttoria nel rito camerale;

che, a giudizio della Corte rimettente, la mancanza della qualifica di giudice di appello del giudice monocratico eventualmente delegato non potrebbe comportare una minore idoneità di quest'ultimo, dato che la delega conferisce al giudice delegato gli stessi poteri del giudice delegante, sì che il giudice di grado inferiore verrebbe equiparato in tutto e per tutto al giudice con funzione d'appello;

che, conclusivamente, il rimettente, pur non ignorando il principio per cui non si dichiara costituzionalmente illegittima una norma perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali, ritiene che nel caso di specie il consolidato indirizzo della Corte di cassazione (seppur perfettamente conforme alla volontà del legislatore che ha effettivamente pensato all'integrale collegialità dell'appello) non consenta di dare agli artt. 203, 350 e 359, cod. proc. civ. un'interpretazione rispettosa dei principi di cui agli artt. 3 e 11, Cost;

che, in subordine, secondo la Corte di appello di Venezia, essendo consentita dal testo e dalla *ratio* della disposizione censurata un'interpretazione diversa da quella corrente e tale da superare il denunciato contrasto con gli artt. 3 e 111 della Costituzione, la Corte dovrebbe almeno affermare che non sussiste il paventato vizio di incostituzionalità perché gli artt. 203, 350 e 359 cod. proc. civ., andrebbero interpretati nel senso che spetta all'organo collegiale la piena valutazione sull'ammissibilità e rilevanza delle prove, ma non la loro mera assunzione, che può essere delegata ad altro giudice, anche monocratico, che ha competenza territoriale sul luogo di residenza del cittadino che deve essere sentito, mentre la sola raccolta degli elementi probatori dovrà essere nuovamente rimessa all'organo collegiale per la loro definitiva valutazione;

che, con memoria depositata il 30 aprile 2007, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata «inammissibile perché manifestamente infondata» e, in subordine, perché la stessa sia dichiarata infondata;

che l'Avvocatura erariale, dopo aver ricordato che, secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità, l'art. 350 impone di procedere collegialmente a tutte le attività valutative di competenza del giudice di appello, tra cui quelle relative all'assunzione delle prove (a tale fine richiama le sentenze della Corte di cassazione, n. 18917 del 2004, n. 13894 del 2003, n. 1731 del 2001) osserva, da un lato, che la scelta di privilegiare la regola della collegialità in appello costituisce espressione della discrezionalità del legislatore, esercitata nel caso in modo

non irrazionale in vista di una maggiore ponderazione delle decisioni nei gradi di giudizio successivi al primo, e sottolinea, dall'altro, la disomogeneità dei *tertia comparationis* scelti dalla rimettente, rispetto all'ipotesi della prova delegata in appello.

Considerato che la Corte di appello di Venezia dubita, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 350 cod. proc. civ., nella parte in cui tale norma non consentirebbe nel giudizio di appello la delega a un giudice monocratico dell'assunzione di prove al di fuori della circoscrizione del tribunale ove ha sede la Corte di appello;

che, in altri termini, la Corte rimettente ritiene che, nel vigente sistema processuale, il principio di collegialità della trattazione dell'appello non permette che l'attività di assunzione dei mezzi di prova ammessi possa essere delegata, in base al disposto dell'art. 203 cod. proc. civ., dal collegio ad un giudice monocratico;

che — a prescindere da ogni rilievo sulla fondatezza di tale interpretazione dell'art. 203, in correlazione agli artt. 350 e 356, cod. proc. civ. — la questione di legittimità costituzionale proposta dal giudice rimettente, nei termini in cui è sollevata, è manifestamente infondata;

che, infatti, con l'invocata pronuncia il giudice rimettente chiede a questa Corte di intervenire sulla disciplina del processo civile, per la quale la Costituzione non impone al legislatore ordinario un modello unico, lasciandogli la più ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, con il solo limite della non irragionevolezza (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 383 e 327 del 2007);

che, per affermare l'irragionevolezza della norma, il giudice rimettente muove da considerazioni che, facendo riferimento a meri inconvenienti di fatto, assumono il carattere di rilievi di opportunità, estranei al controllo della legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 228 del 1998; ordinanza n. 410 del 2005);

che la lesione del principio di uguaglianza non può essere desunta neppure dalla asserita disparità di trattamento rispetto all'ipotesi della rogatoria internazionale, a causa della disomogeneità dei *tertia comparationis* indicati dal rimettente, non potendo certo paragonarsi la fattispecie sottoposta al suo esame, in cui le prove sono da assumere all'interno dello Stato, a quella della prova da assumersi nella giurisdizione di altro Stato;

che, d'altra parte, neppure può ritenersi pertinente il richiamo all'art. 111 della Costituzione e al principio di ragionevole durata del processo, perché, in astratto, il sistema dell'assunzione diretta da parte della corte d'appello non comporterebbe necessariamente un maggiore dispendio di energie processuali e, soprattutto, di tempo.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 350 del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, dalla Corte di Appello di Venezia con l'ordinanza in epigrafe.*

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

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* MAZZELLA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 9 novembre 2007.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 377

Ordinanza 5 - 9 novembre 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Compilazione della cartella di pagamento - Obbligo imposto ai concessionari della riscossione di indicare il nominativo del responsabile del procedimento - Lamentata violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Esclusione - Manifesta infondatezza.**

- Legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 7, comma 2, lettera *a*).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 97.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, lettera *a*), della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), promosso con ordinanza dell'11 gennaio 2006 dalla Commissione tributaria regionale del Veneto sul ricorso proposto da Giuseppe Faedo contro il comune di Chiampo ed altro, iscritta al n. 363 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2007;

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

Udito nella Camera di consiglio del 10 ottobre 2007 il giudice relatore Sabino Cassese;

Ritenuto che la Commissione tributaria regionale di Venezia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, lettera *a*), della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente) (erroneamente indicata, nel dispositivo dell'ordinanza di remessione, con il n. 112), nella parte in cui prevede che gli atti dei concessionari della riscossione «devono tassativamente indicare» — fra l'altro — il responsabile del procedimento, in riferimento agli articoli 3, primo comma, e 97 della Costituzione;

che la questione è insorta nel giudizio d'appello avverso la decisione della Commissione tributaria provinciale di Vicenza, che aveva respinto il ricorso di Giuseppe Faedo avverso la cartella di pagamento (notificata l'8 maggio 2003) relativa all'iscrizione a ruolo dell'I.C.I. dovuta al comune di Chiampo;

che, ad avviso della Commissione regionale remittente, la questione di costituzionalità è rilevante ai fini del decidere, dal momento che, in caso di dichiarazione di incostituzionalità, essa «dovrebbe accogliere l'appello, con assorbimento di ogni altra censura»;

che, osserva il remittente, l'art. 7 della legge n. 212 del 2000 (come, del resto, l'intero statuto dei diritti del contribuente) si colloca sulla scia della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e ciò spiega «come mai siano stati obbligati a seguire le regole sul procedimento non solo gli uffici dell'amministrazione finanziaria in senso stretto, ma anche, in un ambito garantistico, gli enti preposti alla riscossione»;

che, tuttavia, prosegue il remittente, disposizioni come quella censurata «si attagliano bene all'attività procedimentale che gli uffici della pubblica amministrazione in senso proprio sono tenuti a svolgere al fine di emettere un provvedimento destinato ad incidere nella sfera giuridica del destinatario, mentre, al contrario, l'attività svolta dai concessionari della riscossione al fine di formare la cartella non pare configurabile come un vero e proprio procedimento (tali attività, invero, non sono aperte alla partecipazione; non si mettono a confronto interessi pubblici fra loro, e con quelli privati di cui sono portatori i contribuenti; non vi è alcun margine di apprezzamento da parte degli uffici, etc.)»;

che, secondo il remittente, l'attività dei concessionari può dar luogo, tutt'al più, a «procedimenti di massa», «caratterizzati in modo pressoché assoluto dall'elemento tecnico organizzativo e dall'uniformità delle operazioni», trattandosi di «trasfondere il contenuto dei ruoli ricevuti dall'Agenzia delle entrate in singole cartelle destinate individualmente ai contribuenti, senza alcuna possibilità di apprezzamento, tanto più di natura discrezionale»;

che, pertanto, conclude il remittente, sembra eccessivo e poco utile addossare ai concessionari obblighi che appaiono «fini a se stessi, anche considerato che sulle cartelle figura l'avvertenza che si possono chiedere informazioni sul contenuto della cartella stessa»; ragion per cui l'art. 7, comma 2, lettera a), ultima parte, contrasta, per un verso, con l'art. 3, primo comma, Cost., poiché tratta in maniera simile attività e situazioni sicuramente diverse, quali sono quelle ascrivibili all'amministrazione finanziaria e quelle, invece, di competenza del concessionario e, per altro verso, «con l'art. 97 Cost. e con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione ivi stabilito, nonché con l'art. 1 della legge n. 241 del 1990, che ne costituisce sviluppo, laddove sancisce che l'attività della pubblica amministrazione è ispirata al principio [*recte*: ai principi] di efficienza, economicità ed efficacia»;

che si è costituita, per la Presidenza del Consiglio dei ministri, l'Avvocatura generale dello Stato, eccependo che la questione sollevata sarebbe inammissibile per difetto assoluto di rilevanza;

che, secondo l'Avvocatura, l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità della norma raggiungerebbe l'effetto contrario a quello indicato dal giudice *a quo* (l'accoglimento dell'appello), giacché, facendo venir meno l'obbligo di indicare il responsabile del procedimento, comporterebbe che la mancanza o l'insufficienza di tale indicazione non sarebbe più oggetto di «un dovere sanzionabile con la declaratoria di illegittimità» della cartella di pagamento.

Considerato che il giudizio principale ha ad oggetto la legittimità o meno della cartella di pagamento, in quanto — secondo uno dei motivi di ricorso proposti dal ricorrente — essa non conterrebbe l'indicazione, obbligatoria per legge, del «responsabile del procedimento» (da intendere come il responsabile del procedimento che mette capo all'esattore, e non del procedimento, culminante nella consegna del ruolo all'esattore, che si svolge presso l'amministrazione finanziaria);

che — a prescindere dalla circostanza che l'eventuale declaratoria di incostituzionalità del censurato art. 7 della legge n. 212 del 2000 comporterebbe il rigetto e non, come sostiene il remittente, l'accoglimento del motivo di appello proposto dal contribuente (atteso che verrebbe meno l'obbligo di indicare, nella cartella di pagamento, il responsabile del procedimento) — la questione è manifestamente infondata;

che, infatti, ogni provvedimento amministrativo è il risultato di un procedimento, sia pure il più scarno ed elementare, richiedendo, quanto meno, atti di notificazione e di pubblicità;

che l'art. 7 della legge n. 212 del 2000 si applica ai procedimenti tributari (oltre che dell'amministrazione finanziaria) dei concessionari della riscossione, in quanto soggetti privati cui compete l'esercizio di funzioni pubbliche, e che tali procedimenti comprendono sia quelli che il giudice *a quo* definisce come «procedimenti di massa» (che culminano, cioè, in provvedimenti di contenuto omogeneo o standardizzato nei confronti di innumerevoli destinatari), sia quelli di natura non discrezionale;

che l'obbligo imposto ai concessionari di indicare nelle cartelle di pagamento il responsabile del procedimento, lungi dall'essere un inutile adempimento, ha lo scopo di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa, la piena informazione del cittadino (anche ai fini di eventuali azioni nei confronti del responsabile) e la garanzia del diritto di difesa, che sono altrettanti aspetti del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione predicati dall'art. 97, primo comma, Cost. (si veda, ora, l'art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990, come modificato dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa»);

che, del resto, fin da epoca precedente l'entrata in vigore della legge n. 212 del 2000, recante lo statuto dei diritti del contribuente, la Corte ha ritenuto l'applicabilità ai procedimenti tributari della legge generale sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990 (ordinanza n. 117 del 2000, relativa all'obbligo di motivazione della cartella di pagamento).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, lettera a), della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), sollevata dalla Commissione tributaria regionale di Venezia, in riferimento agli articoli 3, primo comma, e 97 della Costituzione, con l'ordinanza in epigrafe.*

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

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* CASSESE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 9 novembre 2007.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

07C1295

---

**ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

---

N. 42

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 ottobre 2007*  
(della Provincia autonoma di Trento)

**Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Medici del servizio pubblico - Attività libero professionale intramuraria - Acquisizione di spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari - Acquisto, locazione, stipula di convenzioni, previo parere vincolante del Collegio di direzione o di una commissione paritetica a livello aziendale - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata limitazione, attraverso norme di dettaglio, della potestà di autonoma disciplina del servizio pubblico da parte della Provincia, in relazione alla materia dell'organizzazione degli enti provinciali e alla materia della tutela della salute, limitazione della funzione amministrativa provinciale.**

- Legge 3 agosto 2007, n. 120, art. 1, comma 4, primo periodo.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 1.

**Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Medici del servizio pubblico - Attività libero professionale intramuraria - Acquisizione di spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari - Ricorso a convenzioni - Limiti e termini - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata limitazione, attraverso norme di dettaglio, della potestà di autonoma disciplina del servizio pubblico da parte della Provincia, in relazione alla materia dell'organizzazione degli enti provinciali e alla materia della tutela della salute, limitazione della funzione amministrativa provinciale.**

- Legge 3 agosto 2007, n. 120, art. 1, comma 10.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 1.

**Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Medici del servizio pubblico - Attività libero professionale intramuraria - Garanzia di corretto esercizio nel rispetto di modalità indicate - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata limitazione, attraverso norme di dettaglio, della potestà di autonoma disciplina del servizio pubblico da parte della Provincia in relazione alla materia della tutela della salute.**

- Legge 3 agosto 2007, n. 120, art. 1, comma 4, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Medici del servizio pubblico - Attività libero professionale intramuraria - Piano aziendale concernente i volumi di attività istituzionale e di attività libero-professionale intramuraria - Pubblicità ed informazione - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata limitazione, attraverso norme di dettaglio, della potestà di autonoma disciplina del servizio pubblico da parte della Provincia in relazione alla materia della tutela della salute.**

- Legge 3 agosto 2007, n. 120, art. 1, comma 5, secondo periodo escluso il primo inciso, e terzo periodo.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Medici del servizio pubblico - Attività libero professionale intramuraria - Piano aziendale concernente i volumi di attività istituzionale e di attività libero-professionale intramuraria - Procedura di approvazione e consenso ministeriale - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata limitazione, attraverso norme di dettaglio, della potestà di autonoma disciplina del servizio pubblico da parte della Provincia in relazione alla materia della tutela della salute, limitazione della funzione amministrativa provinciale, contrasto con le regole sulle fonti.**

- Legge 3 agosto 2007, n. 120, art. 1, comma 6.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4.

**Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Medici del servizio pubblico - Attività libero professionale intramuraria - Esercizio di poteri sostitutivi e destituzione per grave inadempienza dei direttori generali delle aziende, policlinici ed istituti, da parte della Provincia e dello Stato - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata limitazione, attraverso norme di dettaglio, della potestà di autonoma disciplina del servizio pubblico da parte della Provincia in relazione alla materia della tutela della salute, limitazione della funzione amministrativa provinciale.**

- Legge 3 agosto 2007, n. 120, art. 1, comma 7, primo e quarto periodo.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, 118 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 16; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, artt. 1, 2 e 3; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8.

**Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Medici del servizio pubblico - Attività libero professionale intramuraria - Attribuzione al Collegio di direzione o alla Commissione paritetica di sanitari del compito di dirimere le vertenze dei dirigenti sanitari - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata limitazione, attraverso norme di dettaglio, della potestà di autonoma disciplina del servizio pubblico da parte della Provincia in relazione alla materia dell'organizzazione degli enti provinciali e alla materia della tutela della salute.**

- Legge 3 agosto 2007, n. 120, art. 1, comma 11.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 1.

Ricorso della Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente della Giunta provinciale *pro tempore* Lorenzo Dellai, autorizzato con deliberazione della giunta provinciale 28 settembre 2007, n. 2114 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 26808 del 1° ottobre 2007 (doc. 2), rogata dal dott. Tommaso Sussarellu, ufficiale rogante della provincia, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, dall'avv. Nicolò Pedrazzoli dell'Avvocatura della Provincia di Trento e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma nello studio di questi in via Confalonieri, 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 3 agosto 2007, n. 120 recante «Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 181 del 6 agosto 2007, limitatamente all'articolo 1, commi 4, 5, 6, 7, primo e quarto periodo, 10 e 11, per violazione: dell'articolo 8, n. 1), dell'articolo 9, n. 10), e dell'articolo 16 dello Statuto di autonomia di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670; delle relative norme d'attuazione, in particolare del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, del d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197, dell'articolo 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 e degli articoli 2 e 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; degli articoli 117, 118 e 120 della Costituzione in connessione con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nei modi e per i profili di seguito illustrati.

#### F A T T O

La presente controversia ha ad oggetto talune disposizioni statali in materia di attività libero professionale intramuraria, recate dalla legge n. 120 del 2007.

Conviene ricordare, con riferimento all'oggetto della controversia, che la Provincia autonoma di Trento è dotata di competenza legislativa concorrente in materia di «igiene e sanità, compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera», ai sensi dell'art. 9, numero 10), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e degli articoli 8, n. 1, e di potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto». Nelle medesime materie, la provincia è titolare delle correlative potestà amministrative, in virtù dell'art. 16 Statuto. Converrà anche ricordare che la Provincia di Trento finanzia il servizio sanitario nell'ambito della propria finanza, senza ricorso al fondo sanitario nazionale.

Le norme statutarie ora citate sono state attuate dal d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme d'attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), il cui art. 2, secondo comma, statuisce che «alle Province competono in particolare le potestà legislative ed amministrative attinenti al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni e degli enti sanitari», e che «nell'esercizio di tali potestà esse devono garantire l'erogazione di prestazioni di assistenza igienico-sanitaria ed ospedaliera non inferiori agli standards minimi previsti dalla normativa nazionale e comunitaria». Il comma 3 aggiunge che «le competenze provinciali relative allo stato giuridico ed economico del personale addetto alle istituzioni ed enti di cui al secondo comma sono esercitate nei limiti previsti dallo statuto».

L'art. 3 d.P.R. n. 474/1975 tiene ferma la competenza statale per determinate funzioni, tra le quali non rientrano quelle di organizzazione della libera professione intramuraria.

La Provincia di Trento ha recepito, con l'articolo 51 della legge provinciale 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999), la normativa statale nella materia di cui si tratta stabilendo che «per la disciplina dell'attività libero professionale dei dirigenti del ruolo sanitario trovano applicazione, con la decorrenza fissata dalla normativa statale, le disposizioni di cui all'articolo 72, commi da 4 a 8 nonché 11 e 12, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo)».

Successivamente la disciplina di fonte legislativa provinciale è stata abrogata e integralmente sostituita dall'articolo 32 (Disposizioni concernenti l'esercizio dell'attività professionale dei dirigenti del ruolo sanitario) della legge provinciale 10 febbraio 2005, n. 1.

Con deliberazioni della Giunta provinciale n. 1662 del 27 febbraio 1998, n. 3334 del 2000 e, da ultimo, n. 1758 del 1° settembre 2006 sono state assunte direttive per disciplinare l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria da parte del personale della dirigenza del ruolo sanitario dipendente dall'Azienda provinciale per i servizi sanitari. Con tali atti sono state anche disciplinate le modalità dell'attività libero-professionale intramuraria.

Con la deliberazione n. 646 del 23 marzo 2001 la giunta provinciale ha approvato un programma per la realizzazione di strutture sanitarie destinate allo svolgimento della libera professione intramuraria.

La provincia dispone dunque di una propria compiuta disciplina delle attività di libera professione intramuraria svolta dai medici del servizio pubblico.

Nella materia interviene ora la legge 3 agosto 2007, n. 120, Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria.

L'art. 1, contiene in primo luogo talune disposizioni che non costituiscono oggetto del presente ricorso. Tra esse, in particolare, quella del comma 2, che proroga il regime previgente, e venuto a scadenza il 31 luglio 2007, per il periodo in cui non siano ancora state realizzate le strutture necessarie all'esercizio della professione intramuraria.

In questo contesto lo stesso comma 2 stabilisce che, «entro il termine di diciotto mesi a decorrere dalla data del 31 luglio 2007 ..., le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano procedono all'individuazione e all'attuazione delle misure dirette ad assicurare, in accordo con le organizzazioni sindacali delle categorie interessate e nel rispetto delle vigenti disposizioni contrattuali, il definitivo passaggio al regime ordinario del sistema dell'attività libero-professionale intramuraria della dirigenza sanitaria, medica e veterinaria del Servizio sanitario nazionale e del personale universitario di cui all'articolo 102 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382». Anche tale disposizione non costituisce oggetto di ricorso.

Costituisce oggetto di ricorso, invece, il successivo comma 4, il quale dispone (primo periodo) che «tra le misure di cui al comma 2 può essere prevista, ove ne sia adeguatamente dimostrata la necessità e nell'ambito delle risorse disponibili, l'acquisizione di spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari, per l'esercizio di attività sia istituzionali sia in regime di libera professione intramuraria, i quali corrispondano ai criteri di congruità e idoneità per l'esercizio delle attività medesime, tramite l'acquisto, la locazione, la stipula di convenzioni, previo parere vincolante da parte del Collegio di direzione di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, o, qualora esso non sia costituito, di una commissione paritetica di sanitari che esercitano l'attività libero-professionale intramuraria, costituita a livello aziendale». Infatti tale norma, pur avendo contenuto facoltizzante, pone anche limitazioni che la provincia reputa illegittime all'esercizio di tali facoltà.

In connessione con il comma è anche impugnato il comma 10, ai sensi del quale «le convenzioni di cui al comma 4, primo periodo, sono autorizzate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano per il periodo necessario al completamento, da parte delle aziende, policlinici o istituti interessati, degli interventi strutturali necessari ad assicurare l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, primo periodo».

Inoltre, lo stesso comma 4 stabilisce che, «in ogni caso, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano devono garantire» che le strutture sanitarie «gestiscano, con integrale responsabilità propria, l'attività libero-professionale intramuraria, al fine di assicurarne il corretto esercizio, in particolare nel rispetto delle ...modalità» di seguito indicate, che attengono al «servizio di prenotazione delle prestazioni» e al volume di queste (lett. *a*), alla «riscossione degli onorari relativi alle prestazioni erogate» (lett. *b*), al tariffario (lett. *c*), al «monitoraggio aziendale dei tempi di attesa delle prestazioni erogate nell'ambito dell'attività istituzionale» (lett. *d*), alla «prevenzione delle situazioni che determinano l'insorgenza di un conflitto di interessi o di forme di concorrenza sleale» (lett. *e*), ai «provvedimenti per assicurare che nell'attività libero-professionale intramuraria ... siano

rispettate le prescrizioni di cui alle lettere *a*), *b*) e *e*) del presente comma» (lett. *f*), al «progressivo allineamento dei tempi di erogazione delle prestazioni nell'ambito dell'attività istituzionale ai tempi medi di quelle rese in regime di libera professione intramuraria» (lett. *g*). Anche tali modalità costituiscono vincoli che la provincia ritiene ledano la propria potestà di autonoma disciplina del servizio pubblico.

Costituiscono pure oggetto di impugnazione i commi 5 e 6, che disciplinano il piano aziendale. Il comma 5 dispone che ogni struttura sanitaria «predispone un piano aziendale, concernente, con riferimento alle singole unità operative, i volumi di attività istituzionale e di attività libero-professionale intramuraria», e che le medesime strutture «assicurano adeguata pubblicità ed informazione relativamente ai piani, con riferimento, in particolare, alla loro esposizione nell'ambito delle proprie strutture ospedaliere ed all'informazione nei confronti delle associazioni degli utenti, sentito il parere del Collegio di direzione» di cui all'articolo 17 d.lgs. n. 502/1992 o, qualora esso non sia costituito, della commissione paritetica di sanitari di cui all'art. 1, comma 4, legge n. 120/2007. Tali informazioni «devono in particolare riguardare le condizioni di esercizio dell'attività istituzionale e di quella libero-professionale intramuraria, nonché i criteri che regolano l'erogazione delle prestazioni e le priorità di accesso».

Il comma 6 regola minuziosamente la procedura di approvazione del piano, subordinandone altresì l'efficacia al consenso ministeriale. Esso statuisce in particolare che «i piani sono presentati alla regione o provincia autonoma competente, in fase di prima applicazione, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e, successivamente, entro un limite massimo di tre anni dall'approvazione del piano precedente»; che la regione o provincia autonoma «approva il piano, o richiede variazioni o chiarimenti, entro sessanta giorni dalla presentazione» e che, «in caso di richiesta di variazioni o chiarimenti, essi sono presentati entro sessanta giorni dalla richiesta medesima ed esaminati dalla regione o provincia autonoma entro i successivi sessanta giorni»; infine che, «subito dopo l'approvazione, la regione o provincia autonoma trasmette il piano al Ministero della salute» e che, «decorsi sessanta giorni dalla trasmissione, in assenza di osservazioni da parte del Ministero della salute, i piani si intendono operativi».

È ancora impugnato il comma 7, che prevede e regola l'esercizio del potere sostitutivo, sia della Provincia che dello Stato. Con tale comma si stabilisce in primo luogo che «le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano il rispetto delle previsioni di cui ai commi 1, 2, 4, 5 e 6 anche mediante l'esercizio di poteri sostitutivi e la destituzione, nell'ipotesi di grave inadempienza, dei direttori generali delle aziende, policlinici ed istituti di cui al comma 5» (primo periodo).

La stessa disposizione, poi, stabilisce che «il Governo esercita i poteri sostitutivi in caso di inadempimento da parte delle regioni o delle province autonome, ai sensi e secondo la procedura di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche con riferimento alla destituzione di cui al primo periodo del presente comma» (quarto periodo).

È infine impugnato il comma 11, che direttamente affida al Collegio di direzione di cui all'articolo 17, d.lgs. n. 502/1992 «o, qualora esso non sia costituito, alla commissione paritetica di sanitari di cui al comma 4 del presente articolo» il compito «di dirimere le vertenze dei dirigenti sanitari in ordine all'attività libero-professionale intramuraria».

Ad avviso della ricorrente provincia, l'articolo 1, commi 4, 5, 6, 7, primo e quarto periodo, 10 e 11 risultano costituzionalmente illegittimi e lesivi delle proprie prerogative costituzionali per le seguenti ragioni di

## D I R I T T O

### 1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4.*

Come ora illustrato l'articolo 1, comma 4, ammette — nel primo periodo — la facoltà di acquisire spazi ambulatoriali esterni alle strutture sanitarie, ma subordinatamente al rispetto di limiti e condizioni procedurali definiti nella legge statale. In particolare, la possibilità di acquisire spazi ambulatoriali esterni deve essere esercitata «tramite l'acquisto, la locazione, la stipula di convenzioni» e «previo parere vincolante da parte del Collegio di direzione di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, o, qualora esso non sia costituito, di una commissione paritetica di sanitari che esercitano l'attività libero-professionale intramuraria, costituita a livello aziendale».

Il comma 4, primo periodo, dunque, si rivolge anche alle province autonome (come risulta dal rinvio al comma 2) e detta norme dettagliate sugli strumenti giuridici e sulla procedura con cui esse possono acquisire spazi ambulatoriali esterni per l'esercizio delle attività sia istituzionali sia di libera professione intramuraria. In questo modo — sotto l'apparenza di una norma che autorizza ... ciò che in ogni caso le regioni avrebbero potuto e dovuto

fare — lo Stato comprime la facoltà di scelta della provincia e la assoggetta addirittura al parere vincolante del Collegio di direzione o della «commissione paritetica di sanitari» prevista in termini non proprio chiari nella stessa disposizione.

Per il suo carattere dettagliato, la norma risulta lesiva delle competenze provinciali sia qualora si assuma a punto di riferimento la materia dell'organizzazione degli enti provinciali — tra i quali rientra l'azienda sanitaria — nella quale la provincia ha potestà primaria, sia qualora si assuma a riferimento la materia della sanità. A tal proposito, sia consentito ricordare che codesta Corte ha affermato che «la competenza legislativa concorrente concernente la “tutela della salute” (art. 117, terzo comma, della Costituzione) è “assai più ampia” rispetto a quella precedente dell’“assistenza ospedaliera” (sentenze numeri 134 del 2006 e 270 del 2005), ed esprime “l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina” (sentenza n. 282 del 2002)»; e con la sentenza n. 162/2007 codesta Corte ha statuito che «ciò comporta che, anche in riferimento alle attribuzioni proprie delle province autonome, l'applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 trovi fondamento nella maggiore estensione della “tutela della salute” rispetto alle corrispondenti competenze statutarie in materia sanitaria» (punto 9.3 *Diritto*).

La stessa sent. n. 162/2007 ha annullato una norma funzionalmente simile (ma con contenuto più lieve) a quella sul parere vincolante del Collegio di direzione o della commissione paritetica. È stato, infatti, considerato illegittimo un vincolo procedurale (consistente nella necessità di sentire «le associazioni a difesa dei consumatori e degli utenti»: art. 1, comma 282, secondo periodo, legge n. 266/2005) nella adozione — da parte delle province autonome — di disposizioni finalizzate a regolare i casi di sospensione dell'erogazione delle prestazioni sanitarie attinenti ai LEA (punto 10 del *Diritto*).

Ora, se era illegittimo quel vincolo procedurale (considerando la disciplina «marcatamente dettagliata») benché nella materia vi fossero profili di competenza esclusiva statale (i livelli essenziali delle prestazioni), pare che *a fortiori* vada considerato illegittimo un vincolo posto da una norma dettagliata statale in materia concorrente. Ad avviso della provincia, poi, in questo caso la norma deve ricondursi alla materia della organizzazione degli enti paraprovinciali, quali sono le strutture sanitarie (art. 8, n. 1, Statuto), e dunque considerarsi lesiva della potestà primaria della provincia: infatti, l'art. 1, comma 4, primo periodo, ha carattere prettamente organizzativo, riguardando le modalità (giuridiche e procedurali) con cui si possono acquisire spazi ambulatoriali esterni.

Né si dica che l'interferenza statale è giustificata dall'art. 17, comma 1, d.lgs. n. 502/1992, in base al quale «in ogni azienda è costituito il Collegio di direzione» che, fra l'altro, «concorre alla formulazione ... delle soluzioni organizzative per l'attuazione della attività libero-professionale intramuraria». Infatti, a parte la palese inidoneità della legge ordinaria a fungere da supporto legittimante dei disposti di altra legge ordinaria, è evidente che altro è un generico «concorrere», che la provincia può plasmare in modi diversi (affidando ad esempio il compito di formulare suggerimenti, proposte, osservazioni), altro è intestare in pratica a tale organo — mediante lo strumento del parere vincolante — l'esercizio sostanziale della funzione.

Il medesimo comma 4 stabilisce, nel secondo periodo, che «in ogni caso, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano devono garantire» che le strutture sanitarie gestiscano l'attività intramuraria, con integrale responsabilità propria, nel rispetto di specifiche modalità che vengono di seguito elencate.

In questo modo la legge statale non si limita a fissare obiettivi e disporre principi, ma introduce, sia pure rinviandone l'operatività a leggi regionali, disposizioni di dettaglio nella materia «tutela della salute», nella quale — come si è esposto — l'autonomia regionale si è rafforzata dopo il 2001.

In particolare, risultano dettagliate ed invasive dell'autonomia normativa della provincia le modalità di cui alla lett. *a*) (che regola addirittura il luogo e i tempi delle prenotazioni delle prestazioni, nonché il personale da impiegare: «affidamento a personale aziendale, o comunque dall'azienda a ciò destinato, senza ulteriori oneri aggiuntivi, del servizio di prenotazione delle prestazioni, da eseguire in sede o tempi diversi rispetto a quelli istituzionali»), alla lett. *b*) («garanzia della riscossione degli onorari relativi alle prestazioni erogate sotto la responsabilità delle aziende, policlinici e istituti di cui al comma 1»), alla lett. *c*) (che prevede la determinazione di un tariffario «idoneo ad assicurare l'integrale copertura di tutti i costi direttamente e indirettamente correlati alla gestione dell'attività libero-professionale intramuraria, ivi compresi quelli connessi alle attività di prenotazione e di riscossione degli onorari», imponendo su tale tariffario l'accordo con «i professionisti», non si sa bene se come singoli o come collettivo), e alla lett. *d*) (che, oltre a prevedere un monitoraggio sui tempi di attesa, impone la «garanzia che, nell'ambito dell'attività istituzionale, le prestazioni aventi carattere di urgenza differibile vengano erogate entro 72 ore dalla richiesta»).

## 2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5 e 6.*

Quanto al comma 5, la Provincia di Trento non contesta il principio — tale lo si può considerare — che le strutture sanitarie adottino un piano aziendale, «concernente, con riferimento alle singole unità operative,

i volumi di attività istituzionale e di attività libero-professionale intramuraria». Ed egualmente non contesta, per la stessa ragione, la seguente disposizione per la quale le strutture «assicurano adeguata pubblicità ed informazione relativamente ai piani».

Essa contesta invece, le norme successive (secondo periodo del comma 5, escluso il primo inciso, sopra citato, e terzo periodo del comma 5), le quali hanno carattere dettagliato e, dunque, ledono le competenze legislative provinciali nella materia della tutela della salute.

Infatti, esse riguardano le modalità di pubblicità del piano, pongono un vincolo procedurale (parere del Collegio di direzione o della commissione paritetica) e determinano il contenuto delle «informazioni», con ciò sovrapponendosi a legittime autonome scelte diverse della legislazione provinciale.

Quanto al comma 6, esso contiene norme di estremo dettaglio in quanto regola minuziosamente le singole fasi di approvazione del piano. Per questo motivo, esso lede le competenze costituzionali della provincia in materia di tutela della salute.

Ancora maggiore poi il *vulnus* inferto alla disciplina statutaria ed attuativa dagli ultimi due periodi del comma 6, i quali addirittura subordinano l'efficacia dei piani provinciali all'assenza di osservazioni da parte del Ministero, il quale viene così a «condividere» le funzioni amministrative della provincia, in palese violazione sia dell'art. 16 dello Statuto che dell'art. 4 delle norme di attuazione di cui al d.lgs. n. 266/1992. Qui infatti non si tratta più «solo» della illegittima conformazione da parte della legge statale della fuazione amministrativa provinciale, ma della sua sottoposizione ad una convergente valutazione amministrativa statale.

Inoltre, ed infine, le norme del comma 6 pretendono nel loro insieme di essere immediatamente applicabili nel territorio provinciale nonostante che si tratti di materia di competenza provinciale, in contrasto con le regole in tema di rapporti tra fonti statali e fonti provinciali poste dall'art. 2 d.lgs. n. 266/1992.

### 3) *Illegittimità costituzionale del comma 7, primo e quarto periodo.*

Il comma 7 stabilisce, nel primo periodo, che «le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano il rispetto delle previsioni di cui ai commi 1, 2, 4, 5 e 6 anche mediante l'esercizio di poteri sostitutivi e la destituzione, nell'ipotesi di grave inadempienza, dei direttori generali delle aziende, policlinici ed istituti di cui al comma 5».

La norma risulta dettagliata là dove prevede la sanzione specifica della destituzione per l'ipotesi di grave inadempienza dei direttori generali. In questo modo, viene lesa la competenza legislativa provinciale nella materia della tutela della salute.

Essa risulta inoltre irragionevolmente lesiva della autonomia della provincia nella parte in cui impone ad essa — sia pure limitatamente alle ipotesi di «grave inadempienza» — un provvedimento che non si riferisce specificamente (come accade per l'esercizio dei poteri sostitutivi) all'ambito specifico delle prestazioni intramurarie, ma rischia di compromettere l'intera organizzazione dell'azienda sanitaria.

Non può infatti che spettare alla provincia — sia in sede legislativa che amministrativa — il delicato compito di decidere se eventuali carenze del direttore generale in un ambito specifico richiedano la misura della destituzione, o se invece le capacità per il resto dimostrate nella conduzione dell'azienda e le incertezze sempre connesse alla gestione di un più che probabile successivo contenzioso non rendano più utili ed efficaci diverse soluzioni. Il legislatore statale crede di risolvere ogni problema prospettando la misura draconiana della destituzione, ma è invece più che verosimile che questa, ove collegata in termini automatici a determinate inadempienze, porti all'aggravamento dei problemi dell'azienda (e dell'assistenza che essa eroga) anziché alla loro soluzione, e non solo in relazione all'assistenza intramuraria.

Il quarto e ultimo periodo del comma 7 prevede l'esercizio del potere sostitutivo statale, ai sensi e secondo la procedura di cui all'articolo 8 legge n. 131/2003, in caso di inerzia delle regioni e delle province autonome.

Tale norma risulta lesiva dell'autonomia amministrativa della provincia nella materia della tutela della salute, quale risulta dall'art. 16 dello Statuto, dagli artt. 1, 2 e 3 d.P.R. n. 474/1975 e dall'art. 8 d.P.R. n. 526/1987, che regola l'esercizio del potere sostitutivo governativo nei confronti delle province, limitandolo al «caso di accertata inattività degli organi regionali e provinciali che comporti inadempimento agli obblighi comunitari».

Infatti, i rapporti tra organi statali e organi provinciali sono regolati dallo Statuto e dalle norme di attuazione e le leggi statali non possono introdurre ulteriori ipotesi di poteri sostitutivi.

Quanto al potere sostitutivo di cui all'art. 8, legge n. 131/2003, che dà attuazione all'art. 120 Cost., codesta Corte ha avuto occasione di chiarire che esso si applica alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome solo in relazione alle «nuove funzioni» acquisite per effetto della riforma del Titolo V, ma non a quelle «statutarie» per le quali valgono ancora oggi le previsioni degli statuti e delle relative norme di attuazione (v. la

sent. n. 236/2004). Poiché la vigilanza sulle aziende sanitarie è, senza dubbio, una funzione già spettante alle province autonome (come confermato anche di recente: v. la sent. n. 80/2007), in relazione ad essa lo Stato non può esercitare il potere sostitutivo di cui all'art. 8, legge n. 131/2003.

4) *Illegittimità costituzionale del comma 20.*

Il comma 10 stabilisce il periodo massimo di efficacia delle convenzioni (autorizzate dalle regioni e dalle province autonome) di cui al primo periodo del comma 4.

La norma risulta illegittima per le medesime ragioni esposte in relazione al primo periodo del comma 4 (sia consentito, dunque, rinviare al punto 1). Il comma 10 detta una norma di carattere dettagliato in materia di competenza concorrente, ponendo un limite alla facoltà della provincia. A maggior ragione, esso risulta lesivo qualora si ammetta (come sembra possibile) che la materia di riferimento è l'organizzazione degli enti paraprovinciali (art. 8, n. 1, Statuto).

In definitiva, appare illogica e contraria alla suddivisione delle competenze tra Stato e regioni, in particolare se dotate di autonomia speciale, la fissazione con legge statale di un limite temporale per l'efficacia di atti la cui adozione è dalla medesima legge riservata appunto agli enti territoriali. Anche tale norma costituisce dunque in realtà illegittima limitazione di facoltà di ricorrere alle soluzioni organizzative più adatte spettante alla provincia nell'ambito della sua autonomia legislativa ed amministrativa.

Tale limitazione è inoltre del tutto irragionevole, non comprendendosi la ragione per la quale l'amministrazione, dopo essere riuscita attraverso le convenzioni a dotarsi delle strutture necessarie, dovrebbe rinunciare ad esse — per la necessaria scadenza della convenzione — proprio nel periodo nel quale i medici dell'azienda dovrebbero utilizzare tali strutture per l'attività professionale intramuraria.

5) *Illegittimità costituzionale del comma 11.*

Il comma 11 affida al Collegio di direzione di cui all'articolo 17 d.lgs. n. 502/1992 o, «qualora esso non sia costituito, alla commissione paritetica di sanitari di cui al comma 4 del presente articolo ..., il compito di dirimere le vertenze dei dirigenti sanitari in ordine all'attività libero-professionale intramuraria».

La norma risulta lesiva dell'autonomia provinciale in materia di organizzazione degli enti paraprovinciali (art. 8, n. 1, Statuto), perchè non regola aspetti dello *status* dei dirigenti che attengono all'erogazione del servizio ma individua l'organo competente, all'interno dell'apparato dell'ente, a dirimere «le vertenze dei dirigenti sanitari in ordine all'attività libero-professionale intramuraria».

Si tratta di un aspetto che si esaurisce nell'ambito organizzativo e che, pertanto, rientra nella potestà primaria della provincia.

Comunque, anche qualora si volesse ricondurre la norma alla «tutela della salute», essa sarebbe illegittima in quanto ha carattere dettagliato e autoapplicativo, individuando con precisione gli organi deputati a svolgere una certa funzione, in sostituzione di quelli individuati dalla provincia mediante la propria potestà legislativa.

*P. Q. M.*

*Chiede voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 4, 5, 6, 7, primo e quarto periodo, 10 e 11 della legge 3 agosto 2007, n. 120 recante «Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria», nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.*

Trento-Padova-Roma, addì 4 ottobre 2007

PROF. AVV. Giandomenico FALCON - AVV. Nicolò PEDRAZZOLI - AVV. Luigi MANZI

ALLEGATI

- 1) Deliberazione della giunta provinciale 28 settembre 2007, n. 2114.
- 2) Procura speciale n. rep. 26808 del 1° ottobre 2007.

07C1213

N. 739

*Ordinanza del 13 aprile 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto  
sul ricorso proposto da Sartori Leonardo ed altri contro Università degli studi di Padova ed altro*

**Università - Ricercatori universitari - Immissione nella fascia dei ricercatori confermati - Riconoscimento, per intero ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza e per i due terzi ai fini della carriera, dell'attività effettivamente prestata nell'Università in qualità di tecnici laureati - Mancata previsione secondo il più recente orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato - Ingiustificato deterioro trattamento dei tecnici laureati rispetto alle altre categorie professionali indicate dall'art. 7, legge 21 febbraio 1980, n. 28 a parità di professionalità - Incidenza sui principi di autonomia amministrativa, di libertà della funzione docente e di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione - Eccesso di delega.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, art. 103, comma 3, come modificato dall'art. 23 della legge 23 dicembre 1999, n. 488.
- Costituzione, artt. 3, 33, 36, 76 e 97.

#### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la ordinanza à sensi e per gli effetti dell'art. 23 e ss. della legge 11 marzo 1953, n. 87, sul ricorso R.G. n. 1166/2006, proposto da Sartori Leonardo, Caenazzo Luciana, Rigobello Maria Pia, Chemello Liliana, Anglani Franca, Fregona Iva, Zancato Mirella, Ermani Mario e Zennaro Lucio, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Paolo Francesco Brunello, con elezione di domicilio in Venezia presso la segreteria della sezione;

Contro l'Università degli studi di Padova, in persona del suo rettore *pro tempore*, costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Venezia, piazza San Marco n. 63; il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in persona del Ministro *pro tempore*, non costituitosi in giudizio, per l'accertamento del diritto dei ricorrenti medesimi al riconoscimento del servizio prestato presso l'Università in qualità di tecnici laureati, ai fini della ricostruzione della carriera.

Visto il ricorso con i relativi allegati, notificato l'8 maggio 2006 e depositato il 1° giugno 2006 presso la segreteria della sezione;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Università degli studi di Padova;

Viste le memorie prodotte dalle parti;

Visti gli atti tutti di causa;

Uditi nella pubblica udienza del 18 gennaio 2007, (relatore il consigliere Fulvio Rocco) l'avv. P. F. Brunello per i ricorrenti e l'avvocato dello Stato Daniela Salmi per l'Università degli studi di Padova;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

## FATTO E DIRITTO

1.1. — I ricorrenti, dott. Leonardo Sartori, dott. Luciana Caenazzo, dott. Maria Pia Rigobello, dott. Liliana Chemello, dott. Franca Anglani, dott. Iva Fregona, dott. Mirella Zancato, dott. Mario Ermani e dott. Lucio Zennaro, espongono di essere dipendenti dell'Università degli studi di Padova inquadrati nel ruolo dei ricercatori universitari confermati.

Più esattamente, il dott. Sartori è stato inquadrato nel ruolo anzidetto con decreto rettorile n. 2188/01 dd. 1° ottobre 2001 e decorrenza giuridica 1° ottobre 2001; la dott. Caenazzo con decreto rettorile n. 1331/2002 dd. 1° luglio 2001 e decorrenza giuridica 1° luglio 2002; la dott. Rigobello con decreto rettorile n. 1525/2001 dd. 2 luglio 2001 e decorrenza giuridica 2 luglio 2001; la dott. Chemello con decreto rettorile n. 2236/01 dd. 1° ottobre 2001 e decorrenza giuridica 1° ottobre 2001; la dott. Anglani con decreto rettorile n. 2235/2001 dd. 1° ottobre 2001 e decorrenza giuridica 1° ottobre 2001; la dott. Fregona con decreto rettorile n. 2234/2001 dd. 1° ottobre 2001 e decorrenza giuridica 1° ottobre 2001; la dott. Zancato con decreto rettorile n. 3553/2001 dd. 1° dicembre 2001 e decorrenza giuridica 1° dicembre 2001; il dott. Ermani con decreto rettorile n. 2331/2001 dd. 1° ottobre 2001 e decorrenza giuridica 1° ottobre 2001; il dott. Zennaro con decreto rettorile n. 1333/2002 dd. 1° luglio 2002 e decorrenza giuridica 1° luglio 2002.

I ricorrenti espongono di aver prestato servizio, prima di tale loro inquadramento, quali tecnici laureati presso la medesima Università degli studi di Padova e di essere stati quindi già inquadrati nei ruoli del personale tecnico universitario espletando — a seconda della qualifica professionale posseduta — mansioni di medico, biologo, farmacista, chimico o ricercatore.

In particolare, il dott. Sartori, la dott. Chimello e il dott. Ermani espongono di aver ivi espletato le mansioni di medico con funzioni assistenziali e di ricerca, rispettivamente a decorrere dal 1° gennaio 1980, dal 1° settembre 1998 e dal 20 dicembre 1985; la dott. Caenazzo, la dott. Rigobello e la dott. Anglani le mansioni di biologo con funzioni di ricerca rispettivamente a decorrere dal 19 marzo 1991, dal 18 dicembre 1984 e dal 1° gennaio 1986; la dott. Fregona le mansioni di biologo con funzioni di professore incaricato e di docenza dal 23 novembre 1977; la dott. Zancato le mansioni di farmacista con funzioni di ricerca dal 1° marzo 1995; il dott. Zennaro le mansioni di chimico con funzioni di ricerca dal 16 aprile 1991.

Dopo aver ottenuto il nuovo inquadramento nel ruolo dei ricercatori, tutti i ricorrenti hanno individualmente chiesto all'Amministrazione universitaria la ricostruzione della propria carriera a' sensi dell'art. 103 del d.P.R. 1° luglio 1980, n. 382, e ciò al fine di ricomprendervi anche il servizio precedentemente prestato quale tecnico laureato.

L'Università, peraltro, con note dd. 6 agosto 2002 dirette ai singoli interessati e firmate dal Capo servizio concorsi e camere dell'Area accademica, ha respinto le istanze da essi rispettivamente avanzate con la seguente motivazione: «i servizi di cui Lei chiede il riconoscimento non sono previsti ai fini della ricostruzione della carriera quale ricercatore universitario confermato».

1.2. — Ciò posto, con il ricorso in epigrafe i predetti dott. Leonardo Sartori, dott. Luciana Caenazzo, dott. Maria Pia Rigobello, dott. Liliana Chemello, dott. Franca Anglani, dott. Iva Fregona, dott. Mirella Zancato, dott. Mario Ermani e dott. Lucio Zennaro chiedono l'accertamento del proprio diritto al riconoscimento del servizio prestato presso l'Università, in qualità di tecnici laureati, ai fini della ricostruzione della carriera.

I ricorrenti deducono al riguardo l'errata interpretazione ed applicazione dell'art. 103, terzo comma, del d.P.R. n. 382 del 1980 anche in relazione a quanto disposto dall'art. 12, lett. i), della legge 21 febbraio 1980, n. 28.

In subordine, i medesimi ricorrenti chiedono sia sollevato incidente di incostituzionalità del combinato disposto del medesimo art. 103 del d.P.R. n. 382 del 1980, in relazione all'art. 7 della medesima legge n. 28 del 1980, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., limitatamente alla parte in cui non consentirebbe il riconoscimento, ai fini della ricostruzione ovvero dello sviluppo della carriera dei ricercatori confermati a' sensi dell'art. 1, comma 10, della legge 14 gennaio 1999, n. 4, del servizio prestato per un periodo minimo di 3 anni dai medesimi come medici, biologi, farmacisti e chimici nella vigenza del precedente loro inquadramento quali tecnici laureati presso l'Università.

2. — Si è costituita in giudizio l'Università degli studi di Padova, eccependo in via preliminare l'inammissibilità e l'irricevibilità del ricorso in quanto asseritamente proposto quale azione di accertamento di un diritto

avverso un provvedimento di inquadramento che avrebbe dovuto essere — per contro — inderogabilmente impugnato quale atto autoritativo entro i termini contemplati al riguardo dall'art. 1, primo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, come modificato dall'art. 1 della legge 21 luglio 2000, n. 205.

In subordine, la medesima difesa replica puntualmente alle censure avversarie e si oppone, comunque, all'eccezione di incostituzionalità sollevata dalla controparte reputando evidente, nella specie, la diversità dei rapporti riconosciuti — o meno — ai fini della ricostruzione di carriera e risultando, pertanto, del tutto coerente e razionale la scelta discrezionale operata al riguardo dal legislatore.

3. — Non si è, viceversa, costituito in giudizio il pur evocato Ministero dell'istruzione, università e ricerca.

4. — Alla pubblica udienza del 18 gennaio 2007 la causa è stata trattenuta per la decisione.

5. — Tutto ciò premesso, il Collegio preliminarmente rileva che nel presente procedimento si verte in materia di accertamento di un diritto patrimoniale dei ricorrenti che consegue al provvedimento che ha disposto il loro inquadramento nella qualifica di ricercatore universitario confermato.

Ai sensi dell'art. 103, comma 4, prima parte, del d.P.R. n. 382 del 1980 — ossia in relazione alla vigente disciplina «a regime» del relativo istituto — la domanda di riconoscimento di tale diritto può essere avanzata all'Università di appartenenza, «entro un anno dalla conferma in ruolo»: termine, questo, che sembrerebbe sia stato rispettato dai ricorrenti medesimi e la cui eventuale violazione non è stata comunque eccepita dall'Amministrazione convenuta.

Consegue da ciò, quindi, che il presente giudizio rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, a' sensi del combinato disposto dell'art. 7, secondo comma, della legge n. 1034 del 1971 e successive modifiche e degli artt. 3, comma 2, e 63, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nel cui ambito le posizioni di diritto soggettivo sono fatte giudizialmente valere entro gli ordinari termini di prescrizione del diritto medesimo.

Pertanto, le eccezioni di inammissibilità e di irricevibilità sollevate dalla difesa erariale non assumono fondamento.

6.1. — Il Collegio reputa — peraltro — che nell'attuale formulazione delle disposizioni che disciplinano l'istituto di cui trattasi, la domanda dei ricorrenti non possa essere accolta.

6.2. — Va premesso che, per quanto qui segnatamente interessa, l'art. 103 del d.P.R. n. 382 del 1980 dispone nel senso che «ai professori di ruolo all'atto della nomina a ordinario, è riconosciuto per due terzi, ai fini della carriera, il servizio prestato in qualità di professori universitari associati e professori incaricati, per la metà il servizio effettivamente prestato in qualità di ricercatori universitari o di enti pubblici di ricerca, di assistente, di ruolo o incaricato, di assistente ordinario, di tecnico laureato, di astronomo e ricercatore degli osservatori astronomici, astrofisici e vesuviano, di curatore degli orti botanici e di conservatore dei musei e per un terzo il servizio prestato in una delle figure previste dall'art. 7, legge 21 febbraio 1980, n. 28, nonché in qualità di assistente volontario (primo comma); «ai professori associati, all'atto della conferma in ruolo o della nomina in ruolo ai sensi del precedente art. 50, è riconosciuto per due terzi ai fini della carriera, il servizio effettivamente prestato in qualità di professore incaricato, di ricercatore universitario o di enti pubblici di ricerca, di assistente di ruolo o incaricato, di assistente straordinario, di tecnico laureato, di astronomo e ricercatore degli osservatori astronomici, astrofisici e vesuviano, di curatore degli orti botanici e di conservatore di musei e per la metà agli stessi fini il servizio prestato in una delle figure previste dal citato art. 7, legge 21 febbraio 1980, n. 28, nonché per un terzo in qualità di assistente volontario» (secondo comma); «ai ricercatori universitari all'atto della loro immissione nella fascia dei ricercatori confermati, è riconosciuta per intero ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza e per i due terzi ai fini della carriera l'attività effettivamente prestata nelle università in una delle figure previste dall'art. 7, legge 21 febbraio 1980, n. 28, nonché, a domanda, il periodo corrispondente alla frequenza dei corsi di dottorato di ricerca ai soli fini del trattamento di quiescenza e previdenza con onere a carico del richiedente» (terzo comma, come da ultimo modificato per effetto dell'art. 23 della legge 23 dicembre 1999, n. 488).

Va opportunamente soggiunto, a completamento della ricognizione delle disposizioni normative rilevanti ai fini del decidere, che la Corte costituzionale, con sentenza 7 luglio 1995, n. 305, ha — tra l'altro — dichiarato l'illegittimità costituzionale del primo comma testè riportato nella parte in cui, ai fini della ricostruzione di carriera dei professori di ruolo, rende valutabili i servizi prestati nella scuola secondaria, assimilandoli al servizio prestato in una delle figure di cui all'art. 7 della legge n. 28 del 1980, nonché l'illegittimità costituzionale del secondo e terzo

comma, nella parte in cui, ai fini della ricostruzione di carriera, rispettivamente, dei professori associati e dei ricercatori confermati, rende valutabili i servizi prestati nella scuola secondaria assimilandoli al servizio prestato in una delle predette figure di cui all'art. 7 della legge n. 28 del 1980.

Per quanto concerne le «figure previste dall'art. 7, legge 21 febbraio 1980, n. 28» cui le disposizioni dianzi riportate rinviano agli effetti dell'individuazione dei pregressi periodi di servizio che danno titolo alla ricostruzione di carriera, va evidenziato che esse sono individuate nel contesto della disciplina che, a suo tempo, era stata predisposta e applicata ai fini del primo accesso al ruolo dei ricercatori universitari e che, per l'appunto, corrisponde al predetto art. 7, il cui comma 6 segnatamente contempla: «a) titolari di assegni biennali di formazione scientifica e didattica di cui all'art. 6 del d.l. 10 ottobre 1973, n. 580, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 1973, n. 766; b) titolari di borse di studio conferite per l'anno accademico 1973-74, ai sensi delle leggi 31 ottobre 1966, n. 942 e 24 febbraio 1967, n. 62; c) borsisti laureati vincitori di concorsi pubblici banditi dal Consiglio nazionale delle ricerche e da altri enti pubblici di ricerca di cui alla tabella VI, allegata alla legge 20 marzo 1975, n. 70 e successive modifiche, nonché dall'Accademia nazionale dei Lincei e dalla Domus Galileiana di Pisa; d) perfezionandi della Scuola normale e della Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento di Pisa, compresi i non titolari di assegni di formazione scientifica e didattica; e) titolari di borse o assegni, di formazione o addestramento scientifico e didattico o comunque denominati, purché finalizzati agli scopi predetti, istituiti sui fondi destinati dai consigli di amministrazione sui bilanci universitari, anche se provenienti da donazioni o da contratti o da convenzioni con enti o con privati, ed assegnati con decreto rettorale a seguito di pubblico concorso; f) assistenti incaricati o supplenti e professori incaricati supplenti; g) lettori assunti con pubblico concorso o a seguito di delibera nominativa del consiglio di amministrazione dell'università, che abbiano svolto tale attività per almeno due anni; h) medici interni universitari, assunti con pubblico concorso o a seguito di delibera nominativa del consiglio di amministrazione dell'università per motivate esigenze delle cliniche e degli istituti di cura universitari.».

Va pure evidenziato che, ai fini del predetto primo accesso ai ruoli dei ricercatori universitari ma anche con indiretta incidenza agli effetti dell'esercizio del diritto alla ricostruzione di carriera qui in discussione, la Corte costituzionale, con sentenza 19 febbraio 1985, n. 46, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'anzidetta lettera f), nella parte in cui non prevede l'inclusione — agli effetti dell'ammissione al giudizio di idoneità per l'inquadramento nel ruolo dei ricercatori universitari confermati — anche dei medici interni universitari assunti con delibera nominativa del consiglio di facoltà per motivate esigenze delle cliniche o degli istituti di cura universitari.

Sempre la Corte costituzionale, con sentenza 7 luglio 1987, n. 284, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della surriportata lettera g), nella parte in cui richiede ai lettori ivi indicati un'anzianità di servizio di due anni maturata alla data dell'11 marzo 1980; e, ancora, la stessa Corte costituzionale, con sentenza 14 febbraio 1989, n. 39, ha ulteriormente dichiarato l'illegittimità costituzionale della medesima lettera g), nella parte in cui non prevede l'ammissione dei lettori incaricati a' sensi dell'art. 24 della legge 24 febbraio 1967, n. 62, ai giudizi di idoneità per l'accesso al ruolo dei ricercatori universitari, quali ricercatori confermati.

6.3. — Venendo ora alla tesi attraverso la quale i ricorrenti intenderebbero ottenere il beneficio del riconoscimento agli effetti della ricostruzione di carriera del pregresso servizio da essi reso nella qualifica di tecnico laureato — riconoscimento che, come si è visto innanzi, non risulta di per sé testualmente contemplato dal combinato disposto dell'art. 103, terzo comma, del d.P.R. n. 382 del 1980 come da ultimo modificato per effetto dell'art. 23 della legge n. 488 del 1999 e dell'art. 7 della legge n. 28 del 1980 — il Collegio evidenzia che la tesi stessa, in buona sostanza, si riduce nel ritenere che l'omessa previsione della qualifica di tecnico laureato nell'art. 103, terzo comma, cit. si spiegherebbe con la sua sostanziale inutilità: e ciò in quanto la qualifica di funzionari tecnici laureati apparterrebbe al medesimo livello retributivo dell'impiego statale universitario, sicché il passaggio dall'una all'altra carriera implicherebbe la conservazione dell'anzianità già acquisita, con la conseguenza che il riconoscimento del servizio come tecnico laureato dovrebbe considerarsi regola comune a tutte e tre le posizioni di docenza universitaria, essendo in sostanza uniforme la disciplina basilare della funzione docente.

Sempre in tal senso, deporrebbe a favore di tale tesi ermeneutica la constatazione che non vi sarebbe alcuna ragione giuridica giustificatrice dell'attribuzione di un beneficio solo all'una posizione di lavoro e non all'altra.

Il Collegio, per parte propria, non sottace che tale ragionamento ha in passato trovato l'adesione della giurisprudenza (cfr., ad es., T.a.r. Lazio, sez. III, 11 maggio 2001 n. 422) nonché della II<sup>a</sup> Sezione del Consiglio di Stato nel proprio parere n. 220 dd. 11 marzo 1998, ma ritiene insormontabile — anche sulla scorta del più recente orien-

tamento giurisprudenziale espresso dalla Sezione VI del Consiglio di Stato con la propria decisione n. 845 dd. 17 febbraio 2003 — il dato letterale per cui l'art.103, terzo comma cit., nel richiamare l'art. 7 della legge 28 del 1977, non ha previsto espressamente, tra i servizi riconosciuti utili ai fini della carriera, quello svolto nella qualifica di tecnico laureato precedentemente ricoperta.

Deve osservarsi, infatti, che l'art. 103 in esame, dopo aver disposto nei primi due commi, che ai professori di ruolo è riconosciuto, ai fini della carriera, il servizio prestato tra l'altro in qualità di tecnico laureato, per metà all'atto della nomina ad ordinario e per due terzi all'atto della nomina nella fascia degli associati, nel successivo terzo comma del suo testo attualmente in vigore si limita a prevedere, a favore dei ricercatori universitari allorché accedono alla fascia dei ricercatori confermati, il riconoscimento per intero ai fini previdenziali, e per i due terzi ai fini di carriera dell'attività «effettivamente prestata nelle Università in una delle figure di cui all'art. 7 della legge 21 febbraio 1980, n. 28», tra le quali, tuttavia, non viene contemplata espressamente la figura del funzionario tecnico laureato.

Il chiaro tenore della norma così ricavata dall'immediato dato letterale della disposizione in esame induce il Collegio a non condividere sul punto l'interpretazione che perviene al riconoscimento del servizio pregresso di cui trattasi sostanzialmente forzando l'effettivo significato dell'art. 103 cit. ed effettuando, quindi, un'operazione ermeneutica che, in definitiva, si palesa in contrasto con la disciplina effettivamente risultante dal senso letterale delle disposizioni in esame.

Va, quindi, ribadito che l'art. 103 cit. prevede con chiarezza, per i ricercatori universitari confermati, la possibilità del riconoscimento dei soli servizi prestati precedentemente alla conferma in ruolo e tassativamente indicati nell'art. 7 della legge n. 28 del 21 febbraio 1980, tra i quali non è — per l'appunto — incluso quello riferito all'attività pregressa svolta come funzionario tecnico, e che pertanto non è possibile, mediante un'interpretazione a contenuto eminentemente integrativo che incide sull'effettiva estensione della norma, affermare che — in buona sostanza — l'Amministrazione universitaria sarebbe incorsa in un equivoco nell'applicazione del disposto di cui ai primi tre commi dell'art. 103 cit. e che dall'omessa previsione specifica sopra menzionata non sarebbe corretto inferire il divieto *ex lege* di riconoscimento di siffatto tipo di servizio.

L'interpretazione dell'art. 103 cit. proposta dai ricorrenti non è quindi condivisa dal Collegio in quanto chiaramente viola il principio fondamentale di cui all'art. 12 disp. prel. c.c., in forza del quale le disposizioni normative devono essere prioritariamente interpretate dal punto di vista letterale, non potendo attribuirsi al testo altro senso se non quello fatto palese dal significato delle parole, secondo la connessione di esse, ed essendo ammissibile un'interpretazione non letterale soltanto quale criterio sussidiario in presenza di dubbio contenuto: assunto, quest'ultimo, che peraltro non può tradursi nel travisamento di disposizioni normative di inequivocabile significato, come quelle in esame.

In definitiva, anche per il caso di specie va dunque ribadita la necessaria prevalenza dell'interpretazione letterale sugli altri criteri ermeneutici, il cui impiego assume pertanto carattere sussidiario in dipendenza della loro funzione ausiliaria e secondaria; e, ciò, nella doverosa considerazione che la sequenza con cui i diversi criteri interpretativi sono disciplinati dall'anzidetto art. 12 disp. prel. c.c. reca una gerarchia di valori propri dell'intero ordinamento non alterabili ad arbitrio dell'interprete.

Né può essere condiviso l'anzidetto ed invero breviloquente parere del Consiglio di Stato, sezione II, n. 220 dell'11 marzo 1998 laddove afferma che l'elenco delle categorie enunciate nel cit. art. 7 avrebbe «carattere esemplificativo e, comunque, non tassativo», posto che una diversa interpretazione verrebbe a determinare una disparità di trattamento tra categorie di dipendenti, nonché in considerazione della circostanza che il parere medesimo non affronta nel merito la problematica all'esame, ma si sofferma sui soli effetti che scaturirebbero genericamente dalla interpretazione considerata.

7.1. — Il Collegio, per contro, non condivide l'assunto della difesa erariale secondo la quale l'art. 103, terzo comma, del d.P.R. n. 382 del 1980 risulterebbe, nella sua attuale formulazione, immune da censure di costituzionalità in quanto il differente trattamento contestato dai ricorrenti — ossia la non valutabilità per i ricercatori confermati del servizio pregresso reso nella qualifica di tecnico laureato rispetto alla valutabilità dello stesso in favore dei professori ordinari e associati — troverebbe intrinseca ed esaustiva giustificazione nella diversità delle disposizioni di lavoro degli interessati e che ogni scelta al riguardo competerebbe soltanto alla discrezionale e prudente valutazione di merito del legislatore in relazione alle differenti posizioni giuridiche del personale contemplato nelle norme di cui trattasi.

7.2. — A tale proposito il Collegio reputa che, pur dovendo il «sistema» complessivamente posto dai tre commi dell'art. 103 cit. nel loro attuale testo configurare diverse «misure» della ricostruzione di carriera in funzione delle correlativamente diversificate posizioni occupate nella funzione docente, ovvero nella posizione di coloro che ad essa concorrono contribuendo «allo sviluppo della ricerca scientifica universitaria» e assolvendo «a compiti didattici integrativi dei corsi di insegnamento ufficiali, ivi comprese le esercitazioni, la collaborazione con gli studenti nelle ricerche attinenti alle tesi di laurea e la partecipazione alla sperimentazione di nuove modalità di insegnamento e alle connesse attività tutoriali» (cfr. art. 7, primo comma, legge n. 28 del 1980 cit.), devono essere comunque rispettati criteri di individuazione coerentemente unitari dei servizi pregressi che danno titolo alla ricostruzione della carriera, stante la sostanziale appartenenza delle figure professionali del docente ordinario, del docente associato e del ricercatore confermato ad un unico sviluppo della carriera medesima pur nell'ambito di diversificati sistemi di accesso concorsuale alle rispettive qualifiche.

Nel medesimo contesto ordinamentale qui disaminato, la stessa Corte costituzionale del resto ha già avuto modo di affermare nella predetta sua sentenza n. 305 del 1995 — ossia in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge n. 4 del 1999 che ha riaperto i termini per il transito dei tecnici laureati con funzioni di ricerca universitaria nei ruoli dei ricercatori confermati — che «il riconoscimento dei servizi prestati postula sempre un collegamento tra la posizione precedente e la nuova, nel senso dell'analogia delle funzioni, ovvero del fatto che lo svolgimento dei servizi riconosciuti ha consentito, o concorso a consentire l'accesso alla nuova qualifica», e ha già avuto modo di ribadire che, a tale specifico riguardo, l'art. 12 della legge n. 28 del 1980, recante — tra l'altro — la delega legislativa su cui si fonda la susseguente adozione della disciplina complessivamente contenuta nell'art. 103 cit., «demanda al legislatore delegato l'emanazione di norme volte a consentire il riconoscimento (anche ai fini della carriera) dei periodi di servizio effettivamente prestato nelle università ai sensi delle leggi vigenti»; e, se così è, proprio questo riferimento alle «leggi vigenti» operato dal legislatore delegante non può essere tradotto dal legislatore delegato in termini irragionevolmente discriminatori o comunque preclusivi, al momento dell'inquadramento nella nuova posizione funzionale, della valorizzazione anche economica della professionalità precedentemente acquisita nella carriera di originaria appartenenza.

Sotto il profilo storico, a tale riguardo va evidenziato che, prima dell'entrata in vigore della predetta legge n. 4 del 1999, la mancata previsione della valutazione nella posizione del ricercatore confermato del servizio prestato quale tecnico laureato aveva un senso in quanto non risultava all'epoca consentito il transito tra tali due figure, con la conseguente necessità per il tecnico laureato di accedere alla funzione docente soltanto mediante la sua partecipazione ai concorsi per professore associato: qualifica, quest'ultima, per la quale era stato pertanto coerentemente contemplato il riconoscimento del pregresso servizio reso — per l'appunto — nella posizione di tecnico laureato.

Dopo l'entrata in vigore della stessa legge n. 4 del 1999 l'assetto ordinamentale e dunque mutato: ma l'ordinamento medesimo non si è adeguato, e la norma invocata dai ricorrenti, se prima invero sarebbe risultata superflua, ad oggi si configurerebbe come del tutto logica e coerente al «sistema», tanto che la sua mancanza determina una discriminazione per gli interessati riconducibile, ad avviso del Collegio, alla violazione di precisi precetti costituzionali.

A tale riguardo, il Collegio reputa in primo luogo violato il combinato disposto degli artt. 97 e 3 Cost., in quanto la disparità di trattamento rispetto a situazioni di identica professionalità maturata nella pregressa carriera pur con altrettanto identico profitto tratto nei confronti dell'attività docente susseguentemente svolta — sia pure, quest'ultima, diversificata nel suo intrinseco «valore» tra docenza professorale e attività strumentale propria del ricercatore universitario — viene ingiustificatamente mantenuta nell'esercizio di un'azione amministrativa pur tenuta ad uniformarsi ai principi generali di «imparzialità» e di «buon andamento» e, quindi, a non incidere negativamente su situazioni obiettivamente eguali nei loro presupposti di fondo.

Ad avviso del Collegio risulta peraltro violato pure l'art. 76 Cost. laddove si voglia comunque obliterare il predetto profilo storico-sistematico della sopravvenienza della legge n. 4 del 1999 e si intenda, quindi, conferire *ab initio* al riferimento alle «leggi vigenti» contenuto nella disposizione della legge delegata una valenza dinamicamente finalizzata ad impedire situazioni di disparità e, quindi, a riconoscere la naturale rispondenza del pregresso servizio svolto quale tecnico laureato con funzioni di ricerca al progressivo sviluppo della funzione docente della medesima università, a partire pertanto *in primis* dalla posizione di base occupata dal ricercatore confermato e non soltanto nei confronti delle più elevate posizioni del professore associato e del professore ordinario.

Il Collegio reputa violato nella specie anche l'art. 36, primo comma, Cost., in quanto il mancato riconoscimento dell'anzianità pregressa nella nuova posizione funzionale viola pure il principio generale della proporzionalità alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, viceversa puntualmente rispettato per le categorie dei professori ordinari e associati.

Da ultimo, anche la stessa peculiarità dell'autonomia universitaria e della correlativa libertà della funzione docente in essa complessivamente svolta e presupposta dall'art. 33 Cost. viene inficiata dalla permanenza del sopradescritto «sistema» discriminatorio, atteso che anche il già citato art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, laddove dispone nel senso che «il rapporto di impiego dei professori e dei ricercatori universitari resta disciplinato dalle disposizioni rispettivamente vigenti, in attesa della specifica disciplina che la regoli in modo organico ed in conformità ai principi della autonomia universitaria di cui all'art. 33 della Costituzione ed agli art. 6 e seguenti della legge 9 maggio 1989, n. 168, e successive modificazioni ed integrazioni, tenuto conto dei principi di cui all'art. 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421», prefigura comunque un assetto di carriera sostanzialmente unitario per le categorie di personale pubblico in esso enunciate, non diversificabile nei suoi presupposti di fondo se non per coerenti e giustificate scelte del legislatore: scelte che, nel caso di specie, non è dato di rinvenire.

8. — In relazione a tutto ciò, è pertanto sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 103, terzo comma, del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, così come da ultimo modificato per effetto dell'art. 23 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, nella parte in cui non consente ai ricercatori universitari, all'atto della loro immissione nella fascia dei ricercatori confermati, il riconoscimento per intero ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza e per i due terzi ai fini della carriera dell'attività effettivamente prestata nelle università, per contrasto con i principi desumibili dal combinato disposto degli artt. 97 e 3 della Costituzione, nonché dagli artt. 76, 36 e 33 della Costituzione medesima.

La questione testè sollevata risulta rilevante in quanto il beneficio chiesto dai ricorrenti risulta precluso dall'attuale formulazione della disposizione che si invia all'esame del Giudice delle leggi; né la questione stessa appare manifestamente infondata in relazione alle considerazioni sin qui illustrate.

Si dispone, conseguentemente, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale con conseguente sospensione del presente giudizio a' sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, al fine della pronuncia sul presente incidente processuale.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 103, terzo comma, del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, così come da ultimo modificato per effetto dell'art. 23 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, nella parte in cui non consente ai ricercatori universitari all'atto della loro immissione nella fascia dei ricercatori confermati il riconoscimento per intero ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza e per i due terzi ai fini della carriera dell'attività effettivamente prestata nelle università, per contrasto con i principi desumibili dal combinato disposto degli artt. 97 e 3 della Costituzione, nonché dagli artt. 76, 36 e 33 della Costituzione medesima.*

*Dispone a' sensi dell'art. 23 e ss. della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.*

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

Così deciso in Venezia, nella Camera di consiglio del 18 gennaio 2007.

*Il Presidente: AMOROSO*

*L'estensore: ROCCO*

## N. 740

*Ordinanza del 10 maggio 2007 emessa dal Tribunale di Potenza  
nel procedimento civile promosso da Laginestra Ottorino ed altri contro Claps Antonia*

**Procedimento civile - Azione negatoria di servitù esercitata da soggetti occupanti un terreno gravato da uso civico - Eccepite difetto di legittimazione attiva degli attori in quanto asseritamene privi della titolarità del diritto di proprietà sul fondo - Mancato accoglimento della domanda per la legittimazione dell'occupazione del fondo gravato da uso civico per causa non imputabile agli odierni attori (nella specie, per omessa conclusione delle operazioni di sistemazione demaniale) - Omessa previsione di termini certi per la definizione della detta procedura di legittimazione e di conseguenze determinate legate al silenzio serbato sull'istanza di legittimazione - Denunciata lesione dell'inviolabile principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa e sul diritto di proprietà - Asse-rita lesione del principio di responsabilità dei funzionari e dei dipendenti pubblici - Denunciata violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione, nonché dei principi costituzionali in materia di giusto processo.**

- Legge 16 giugno 1928 [*recte*: 1927], n. 1766, artt. 9 e 10; regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, artt. 25, 26 e 30; legge della Regione Basilicata 12 settembre 2000, n. 57, artt. 8 e 11.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 28, 42, 97 e 111.

## IL TRIBUNALE

A scioglimento della riserva espressa all'udienza 10 maggio 2007, letti gli atti di causa ha emesso la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 1034 del Ruolo Generale dell'anno 1991 riservata in data 10 maggio 2007 avente ad oggetto «azione negatoria servitù» e vertente tra Laginestra Ottorino più 7, rappresentati e difesi giusto mandato dall'avv. R. Lettino, presso il cui studio elettivamente domicilia, come in atti, attori e Claps Antonia, rappresentata e difesa dagli avv. Favale e Giorgio, presso il cui studio elettivamente domicilia, come in atti, convenuta.

## FATTO E DIRITTO

Con atto di citazione del 20 maggio 1991 i germani Laginestra convenivano in apposito giudizio la sig.ra Claps per l'apertura di una serie di luci e vedute sulla proprietà degli istanti di cui chiedevano la chiusura perché abusive ovvero in contrasto sia con le norme dei legge sia con l'impegno contenuto nell'atto notarile di acquisto di un vano di casa ad uso deposito della superficie di mq 42 sito in Banzi, successivamente ristrutturato.

Con successiva comparsa si costituiva la sig.ra Claps opponendosi in toto alle avverse determinazioni ed eccependo il difetto di legittimazione attiva degli attori.

Ammessa dopo varie udienze c.t.u., anche sulla destinazione della proprietà degli attori, all'udienza del 23 settembre 2002 la difesa del convenuto ribadiva il difetto di legittimazione attiva degli istanti, in quanto il terreno in oggetto, sul quale insistono le ipotetiche luci e vedute aperte dal convenuto, non risulta di proprietà degli attori ma in virtù di visura catastale del 20 settembre 2002 in atti, risulta concedente il demanio dello stato asse ecclesiastico (diritti di usi civici), con livellario Polidoro Rosina cui non era stata mai concessa la necessaria legittimazione ai sensi della normativa sugli usi civici.

Parte attorea si opponeva e rilevava che anche il fabbricato della convenuta era stato costruito su terreno gravato da uso civico.

La Regione Basilicata confermava con apposito certificato la natura c.d. demaniale (in realtà di uso civico) del bene degli attori. Specificava, altresì, che vi era stata domanda per la legittimazione ma la stessa non era mai intervenuta, in quanto le operazioni di sistemazione demaniale non furono portate a termine.

Richiesta la chiamata in causa del nuovo proprietario dell'immobile della parte convenuta, figlio della Claps, veniva disposta c.t.u. per individuare la natura giuridica dei terreni prospicienti, a questo punto incerta, per sciogliere successivamente i nodi sulle rispettive proprietà e sui profili della legittimazione.

Interrotto il processo successivamente riassunto dopo alcune udienze veniva sollevata la seguente questione di legittimità costituzionale determinante per la prosecuzione del giudizio stesso.

Questo giudice onorario aggregato ritiene, infatti, di dover sollevare questione di legittimità costituzionale *ex officio*, posto che nella fattispecie in esame emerge chiaramente la violazione combinata degli artt. 2, 3, 24, 28, 97 e 111 della Costituzione da parte della normativa, statale e regionale, sulla c.d. legittimazione dei terreni in uso civico, applicabile nel presente giudizio, stante i numerosi rilievi sul piano del difetto di legittimazione connesso alla fruizione dei terreni da parte dei rispettivi contendenti.

Paradossalmente l'eccezione sul difetto di legittimazione, attiva e passiva, riguarda il diritto di proprietà connesso alla mancata evasione dell'istanza di legittimazione, avanzata dagli occupatori dei terreni di uso civico, per motivi non imputabili alle parti, istituto nominalmente identico a quello procedurale del difetto, ma relativo sostanzialmente all'estinzione del gravame di uso civico sul terreno attraverso una procedura amministrativa del tutto peculiare.

Emerge infatti, una distonia di fondo, innanzitutto *ex art.* 97 Cost., tra la previsione certa di termini specifici per la conclusione di qualsiasi procedimento amministrativo ai sensi e per gli effetti della legge n. 241/1990 (in particolare *ex art.* 2) e successive modifiche (con la legge n. 15 del 2006) e la totale incertezza che, invece, si determina per la risoluzione delle richieste di provvedimenti di legittimazione riguardanti la materia complessa degli usi civici, avanzate in ambito regionale e difficilmente definite in molte zone d'Italia ovvero denegate per motivi non imputabili ai privati.

Risultano pertanto violati nel caso di specie i principi di buon andamento, trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa nonché gli artt. 24 e 111 Cost. sotto il profilo della garanzia del giusto processo connesso ad un giusto procedimento, non solo normativo ma anche amministrativo.

Valga citare, altresì, la dubbia formulazione dell'art. 11 della legge regionale Basilicata n. 57 del 2000 secondo cui gli atti amministrativi derivanti dalla applicazione della legge n. 1766 del 1927 e della presente normativa hanno carattere complesso e come tali hanno la «temporizzazione» stabilita da apposito regolamento, in evidente contrasto con il principio di legalità ordinario consacrato nell'art. 97 Cost.

Non a caso il Consiglio di Stato ha più volte sostenuto che la pubblica amministrazione nel diniego della richiesta di legittimazione deve motivare il provvedimento negativo.

Tale motivazione non appare sicuramente appropriata nel momento in cui le c.d. legittimazione non si è conclusa perché le operazioni di sistemazione demaniale non sono state portate a termine, come emerge nel caso di specie nel certificato esibito in atti. Tale profilo della motivazione equivale indubbiamente alla non adozione del provvedimento di legittimazione ovvero al suo abbandono con conseguenze gravi sia per il privato sia per l'ente gestore sia per la collettività.

Risulta ricorrente, poi, che, nella maggior parte dei casi, le istanze di legittimazione vengono del tutto ignorate e/o dimenticate in ambito regionale ovvero non definite e non rese, come avviene nel caso di specie, tra l'altro in tempi alquanto brevi, con una situazione di evidente disparità *ex artt.* 3, 24 e 111 Cost., rispetto alla tutela di altre situazioni giuridiche soggettive, più o meno corrispondenti.

Ciò incide negativamente su tutte le questioni che riguardano controversie sui beni di uso civico, come avviene nel caso di specie, e sulla configurazione esatta del diritto di proprietà *ex art.* 42 Cost. e sulla sua difesa *ex art.* 24 Cost.

La proprietà collettiva diviene, così, un *tertium genus* rispetto alla proprietà pubblica e privata, sganciata e ignorata dal rispetto delle regole generali sul procedimento amministrativo, che possono paradossalmente non determinarsi, senza generare conseguenze negative per la pubblica amministrazione e positive a favore del privato.

Come è noto, la c.d. legittimazione è un passaggio fondamentale per sanare le occupazioni irregolari, in presenza di presupposti ben determinati. Infatti, una volta ottenuta la legittimazione sorge a favore del possessore abusivo un diritto soggettivo di natura privatistico, di talché il provvedimento di legittimazione conferisce al destinatario la titolarità di un diritto soggettivo perfetto di natura reale sul terreno che ne è oggetto, costituendone titolo legittimo di proprietà e di possesso (*cf.* Cass. n. 6940 del 1993).

Di contro, spesso ci si trova di fronte procedimenti amministrativi di legittimazione quasi mai inopinatamente conclusi, che rendono incerta la situazione proprietaria o possessoria sui terreni di uso civico e ostacolano la definizione celere delle relative controversie *ex artt.* 24 e 111 Cost.

A nulla vale sottolineare che si tratta di beni formalmente inusucapibili ed intangibili nel corso del tempo. Nonostante ciò, se lo *spatium temporis* trascorre inesorabilmente, la mancata adozione del provvedimento formale incide negativamente sui diritti soggettivi presenti e futuri, creando una situazione di indeterminazione sul piano storico-giuridico-giurisdizionale.

La stessa Consulta, poi, recentemente nella sentenza n. 39 del 2007, ha qualificato il procedimento di legittimazione come un atto di amministrazione attiva di competenza esclusiva regionale, in residua applicazione del quasi non più esistente d.P.R. n. 616 del 1977. Ciò comporta che anche tale atto non possa essere sganciato dal rispetto dei principi tipici che caratterizzano sin dagli anni '90 ed hanno caratterizzato in passato l'attività della pubblica amministrazione. D'altronde, in sede giurisprudenziale, è stato posto in luce che il procedimento di legittimazione dell'occupazione di terre del demanio civico ha carattere amministrativo e si conclude con un provvedimento di natura concessoria (cfr. Cass. n. 2471 del 1982).

In tale direzione, lo stesso principio della certezza del diritto, come garanzia formale e sostanziale, risulta stravolto da un meccanismo infernale per quanto riguarda la materia degli usi civici, che andrebbe ri-mentata, al fine di sbloccare tante situazioni di dubbia legittimità sul piano della definizione delle numerose occupazioni abusive ricadenti sulle terre e che permangono tali in conseguenza del mancato completamento delle operazioni demaniali non imputabili ai privati. Non appare, quindi, ragionevole lasciare il non decidere senza utili conseguenze per il cittadino.

Appare, dunque, necessario frantumare e/o integrare il dato legislativo statale del 1927 e del 1928, comunque vetusto, nonché regionale (anche l'art. 8 della legge n. 57 del 2000 sui procedimenti amministrativi di legittimazione della Regione Basilicata risulta di dubbia formulazione) e stabilire sì un termine finanche maggiore rispetto ai canonici 90 giorni (e quindi non necessariamente parificato o ridotto), operando con i parametri della legge sul procedimento amministrativo, ma soprattutto idonee conseguenze per la mancata adozione del provvedimento, se dovuto, al solo fine di porre rimedio ad una situazione di stallo amministrativo del non-decidere, che risulta diffusa in ambito nazionale e genera incomprendimento in sede giudiziaria, per il soddisfacimento di tali diritti inviolabili, storicamente determinatisi, riconducibili indubbiamente nel novero dell'art. 2 Cost., violato al pari degli artt. 3, 24, 97 e 111 Cost., già citati.

Tra l'altro, nella materia degli usi civici, quasi dimenticata a livello parlamentare, connessa alla tutela del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale ex art. 9 e 32 Cost., non è applicabile il meccanismo del «silenzio assenso», per cui si determina una situazione di evidente deficit istituzionale cui è necessario porre rimedio per orientare la risoluzione dei giudizi di prime cure. È indubbio che la domanda di legittimazione di un fondo di uso civico introduce una questione di interesse legittimo, poiché il provvedimento amministrativo di legittimazione ha natura concessoria e presenta profili di ampia discrezionalità.

Sarebbe, dunque, utile frantumare e/o integrare il dettato legislativo statale e regionale menzionando non solo ulteriori tempi, comunque deducibili, ma le speciali conseguenze della mancata adozione del provvedimento, positivo o negativo, di legittimazione: lo stesso si configura, vale ripeterlo, come un provvedimento amministrativo formale. Non appare, infatti, idoneo, alla luce dei principi invocati, che un provvedimento amministrativo, come avviene nel caso di specie, determini che la legittimazione richiesta non risulti mai intervenuta in quanto le operazioni di sistemazione demaniale non sono state portate a termine, con gravi danni e conseguenze sia nella tutela delle posizioni giuridiche coinvolte sia nella situazione oggettiva anomala in cui permane il bene di uso civico, anche sul piano della sua gestione pubblica.

La rilevanza della questione di legittimità costituzionale, intesa come nesso di pregiudizialità strumentale tra la definizione della questione di prime cure sulla tutela del diritto di proprietà e quella di «ultima scure» della Consulta sull'istituto della legittimazione, dunque, discende, sulla scorta delle indicazioni fornite, dalla situazione di estrema incertezza che si determina con riferimento ad istanze di legittimazione non evase in tempi certi e/o non definite per motivi imputabili a situazioni organizzative della p.a. e che potrebbero obbligare il giudice ad operare, data la natura comunque c.d. demaniale del bene (che rimane tale nel tempo, *secula seculorum*) anche con il meccanismo del difetto di legittimazione, al di là della configurazione di una situazione di mero possesso protrattosi *ab immemorabili*, senza entrare nel merito della questione, con forte dispendio di energie processuali ed organizzative.

Si tenga conto che, nel caso di specie, la maggior parte dei terreni ricadenti nel Comune di Banzi (Potenza) sono gravati da usi civici, con un contenzioso non indifferente su diversi fronti e piani di riferimento.

Risulta necessario che la Corte si pronunci, anche in sede monitoria, al fine di porre un freno ad una situazione di inadempienza sul piano strettamente amministrativo e di creazione di una sorta di sub procedimento amministrativo, appunto del tutto *sui generis*, rispetto alla generalità dei comportamenti della p.a., obbligata a decidere sulla materia.

Tale situazione di incertezza si riverbera anche nella fase successiva, qual è quella dell'affrancazione (su cui si veda la dettagliata circolare dell'Agenzia del territorio n. 2 del 26 febbraio 2004) del canone di legittimazione, che non viene completata e lo stesso canone monetario non verrà mai riscosso dall'ente competente (in assenza di una definizione della legittimazione che ne rappresenta il presupposto), con evidenti risvolti finanziari ed erariali *ex art.* 28 Cost., vantaggi del privato che non paga il dovuto (e lo stesso nel frattempo si prescrive), e svantaggi per l'ente gestore e la collettività, unica proprietaria dei beni di uso civico, che non vedono re-investite le somme da introitare, per il miglioramento della fruibilità dei beni stessi.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale discende, quindi, dall'esistenza del dubbio sulla legittimità di tale «situazione normativa» sia sul piano statale sia su quello regionale, che, come già evidenziato, non risultano idonei e sufficienti a definire le forme di eventuale acquisizione del diritto di proprietà, laddove possibile e plausibile, nel rispetto dei requisiti richiesti dall'ordinamento di riferimento, ed a sciogliere i nodi della tutela soggettiva. Come avviene nella presente causa l'istanza di legittimazione è stata proposta e la causa si protrae sin dal 1991 con evidenti risvolti sul piano del difetto di legittimazione di entrambe le parti coinvolte nel giudizio. Lo stesso possesso del bene protratto nel tempo e di volta in volta trasferito tra eredi e/o parenti si tramuta in una situazione di diniego-inconfigurazione di un vero e proprio diritto di proprietà.

Per le considerazioni suesposte in fatto e diritto, questo giudice onorario aggregato, prima di decidere in sede di prime cure, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la suindicata questione di legittimità costituzionale, così come prospettata

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, così provvede sciogliendo la riserva suindicata:*

a) *ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale degli artt. 9 e 10 della legge n. 1766 del 16 giugno 1928 e degli art. 25, 26 e 30 del r.d. n. 332 del 26 febbraio 1928 nonché degli art. 8 e 11 della legge regionale della Basilicata n. 57 del 12 settembre 2000, per la risoluzione del presente giudizio, come suindicato, nella parte in cui non prevedono ulteriori tempi certi ma soprattutto conseguenze determinate di definizione della procedura di legittimazione, in violazione del principio-valore della certezza del diritto e degli artt. 2, 3, 24, 28, 42, 97 e 111 Cost., considerati in lettura combinata e sinottica, nonché dell'art. 2 della legge n. 241, del 1990, utilizzata come norma ordinaria interposta di ulteriore riferimento;*

b) *sospende il presente giudizio iscritto al n. 1034/1991 R.G. sino all'esito della questione di legittimità costituzionale;*

c) *manda alla cancelleria di provvedere alla trasmissione immediata della presente ordinanza e degli atti, con il fascicolo d'ufficio e i fascicoli delle parti, e con lo prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, alla Corte costituzionale;*

d) *dispone notificarsi la presente ordinanza ai difensori delle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Giunta regionale della Basilicata ed ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati nonché al Presidente del Consiglio regionale della Regione Basilicata.*

Potenza, addì 10 maggio 2007

*Il giudice onorario aggregato: DI GENIO*

N. 741

*Ordinanza del 3 maggio 2007 emessa da Giudice di pace di Bergamo  
nel procedimento penale a carico di Stefania Orengo*

**Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Previsione del termine di prescrizione di tre anni - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione del principio di uguaglianza.**

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

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Letti gli atti del procedimento penale n. 670/05 a carico di Stefania Orengo nata in Milano il 13 settembre 1984;

Atteso che la predetta è chiamata a rispondere con atto di citazione emesso il 29 novembre 2005 del reato di cui all'art. 582 del codice penale;

Letta la richiesta del difensore dell'imputata, con la quale si prospetta l'intervenuta prescrizione ai sensi dell'art. 157, comma 5 del codice penale;

Ritenuto, che, a tale riguardo va richiamato il contenuto dell'ordinanza n. 29786 del 2006 della Corte Suprema di Cassazione del seguente tenore: «Ebbene, a proposito delle sanzioni applicabili dal giudice di pace — o dal giudice comunque chiamato a giudicare dei reati di competenza del giudice di pace, il d.lgs. n. 274 del 2000, art. 52, stabilisce una sorta di *summa divisio* tra i reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, per i quali continuano ad applicarsi le pene pecuniarie vigenti, e tutti gli altri reati per i quali il comma 2 dello stesso articolo stabilisce che, in luogo delle pene detentive, si applichi — con meccanismi differenziati a seconda delle varie ipotesi ivi prese in considerazione — o la pena pecuniaria della specie corrispondente, o la pena della permanenza domiciliare o quella del lavoro di pubblica utilità (ove per il reato sia prevista la pena detentiva alternativa a quella pecuniaria, le sanzioni "paradetentive" sono applicabili soltanto se la pena detentiva è superiore nel massimo a sei mesi). In sostanza, per le ipotesi meno gravi, per le quali la sanzione applicabile è solo la pena pecuniaria, il termine di prescrizione è, a norma del novellato art. 157 del codice penale, quello previsto dal primo comma (sei anni se si tratta di delitto e quattro anni se si tratta di contravvenzione); nei casi di maggior gravità, quali quelli per i quali sono applicabili le pene della permanenza domiciliare o del lavoro di pubblica utilità, il termine, inspiegabilmente, si riduce a tre anni.

La previsione che qui si censura appare dunque priva di razionalità intrinseca e tale da vulnerare, ad un tempo, il principio di ragionevolezza ed il canone della uguaglianza presidiati dall'art. 3 Cost.».

Rilevato che il denunciato profilo di incostituzionalità è rilevante e non manifestamente infondato.

*P. Q. M.*

*Vista la legge 11 marzo 1953, n. 87 art. 23;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata in riferimento all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 157 del codice penale, comma 5, come sostituito dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 6, 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.*

*Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso.*

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

Così deciso in Bergamo, il 3 maggio 2007.

*Il giudice: BARBAROSSA*

07C1281

N. 742

*Ordinanza del 30 marzo 2007 emessa dalla Corte d'appello di Bari  
nel procedimento penale a carico di Sauchelli Dan*

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per l'imputato di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione, salvo nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, cod. proc. pen. se la nuova prova è decisiva - Inammissibilità dell'appello proposto dall'imputato contro le sentenze di proscioglimento prima dell'entrata in vigore della novella - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 26/2007 - Violazione del principio di uguaglianza delle parti - Lesione del diritto di difesa.**

- Codice di procedura penale, art. 593, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46; legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, comma secondo.

## LA CORTE DI APPELLO

Visti gli atti del procedimento n. 31/06 R.G.

Premesso che, con sentenza in data 14 aprile 2005, il Tribunale per i minorenni di Bari dichiarò n.d.p. per perdono giudiziale nei confronti del minore Sauchelli Dan, imputato di minacce, ingiurie, lesioni, danneggiamento (capo B);

che avverso tale sentenza il minore ha presentato tempestivo appello, onde ottenere un proscioglimento con formula più favorevole;

che ai sensi dell'art. 593 c.p.p., come modificato dall'art. 1, legge 20 febbraio 2006, n. 46, l'imputato può appellare le sentenze di condanna ma non quelle di proscioglimento, tra le quali ultime rientra quella di concessione del perdono giudiziale, che non fa seguire l'irrogazione di una condanna al positivo accertamento di responsabilità;

Ritenuta pertanto la rilevanza, nella presente vicenda, della questione di costituzionalità dell'art.1 citato, nonché dell'art. 10 della stessa legge n. 46/2006, il quale dichiara inammissibili gli appelli proposti prima della sua entrata in vigore;

Rilevato che con sentenza n. 26/2007 la Corte costituzionale, ribadendo la sua costante valutazione di legittimità di ragionevoli limitazioni al potere di impugnazione delle parti, ha affermato che le limitazioni al potere del p.m. di appellare le sentenze di primo grado, nel confronto con lo speculare potere dell'imputato, debbono essere sorrette da una ragionevole giustificazione, in termini di adeguatezza e proporzionalità, sì da non svuotare di significato il principio di parità delle parti;

che, in relazione all'art. 593 c.p.p., come modificato dalla legge n. 46/2006, la limitazione del potere di appello dell'imputato alle sole sentenze di condanna si giustificava in quanto correlata alla quasi totale eliminazione del potere del p.m. di appellare le sentenze di proscioglimento;

Considerato che tale giustificazione è venuta meno dopo la citata sentenza costituzionale n. 26/2007, la quale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1 della legge n. 46/2006 nella parte in cui esclude che il pubblico ministero possa appellare contro le sentenze di proscioglimento, fatta eccezione per le ipotesi previste dall'art. 603 c.p.v. c.p.p., nonché dell'art. 10 cpv. della stessa legge, nella parte in cui prevede che l'appello proposto dal p.m. contro una sentenza di proscioglimento prima della data della sua entrata in vigore sia dichiarato inammissibile;

che, in particolare, la limitazione del potere di appello dell'imputato, operata dalla legge n. 46/2006, è oggi correlata a un potere di impugnazione del p.m. rimasto intatto rispetto al sistema anteriore alla legge n. 46/2006, sicché risultano all'evidenza violati i principi di uguaglianza delle parti, in generale e nell'ambito del processo penale, posti rispettivamente dagli artt. 3 e 111 cpv. Cost.;

che tale limitazione del potere di appello dell'imputato, oltre che sfornita di qualunque giustificazione pratica o razionale al confronto con gli intatti poteri del pubblico ministero, si appalesa altresì contrastante con il diritto di difesa, e quindi con l'art. 24 Cost., potendo l'imputato prosciolto con formula per lui non soddisfacente far valere le proprie ragioni in condizioni nettamente deteriori rispetto al p.m.;

che una giustificazione di tale trattamento peggiore non potrebbe rinvenirsi nella natura dei reati rispetto ai quali non è possibile l'appello in caso di proscioglimento, atteso che l'assenza di tale potere riguarda ogni tipo di reato, e neppure in una ipotetica soddisfazione «sostanziale» dell'interesse dell'imputato, atteso che il proscioglimento con formule diverse dall'insussistenza o dalla mancata commissione del fatto, oltre a comprovare una forma di coinvolgimento che l'imputato ha il diritto di contestare in modo pieno, ben può essere valutabile — pur non essendo vincolante — nell'eventuale giudizio civile per le restituzioni e il risarcimento: ciò che è di tutta evidenza per il perdono giudiziale, contenente un accertamento di responsabilità e iscrivibile sia pure per un tempo limitato, nel casellario giudiziale;

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23, legge n. 87/1953, solleva di ufficio, perché non manifestamente infondata e rilevante nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui, sostituendo l'art. 593 del c.p.p., esclude che l'imputato possa appellare contro le sentenze di proscioglimento, se non nelle ipotesi previste dall'art. 603, comma 2 del medesimo codice, se la nuova prova è decisiva; nonché dell'art. 10, comma 2 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui prevede che l'appello proposto dall'imputato contro le sentenze di proscioglimento prima della data di entrata in vigore della medesima legge sia dichiarato inammissibile, per contrasto di entrambe le norme con gli artt. 3, 24 e 111, comma secondo della Costituzione.*

*Sospende il giudizio in corso, e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*La presente ordinanza, letta in udienza, va comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento, e notificata, con urgenza al Presidente del Consiglio dei ministri nonché all'imputato, contumace.*

Bari, addì 30 marzo 2007

*Il Presidente: TARANTINO*

07C1282

N. 743

*Ordinanza del 4 aprile 2007 emessa dal Tribunale di Milano sul ricorso  
proposto dall'AEM Calore & Servizi - Utilities & Facility Management Services S.p.a. contro I.N.P.S. ed altri*

**Previdenza - Contributi di malattia dovuti dal datore di lavoro all'INPS - Esonero dall'obbligo di versamento in ipotesi di obbligo per il datore di lavoro, derivante da contratto collettivo, di continuare a corrispondere la retribuzione durante la malattia del lavoratore - Mancata previsione secondo il «diritto vivente» - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevole discriminazione rispetto ad altre omogenee situazioni - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Incidenza sul principio di capacità contributiva attesa la natura tributaria del «contributo».**

- Legge 11 gennaio 1943, n. 138, artt. 6 e 9.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 53.

## IL TRIBUNALE

A scioglimento della precedente riserva, richiamata la propria ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale del 20 ottobre 2006 nella causa Metro Italia Cash and Carry contro INPS, dato atto che la difesa attrice ha comunque insistito per la ulteriore sottoposizione alla Corte costituzionale della stessa questione di legittimità come indicato in ricorso e nel verbale del 26 ottobre 2006, rileva quanto segue.

## I N F A T T O

Con ricorso depositato il 5 aprile 2006 la AEM Calore & Servizi - Utilities & Facility Services S.p.a. ha proposto opposizione alla cartella esattoriale notificata in data 1° marzo 2006 ed emessa a favore dell'INPS per € 24.535,98 a fronte di omissioni relative ai contributi ritenuti dovuti sia per cigs e mobilità, sia per disoccupazione involontaria, sia per l'indennità economica di malattia.

La parte opponente ha rilevato la insussistenza dell'obbligo contributivo di cui sopra relativamente alle varie voci sotto diversi profili; per la parte che qui rileva, ovvero per il contributo finalizzato all'indennità economica di malattia, ha assunto di provvedere direttamente ad erogare ai propri dipendenti la indennità economica di malattia in misura pari o superiore alla indennità corrisposta dall' INPS in virtù del contratto collettivo per i lavoratori del settore elettrico (art. 32, c.c.n.l. 2001).

Ritualmente costituitosi l'Istituto convenuto ha chiesto il rigetto della opposizione ribadendo la piena validità della cartella esattoriale opposta ed invocando in ordine alla debenza dei contributi di malattia in questione la sentenza n. 10.232/2003 a Sezioni unite della Corte di cassazione evidenziando la insussistenza di un nesso di reciproca giustificazione causale tra contributi e prestazioni in virtù del principio di solidarietà vigente in materia previdenziale.

In sede di discussione la parte opponente ha insistito, in alternativa all'accoglimento del ricorso, per la remissione degli atti alla Corte costituzionale in considerazione del sospetto di incostituzionalità degli artt. 9 e 6 legge n. 138/1943, nonché art. 1, comma 1, d.lgs n. 213/1946, art. 74, comma 1, legge n. 833/1978, art. 14, comma 1 e 3, legge n. 155/1981, art. 31, comma 5 e 6, legge n. 41/1986.

## I N D I R I T T O

Ritiene il giudicante che effettivamente la nomina di cui agli artt. 9 e 6 della legge n. 138/1943 debba essere sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, trattandosi comunque di questione rilevante ai fini della decisione e non manifestamente infondata (quanto agli altri riferimenti normativi sospettati di incostituzionalità indicati nel verbale 26 ottobre 2006 la stessa parte attrice non vi ha fatto alcun riferimento nel ricorso né ne ha specificato la rilevanza ai fini della decisione).

*Rilevanza della questione*

Occorre preliminarmente osservare che l'eccezione preliminare sollevata da parte attrice in relazione alla nullità della cartella di pagamento opposta per carenza di motivazione non è eccezione decisiva atteso che sia pur sinteticamente nella cartella esattoriale stessa sono contenute indicazioni sufficienti per la determinazione dell'entità e del titolo del pagamento richiesto.

È dunque necessario nella fattispecie ai fini della decisione affrontare il merito della controversia per appurare (oltre alla eventuale fondatezza delle argomentazioni svolte relativamente ai diversi contributi rivendicati dall'INPS con la cartella opposta per Cigs, mobilità, disoccupazione volontaria), se la parte attrice sia tenuta a corrispondere all'INPS i contributi pretesi da quest'ultimo a titolo di indennità economica di malattia per i dipendenti, nonostante la società stessa sia vincolata, applicando il CCNL del settore imprese elettriche (art. 32 CCNL 24 luglio 2001), a corrispondere direttamente a tutti i dipendenti in caso di malattia l'intera retribuzione sino ad un massimo di 12 mesi.

La questione di cui è causa deve trovare soluzione nell'articolo 9 della legge n. 138/1943, che, senza alcuna distinzione, onera i datori di lavoro del pagamento dei contributi per coprire l'indennità di malattia prevista dal precedente articolo 6.

Sul punto del resto si è già espressa la Corte di cassazione a sezioni unite che con la, pronuncia 10.232/2003 ha definitivamente interpretato la norma, con la conseguenza che la questione di incostituzionalità prospettata risulta rilevante ai fini del decidere.

*Non manifesta infondatezza*

Come si è osservato la suprema Corte a sezioni unite ha interpretato l'articolo 6, comma secondo e l'articolo 9 della citata legge n. 138/1943 affermando che il fondamento della previdenza sociale è riconducibile al principio di solidarietà con la conseguenza che non vi è un nesso di reciproca giustificazione causale tra le prestazioni e i contributi, persistendo quindi l'obbligazione contributiva a carico del datore di lavoro anche quando per tutti o per alcuni dei lavoratori dipendenti l'ente previdenziale non sia tenuto a certe prestazioni.

Posta dunque questa interpretazione (dalla quale l'autorevolezza della fonte impedisce di discostarsi) risulta non manifestamente infondata la prospettata questione di illegittimità costituzionale dell'articolo 9 della legge n. 138 del 1943 nella parte in cui impone il pagamento dei contributi che servono a coprire l'indennità economica di malattia prevista dal precedente articolo 6, senza distinguere tra i datori di lavoro che sono per contratto onerati ad erogare direttamente la corrispondente retribuzione in caso di malattia dei dipendenti (e dunque non si avvalgono delle prestazioni dell'INPS) rispetto ai datori di lavoro che si avvalgono integralmente dell'indennità economica di malattia versata dall'Istituto.

Occorre specificare che si tratta esclusivamente del contributo volto ad assicurare le prestazioni economiche di malattia da tenere ben distinto dal contributo sociale di malattia che non è invece oggetto della materia del contendere tra le parti.

Il sospetto di incostituzionalità deriva dal fatto che, come esattamente rilevato dalla parte opponente l'articolo 9 citato viola in primo luogo il principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 Cost. ravvisandosi una irragionevole discriminazione rispetto ad altre omogenee situazioni nelle quali il datore di lavoro, che assicura il trattamento economico di malattia ai propri dipendenti, non è correlativamente tenuto al versamento del contributo previdenziale finalizzato al trattamento stesso.

Basti pensare al fatto che l'istituto previdenziale non pretende i contributi in questione per i dirigenti, per i quadri e soprattutto per gli impiegati del settore industria.

Il quadro sopra riferito induce a ritenere incostituzionale la situazione di disuguaglianza tra posizioni del tutto omogenee.

Inoltre l'articolo 9 citato si pone in contrasto anche con l'articolo 41 della costituzione prevedendo, senza distinzione alcuna, una imposizione contributiva anche in assenza del rischio tutelabile, ovvero in assenza di un'esigenza previdenziale da soddisfare.

A tale proposito non risulta convincente l'affermazione in virtù della quale in materia previdenziale opererebbe esclusivamente il principio di solidarietà che come ha affermato la Corte di cassazione escluderebbe la necessità di un nesso sinallagmatico tra contribuzione e prestazione; in tale prospettiva, anche a voler ammettere l'esistenza dell'invocato principio di solidarietà, tuttavia indiscutibile che almeno una parte del contributo che i datori di lavoro sono chiamati a corrispondere per l'indennità economica di malattia sia destinato a coprire l'indennità economica stessa erogata e non può integralmente risolversi nell'ottica della solidarietà.

Se così fosse allora ci troveremo davanti non ad un «contributo» ma ad un vero e proprio «tributo» in relazione al quale dovrebbe operare il diverso principio di capacità contributiva di cui all'articolo 53 costituzione, principio del tutto estraneo al pagamento così come preteso dall'istituto convenuto.

Per tale ragione dunque risulta allo stato non manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata dalla parte attrice relativamente all'articolo 9, e per, il richiamo indiretto ivi contenuto, all'articolo 6 della legge n. 138 dell'11 gennaio 1943.

*P. Q. M.*

*Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9 e per quanto richiamato, dell'articolo 6 della legge n. 138 dell'11 gennaio 1943 per contrasto con gli articoli 3, 41 e 53 della costituzione, nella parte in cui non distingue l'onere contributivo a carico del datore di lavoro che provvede direttamente ad erogare la indennità economica di malattia.*

*Sospende il presente giudizio.*

*Ordina alla cancelleria:*

*di provvedere alla immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*di notificare la presente ordinanza alle parti;*

*di comunicare la presente ordinanza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.*

Milano, addì 2 aprile 2006

*Il giudice: SALA*

N. 744

*Ordinanza del 28 maggio 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia  
sul ricorso proposto da Chahafi Rahal contro Questura di Milano ed altro*

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

**Straniero - Ingresso e permanenza nel territorio dello Stato - Divieto di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno, in caso di condanna, anche a seguito dell'applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 c.p.p., per determinati reati - Subordinazione del divieto al previo accertamento della pericolosità sociale - Mancata previsione - Violazione di diritto fondamentale della persona - Violazione del principio di uguaglianza sotto vari profili - Lesione del diritto di difesa - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, artt. 4, comma 3 (come sostituito dall'art. 4, comma 1, lett. b), della legge 30 luglio 2002, n. 189), e 5, comma 5.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24 e 97.

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1373/2006 proposto da Chahafi Rahal rappresentato e difeso dall'avv. Amedeo Rizza nello studio del quale è elettivamente domiciliato in Milano, piazza del Tricolore, n. 2;

Contro la Questura di Milano, in persona del Questore *pro tempore*, ed il Ministero dell'interno, in persona del Ministro in carica, rappresentati e difesi dalla Avvocatura distrettuale dello Stato, presso cui sono domiciliati *ex lege* in Milano, via Freguglia n. 1, per l'annullamento del provvedimento n. 132/2006 IMM., emesso dal Questore della Provincia di Milano in data 23 marzo 2006, notificato il 5 maggio 2006, di rigetto dell'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno presentata dal ricorrente per motivi di lavoro.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore alla pubblica udienza del 28 febbraio 2007 il dott. Vincenzo Blanda;

Uditi l'avv. M.L. Frescura, in sostituzione dell'avv. Amedeo Rizza, per il ricorrente ed, ai preliminari di udienza, l'avv. dello Stato Silvana Vanadia;

Considerato in fatto ed in diritto quanto segue.

F A T T O

Con ricorso notificato il 12 maggio 2006 e depositato presso la segreteria del tribunale il 23 maggio 2006, Chahafi Rahal, cittadino del Marocco, ha impugnato il decreto con il quale la Questura di Milano, in data 23 marzo 2006, ha negato il rinnovo del permesso di soggiorno, sulla base di una sentenza emessa dal Tribunale di Monza ai sensi dell'art. 444 c.p.p. di applicazione della pena di mesi otto di reclusione e € 2.000,00 di multa, ai sensi dell'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309/1990, per cessione di sostanze stupefacenti.

A sostegno del gravame l'interessato ha dedotto i seguenti motivi:

1) violazione di legge intesa come falsa applicazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 286/1998 con riferimento agli articoli 1, 2 e 3 della legge n. 1423/1956, dell'art. 86 del d.P.R. n. 309/1990 in ordine ai criteri di valutazione della pericolosità sociale.

Il provvedimento di diniego si fonderebbe unicamente su una sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, per la quale sarebbe stato concesso il beneficio della sospensione condizionale della pena.

Nella sentenza in questione il Tribunale di Monza avrebbe evidenziato «la non particolare gravità dei fatti in relazione al quantitativo della sostanza rinvenuta nonché l'incensuratezza del ricorrente», elementi dai quali avrebbero tratto «un giudizio prognostico favorevole in ordine alla futura astensione dall'illecito penale».

L'Autorità di pubblica sicurezza, anche in virtù di quanto stabilito dalla Corte di cassazione, sez. I civ. con la sentenza n. 12721/2002, avrebbe dovuto precisare le ragioni per le quali il ricorrente è da considerare socialmente pericoloso, non potendo essere ritenute sufficienti in tal senso il mero riferimento all'esistenza di denunce penali o di sentenze di condanna.

Nel caso di specie mancherebbero, inoltre, i presupposti previsti dall'articolo 1 della legge n. 1423/1956 e dall'art. 86 del d.P.R. n. 309/1990, stante l'assenza di una concreta pericolosità sociale e di una valutazione globale dell'intera personalità del soggetto destinatario del provvedimento.

L'amministrazione non avrebbe tenuto conto del fatto che la condanna ha riguardato un singolo episodio di cessione di un quantitativo minimo di cocaina, tant'è che il Tribunale di Monza ha riconosciuto l'ipotesi lieve di cui al comma 5 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309/1990;

2) violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990. Eccesso di potere nelle forme del difetto di motivazione dell'atto impugnato.

Il decreto impugnato è stato adottato omettendo qualsiasi valutazione concreta della pericolosità sociale del ricorrente, ai sensi degli articoli 1, 2 e 3 della legge n. 1423/1956 e dell'art. 86 del d.P.R. n. 309/1990, sulla base di un giudizio meramente probabilistico.

Un'istruttoria più accurata avrebbe consentito di verificare l'assenza di quelle condizioni di pericolosità idonee a giustificare il diniego alla permanenza dell'interessato sul territorio nazionale.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'interno e la Questura di Milano.

Con ordinanza n. 1267 resa nella camera di consiglio del 31 maggio 2006 la Sezione ha respinto la domanda cautelare avanzata dall'interessato.

Le parti hanno prodotto memorie nelle quali illustrano ulteriormente le loro rispettive posizioni.

Alla udienza pubblica del 28 febbraio 2007, il difensore del ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso e la causa è stata trattenuta in decisione.

## D I R I T T O

1. — In via preliminare, il Collegio deve occuparsi dell'eccezione sollevata nella memoria depositata il 14 febbraio 2007 dalla Avvocatura dello Stato riguardante la carenza di legittimazione passiva della Questura di Milano.

Sostiene in particolare la difesa dell'Amministrazione che, sulla base di quanto disposto dall'art. 11 del T.U. n. 1611/1933, la legittimazione a resistere in giudizio spetterebbe esclusivamente al Ministero dell'interno e non alla Questura quale «organo interno dell'Amministrazione centrale dello Stato priva di autonoma soggettività».

L'assunto non rileva ai fini di causa posto che l'impugnazione è stata correttamente notificata sia al Ministero dell'interno che alla Questura di Milano, quale organo che ha adottato l'atto gravato, presso la sede della Avvocatura distrettuale dello Stato del predetto capoluogo, così come previsto dalla norma sopra menzionata.

2. — Venendo al merito del ricorso i due motivi esposti dall'interessato possono essere trattati congiuntamente attesa la loro evidente e stretta connessione.

L'istante lamenta l'illegittimità del diniego di rinnovo del permesso di soggiorno, il quale si fonderebbe unicamente sulla sentenza emessa il 21 marzo 2004 a carico dell'interessato dal Tribunale di Monza, a seguito di patteggiamento, alla pena di mesi otto di reclusione ed € 2.000,00 di multa, per il reato di cessione illecita di sostanze stupefacenti di cui all'art. 75, comma 5, del d.P.R. n. 309/1990.

Il ricorrente contesta l'automatismo applicato dall'Autorità di P.S. che ha ritenuto sussistente la pericolosità sociale dello straniero senza che tale giudizio sia stato puntualmente motivato sulla base di una adeguata istruttoria riguardante l'intera personalità del soggetto.

L'amministrazione, in particolare, non avrebbe tenuto conto che il ricorrente risulta gravato da un'unica condanna, la cui pena è stata condizionalmente sospesa; né della prognosi favorevole formulata dai giudici penali in ordine alla futura astensione dalla commissione di altri reati; e nemmeno della lunga permanenza in Italia dell'interessato, il quale sarebbe entrato nel territorio nazionale per la prima volta il 1° febbraio 1997.

3. — Osserva innanzitutto il Collegio che l'impugnato provvedimento di diniego si fonda sul combinato disposto degli artt. 5, comma 5, e 4, comma 3, del d.lgs. n. 286/1998, che impediscono al cittadino straniero che abbia commesso determinati reati di ottenere il rilascio od il rinnovo del permesso di soggiorno.

L'art. 5, comma 5, cit. dispone in particolare che «il permesso di soggiorno o il suo rinnovo sono rifiutati e, se il permesso di soggiorno è stato rilasciato, esso è revocato quando mancano o vengono a mancare i requisiti richiesti per l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato», rinviando quindi all'art. 4, comma 3, cit. secondo il quale non è ammesso in Italia, tra le altre ipotesi, lo straniero che «risulti condannato, anche a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 c.p.p., per reati previsti dall'art. 380, commi 1 e 2, del c.p.p. ovvero per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite».

L'interpretazione che la giurisprudenza amministrativa ha dato di queste norme è nel senso di ritenere che la sopravvenienza di una sentenza di condanna per una delle ipotesi di reato previste dalla legge, anche a seguito di patteggiamento, costituisce il presupposto che impone e legittima l'adozione del provvedimento amministrativo di revoca del permesso già concesso o del rifiuto di rinnovo dello stesso, senza che residui spazio alcuno all'Autorità amministrativa di valutazione e ponderazione di interessi e senza che in particolare vi sia spazio per una necessaria valutazione di pericolosità sociale dello straniero, solo in presenza della quale ritenere legittimo il provvedimento negativo (in tal senso *ex multis* Cons. Stato, sez. VI, 1° febbraio 2007, n. 411; id. 30 gennaio 2007, n. 359; 29 agosto 2006, n. 4410; T.a.r. Toscana, sez. I, 20 luglio 2006, n. 3188; T.a.r. Umbria, 12 giugno 2006, n. 319; T.a.r. Lazio Roma, sez. I, 5 giugno 2006, n. 4230).

In senso sostanzialmente analogo altra giurisprudenza (T.a.r. Piemonte, 31 marzo 2006, n. 1605; T.a.r. Umbria, 24 febbraio 2006, n. 64; 14 novembre 2005, n. 496; 6 settembre 2005, n. 416; T.a.r. Toscana, Sez. I, 30 gennaio 2006, n. 210; T.a.r. Lombardia Milano, Sez. I, 18 gennaio 2006, n. 140; 7 settembre 2005, n. 3617; T.r.g.a. Bolzano, 12 gennaio 2006, n. 7) sostiene che nel caso in cui la condanna rientri tra le ipotesi alle quali il legislatore ricollega un'efficacia preclusiva della permanenza del cittadino extracomunitario nel territorio dello Stato, la pericolosità sociale è presunta *ex lege*, sicché l'Autorità di pubblica sicurezza non è chiamata a svolgere alcuna necessaria valutazione in tal senso e comunque, se il giudizio è reso in senso sfavorevole, il ricorrente non è legittimato a contrastarlo, se non per contestare l'esistenza o la rilevanza della condanna, giacché il provvedimento di rifiuto del permesso di soggiorno o di revoca è vincolato ed è tale per cui l'amministrazione, accertata la condanna ostativa, non potrebbe adottarne uno di contenuto diverso.

3.1. — Acclarato, pertanto, che nella vicenda in esame la puntuale applicazione della normativa in vigore non potrebbe che portare al rigetto del ricorso, il Collegio ritiene di poter esaminare d'ufficio la questione concernente la compatibilità della normativa suddetta con i principi costituzionali.

4. — Nel caso in esame il ricorrente è stato condannato con sentenza del 21 luglio 2004 per fatti avvenuti il 9 novembre 2003, sicché sia l'una che gli altri sono successivi all'entrata in vigore della legge 30 luglio 2002, n. 189, con la ulteriore conseguenza della insussistenza nel caso di specie dei presupposti di fatto che hanno indotto il Tribunale amministrativo regionale Lombardia, sez. staccata di Brescia, dapprima con l'ordinanza 25 agosto 2003, n. 1190 e, successivamente, con l'ordinanza n. 561/2005, a sollevare questione di legittimità costituzionale della

normativa in questione in considerazione della ritenuta applicabilità, ai fini della non ammissione in Italia dello straniero, anche delle sentenze di patteggiamento pronunciate anteriormente all'entrata in vigore della legge sopraccitata.

5. — Secondo l'interpretazione del diritto positivo sopra evidenziata, e costituente diritto vivente alla luce della giurisprudenza amministrativa, la condanna subita dal ricorrente per il reato inerente agli stupefacenti preclude, dunque, l'accoglimento dell'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno, integrando, l'applicazione della ridetta norma, l'esercizio di una attività amministrativa rigorosamente vincolata, come tale priva di ogni possibile spazio per una interpretazione adeguatrice nei termini dell'insegnamento che i giudici di merito debbono prioritariamente trarre dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Corollario del suesposto ordine argomentativo è che una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 5 comma 5, e dell'art. 4, comma 3 (nel testo modificato dall'art. 4, comma 1, lett. *b*), della legge 30 luglio 2002, n. 189), del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui attribuiscono automatica rilevanza alle condanne pronunciate anche a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, comporterebbe l'accoglimento del ricorso, mentre una eventuale pronuncia di infondatezza della questione di incostituzionalità comporterebbe necessariamente la loro reiezione.

La questione di costituzionalità è dunque palesemente rilevante nella specie.

In proposito va anche annotato che l'eventuale sopravvenienza di mutamenti del quadro normativo, secondo i criteri direttivi risultanti dal disegno di legge delega recentemente approvato dal Consiglio dei ministri, non potrebbe influire sulla rilevanza della questione, in base al principio del *tempus regit actum* che impone al Collegio di valutare la legittimità del provvedimento alla luce delle sole disposizioni vigenti all'epoca della sua adozione.

6. — Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, il Collegio ritiene che il combinato disposto dell'art. 5, comma 5 e dell'art. 4, comma 3 (nel testo modificato dall'art. 4, comma 1, lett. *b*), della legge 30 luglio 2002, n. 189), del d.lgs. n. 286 del 1998, si ponga in contrasto con gli artt. 2, 3, 4, 16, 27, 35 e 97 della Costituzione per i seguenti motivi concorrenti tra loro, analiticamente sviluppati nei punti successivi:

*a*) nella parte in cui introduce un automatismo nel negare il rinnovo del permesso di soggiorno a fronte di una condanna per determinati reati anche di lieve o lievissima entità;

*b*) nella parte in cui pone quale elemento ostativo al rinnovo del permesso di soggiorno la condanna per determinati reati subita a seguito di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale senza alcuna valutazione circa la pericolosità in concreto del soggetto interessato dalla pronuncia;

*c*) nella parte in cui sottrae all'autorità amministrativa il potere di valutazione della pericolosità sociale del cittadino extracomunitario, al fine di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica nello Stato italiano.

7. — Appare violato, sotto un duplice profilo, l'art. 3 Cost. (*sub* punto 5, lett. *a*).

7.1. — In primo luogo il parametro costituzionale invocato risulta violato per la intrinseca irragionevolezza della scelta compiuta dal legislatore, laddove collega ad un'ipotesi penale di lieve entità, qual è quella di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990, la gravissima conseguenza, sul piano amministrativo, del diniego di concessione o rinnovo del permesso di soggiorno ovvero l'obbligo di revocare il titolo di soggiorno già concesso.

L'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990 punisce con pena attenuata i fatti di reato previsti dallo stesso art. 73, agli altri commi, «quando, per i mezzi, per la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, i fatti previsti dal presente articolo sono di lieve entità». I fatti ascrivibili all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990 sono quindi ontologicamente caratterizzati da una «lieve entità», valutata dal giudice penale e alla quale si collega una sanzione penale attenuata.

Tuttavia, la condanna anche nell'ipotesi di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 cit. è tale da integrare il disposto di cui all'art. 4, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1998, laddove, nell'indicare le condanne penali cui si correla l'automatico diniego di permesso di soggiorno, contempla, in termini generali e omnicomprensivi, i «reati inerenti gli stupefacenti».

Peraltro, l'automatico effetto del diniego di concessione o rinnovo del permesso di soggiorno si determina anche — come nella vicenda sottoposta all'esame del Collegio — quando la fattispecie penale di cui all'art. 73,

comma 5, cit. sia stata oggetto di applicazione della pena su richiesta delle parti, *ex art.* 444 c.p.p., in mancanza quindi di un accertamento penale pieno proprio di un pronunciamento giurisdizionale sulla sussistenza della responsabilità penale.

Appare a questo tribunale che violi l'art. 3 Cost., per intrinseca irragionevolezza della scelta legislativa, la normativa in esame laddove fa conseguire in termini di mero automatismo ad una applicazione di pena su richiesta delle parti per il reato di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990, la gravissima conseguenza sul piano amministrativo del diniego di rinnovo del permesso di soggiorno, senza imporre alcuna valutazione in concreto della pericolosità sociale dell'istante.

7.2. — L'invocato parametro costituzionale di cui all'art. 3 Cost. risulta altresì violato dall'art. 4, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1998 sotto altro e diverso profilo e cioè per aver accumulato in modo del tutto illogico, ai fini del diniego del titolo di soggiorno, fattispecie penali tra loro assai eterogenee in termini di gravità della condotta commessa. In particolare, come già rilevato, la citata disposizione impone il diniego automatico del titolo di soggiorno a coloro che siano stati condannati per una serie di reati, tra cui quelli indicati dall'art. 380 c.p.p. e altre ipotesi delittuose, tra cui, per quel che rileva, i «reati inerenti gli stupefacenti».

Attraverso tale generica locuzione il legislatore stabilisce che una fattispecie criminosa come quella di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990, che viene espressamente qualificata come caratterizzata da «lieve entità», comporti sul piano amministrativo gli stessi effetti — automatico diniego di titolo di soggiorno — propri di fattispecie penali comportanti l'arresto obbligatorio in flagranza di cui all'art. 380 c.p.p.

In questa seconda prospettiva l'art. 3 Cost. è violato per aver il legislatore posto sullo stesso piano, sotto il profilo degli effetti scaturenti sul piano amministrativo, ipotesi criminose del tutto eterogenee e caratterizzate da gravità del tutto incomparabili.

Quanto sopra si verifica nella fattispecie dedotta in giudizio, nella quale si verrebbe ad attuare una irragionevole equiparazione, *quoad effectum*, della condanna penale per le più gravi ipotesi di reato legate alla partecipazione ad associazioni criminose dedite al traffico internazionale di stupefacenti con le fattispecie di reati inerenti pur sempre gli stupefacenti, ma attenuate dalla «lieve entità», ovvero dall'assenza di continuazione o concorso con altri reati, con concessione di tutti i benefici di legge.

Ciò, in una prospettiva del tutto avulsa da un confacente rapporto di adeguatezza col caso concreto, senza cioè che attraverso il procedimento amministrativo sia possibile operare, nella selezione delle determinazioni da assumere, alcuna graduazione riferita al caso concreto: in tal modo, a parere del Collegio, verrebbero a esser vulnerati i principi fondamentali di ragionevolezza chiaramente desumibili dall'art. 3 Cost., oltre la tutela del lavoro (artt. 4 e 35) e del buon andamento amministrativo (art. 97).

L'indispensabile gradualità importa — dunque — che le valutazioni relative agli effetti derivanti dalla condanna sul titolo di soggiorno siano ricondotte alla naturale sede di valutazione: il procedimento amministrativo di verifica delle condizioni per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno, in difetto di che ogni relativa norma risulta incoerente, per il suo rigido automatismo, e conseguentemente irrazionale *ex art.* 3 Cost.

8. — Il combinato disposto degli artt. 5, comma 5, e 4, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1998 sembra violare, altresì, l'art. 24 della Costituzione (*sub* punto 5, lett. *b*), nella parte in cui impone il rigetto del titolo di soggiorno per il cittadino straniero a cui carico sia stata applicata una pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p., senza quindi che ci sia stato un accertamento pieno della responsabilità penale dell'istante (dalla quale possa emergere la gravità della condotta tenuta dal reo o la pericolosità del medesimo sia sotto il profilo criminale, che della sicurezza pubblica) ed anzi traducendo quello che per la generalità dei consociati è un rito premiale in una procedura pregiudizievole per lo straniero.

Né ad escludere il denunciato contrasto potrebbe rilevare la consapevolezza, generata dal dettato normativo, degli effetti preclusivi al rinnovo del permesso di soggiorno derivanti dalla scelta del rito del patteggiamento, tenuto conto che l'applicazione concordata della pena non rappresenta circostanza sufficiente a denotare di per sé la proclività dell'interessato alla violazione delle norme che tutelano il rispetto della tranquillità e della sicurezza pubblica.

9. — Il Collegio, sotto altro profilo (*sub* punto 5, lett. *c*), ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 2, 3, 24 e 97 Cost., dell'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui, in correlazione con l'art. 4, comma 3, ultimo periodo del medesimo decreto legislativo,

relativamente allo straniero regolarmente soggiornante in Italia, pone quale automatico, inderogabile ed assoluto elemento ostativo al rinnovo del permesso di soggiorno (con obbligo della sua revoca) un'unica ed isolata condanna per determinati reati, anche di lieve o lievissima entità, senza che possa assumere rilievo alcuno l'esame in concreto dell'eventuale pericolosità sociale dell'istante compiuto dall'Autorità amministrativa.

9.1. — Or bene, se per i cittadini extracomunitari, come già più volte evidenziato, la pronuncia penale comporta automaticamente il rigetto dell'istanza di permesso di soggiorno, al contrario il legislatore si è ben diversamente orientato per altre categorie di persone.

In primo luogo viene in considerazione la disciplina contenuta nel d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3 avente ad oggetto la «Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo». L'art. 1 del d.lgs. cit., nel sostituire l'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, prevede che anche per i soggiornanti di lungo periodo il permesso di soggiorno non deve essere concesso in presenza di condanne penali per determinate categorie di reati ma aggiunge che «ai fini dell'adozione di un provvedimento di diniego di rilascio del permesso di soggiorno di cui al presente comma il Questore tiene conto altresì della durata del soggiorno nel territorio nazionale e dell'inserimento sociale, familiare e lavorativo dello straniero».

Merita quindi di essere esaminato il successivo d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30 avente ad oggetto «Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri». L'art. 20 del d.lgs. cit., nel disciplinare le limitazioni al diritto di ingresso e di soggiorno dei cittadini dell'Unione per motivi di ordine pubblico, stabilisce che i relativi provvedimenti «sono adottati nel rispetto del principio di proporzionalità ed in relazione a comportamenti della persona, che rappresentino una minaccia concreta e attuale tale da pregiudicare l'ordine e la sicurezza pubblica», aggiungendo poi, per quel che più rileva, che «la esistenza di condanne penali non giustifica automaticamente l'adozione di tali provvedimenti».

9.2. — Il Collegio è ben consapevole che le normative richiamate hanno riguardo a categorie di persone ben individuate, in modo tale, non solo da non essere invocabili dai cittadini extracomunitari privi dei necessari requisiti soggettivi, ma da non poter costituire neppure un valido *tertium comparationis* nel giudizio di costituzionalità.

Tuttavia ritiene che le normative invocate esplicitino principi che sono di portata generale, in base ai quali le conseguenze sul piano amministrativo devono di necessità correlarsi ai comportamenti tenuti dalla persona sulla base del principio di proporzionalità e devono essere il frutto di un'ampia e concreta valutazione da parte dell'Amministrazione della specifica posizione di ogni interessato.

Detta disciplina deve pertanto potersi assumere come punto di riferimento per verificare se il regime applicabile alle persone di provenienza extracomunitaria sia analogo al regime generale dei cittadini comunitari o se, al contrario, attribuisca loro un livello di tutela minore, incompatibile con il divieto fondamentale di discriminazione fondata sulla cittadinanza (art. 48 Trattato CE).

Tali principi, che inverano valori costituzionali scaturenti dagli artt. 2, 3, 24 e 97 Cost., sono violati dalla normativa all'attenzione di questo Collegio nella parte in cui preclude agli organi amministrativi di compiere una valutazione concreta e specifica della posizione di ciascun istante, guardando cioè a tutti i profili inerenti il suo radicamento sul territorio ovvero la sua pericolosità sociale, imponendo al contrario il rigetto delle istanze di soggiorno in modo automatico, in presenza di condanne penali, ancorché patteggiate e per fatti di lieve entità.

9.3. — Invero, la regolamentazione della materia dell'ingresso e del soggiorno è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale, la politica nazionale in tema di immigrazione. È evidente che tale ponderazione spetta, in via primaria, al legislatore che possiede, in materia, un'ampia discrezionalità.

È noto, tuttavia, che la discrezionalità legislativa incontra un limite costituzionale, integrato dalla preclusione di compiere scelte manifestamente irragionevoli (vedi: Corte cost.: sent. n. 104/1969; 144/1970; 62/1994).

9.3.1. — In proposito appare ipotizzabile una netta distinzione tra il primo ingresso del c.d. «migrante economico», per il quale un siffatto rigoroso divieto non appare irragionevole per un Legislatore, il cui scopo è contenere il fenomeno, contingentare e programmare il numero dei flussi migratori e non ammettere coloro che, in una logica di prevenzione dell'ordine pubblico e della sicurezza dei propri cittadini, abbiano subito una condanna penale per determinati reati individuati dallo stesso Legislatore.

In tale ipotesi, l'adozione di un provvedimento negativo trova razionale giustificazione laddove l'interessato, in attesa del primo rilascio del permesso di soggiorno, sia incorso nella commissione di reati ponendo in essere comportamenti non ispirati al tentativo di inserimento nella vita sociale e civile del nostro Paese, ma suscettibili di riprovevolezza e non meritevolezza, ai fini della permanenza in Italia.

Siffatta limitazione, benché astrattamente possa comportare la compressione di alcuni diritti dello straniero, non sembrerebbe porsi in contrasto con norme e principi di valore costituzionale, atteso che detto divieto è connesso con una peculiare situazione di fatto in cui lo straniero è ancora privo di uno stabile legame con la comunità nazionale.

9.4. — La situazione si mostra invece radicalmente opposta nell'ipotesi — come quella in esame — in cui lo straniero sia già stabilmente e regolarmente soggiornante in Italia, in base ad un titolo che, seppure normalmente a termine, esprime un tasso di stabilità con ragionevole aspettativa ad un suo consolidamento, tanto è vero che lo straniero, qualora avesse mantenuto la titolarità di un valido permesso di soggiorno, avrebbe avuto titolo ad essere annoverato tra i c.d. soggiornanti di lunga durata secondo quanto previsto dall'art. 9 del T.U. n. 286/1998, come modificato dal menzionato d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3.

In questo caso appare ipotizzabile che le garanzie dei diritti dello straniero non possano subire limitazioni se non in stretto collegamento con l'esigenza di tutelare altri interessi costituzionalmente rilevanti.

Di conseguenza la preclusione all'ulteriore permanenza autorizzata degli stranieri già regolarmente soggiornanti in Italia, attuata attraverso il diniego del permesso di soggiorno, sembra contrastare — come già accennato — con i ricordati principi di parità di trattamento, ragionevolezza, adeguatezza, proporzionalità e di coerenza interna della legge.

Da ultimo si osserva che al ricorrente, persona celibe e privo di familiari con i quali sia possibile attuare il ricongiungimento o che siano già autorizzati all'ingresso e alla permanenza sul territorio nazionale, non è applicabile il nuovo regime di particolare tutela introdotto dall'art. 2, primo comma lett. b), d.lgs. n. 5/2007, in favore dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto.

Ritenuto, in conclusione, che la controversia in esame non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della sollevata questione di legittimità costituzionale (che, per le ragioni indicate, appare non manifestamente infondata), dal momento che il ricorso potrà essere definitivamente accolto oppure respinto, a seconda che la disposizione normativa denunciata sia o meno dichiarata incostituzionale (*in parte qua*) nella sede competente.

Il giudizio deve quindi essere sospeso e deve disporsi la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della suindicata questione di costituzionalità.

*P. Q. M.*

*Non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 2, 3, 24 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dalla legge n. 189 del 2002, applicato in correlazione con il successivo art. 5, comma 5, nei sensi di cui in motivazione.*

*Ordina la sospensione del presente giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale, nonché la notifica della presente ordinanza, a cura della segreteria, alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché la comunicazione della medesima ai Presidenti dei due rami del Parlamento.*

Così deciso in Milano, nelle Camere di consiglio del 28 febbraio e 12 aprile 2007.

*Il Presidente:* GIORDANO

*Il referendario estensore:* BLANDA

N. 745

*Ordinanza del 28 maggio 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia  
sul ricorso proposto da Lule Ervin contro Ministero dell'Interno ed altri*

**Straniero - Ingresso e permanenza nel territorio dello Stato - Divieto di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno, in caso di condanna, anche a seguito dell'applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 c.p.p., per determinati reati - Subordinazione del divieto al previo accertamento della pericolosità sociale - Mancata previsione - Violazione di diritto fondamentale della persona - Violazione del principio di uguaglianza sotto vari profili - Lesione del diritto di difesa - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, artt. 4, comma 3 (come sostituito dall'art. 4, comma 1, lett. b), della legge 30 luglio 2002, n. 189), e 5, comma 5.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24 e 97.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1701/2006 proposto da Lule Ervin rappresentato e difeso dall'avv. Francesca Benzoni ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Daniela Viva in Milano, via Borgogna n. 9;

Contro Ministero dell'Interno, in persona del Ministro in carica, Questura di Varese, in persona del questore in carica e Prefettura di Varese, in persona del prefetto in carica, rappresentati e difesi dalla avvocatura distrettuale dello Stato, presso cui sono domiciliati *ex lege* in Milano, via Freguglia n. 1, per l'annullamento del decreto del questore della provincia di Varese prot. n. 00060/06/AN emesso in data 5 giugno 2006, notificato il 19 giugno 2006, di rigetto dell'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno presentata dal ricorrente per motivi di lavoro.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore alla pubblica udienza del 29 marzo 2007 il dott. Riccardo Giani;

Uditi l'avv. F. Benzoni per il ricorrente ed, ai preliminari di udienza, l'avv. dello Stato A. Blandini;

Considerato in fatto ed in diritto quanto segue.

## F A T T O

Con ricorso notificato il 22 giugno 2006 e depositato presso la segreteria del tribunale il 23 giugno 2006, Lule Ervin, cittadino dell'Albania, ha impugnato il decreto con il quale la Questura di Varese, in data 5 giugno 2006, ha negato il rinnovo del permesso di soggiorno, sulla base di una sentenza emessa dal Tribunale di Varese ai sensi dell'art. 444 c.p.p. di applicazione della pena di anni uno di reclusione e E 8.000,00 di multa, ai sensi dell'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309/1990, per cessione di sostanze stupefacenti.

A sostegno del gravame l'interessato ha dedotto i seguenti motivi:

1) «Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, d.lgs. n. 286/1998 che sancisce la valenza ostativa della sentenza di applicazione pena *ex art.* 444 c.p.p. al rilascio e/o al rinnovo del permesso di soggiorno». Il ricorrente contesta la valenza ostativa al rilascio del permesso di soggiorno della condanna emessa a seguito del patteggiamento.

2) «Violazione di legge, omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione: art. 3 della legge n. 241/1990». Si contesta la insufficiente motivazione del provvedimento impugnato, contestandone la qualificazione in termini di attività vincolata.

3) «Violazione di legge, omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione: art. 11 legge 241/1990». Il ricorrente evidenzia che, essendo in presenza di attività discrezionale, la p.a. avrebbe dovuto dare ampia motivazione della determinazione assunta.

4) «Eccesso di potere: il mancato bilanciamento degli interessi concretamente tutelati».

5) «Violazione di legge: art. 2, comma 6, d.lgs. n. 286/1998». Il ricorrente contesta la mancata traduzione del provvedimento impugnato.

Si sono costituite in giudizio le Amministrazioni intimare per resistere al ricorso. Con ordinanza n. 1524 resa nella Camera di consiglio del 13 luglio 2006 la sezione ha accolto la domanda cautelare avanzata dall'interessato, sullo specifico rilievo che in presenza di condanna per l'ipotesi delittuosa attenuata di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309/1990 «si richiedeva la valutazione in concreto della pericolosità sociale del ricorrente, ai fini della pronuncia di rigetto del permesso di soggiorno». Tale ordinanza è stata appellata dall'Amministrazione e il Consiglio di Stato, con ordinanza della sez. VI, n. 121 del 2007 l'ha riformata, respingendo la domanda cautelare proposta dal ricorrente in primo grado, sul rilievo che si è in presenza di «condanna in materia di stupefacenti (interventata dopo la legge Bossi-Fini, il che impone l'accoglimento del presente appello interinale».

Parte ricorrente ha prodotto memoria nella quale illustra ulteriormente le proprie posizioni.

Alla udienza pubblica del 29 marzo 2007, sentiti i difensori comparsi, come da verbale d'udienza, la causa è stata trattenuta in decisione.

## D I R I T T O

1. — Con il provvedimento impugnato l'Amministrazione ha respinto la domanda del ricorrente di rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo, ponendo a base dell'atto gravato il fatto che l'istante risultasse condannato, con sentenza emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p., per reato in materia di stupefacenti, e rilevando in particolare che «l'art 4, comma 3 del d.lgs. n. 286/1998 non ammette la presenza in Italia dello straniero condannato per reati concernenti gli stupefacenti». Nei confronti del suddetto provvedimento il ricorrente propone una pluralità di censure, che sono raggruppabili intorno a tre questioni giuridiche: *a)* la valenza ostativa, rispetto al rinnovo del permesso di soggiorno, della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, dubitando il ricorrente della legittimità costituzionale della norma che in tal senso dispone; *b)* la motivazione del provvedimento di rigetto del rinnovo del permesso di soggiorno, ritenendo il ricorrente che lo stesso non sia provvedimento vincolato, a fronte della presenza di sentenza di condanna come quella sussistente a suo carico, ma che al contrario sia provvedimento discrezionale che deve quindi essere adeguatamente motivato, tenendo conto dei contrapposti interessi delle parti; *c)* la mancata traduzione del provvedimento gravato in lingua conosciuta al ricorrente.

2. — Può essere preliminarmente esaminato l'ultimo profilo evocato, cioè la censura n. 5), la quale risulta infondata e deve essere respinta. È pacifico nella giurisprudenza amministrativa che la traduzione del provvedimento in lingua conosciuta al destinatario prevista dal d.lgs. n. 286 del 1998 sia finalizzata a rendere effettivo l'esercizio del diritto di difesa del destinatario dell'atto, con l'effetto che il mancato rispetto di tale previsione non è da solo sufficiente a rendere illegittimo il provvedimento, sostanziandosi in una mera irregolarità, comportando però, ove ne ricorrano i presupposti, la remissione in termini del ricorrente (Cons. Stato, sez. IV, 19 ottobre 2004, n. 6749; Cons. Stato, sez. VI, 3 febbraio 2006, n. 376). Nella specie il ricorrente ha tempestivamente impugnato il provvedimento di diniego del rinnovo del permesso di soggiorno e ha potuto dispiegare con pienezza il suo diritto di difesa formulando una serie di articolate censure nei confronti dello stesso, conseguendone la infondatezza del motivo di gravame in esame.

3. — Le altre censure pmtono dal rilievo che l'impugnato diniego di rinnovo del permesso di soggiorno è fondato unicamente sulla sussistenza a carico del ricorrente di una sentenza di condanna, emessa a seguito di pat-

teggiamento, per il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309/1990, ritenuto elemento in grado di determinare automaticamente il rigetto della domanda, e contestano la legittimità dell'operato dell'Amministrazione, evidenziandone anche profili di contrarietà al dettato costituzionale.

L'impugnato provvedimento di diniego si fonda sul combinato disposto degli artt. 5, comma 5, e 4, comma 3, del d.lgs. n. 286/1998. L'art. 5, comma 5, cit. dispone che «il permesso di soggiorno o il suo rinnovo sono rifiutati e, se il permesso di soggiorno è stato rilasciato, esso è revocato quando mancano o vengono a mancare i requisiti richiesti per l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato», rinviando quindi all'art. 4, comma 3, cit. a mente del quale non è ammesso in Italia, tra le altre ipotesi, lo straniero che «risulti condannato, anche a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 c.p.p., per reati previsti dall'art. 380, commi 1 e 2, del c.p.p. ovvero per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite».

L'interpretazione che la giurisprudenza amministrativa ha dato di queste norme è nel senso di ritenere che la sopravvenienza di una sentenza di condanna per una delle ipotesi di reato previste dalla legge, anche a seguito di patteggiamento, costituisce il presupposto che impone e legittima l'adozione del provvedimento amministrativo di revoca del permesso già concesso o del rifiuto di rinnovo dello stesso, senza che residui spazio alcuno all'Autorità amministrativa di valutazione e ponderazione di interessi e senza che in particolare vi sia spazio per una necessaria valutazione di pericolosità sociale dello straniero, solo in presenza della quale ritenere legittimo il provvedimento negativo (in tal senso *ex multis* Cons. Stato, sez. VI, 29 agosto 2006, n. 4410; T.a.r. Toscana, sez. I, 20 luglio 2006, n. 3188; T.a.r. Umbria, 12 giugno 2006, n. 319; T.a.r. Lazio Roma, sez. I, 5 giugno 2006, n. 4230).

In senso sostanzialmente analogo altra giurisprudenza (T.a.r. Piemonte, 31 marzo 2006, n. 1605; T.a.r. Umbria, 24 febbraio 2006, n. 64; 14 novembre 2005, n. 496; 6 settembre 2005, n. 416; T.a.r. Toscana, Sez. I, 30 gennaio 2006, n. 210; T.a.r. Lombardia Milano, Sez. I, 18 gennaio 2006, n. 140; 7 settembre 2005, n. 3617; T.r.g.a. Bolzano, 12 gennaio 2006, n. 7) sostiene che nel caso in cui la condanna rientri tra le ipotesi alle quali il legislatore ricollega un'efficacia preclusiva della permanenza del cittadino extracomunitario nel territorio dello Stato, la pericolosità sociale è presunta *ex lege*, sicché l'Autorità di pubblica sicurezza non è chiamata a svolgere alcuna necessaria valutazione in tal senso e comunque, se il giudizio è reso in senso sfavorevole, il ricorrente non è legittimato a contrastarlo, se non per contestare l'esistenza o la rilevanza della condanna, giacché il provvedimento di rifiuto del permesso di soggiorno o di revoca è vincolato ed è tale per cui l'amministrazione, accertata la condanna ostativa, non potrebbe adottarne uno di contenuto diverso.

Nella fattispecie in esame, come esposto nella pmte in fatto, la sezione aveva accolto la domanda incidentale di sospensione, ritenendo in particolare che a fronte di una condanna per fattispecie ritenuta dal legislatore di particolare tenuità (art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309/1990) si imponesse una valutazione in concreto della pericolosità sociale dell'istante. Ma il giudice d'appello, in aderenza all'indirizzo interpretativo dominante, ha riformato l'ordinanza cautelare, ritenendo che una condanna comunque rientrante nel novero di quelle contemplate dall'art. 4, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1998 sia da ritenersi automaticamente ostativa al rinnovo del permesso di soggiorno.

In punto di applicazione del diritto positivo al Collegio non resta conseguentemente che prendere atto del diritto vivente, ponendo in luce come anche nella vicenda in esame la puntuale applicazione della normativa in vigore non potrebbe che portare al rigetto del ricorso.

4. — Ricostruito in tal modo il diritto positivo il Collegio è quindi chiamato a deliberare le questioni di legittimità costituzionale della normativa di cui al combinato disposto degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, così come eccepite da parte ricorrente e comunque sollevabili d'ufficio.

5. — Nel caso in esame il ricorrente è stato condannato con sentenza del 13 maggio 2005 per fatti avvenuti nel gennaio 2005, sicché sia l'una che gli altri sono successivi all'entrata in vigore della legge 30 luglio 2002, n. 189, con la ulteriore conseguenza della insussistenza nel caso di specie dei presupposti di fatto che hanno indotto il Tribunale amministrativo regionale Lombardia, sez. staccata di Brescia, dapprima con l'ordinanza 25 agosto 2003, n. 1190 e, successivamente, con l'ordinanza n. 561/2005, a sollevare questione di legittimità costituzionale della normativa in questione in considerazione della ritenuta applicabilità, ai fini della non ammissione in Italia dello straniero, anche delle sentenze di patteggiamento pronunciate anteriormente all'entrata in vigore della legge sopracitata.

6. — Secondo l'interpretazione del diritto positivo sopra evidenziata, e costituente diritto vivente alla luce della giurisprudenza amministrativa, la condanna subita dal ricorrente per il reato inerente agli stupefacenti pre-

clude, dunque, l'accoglimento dell'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno, integrando, l'applicazione della ridetta norma, l'esercizio di una attività amministrativa rigorosamente vincolata, come tale priva di ogni possibile spazio per una interpretazione adeguatrice nei termini dell'insegnamento che i giudici di merito debbono prioritariamente trarre dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Corollario del suseposto ordine argomentativo è che una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, e dell'art. 4, comma 3 (nel testo modificato dall'art. 4, comma 1, lett. *b*), della legge 30 luglio 2002, n. 189), del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui attribuiscono automatica rilevanza alle condanne pronunciate anche a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, comporterebbe l'accoglimento del ricorso, mentre una eventuale pronuncia di infondatezza della questione di incostituzionalità comporterebbe necessariamente la loro reiezione.

La questione di costituzionalità è dunque palesemente rilevante nella specie.

In proposito va anche annotato che l'eventuale sopravvenienza di mutamenti del quadro normativo, secondo i criteri direttivi risultanti dal disegno di legge delega recentemente approvato dal Consiglio dei ministri, non potrebbe influire sulla rilevanza della questione, in base al principio del *tempus regit actum* che impone al Collegio di valutare la legittimità del provvedimento alla luce delle sole disposizioni vigenti all'epoca della sua adozione.

7. — Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, il Collegio ritiene che il combinato disposto dell'art. 5, comma 5 e dell'art. 4, comma 3 (nel testo modificato dall'art. 4, comma 1, lett. *b*), della legge 30 luglio 2002, n. 189), del d.lgs. n. 286 del 1998, si ponga in contrasto con gli artt. 2, 3, 24 e 97 della Costituzione nella parte in cui impone, a fronte di una sentenza penale di condanna, peraltro pronunciata ai sensi dell'art. 444 c.p.p., per fatti di lieve entità come quelli di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, l'automatico effetto della impossibilità di ottenere e mantenere un legittimo titolo di soggiorno, senza che venga valutata in concreto la pericolosità sociale dell'istante.

8. — Appare violato, sotto un duplice profilo, l'art. 3 Cost.

In primo luogo il parametro costituzionale invocato risulta violato per la intrinseca irragionevolezza della scelta compiuta dal legislatore, laddove collega ad un'ipotesi penale di lieve entità, qual è quella di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990, la gravissima conseguenza, sul piano amministrativo, del diniego di concessione o rinnovo del permesso di soggiorno ovvero l'obbligo di revocare il titolo di soggiorno già concesso.

L'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990 punisce con pena attenuata i fatti di reato previsti dallo stesso art. 73, agli altri commi, «quando, per i mezzi, per la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, i fatti previsti dal presente articolo sono di lieve entità». I fatti ascrivibili all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990 sono quindi ontologicamente caratterizzati da una «lieve entità», valutata dal giudice penale e alla quale si collega una sanzione penale attenuata.

E tuttavia la condanna anche per la fattispecie penale di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 cit. è tale da integrare il disposto di cui all'art. 4, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1998, laddove, nell'indicare le condanne penali cui si correla l'automatico diniego di permesso di soggiorno, contempla, in termini generali e omnicomprensivi, i «reati inerenti gli stupefacenti».

Peraltro, l'automatico effetto del diniego di concessione o rinnovo del permesso di soggiorno si produce anche, come nell'ipotesi sottoposta all'esame del Tribunale, quando la fattispecie penale tenute di cui all'art. 73, comma 5, cit. sia stata oggetto di applicazione della pena su richiesta delle parti, *ex art.* 444 c.p.p., in mancanza quindi di un accertamento penale pieno proprio di un pronunciamento giurisdizionale sulla sussistenza della responsabilità penale.

Appare a questo Tribunale che violi l'art. 3 Cost., per intrinseca irragionevolezza della scelta legislativa, la normativa in esame laddove fa conseguire in termini di mero automatismo ad una applicazione di pena su richiesta delle parti per il reato di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990 la gravissima conseguenza sul piano amministrativo del diniego di rinnovo del permesso di soggiorno, senza imporre alcuna valutazione in concreto della pericolosità sociale dell'istante.

L'invocato parametro costituzionale di cui all'art. 3 Cost. risulta altresì violato dall'art. 4, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1998 sotto altro e diverso profilo e cioè per aver accumulato in modo del tutto illogico, ai fini del diniego del titolo di soggiorno, fattispecie penali tra loro assai eterogenee in termini di gravità della condotta commessa. In particolare, come già rilevato, la citata disposizione impone il diniego automatico del titolo di soggiorno a coloro che siano stati condannati per una serie di reati, tra cui quelli indicati dall'art. 380 c.p.p. e altre ipotesi delittuose, tra cui, per quel che rileva, i «reati inerenti gli stupefacenti». Attraverso tale generica locuzione

il legislatore stabilisce che una fattispecie criminosa come quella di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990, che viene espressamente qualificata come caratterizzata da «lieve entità», comporti sul piano amministrativo gli stessi effetti — automatico diniego di titolo di soggiorno — propri di fattispecie penali comportanti l'arresto obbligatorio in flagranza di cui all'art. 380 c.p.p.

In questa seconda prospettiva l'art. 3 Cost. è violato per aver il legislatore posto sullo stesso piano, in termini di effetti scaturenti sul piano amministrativo, ipotesi criminose del tutto eterogenee e caratterizzate da gravità del tutto incomparabili.

Quanto sopra si verifica nella fattispecie dedotta in giudizio, nella quale si verrebbe ad attuare una irragionevole equiparazione, *quoad effectum*, della condanna penale per le più gravi ipotesi di reato legate alla partecipazione ad associazioni criminose dedite al traffico internazionale di stupefacenti con le fattispecie di reati inerenti pur sempre gli stupefacenti ma attenuate dalla «lieve entità», ovvero dall'assenza di continuazione o concorso con altri reati, con concessione di tutti i benefici di legge.

Ciò, in una prospettiva del tutto avulsa da un confacente rapporto di adeguatezza col caso concreto, senza cioè che attraverso il procedimento amministrativo sia possibile operare, nella selezione delle determinazioni da assumere, alcuna graduazione riferita al caso concreto: in tal modo, a parere del Collegio, verrebbero a esser vulnerati i principi fondamentali di ragionevolezza chiaramente desumibili dall'art. 3 Cost., oltre la tutela del lavoro (artt. 4 e 35) e del buon andamento amministrativo (art. 97).

L'indispensabile gradualità importa — dunque — che le valutazioni relative agli effetti derivanti dalla condanna sul titolo di soggiorno siano ricondotte alla naturale sede di valutazione: il procedimento amministrativo di verifica delle condizioni per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno, in difetto di che ogni relativa norma risulta incoerente, per il suo rigido automatismo, e conseguentemente irrazionale *ex art. 3 Cost.*

9. — Il combinato disposto degli artt. 5, comma 5, e 4, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1998 viola inoltre l'art. 24 della Costituzione, nella parte in cui impone il rigetto del titolo di soggiorno per il cittadino straniero a cui carico sia stata applicata una pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p., senza quindi che ci sia stato un accertamento pieno della responsabilità penale dell'istante ed anzi traducendo quello che per la generalità dei consociati è un rito premiale in una procedura pregiudizievole per lo straniero.

Nè ad escludere il denunciato contrasto potrebbe rilevare la consapevolezza, generata dal dettato normativo, degli effetti preclusivi al rinnovo del permesso di soggiorno derivanti dalla scelta del rito del patteggiamento, tenuto conto che l'applicazione concordata della pena non rappresenta circostanza sufficiente a denotare di per sé la proclività dell'interessato alla violazione delle norme che tutelano il rispetto della tranquillità e della sicurezza pubbliche.

10. — Ma le norme citate ancora, e soprattutto, violano gli artt. 2, 3, 24 e 97 Cost. laddove prevedono che l'Amministrazione debba automaticamente rigettare una domanda di soggiorno presentata da straniero che abbia subito una condanna penale, ancorché per fatto di lieve entità e anche se a seguito di patteggiamento, senza prevedere al contrario che l'Amministrazione debba procedere ad una valutazione in concreto della singola fattispecie, facendo conseguire il rigetto del titolo di soggiorno solo in ipotesi di accertata pericolosità sociale dello straniero istante.

Se per i cittadini extracomunitari, come già più volte evidenziato, la pronuncia penale comporta automaticamente il rigetto dell'istanza di permesso di soggiorno, al contrario il legislatore si è ben diversamente orientato per altre categorie di persone.

In primo luogo viene in considerazione la disciplina contenuta nel d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3, avente ad oggetto la «Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo». L'art. 1 del d.lgs. cit., nel sostituire l'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, prevede che anche per i soggiornanti di lungo periodo il permesso di soggiorno non deve essere concesso in presenza di condanne penali per determinate categorie di reati ma aggiunge che ai fini dell'adozione di un provvedimento di diniego di rilascio del permesso di soggiorno di cui al presente comma il questore tiene conto altresì della durata del soggiorno nel territorio nazionale e dell'inserimento sociale, familiare e lavorativo dello straniero».

Merita quindi di essere esaminato il successivo d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30 avente ad oggetto «Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri». L'art. 20 del d.lgs. cit., nel disciplinare le limitazioni al diritto di ingresso e di soggiorno dei cittadini dell'Unione per motivi di ordine pubblico, stabilisce che i relativi provvedimenti «sono adottati nel rispetto del principio di proporzionalità ed in relazione a comportamenti della persona,

che rappresentino una minaccia concreta e attuale tale da pregiudicare l'ordine e la sicurezza pubblica», aggiungendo poi, per quel che più rileva, che «la esistenza di condanne penali non giustifica automaticamente l'adozione di tali provvedimenti».

Il Collegio è ben consapevole che le normative richiamate hanno riguardo a categorie di persone ben individuate, in modo tale, non solo da non essere invocabili dai cittadini extracomunitari privi dei necessari requisiti soggettivi, ma da non poter costituire neppure un valido *tertium comparationis* nel giudizio di costituzionalità.

E tuttavia ritiene il Collegio che le normative invocate esplicitino principi che sono invero di portata generale, in base ai quali le conseguenze sul piano amministrativo devono di necessità correlarsi ai comportamenti tenuti dalla persona sulla base del principio di proporzionalità e devono essere il frutto di un'ampia e concreta valutazione da parte dell'Amministrazione della specifica posizione di ogni interessato.

Tali principi, che inverano valori costituzionali scaturenti dagli artt. 2, 3, 24 e 97 Cost., sono violati dalla normativa qui censurata nella parte in cui preclude agli organi amministrativi di compiere una valutazione concreta e specifica della posizione di ciascun istante, guardando cioè a tutti i profili inerenti il suo radicamento sul territorio ovvero la sua pericolosità sociale, imponendo al contrario il rigetto delle istanze di soggiorno in modo automatico, in presenza di condanne penali, ancorché patteggiate e per fatti di lieve entità.

Da ultimo si osserva che al ricorrente, in quanto privo di familiari che siano già autorizzati all'ingresso e alla permanenza sul territorio nazionale, non è applicabile il nuovo regime di particolare tutela introdotto dall'art. 2, primo comma lett. b), d.lgs. n. 5/2007, in favore dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto.

Ritiene in conclusione il Collegio che la questione di costituzionalità relativa al combinato disposto degli artt. 5, comma 5, e 4, comma 3, del d.lgs. 286 del 1998, per violazione degli artt. 2, 3, 24 e 97 Cost. sia rilevante e non manifestamente infondata.

Il giudizio deve quindi essere sospeso e deve disporsi la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della suindicata questione di costituzionalità.

*P. Q. M.*

*Non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 2, 3, 24 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dalla legge n. 189 del 2002, applicato in correlazione con il successivo articolo 5, comma 5, nei sensi di cui in motivazione.*

*Ordina la sospensione del presente giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale, nonché la notifica della presente ordinanza, a cura della segreteria, alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché la comunicazione della medesima ai Presidenti dei due rami del Parlamento.*

Così deciso in Milano, nella Camera di consiglio del 29 marzo 2007.

*Il Presidente:* GIORDANO

*Il referendario estensore:* GIANI

N. 746

*Ordinanza del 4 maggio 2007 emessa dal Tribunale di Bergamo - Sezione distaccata di Treviglio  
nel procedimento penale a carico di Finardi Enrico*

**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 - Irragionevole disparità di trattamento rispetto ai reati di analoga o maggiore gravità.**

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

## IL TRIBUNALE

Sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, comma 5 c.p., come sostituito dall'art. 6 della 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, anche a tutti gli altri reati di competenza del giudice di pace, in relazione agli artt. 3 della Carta costituzionale sollecitata dalla difesa.

## O S S E R V A

L'art. 157, comma 5 c.p. vigente statuisce che allorché per il reato la legge stabilisca pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria si applichi il termine prescrizionale di anni tre; termine che, nel caso in cui sia intervenuto atto interruttivo del corso della prescrizione, può essere aumentato fino ad un quarto ovvero fino a tre anni e nove mesi.

Unica legge che stabilisce pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria è il d.lgs. n. 274/2000, art. 52, comma 1, recante disposizioni in materia di reati di competenza del giudice di pace.

Il citato art. 52 prevede, per i reati appunto di competenza del giudice di pace, le sanzioni «paradententive» della permanenza domiciliare e del lavoro di pubblica utilità.

Il giudice di pace o il giudice comunque chiamato ad applicare le sanzioni previste per i reati di competenza del giudice di pace, applica, ai sensi dell'art. 52 citato decreto legislativo, le pene pecuniarie vigenti per i reati puniti con la sola pena della multa o dell'ammenda, mentre per i reati puniti alternativamente con la pena detentiva o con la pena pecuniaria, applica la pena pecuniaria oppure la pena della permanenza domiciliare o del lavoro di pubblica utilità.

Tali ultime sanzioni paradententive sono applicabili solo se la pena detentiva è superiore nel massimo a 6 mesi (Nel caso in esame i reati contestati sono la minaccia semplice e l'ingiuria e, pertanto non possono essere applicate le sanzioni paradententive).

Il sistema delineato dall'art. 157 c.p. prevede che i reati oggi di competenza del giudice di pace sono soggetti a termine di prescrizione diversi, a seconda che siano puniti con la sola pena pecuniaria, nel qual caso il termine è di anni 6 per i delitti e di anni 4 per le contravvenzioni, ovvero con la pena della permanenza domiciliare o lavoro di pubblica utilità, nel qual caso il termine è comunque di tre anni.

Tale regime prescrizione, non suscettibile di altra interpretazione, è più favorevole in ordine ai reati più severamente puniti mentre è più severo per i reati meno gravi.

Colui che commette direttamente, o dopo aver minacciato, il reato di lesioni beneficerà di un termine prescrizione di 3 anni.

Colui che invece minaccia solo di ledere l'altrui integrità fisica, senza mettere in atto i suoi propositi criminali, sarà soggetto ad un regime prescrizione di 6 anni.

È costituzionalmente ammissibile una simile palese disparità evidente di trattamento?

Sul punto si è più volte espressa la Corte costituzionale affermando costantemente questo principio: «l'applicazione delle disposizioni penali più favorevoli al reo può subire limitazioni e deroghe, purché non manchi una qualche razionale giustificazione da parte del legislatore ordinario» (Corte cost. n. 74 del 1980).

Qualsiasi sforzo interpretativo porta a concludere che la «razionale giustificazione» pretesa dalla Corte costituzionale di una disparità di trattamento operata dal legislatore, non sussiste nel caso in esame.

Sicuramente il disvalore sociale e penale del reato di minaccia (ad esempio) non è maggiore rispetto al disvalore del reato di lesioni.

L'art. 157, comma 5 c.p. detta un regime prescrizione che appare del tutto irrazionale e quindi generatore di un'ingiustificata disparità di trattamento.

Per tali motivi, avuto riguardo all'art. 3 della Carta costituzionale, la questione sollevata appare non manifestamente infondata.

Tale questione oltre ad essere non manifestamente infondata è altresì rilevante per il procedimento in corso.

Infatti se si applicasse il termine di tre anni a tutti i reati di competenza del giudice di pace, i reati oggi in giudizio, minaccia ed ingiuria, sarebbero estinti per intervenuta prescrizione.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, comma 5 c.p., come sostituito dall'art. 6 legge n. 251/2005, nella parte in cui non prevede che il termine di prescrizione di anni tre si applichi a tutti i reati di competenza del giudice di pace (e non solo a quelli che prevedono una pena diversa da quella pecuniaria e detentiva).*

*Sospende il procedimento in corso.*

*Dispone la notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Dispone la comunicazione dell'ordinanza al Presidente del Senato, al Presidente della Camera dei deputati.*

*Ordina la trasmissione dell'ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte costituzionale con la prova delle relative notifiche e comunicazioni.*

*Dispone che della presente ordinanza sia data lettura in udienza sostitutiva della notifica alle parti presenti.*

Treviglio, addì 4 maggio 2007

*Il giudice: DONADEO*

N. 747

*Ordinanza del 21 marzo 2007 emessa dal Tribunale di Ancona - Sezione distaccata di Jesi  
nel procedimento penale a carico di Felicetti Italo ed altri*

**Edilizia ed urbanistica - Reato edilizio sanzionato dall'art. 44 del d.P.R. n. 380/2001 - Rimessione in pristino prima della condanna - Mancata previsione dell'applicazione della causa di estinzione del reato di cui all'art. 181, comma 1-*quinquies*, del d.lgs. n. 42/2004 - Disparità di trattamento - Irragionevolezza.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 44.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Recepita la questione di legittimità costituzionale come da memoria ora prodotta da considerarsi parte integrante del presente provvedimento; rilevato che la questione appare non manifestamente infondata e rilevante solleva la questione di legittimità costituzionale come proposta.

*P. Q. M.*

*Manda la cancelleria per le comunicazioni ai Presidenti dei due rami del Parlamento e per la notifica al Presidente del Consiglio dei ministri e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale previa sospensione del processo. Verbale chiuso ad ore 10,25.*

*Il giudice: GIOMBETTI*

TRIBUNALE PENALE MONOCRATICO DI JESI  
Proc. n. 1565/06 R.G.PM (M) imputati: Felicetti Italo +3

*Memoria ex art. 121 c.p.p. degli imputati Felicetti Italo e Alessandro*

*La norma di cui si contesta la costituzionalità.*

Con la presente memoria si pone una eccezione di incostituzionalità dell'art. 44, decreto del d.P.R. n. 380/2001.

*La norma costituzionale violata.*

L'art. 44, d.P.R. n. 380/2001 viola l'art. 3 della Costituzione sia ove impone la parità di trattamento in casi uguali e dunque sanziona come illegittima la disparità di trattamento, sia ove chiede al legislatore di legiferare con ragionevolezza.

*Il tertium comparationis fonte della disparità e i motivi di irragionevolezza.*

La disparità di trattamento la si rinviene tracciando un profilo comparativo tra l'art. 44, d.P.R. n. 380/2001 (che nasce tra l'altro dagli artt. 19 e 20, legge n. 47/1985) e l'art. 181 del d.lgs. n. 42/2004 (che sostituisce l'art. 163, d.lgs. n. 490/1999).

Entrambe le norme sanzionano l'abuso edilizio e in particolare (per rimanere attinenti al caso di specie) la realizzazione di un manufatto in assenza dei necessari permessi.

Un primo aspetto differenziale riguarda il fatto che l'art. 44 sanziona solo agli interventi edilizi, mentre l'art. 181 pone le proprie sanzioni anche nei confronti di una serie più vasta di comportamenti (la norma sanziona anche quelli che interventi edilizi non sono; è il caso ad esempio della movimentazione del terreno). Detta differenza non ha però alcuna rilevanza nel caso di specie, il quale riguarda un intervento edilizio abusivo.

Un secondo elemento differenziante lo si rinviene nell'interesse protetto.

L'art. 44 intende evitare gli abusi edilizi, mentre l'art. 181 intende evitare gli abusi edilizi quando la violazione viene effettuata a danno di un bene culturale o di un bene paesaggistico. Anche detta seconda differenza però risulta irrilevante nel caso di specie. Il principio di ragionevolezza ci induce a pensare che l'abuso in una zona o su un bene vincolato sia un abuso più grave. Questo elemento differenziante ha però rilevanza (al fine di consentire una disparità di trattamento) e giustifica il legislatore solo nel momento in cui pone sanzioni più pesanti a carico di chi danneggia i beni culturali e paesaggistici. Nel caso di specie si è invece di fronte (ed entriamo dunque nel cuore del problema) ad un trattamento più tenue del legislatore nei confronti di chi ha commesso un abuso.

Il punto cruciale della questione è che la norma più recente (l'art. 181), quella che sanziona il comportamento più grave, prevede una causa di estinzione del reato che la norma più datata (l'art. 44), quella della cui applicazione si discute nel caso di specie, non contempla.

Al legislatore è concesso (visto l'ambito di discrezionalità intangibile anche ad opera dei giudizi costituzionali) allorché interviene nuovamente in una materia e decide di sanzionare un comportamento, introdurre una causa di estinzione del reato che in casi uguali o meno gravi in passato non aveva invece inteso concedere.

Ma chi si trova a dover applicare la disciplina più antica (l'art. 44) che non gode, per un comportamento oggettivamente meno grave, della causa di estinzione del reato che il legislatore ha inteso concedere per i casi più gravi (quelli dell'art. 181), ben può lamentare la disparità di trattamento e l'irragionevolezza del legislatore e dunque l'incostituzionalità della norma sotto tale duplice profilo.

#### *La rilevanza nel caso di specie.*

Gli imputati, in ossequio alla diffida a demolire (all'ingiunzione proposta dal comune *ex art.* 31, comma secondo, d.P.R. n. 380/2001) e dunque ben prima che venisse disposta la demolizione d'ufficio (con l'ordinanza di cui all'art. 31, comma quinto, d.P.R. n. 380/2001 [mai adottata nel caso di specie]), hanno demolito il fabbricato abusivo, ripristinando lo *status ex quo ante*.

Si è dunque verificata quella causa di estinzione del reato prevista dall'art. 181, comma 1-*quinquies*, d.lgs. n. 42/2004 di cui avrebbero beneficiato ove avessero commesso l'abuso in una zona vincolata.

Allo stato attuale gli imputati però, non avendo costruito in zona vincolata, non possono godere di tale disposizione di legge.

Ove però la Corte (eventualmente adita) decidesse di adottare quella che il Martines chiama «sentenza additiva» e dunque decidesse per l'incostituzionalità dell'art. 44 in esame nella parte in cui non prevede la causa di estinzione del reato sancita dal citato art. 181, comma 1-*quinquies*, d.lgs. n. 42/2004, sarebbe evidente che il giudice *a quo*, a seguito di detto pronunciamento dovrebbe assolvere, anziché condannare, gli autori del reato.

Di qui la rilevanza.

#### *La novità della questione.*

Non risulta che la questione sia mai stata portata all'attenzione della corte.

#### *La necessità dell'intervento della Corte costituzionale.*

Il magistrato non può, nemmeno attraverso una interpretazione costituzionale della norma, eliminare i profili di incostituzionalità riscontrati.

#### *L'assenza di conflitti giurisprudenziali sul punto.*

L'applicazione dell'art. 44, d.P.R. n. 380/2001, così come oggi lamentata, è pacifica.

Ancona/Jesi, addì 21 marzo 2007

Avv. Settimio HONORATI

N. 748

*Ordinanza del 16 novembre 2006 emessa dal Tribunale di Reggio Emilia  
nel procedimento civile promosso da Comune di Reggio Emilia contro Tedone Michele ed altra*

**Procedimento civile - Impugnazioni - Appellabilità delle sentenze rese nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione di cui agli artt. 22 e ss. della legge n. 689 del 1981 - Previsione introdotta dal decreto legislativo n. 40 del 2006 - Estraneità all'oggetto della delega conferita al Governo per apportare modifiche al codice di procedura civile e concernente la disciplina del processo di cassazione e dell'arbitrato - Eccesso di delega.**

- Decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, art. 26.
- Costituzione, artt. 76 (in relazione all'art. 1, commi 2 e 3, della legge delega 14 maggio 2005, n. 80) e 77, primo comma.

IL TRIBUNALE

Della causa n. 3483/2006 R.G. promossa da Comune di Reggio Emilia nei confronti di Tedone Michele e Desiderio Isabella avente ad oggetto appello avverso la sentenza del Giudice di pace di Reggio Emilia n. 652/2006 del 15 marzo 2006, esaminati gli atti del fascicolo, sciogliendo la riserva formulata all'udienza del 16 novembre 2006:

rilevato che il comune di Reggio Emilia ha adito questo tribunale con atto di citazione in appello per ottenere la riforma della sentenza emessa dal Giudice di pace di Reggio Emilia nel procedimento di opposizione ad ordinanza-ingiunzione ex artt. 22 e ss. della legge 24 novembre 1981, n. 689; .

rilevato che la possibilità di proporre appello nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione è stata introdotta dall'art. 26 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (applicabile — ex art. 27, quinto comma — «alle ordinanze pronunciate ed alle sentenze pubblicate a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto»), il quale ha abrogato l'ultimo comma dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (che statuiva: «La sentenza è inappellabile ma è ricorribile per cassazione»);

rilevato che l'emanazione del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 («Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80») è stata delegata dalla legge n. 80 del 14 maggio 2005 e, segnatamente, dall'art. 1, commi 2, 3 e 4;

ritenuto che l'abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, non formi oggetto della delegazione, atteso che la stessa era stata conferita per apportare modificazioni al codice di procedura civile e per disciplinare il processo di cassazione (art. 1, comma 2 della legge 14 maggio 2005, n. 80);

ritenuto che la predetta abrogazione non rientri, nemmeno implicitamente, nei principi e nei criteri direttivi forniti al legislatore delegato, il quale — come recita l'art. 1 comma 3 lettera a) della legge 14 maggio 2005, n. 80 — era investito del potere di modificare esclusivamente il processo nel grado di legittimità e, al più, «la non ricorribilità immediata delle sentenze che decidono di questioni insorte senza definire il giudizio» (fattispecie estranea e non assimilabile all'inappellabilità delle pronunce nei procedimenti di opposizione ad ordinanza-ingiunzione);

ritenuto che, per quanto esposto, la vigente disciplina introdotta a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 26 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 — nella parte in cui è stata abrogata l'inappellabilità delle sentenze — appaia costituzionalmente illegittima per violazione del combinato disposto degli artt. 76 e 77, primo comma della Costituzione (cosiddetto «eccesso di delega»);

ritenuto che la questione non sia manifestamente infondata, che sia rilevante nel presente giudizio (dato che investe la *potestas iudicandi* del giudice adito e la stessa ammissibilità dell'appello proposto), che debba essere sollevata *ex officio* e rimessa al vaglio della Corte costituzionale;

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto legislativo 2 febbraio 2006 n. 40, in relazione al combinato disposto degli artt. 76 e 77 primo comma della Costituzione e per eccesso di delega rispetto all'art. 1, commi 2 e 3 della legge di delegazione 14 maggio 2005 n. 80, nella parte in cui è stata disposta l'abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689;

Sospende la presente controversia;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati.

Reggio Emilia, 16 novembre 2006

Il giudice: FANTICINI

07C1288

N. 749

Ordinanza del 30 luglio 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia sul ricorso proposto da Icogen s.r.l. contro Azienda Ospedaliera S. Antonio Abate ed altro

**Appalti pubblici - Regione Siciliana - Meccanismo di esclusione automatica delle offerte anomale negli appalti al di sotto della soglia comunitaria - Determinazione mediante sorteggio delle imprese da escludere che abbiano formulato il medesimo ribasso - Irragionevolezza e disparità di trattamento delle imprese escluse rispetto a quelle non sorteggiate a parità di ribasso offerto - Incidenza sul principio di libertà dell'iniziativa economica privata - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge della Regione Siciliana 2 agosto 2002, n. 7, art. 1; legge della Regione Siciliana 29 novembre 2005, n. 16, art. 1, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 97.

#### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso R.G. n. 494/2007, sezione prima, proposto dalla Società ICOGEN s.r.l., con sede in Vittoria, in persona dell'amministratore unico e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso per mandato a margine del ricorso dall'avv. Nicola Seminara elettivamente domiciliato in Palermo, via Domenico Trentacoste n. 89, presso lo studio Allotta;

Contro l'Azienda ospedaliera S. Antonio Abate con sede in Trapani, in persona del direttore generale *pro tempore*, rappresentato e difeso per mandato in calce alla copia notificata del ricorso dall'avv. Salvatore Pensabene Lioni, presso il cui studio in Palermo, via Giusti n. 45, è elettivamente domiciliato, e nei confronti del Consorzio Alveare, con sede in Vicenza, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in proprio e quale capogruppo mandataria dell'A.T.I. con l'impresa Chianetta Antonio, corrente in Favara, non costituitosi in giudizio, per l'annullamento dell'aggiudicazione della gara per l'affidamento dei lavori di abbattimento delle barriere architettoniche del P.O. S. Antonio Abate di Trapani, cui al verbale di gara del 12 settembre 2006;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'avv. prof. S. Pensabene Lioni per l'Azienda ospedaliera intimata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Designato relatore alla pubblica udienza del 19 giugno 2007 il Consigliere avv. Salvatore Veneziano;

Uditi l'avv. D. Piazza, in sostituzione dell'avv. N. Seminara, per il ricorrente e l'avv. prof. S. Pensabene Lioni per l'Amm.ne intimata;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

## FATTO

Con ricorso notificato i dì 16/18/20 novembre 2006, e depositato il successivo 28 novembre avanti alla sezione staccata di Catania di questo tribunale, l'impresa ricorrente ha impugnato il verbale di aggiudicazione in epigrafe, denunciando una errata applicazione del meccanismo di esclusione delle offerte anomale, di cui all'art. 1, comma 6, l.r. n. 16/2005, richiamato dalla disciplina di gara (bando e disciplinare).

Lamenta, infatti, che il seggio di gara avrebbe illegittimamente provveduto mediante sorteggio alla individuazione della terza impresa da escludere in applicazione del meccanismo introdotto dall'art. 1, comma 6, l.r. n. 16/2005, tra le cinque le cui offerte recavano un identico ribasso; e ciò in contrasto con i pronunziamenti della giurisprudenza e dell'Autorità di vigilanza sui LL.PP., secondo i quali dovrebbero essere escluse tutte le imprese che abbiano formulato offerte recanti analoghi ribassi collocatisi a cavallo della soglia di esclusione.

Si è costituita in giudizio l'Azienda ospedaliera intimata che ha dedotto l'incompetenza della adita sezione staccata di Catania e, comunque, l'infondatezza del ricorso alla luce della corretta interpretazione letterale dalla ultima modifica legislativa intervenuta in materia, che ha mutato il quadro normativo sul quale si è formato l'orientamento giurisprudenziale citato dall'impresa ricorrente.

Acclarata la competenza della sede di Palermo a conoscere del presente giudizio con d.p. n. 13 del 7 marzo 2007, previo scambio di memorie difensive, alla pubblica udienza del 19 giugno 2007 i procuratori delle parti hanno chiesto porsi il ricorso in decisione.

## DIRITTO

1. — Osserva il Collegio che costituisce oggetto della presente controversia l'individuazione della corretta interpretazione ed applicazione del meccanismo di aggiudicazione introdotto dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), l.r. n. 16/2005, segnatamente in ordine al meccanismo ivi previsto per l'esclusione automatica delle offerte da ritenersi anomale («... Per la determinazione di tale percentuale, la commissione aggiudicatrice, dopo la fase di ammissione delle offerte, in pubblica seduta, sorteggia un numero intero da 11 a 40. Il numero sorteggiato costituisce la percentuale delle offerte di minor ribasso da escludere; la differenza tra 50 e il numero sorteggiato costituisce la percentuale delle offerte di maggior ribasso da escludere. I numeri delle offerte da escludere corrispondenti a tali percentuali sono determinati senza tener conto di eventuali cifre decimali ...»).

1.1. — Ad avviso di parte ricorrente — nelle ipotesi (come quella all'esame) nelle quali risulti sussistere un numero di imprese, che hanno formulato offerte recanti analoghi ribassi, eccedente il numero delle offerte da escludere, determinato secondo la previsione di legge — dovrebbe procedersi alla esclusione di tutte le imprese offerenti il medesimo ribasso, evitando di lasciare in gara imprese che avessero offerto ribassi del tutto analoghi a quelli offerti da altre imprese, invece escluse.

In buona sostanza, il sorteggio normativamente previsto dovrebbe portare alla individuazione di un determinato numero di «offerte/ribassi» da escludere, al quale ben potrebbe corrispondere un maggior numero di «offerte/imprese» che dovrebbero tutte subire l'esclusione in argomento, se il ribasso da queste offerto si fosse collocato a cavallo della soglia di anomalia.

1.2. — Ad avviso dell'Amm.ne, invece, il meccanismo legislativo dovrebbe portare alla individuazione di un determinato numero di «offerte/imprese» da escludere, con la conseguenza che del tutto legittimamente si dovrebbe procedere al sorteggio per la individuazione delle imprese da escludere nell'ipotesi della esistenza di un maggior numero di imprese che abbiano tutte formulato il medesimo ribasso collocatisi a cavallo della soglia di esclusione.

Tale soluzione — anche alla luce della concreta esperienza di gare nelle quali una pluralità di imprese formulano ribassi identici, o recanti scostamenti minimi — eviterebbe di dovere procedere ad esclusione di un numero rilevante di imprese, in violazione anche dei principi comunitari di concorrenzialità.

2. — Rileva, preliminarmente il Collegio che il meccanismo normativo all'esame risulta introdotto nell'ordinamento regionale siciliano — contraddistinto da competenza legislativa esclusiva in materia di «lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale» già *ex* art. 14, lettera *g*) Statuto — attraverso il recepimento dell'articolo 21 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, come introdotto dalla legge regionale 2 agosto 2002, n. 7 e successive modifiche ed integrazioni, e — da ultimo, nel testo applicabile alla presente controversia — come risultante dal citato art. 1, comma 6, lettera *b*), l.r. n. 16/2005.

Per effetto di tale ultima modifica, «relativamente ai soli appalti di lavori pubblici di valore inferiore alla soglia comunitaria, l'amministrazione interessata aggiudica l'appalto all'offerta che più si avvicina per difetto alla media aritmetica delle offerte rimaste dopo l'esclusione automatica delle offerte di maggiore o minor ribasso, nella percentuale determinata come segue. Per la determinazione di tale percentuale, la commissione aggiudicatrice, dopo la fase di ammissione delle offerte, in pubblica seduta, sorteggia un numero intero da 11 a 40. Il numero sorteggiato costituisce la percentuale delle offerte di minor ribasso da escludere; la differenza tra 50 e il numero sorteggiato costituisce la percentuale delle offerte di maggior ribasso da escludere. I numeri delle offerte da escludere corrispondenti a tali percentuali sono determinati senza tener conto di eventuali cifre decimali. La procedura di esclusione automatica non è esercitabile qualora il numero di offerte valide risulti inferiore a cinque. Ove si sia in presenza di più aggiudicatari con offerte uguali, si procede immediatamente al sorteggio».

Nella gara oggetto della presente impugnazione risulta essere stato individuato nel numero «3» il numero di offerte sia di maggiore che di minore ribasso da escludere e — essendosi optato per la soluzione interpretativa di ritenere che il numero così individuato riguardasse «offerte-imprese» — sono state escluse le tre imprese che avevano formulato i maggiori ribassi (due imprese pari a 7,730 ed una pari a 7,323), le due che avevano formato i minori ribassi (pari a 7,311 e 7,318) ed una terza individuata per sorteggio tra le cinque che avevano formulato l'identico ribasso di 7,319.

Da ciò è conseguita l'aggiudicazione al R.T.I. controinteressato, nonostante che questo avesse formulato un ribasso identico a quello della terza impresa esclusa per sorteggio.

3. — Osserva il Collegio che la corretta interpretazione da attribuire al meccanismo di esclusione delle offerte di maggiori e minori ribassi, adottato dal legislatore regionale siciliano, sconta la difficoltà della impossibile automatica, e meccanica, utilizzazione degli orientamenti formati in tema di interpretazione della corrispondente norma nazionale derivante dall'avvenuta sostituzione di due «soglie di anomalia» riferite a percentuali di ribasso (disciplina nazionale) con due «percentuali di offerte» da escludere.

Ritiene tuttavia il Collegio che l'opzione interpretativa preferibile, tra le due in precedenza evidenziate, appare essere quella proposta dalla impresa ricorrente, secondo la quale deve procedersi ad esclusione di tutte le imprese che abbiano formulato un analogo ribasso collocatosi a cavallo della soglia di esclusione determinata in conformità al descritto meccanismo legislativo.

Detta opzione interpretativa, infatti:

appare formalmente coerente con gli orientamenti giurisprudenziali formati in ordine al corretto significato da attribuire al termine «offerta» di cui al comma 1-*bis* dell'art. 21, legge n. 109/1994, come recepito in Sicilia, in argomento;

appare, altresì, logicamente e sostanzialmente coerente con i medesimi orientamenti; appare, inoltre, rispettosa delle finalità legislative del meccanismo di esclusione automatica delle offerte anomale;

appare, infine, non in contrasto con la lettera della previsione legislativa in argomento.

Ed invero:

3.1. — Sia il C.G.A. (sez. giurisd. n. 215 del 21 marzo 2007 e nn. 388 e 398 del 18 maggio 2007) che il T.a.r. Sicilia, sede di Palermo (sez. III, n. 1859 del 7 settembre 2006 e n. 2164 dell'11 ottobre 2006), hanno infatti — sia pure a fini della corretta applicazione del successivo meccanismo di aggiudicazione — acclarato che al termine «offerta» di cui al comma 1-*bis* dell'art. 21, legge n. 109/1994, come introdotto in Sicilia e da ultimo modificato dalla legge n. 16/2005, debba essere attribuito il significato di «ribasso percentuale»; la soluzione qui preferita appare, dunque, formalmente coerente con una univoca interpretazione del termine «offerta/ribasso» da adottarsi nell'ambito del comma all'esame.

3.2. — Detta soluzione interpretativa appare, altresì, logicamente e sostanzialmente coerente con l'esigenza — evidenziata dal C.G.A. nelle due pronunzie citate — di evitare che offerte recanti un ribasso rientrante nella soglia di anomalia, come fissata dall'applicazione del meccanismo di legge, possano concorrere alla formazione della media di aggiudicazione e possano esse stesse rendersi aggiudicatarie, e ciò proprio come avvenuto nella gara all'esame.

Per altro, essa appare anche coerente con l'ulteriore orientamento dello stesso C.G.A. (n. 681 del 21 novembre 2006) che, con riferimento alla pregressa applicazione in Sicilia del meccanismo di esclusione delle offerte anomale con il «taglio delle ali» senza sorteggio, ed in adesione all'orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato — ha ritenuto che il criterio secondo il quale in caso di offerte con identico ribasso percentuale le stesse vadano considerate unitariamente come unica offerta operante nella ipotesi di offerte con identico ribasso a cavallo dell'ala del 10%, al fine di eliminare in radice l'influenza sulla media dei ribassi di offerte strumentali al condizionamento della media.

3.3. — Per le considerazioni in precedenza svolte, la soluzione interpretativa prescelta appare inoltre l'unica coerente con lo scopo del meccanismo legislativo di individuazione ed esclusione delle offerte anomale, tendente ad escludere dalla formazione della media di aggiudicazione e dalla aggiudicazione stessa, (tutte) quelle imprese che abbiano formulato ribassi non in linea con le condizioni ordinarie dal «mercato», quali desumibili attraverso il calcolo presuntivo previsto dalla legge.

3.4. — Essa, infine, non solo appare coerente con l'interpretazione del termine «ribasso», di cui al citato comma e già in precedenza evidenziata sub 3.1. ai fini del meccanismo di aggiudicazione, ma non collide con l'interpretazione letterale del termine, come utilizzato nel medesimo comma nella descrizione dello specifico meccanismo di esclusione delle offerte anomale, giacché il meccanismo descritto ben può in linea di principio operare — come si è in precedenza evidenziato, addirittura con maggiore coerenza ed efficacia — con la esclusione di tutte le imprese afferenti il medesimo ribasso ricadente a cavallo della soglia di anomalia.

Per altro, ove il Legislatore avesse voluto, univocamente e con certezza, riferirsi alla diversa accezione «offerte/imprese», ben avrebbe potuto utilizzare espressioni univocamente significative di tale accezione quale, ad esempio, quella di «imprese/partecipanti recanti offerte di maggiore/minore ribasso».

4. — La ritenuta adesione alla opzione interpretativa offerta dalla impresa ricorrente dovrebbe, quindi, portare all'accoglimento del ricorso all'esame ed all'annullamento degli atti di gara impugnati.

Ritiene, però, il Collegio di dovere dubitare della legittimità costituzionale dello stesso meccanismo di esclusione automatica delle offerte di maggiore o minor ribasso, come articolato dal legislatore regionale da ultimo con l'art. 1, comma 6, l.r. n. 16/2005 con il ricorso ad un sorteggio, e di dovere quindi sollevare d'ufficio la relativa questione di costituzionalità.

Per quanto attiene alla rilevanza della questione, ai fini della decisione della presente controversia, osserva il Collegio che essa riguarda proprio la identificazione della corretta modalità applicativa di detto meccanismo, ed in particolare la utilizzazione dei «numeri» scaturenti dal sorteggio, della cui legittimità costituzionale si dubita.

Per quanto attiene al rango legislativo della norma censurata, rileva il Collegio che essa risulta pacificamente adottata dal legislatore regionale nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva di cui all'art. 14, lettera g) Statuto regionale siciliano.

Per quanto attiene alla sua non manifesta infondatezza, il Collegio osserva quanto segue.

5. — In via preliminare il Collegio rileva che sia il Consiglio di Stato (sez. V, ord. n. 488 del 7 febbraio 2006) che il T.a.r. Lombardia (Milano, sez. III, ord. n. 64 dell'11 maggio 2006) hanno sottoposto alla Corte di giustizia delle Comunità europee due quesiti pregiudiziali entrambi finalizzati ad escludere la legittimità comunitaria della disciplina nazionale (comma 1-*bis* della legge n. 109/1994 e modifiche ed integrazioni) che aveva introdotto meccanismi di esclusione automatica di offerte anomale anche negli appalti c.d. sottosoglia comunitaria. Si è infatti richiesto alla Corte europea:

1) se la regola stabilita dal par. 4 dell'art. 30 della Dir. 93/37/CEE, o quella analoga recata dai parr. 1 e 2 dell'art. 55 della Dir. 2004/18/CE (laddove ritenuto quest'ultimo il parametro normativo rilevante), secondo cui, qualora le offerte appaiano anormalmente basse rispetto alla prestazione, l'amministrazione aggiudicatrice, prima di poterle rifiutare, ha l'obbligo di richiedere, per iscritto, le precisazioni che ritiene utili in merito alla composizione dell'offerta e di verificare detta composizione tenendo conto delle giustificazioni fornite, enunci, o no, un principio fondamentale del diritto comunitario;

2) in caso di risposta negativa al precedente quesito, se la regola stabilita dal par. 4 dell'art. 30 della Dir. 93/37/CEE, o quella analoga recata dai parr. 1 e 2 dell'art. 55 della Dir. 2004/18/CE (laddove ritenuto quest'ultimo il parametro normativo rilevante), secondo cui, qualora le offerte appaiano anormalmente basse rispetto alla prestazione, l'amministrazione aggiudicatrice, prima di poterle rifiutare, ha l'obbligo di richiedere, per iscritto, le precisazioni che ritiene utili in merito alla composizione dell'offerta e di verificare detta composizione tenendo conto delle giustificazioni fornite, pur non presentando le caratteristiche di un principio fondamentale del diritto comunitario, sia, o no, un corollario implicito o un «principio derivato» del principio di concorrenza, considerato in coordinamento con quelli della trasparenza amministrativa e della non discriminazione in base alla nazionalità, e se, quindi, come tale, esso sia dotato, o no, d'immediata vincolatività e di forza prevalente sulle normative interne eventualmente difformi, dettate dagli Stati membri per disciplinare gli appalti di lavori pubblici esulanti dal campo di diretta applicabilità del diritto comunitario.

Rileva, però, il Collegio che — anche a prescindere dalla diversità formale della normativa applicabile in Sicilia, rispetto a quella della cui legittimità comunitaria si è dubitato — in attesa del pronunciamento della Corte di

giustizia C.E. sulle questioni sollevate, le normative esistenti in tema di esclusione automatica di offerte anomale devono comunque ritenersi vigenti e devono quindi trovare applicazione nei contenziosi in corso, quali quello all'esame.

6. — È, inoltre, ben noto al Collegio che la Corte costituzionale ha già avuto modo più volte (sent. n. 40 del 5 marzo 1998 e ord. nn. 258 del 9 luglio 1998, 442 del 23 dicembre 1998 e 74 del 18 marzo 1999) di vagliare la legittimità costituzionale della normativa nazionale, quale risultante dal comma 1-*bis* legge n. 109/1994 e successive modifiche ed integrazioni, in tema di esclusione automatica di offerte anomale in appalti c.d. sottosoglia, sempre pervenendo — anche in ragione della natura transitoria della normativa all'esame — alla conclusione della insussistenza della denunciata illegittimità costituzionale.

E ciò sul presupposto che la disciplina riguardava («esclusivamente appalti di minore importo, per i quali una più complessa procedura di analisi delle offerte è considerata eccessivamente onerosa rispetto al beneficio che deriverebbe dal minor prezzo eventualmente ottenibile e tale da rendere meno tempestiva l'aggiudicazione dei lavori») e che la norma denunciata — pur escludendo la discrezionalità dell'amministrazione e restringendo la scelta del prezzo più basso in una fascia delimitata secondo un criterio predeterminato, nel cui ambito si presume che l'offerta sia affidabile — esprimerebbe un valore che, in base ad una valutazione rapportata alla media delle offerte, è considerato adeguato e rispetto al quale un ribasso nei limiti della percentuale prevista dalla legge stessa non porrebbe a rischio la serietà dell'offerta.

7. — Nonostante l'esistenza di tali precedenti, il Collegio ritiene tuttavia di dovere sottoporre, sotto diverso profilo, all'esame della Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale della vigente disciplina regionale in materia di esclusione automatica delle offerte anomale negli appalti c.d. sottosoglia in ragione della sua natura di norma a regime e della peculiarità, prescelta dal legislatore regionale, di introdurre nel meccanismo di esclusione un fattore del tutto autonomo, sganciato da qualsiasi «dato» economico, desumibile anche in via presuntiva dalle offerte pervenute, ed imponderabile quale quello del «sorteggio».

Osserva, in particolare, il Collegio che il meccanismo introdotto dal Legislatore siciliano appare differenziarsi da quello nazionale, in ordine al quale si è già positivamente pronunziata la Corte costituzionale, per l'abbandono, ai fini della esclusione delle offerte anomale, di qualsiasi criterio anche presuntivamente collegato all'andamento del «mercato dei LL.PP.» — e consistente nella determinazione di soglie di anomalia presunta, espunte attraverso meccanismi economico-statistici dalla rappresentazione del «mercato» quale emergente dalle stesse offerte presentate — per utilizzare un meccanismo che si affida al caso (sorteggio di un numero tra 11 e 40) per determinare le due percentuali di offerte di maggiore e minore ribasso da escludere dalla formulazione della media di aggiudicazione e dalla aggiudicazione stessa.

In buona sostanza, viene del tutto eliminato — sia pure all'apprezzabile scopo di prevenire eventuali collusioni tra imprese partecipanti al fine di condizionare, o comunque, influenzare il calcolo della media di aggiudicazione — qualsiasi riferibilità logico-matematica del meccanismo di esclusione delle offerte anomale ad un qualsiasi elemento «economico» che possa indurre a ritenerlo, sia pur solo presuntivamente, indicativo di una effettiva inaffidabilità, e quindi anomalia, delle offerte che vengano escluse.

Tra l'altro, il rapporto di proporzionalità inversa tra le due percentuali che risulteranno dal sorteggio del numero tra 11 e 40 — per il quale tanto minore/maggiore sarà la percentuale delle offerte di minor ribasso da escludere, tanto maggiore/minore sarà la percentuale di quelle di maggior ribasso da escludere — determina un meccanismo tendenzialmente asimmetrico di taglio delle «due ali» di maggiori e minori ribassi, senza che tale casuale asimmetria corrisponda ad alcuna ragione/funzione di ordine economico-statistico.

In conclusione, l'introduzione di un meccanismo che ha sostituito la determinazione presuntiva delle soglie di anomalia — attraverso un calcolo predeterminato, ma ancorato da una rappresentazione del «mercato dei LL.PP.» quale desumibile dalle offerte di partecipazione alla gara — con il sorteggio delle percentuali, di volta in volta variabili e tra loro inversamente proporzionali, delle offerte da escludere — senza alcuna riferibilità neppure presuntiva alle condizioni del «mercato dei LL.PP.» — appare differenziare del tutto il sistema siciliano da quello nazionale, configurando dubbi di legittimità costituzionale sotto i profili di seguito specificati.

8.1. — Il meccanismo adottato dal legislatore siciliano appare contrastare con il principio del buon andamento della p.a., di cui all'art. 97 Cost., in quanto affida la individuazione delle offerte da escludere perché «anomale» ad un sorteggio che ne determina il numero, indipendentemente dalla individuazione di soglie di anomalia (valore economico di riferimento, sia pur presuntivo) rispetto alle quali procedere alla esclusione di tutte quelle offerte che si collochino al di fuori di tali valori.

L'esclusione non avverrà, così, per effetto di un sia pur presuntivo giudizio prognostico di inaffidabilità economica dell'offerta, ma per effetto di due dati numerici casuali (ottenuti per sorteggio e tra loro inversamente proporzionali) non significativi di alcun valore economico.

In applicazione di siffatto meccanismo, quindi, potranno risultare escluse offerte del tutto in linea con le condizioni correnti di mercato e per nulla inaffidabili, così come potranno rimanere in gara offerte, invece, effettivamente anomale; e ciò in sostanziale vanificazione degli scopi propri dell'istituto della esclusione delle offerte anomale (contemperamento dell'interesse dell'amm.ne a «spuntare» il prezzo di aggiudicazione più favorevole con quello ad aggiudicare ad un'offerta affidabile, in quanto comunque remunerativa).

8.2. — Egualmente, il meccanismo casuale di esclusione appare contrastare con i principi di concorrenzialità ed iniziativa economica, di cui all'art. 41 Cost., in quanto lesivo della libera manifestazione ed esplicazione delle capacità imprenditoriali delle imprese partecipanti alla gara, la cui esclusione dalla stessa non dipenderà da una valutazione della affidabilità/inaffidabilità dell'offerta, sia pur solo presuntivamente ragguagliata alle condizioni del «mercato dei LL.PP.» quali desumibili dalle offerte presentate ed in qualche modo ad esse comparata, ma da un mero fattore numerico-casuale del tutto avulso dalle condizioni di mercato e dalla bontà dell'offerta formulata.

8.3. — Infine, il meccanismo di esclusione delle offerte anomale fondato su di un sorteggio, e quindi casuale ed avulso da qualsiasi riferimento al valore economico delle offerte, appare contraddittorio ed irragionevole, in violazione dei principi di cui all'art. 3 Cost., in quanto destinato a determinare l'esclusione di alcune offerte ed invece la permanenza in gara di altre, tra loro differenziate solo da scostamenti di qualche millesimo di percentuale di ribasso, ma tutte (almeno potenzialmente) economicamente inaffidabili ed anomale.

9. — Conclusivamente, il Collegio ritiene di dovere sospendere il presente giudizio e di dovere rimettere all'esame della Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale come sopra formulata.

*P. Q. M.*

*Riservata ogni ulteriore statuizione in rito, sul merito e sulle spese, visti gli articoli 34 della Costituzione, 1 della legge Cost. n. 1/1948 e 23 della legge n. 87/1953:*

*1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 41 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1-bis, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, come introdotto dalla legge regionale siciliana 2 agosto 2002, n. 7 e successive modifiche ed interazioni e da ultimo dall'art. 1, comma 6, della legge regionale siciliana 29 novembre 2005 n. 16, con riguardo ai profili specificati in motivazione;*

*2) dispone la sospensione del presente giudizio;*

*3) ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*4) ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente della Regione Siciliana, nonché comunicata alla Presidenza dell'Assemblea regionale Siciliana.*

Così deciso in Palermo, in Camera di consiglio, addì 19 giugno 2007.

*Il Presidente:* GIALLOMBARDO

*Il consigliere-estensore:* VENEZIANO

N. 750

*Ordinanza del 19 gennaio 2007 emessa dalla Corte d'appello di Perugia  
nel procedimento penale a carico di Rocchigiani Valentino*

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

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

## LA CORTE DI APPELLO

Ha emesso la seguente ordinanza sentita l'eccezione di illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 593 c.p.p., come modificato dall'art. 1, legge n. 46/2006, e 10, legge cit., sollevata dalla procura generale nel procedimento a carico di Rocchigiani Valentino, nato a Castel Viscardo il 17 ottobre 1957, in esito al quale il Tribunale di Orvieto, con sentenza emessa in data 17 febbraio 2000, lo assolse dai reati di falso ideologico e abuso d'ufficio perché il fatto non costituisce reato, sentenza tempestivamente appellata dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Orvieto.

## O S S E R V A

Nel presente processo la questione di illegittimità del combinato disposto normativo di cui sopra si presenta certamente rilevante in quanto la Corte, investita dall'appello proposto dal p.m. avverso una sentenza di proscioglimento, in applicazione delle norme impugnate, dovrebbe dichiarare l'inammissibilità dell'appello medesimo.

Venendo dunque all'esame del merito della questione sollevata dal p.g. ritiene la Corte che l'eccezione di incostituzionalità del combinato disposto degli artt. 593 c.p.p. — come modificato dall'art. 1, legge n. 46/2006 — e 10, legge cit., nella parte in cui inibiscono al p.m. di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento ed impongono la declaratoria di inammissibilità degli appelli già proposti, sia non manifestamente infondata, anche per profili diversi da quelli posti in rilievo dall'eccepiente.

La nuova normativa infatti, per quanto si dirà, realizza una drastica compromissione dei poteri processuali del p.m., determinando una evidente asimmetria, quanto ai poteri di impugnazione delle sentenze, la quale non può dirsi assolutamente giustificata da ragionevoli considerazioni di principio ovvero di politica legislativa processuale, con conseguente violazione, sotto questo profilo degli artt. 111, secondo comma, e 3 Cost.

Inoltre la stessa, in sede applicativa, è foriera di tali incongruenze, da consegnare nelle mani degli operatori del diritto un meccanismo praticamente ingestibile, nell'ambito del quale qualsiasi opzione ermeneutica si predilige è ineluttabilmente destinata a cozzare con un diverso profilo di illegittimità costituzionale, determinando, soprattutto nel regime transitorio, notevoli disparità di trattamento ovvero la necessità, onde evitare soluzioni pasticciate, del ricorso ad una sorta di giurisprudenza «creativa», o «suppletiva» delle sviste del legislatore. Tutto ciò in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) ed a conferma della irragionevolezza complessiva del sistema delineato dalla normativa in argomento.

Quest'ultima inoltre, in particolar modo nel regime transitorio, è destinata ad incidere negativamente sui tempi processuali, determinando la necessità dello svolgimento di un maggior numero di gradi di giudizio, a fronte di sentenze gravemente erranee, laddove l'errore ridondi in vizio di motivazione, in violazione del citato secondo comma dell'art. 111 Cost., ultimo periodo.

Risulta pertanto necessario, al fine di porre in luce i profili di incostituzionalità delineati in termini generalissimi, rivolgere uno sguardo di insieme alla nuova legge, ai lavori preparatori, alla interlocuzione del Presidente della Repubblica, che ha ravvisato profili di manifesta illegittimità, rinviando la legge alle Camere per una nuova deliberazione, nonché alle modifiche apportate onde correggere le suddette censure di incostituzionalità.

Un tale discorso di insieme, lungi dal coinvolgere in un generico giudizio negativo l'impianto generale della legge, in violazione della regola della obbligatoria rilevanza della questione, è utile e necessario al fine di evidenziare la profonda irrazionalità della norma da applicare nel caso di specie.

Al riguardo va in primo luogo sgombrato il campo da un falso presupposto teorico che riecheggia nei lavori preparatori della legge n. 46/2006, secondo cui la eliminazione del potere del p.m. di appellare le sentenze di proscioglimento sarebbe conforme ad un principio generale, sancito dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. In base a tale tesi l'imputato potrebbe essere riconosciuto colpevole solo a seguito di due pronunce di merito conformi nella affermazione di colpevolezza. Diritto del quale sarebbe privato in caso di condanna in secondo grado a seguito dell'accoglimento dell'appello avverso il proscioglimento, non essendovi in questo caso spazio per un riesame nel merito della affermazione della colpevolezza.

Tale tesi dimentica tuttavia che l'art. 2 del VII Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritto a Strasburgo il 22 novembre 1984 e ratificato in Italia con legge 9 aprile 1990, n. 98, prevede la possibilità che un soggetto venga «dichiarato colpevole e condannato a seguito di un ricorso avverso il suo proscioglimento», e in questo caso anzi si esclude che il soggetto medesimo abbia diritto a un ulteriore gravame di merito.

Se dunque è erroneo il presupposto teorico di fondo della novella, ne discendono *per li rami* le conseguenze in punto di irrazionalità di una disciplina che, nel differenziare drasticamente i poteri di impugnazione delle parti, e nel sacrificare pressoché totalmente quelli del p.m. (e di riflesso della persona offesa), non risponde ad alcuna logica giustificazione.

Se a ciò si aggiunge che, nel concreto della disciplina, le nuove norme risultano mal coordinate e tali da rendere obbligatori degli sbocchi processuali del tutto incongrui, la incostituzionalità per irragionevolezza si manifesta in tutta la sua evidenza.

Ed infatti, calandoci dai supremi principi alla applicazione pratica, si rilevano plurime anomalie ed irragionevoli disparità di trattamento tra p.m. e persona offesa da un lato, parte civile ed imputato dall'altro, con la «stranezza» che la parte civile viene a condividere con l'imputato, suo contraddittore naturale, un destino di maggior favore rispetto a quello riservato al p.m.

A) Nella previgente disciplina il più vistoso caso di asimmetria in relazione ai poteri di impugnazione delle parti riguardava le sentenze emesse all'esito del giudizio abbreviato, non potendo il p.m., salvo il caso del mutamento del titolo del reato, proporre appello avverso la sentenza di condanna.

Tale disciplina era stata pacificamente ritenuta conforme al dettato Costituzionale, in quanto la limitazione al potere di appello del p.m. riguardava una sentenza che, pur eventualmente deludendolo in punto di trattamento sanzionatorio, comunque accoglieva la tesi della penale responsabilità dell'imputato. E tale sacrificio era giustificato dalla circostanza che il p.m. beneficiava della possibilità di far valere come prove tutti gli atti raccolti nel corso delle indagini preliminari.

Invece, nella disciplina introdotta dalla legge n. 46/2006, il p.m. è in primo luogo privato del potere di proporre appello (*id est* di ottenere un riesame nel merito) addirittura avverso una sentenza di proscioglimento, che cioè sconfessa totalmente la tesi accusatoria, ma tale radicale sacrificio non è compensato da alcuna previsione di favore per la parte pubblica né altrimenti giustificato.

E come si è detto tale giustificazione non può rinvenirsi nelle fonti sopranazionali (che, nell'interpretazione costante, consentirebbero addirittura l'abolizione dell'appello dell'imputato, essendo il suo diritto alla impugnazione della condanna salvaguardato dalla obbligatoria previsione della ricorribilità per cassazione delle sentenze), e tantomeno trova albergo al riparo di altri principi quali la ragionevole durata del processo ovvero l'immediatezza ed oralità del processo.

Sotto il primo profilo, come si vedrà, le nuove disposizioni sono destinate ineluttabilmente ad allungare i tempi processuali.

Il richiamo invece alla oralità ed immediatezza, secondo cui il giudice d'appello, che decide sulle carte, non può sovvertire la decisione del giudice di primo grado che ascolta direttamente i testimoni, prova troppo, dovendo tale argomento necessariamente valere, dal punto di vista logico, anche in relazione all'appello proposto dall'imputato.

Ne consegue che la sostanziale esclusione del potere di proporre appello da parte del p.m. sacrifica in maniera del tutto ingiustificata ed irrazionale la parità delle parti nel processo e la stessa sua funzione di pervenire comunque (o di avvicinarsi tendenzialmente) alla verità storica, inibendo un controllo giurisdizionale su eventuali errori di merito.

B) Del tutto teorica e marginale è la residua facoltà di appello conservata al p.m. (dopo il rinvio della legge alle Camere) in caso di sopravvenienza o scoperta di una nuova prova dopo il giudizio di primo grado.

Anche questa previsione si apprezza per la sua palese inutilità ed irrazionalità.

Sotto il primo profilo essa relega in un ambito statisticamente irrilevante il potere del p.m. di proporre appello, in considerazione del fatto che la nuova prova deve sopravvenire, in sostanza, durante il breve termine per appellare (di 15, 30 o 45 giorni a seconda dei casi), la cui durata, tra l'altro, dipende da fattori del tutto casuali, quali la indicazione o meno di un termine per il deposito della motivazione, il rispetto di tale termine da parte del giudice, la rapidità della cancelleria e degli organi a ciò addetti nel notificare l'estratto della sentenza alla parte eventualmente contumace.

Con la ulteriore conseguenza che lo stesso rischio per l'imputato di dover subire il processo di appello dipende da circostanze assolutamente imponderabili e non da egli controllabili.

A ciò si aggiunga che con i limitati potersi di indagine di cui dispone il p.m. dopo il rinvio a giudizio *ex* art. 430 c.p.p., la emersione di una nuova prova nel ristretto termine suddetto costituirà evenienza talmente rara da sfiorare il miracolistico.

Sotto il profilo della razionalità poi davvero non si riesce a comprendere perché il potere di conservare alla parte pubblica un ulteriore grado di giudizio di merito debba essere riconosciuto solo ad una prova scoperta in quel limitato termine e non anche nelle more della celebrazione del giudizio di cassazione instaurato a seguito del ricorso proposto dal p.m. (verificandosi altrimenti il passaggio in giudicato della sentenza che preclude *ab imis* la possibilità di far valere una nuova prova di colpevolezza, non conoscendo il nostro ordinamento la revisione *in malam partem*).

Insomma, non potendo esser fatta valere l'emersione di una nuova prova davanti alla Corte di cassazione, il p.m. dovrà sperare solo nell'annullamento della sentenza con rinvio al giudice di primo grado, davanti al quale far valere la suddetta prova, verificandosi, in caso contrario, il definitivo scollamento, a causa della scelta di inibire la celebrazione di un secondo grado di merito, tra verità processuale e verità storica.

Ancora va considerato che, in base alla nuova formulazione dell'art 593 c.p.p., in caso di emersione di una prova nuova, anche l'imputato potrà proporre appello avverso una sentenza di proscioglimento pronunciata con una formula che possa eventualmente arrecargli pregiudizio (ad es. per difetto di dolo — con conseguente possibilità di esperimento di azione civile risarcitoria nei suoi confronti per illecito civile colposo — ovvero per difetto di imputabilità).

Orbene, in quest'ultimo caso, avverso la stessa sentenza potrebbero essere proposti mezzi di impugnazione diversi — l'appello da parte dell'imputato ed il ricorso per cassazione da parte del p.m. — senza che sia previsto alcuno strumento onde evitare la anomalia della contemporanea pendenza dello stesso processo in gradi diversi, non potendo operare, in una simile ipotesi, il meccanismo della conversione *ex* art. 580 c.p.p., ristretto ai soli casi di connessione *ex* art 12 c.p.p.

Infine, sempre con riferimento al tema della prova nuova, e con specifico riguardo alla normativa transitoria, il legislatore non ha previsto la salvezza dell'appello, già validamente proposto dal p.m. nel vigore della previgente disciplina, qualora negli stessi motivi di appello ovvero direttamente in dibattimento, l'appellante abbia chiesto la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale deducendo una prova sopravvenuta.

Con la irragionevole conseguenza, non superabile in via interpretativa, salvo a ricorrere a soluzioni «creative» o «integrative», che un appello che sarebbe valido anche secondo la nuova normativa — e che è stato validamente proposto secondo la legge vigente al momento della sua proporzione — debba essere tuttavia dichiarato inammissibile, prevedendo l'art. 10, comma 2, legge n. 46/2006, la declaratoria di inammissibilità dell'appello *tout court*, senza alcuna deroga o possibilità di valutare gli appelli pendenti secondo il nuovo parametro introdotto dal novellato art. 593 c.p.p.

C) La irragionevole disparità di trattamento introdotta con la limitazione (*rectius* esclusione) della possibilità del p.m. di appellare avverso le sentenze di proscioglimento, si apprezza anche con riguardo alla posizione della parte civile.

In proposito, limitandoci ad una mera ricognizione della questione, non direttamente rilevante nel caso di specie se non per i profili di irragionevolezza che introduce, va rilevato che, paradossalmente, all'interno del processo penale, dalla normativa a regime, viene tolta al p.m. una facoltà che invece viene confermata in capo alla parte civile (per lo meno secondo la tesi che si fonda sulla *voluntas legislatoris*, malamente espressa nel testo normativo, emendato a seguito del messaggio presidenziale), e ciò nonostante il diverso rango degli interessi perseguiti, la *sedes materiae*, e la permanente possibilità del danneggiato dal reato di percorrere i tre gradi di giudizio trasferendo l'azione in sede civile.

Ancor più evidente tale disparità di trattamento emerge nella normativa transitoria ove è pressoché certo — a prescindere dalla tesi prescelta in relazione alla normativa a regime — che l'appello *illo tempore* proposto dalla parte civile conservi efficacia, con la conseguenza di mantenere la cognizione della Corte d'appello penale esclusivamente su questioni civilistiche, che coinvolgono il merito della vicenda, privandola della corrispondente cognizione penale.

Senza considerare l'ulteriore distonia, ridondante in un ulteriore profilo di irrazionalità, in caso di ricorso per cassazione del p.m., della contemporanea pendenza della medesima vicenda processuale in due gradi diversi, di merito e di legittimità, con possibilità di soluzioni contrastanti, e senza che possa operare — in virtù della disposizione dell'art. 580 c.p.p. — il meccanismo della conversione.

D) L'ultimo profilo di incostituzionalità della soppressione dell'appello del p.m., realizzato con le imperfette modalità della legge n. 46/2006, riguarda l'incidenza del sistema delineato sui tempi processuali.

Ed infatti è altamente plausibile che, in caso di pronunce gravemente erranee, eliminandosi il potere emendativo della Corte d'appello, a seguito dell'accoglimento del ricorso per cassazione proposto dal p.m., si celebreranno i normali tre gradi di giudizio, con rischio elevatissimo di prescrizione del reato, vieppiù alla luce della nuova disciplina dell'art. 157 c.p.p.

Ciò accadrà a causa della sostituzione della sequenza: I grado, II grado e Cassazione, con la sequenza: I grado, Cassazione, I grado, II grado, Cassazione.

E tale situazione è ancora più drammatica nella disciplina transitoria che sconta la dilatazione dei tempi dovuta al decorso del termine per proporre appello ed all'intervallo tra la sua presentazione e la fissazione dell'udienza.

Tutto ciò, ragguagliato ai nuovi termini di prescrizione, si risolve in una sostanziale vanificazione della pretesa punitiva dello Stato in aperto contrasto con l'insegnamento di Corte cost. n. 98 del 24 marzo 1994 secondo cui «la configurazione dei poteri di impugnazione del pubblico ministero rimane affidata alla legge ordinaria che potrebbe essere censurata per irragionevolezza solo se i poteri stessi, nel loro complesso, dovessero risultare inadeguati all'assolvimento dei compiti previsti dall'art. 112 Cost.» che risulta, conseguentemente, indirettamente violato.

In conclusione, l'eliminazione del potere del p.m. di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento:

viola l'art. 111, secondo comma, Cost. introducendo una ingiustificata disparità di trattamento tra le parti del processo, da intendersi in tutti i gradi in cui si esso è destinato ad articolarsi attraverso la possibilità concessa alle parti di accedervi;

viola l'art. 3 Cost. per la manifesta irragionevolezza delle soluzioni normative adottate, tanto nella disciplina a regime quanto in quella transitoria;

viola il principio della durata ragionevole del processo di cui all'art. 111 Cost.;

viola l'art. 97 Cost. per la concreta ingestibilità del processo in caso di applicazione della nuova normativa che determina situazioni di necessaria stasi dello stesso;

viola l'art. 112 Cost. avviando ad un sicuro destino di prescrizione numerosissimi reati.

Va da sé che la pronuncia di non manifesta infondatezza dell'eccezione relativa alla soppressione del potere d'appello in capo al p.m. determina la necessità di sospensione del processo ai fini della trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, qualunque opinione si prediliga in ordine alla permanenza o meno del potere di appello in capo alla parte civile, posto che non è processualmente possibile la separazione e, quindi, la trattazione del solo appello proposto a fini civili, qualora ritenuto ammissibile.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 593 c.p.p., come modificato dall'art. 1, legge n. 46/2006 e dell'art. 10, legge n. 46/2006, per violazione degli artt. 3, 97, 111 e 112 Costituzione, secondo quanto esposto nella parte motiva.*

*Sospende il presente procedimento ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti di competenza.*

Perugia, addì 19 gennaio 2007.

*Il Presidente estensore: MUSCATO*

**07C1290**

AUGUSTA IANNINI, *direttore*

GABRIELE IUZZOLINO, *redattore*

(GU-2007-GUR-044) Roma, 2007 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.

**ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO****LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE**

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

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

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

**MODALITÀ PER LA VENDITA**

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

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

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

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

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

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

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

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

Vendite  
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85084117

Ufficio inserzioni  
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85082242

Numero verde  
 ☎ 800-864035

**CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2008 (salvo conguaglio) (\*)**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

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

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili **Integrando con la somma di € 80,00** il versamento relativo al tipo di abbonamento alla *Gazzetta Ufficiale* - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2008**.

**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 1 1 1 4 \*

€ **10,00**