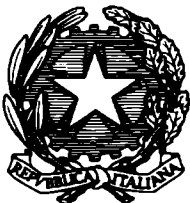


# GAZZETTA UFFICIALE



## DELLA REPUBBLICA ITALIANA

---

*PARTE PRIMA*

**Roma - Mercoledì, 12 marzo 2008**

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

---

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

---

## CORTE COSTITUZIONALE



# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 44. Sentenza 25 febbraio - 4 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro (rapporto di) - Lavoratori stagionali - Decreto legislativo di attuazione della direttiva comunitaria relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato - Diritto di precedenza nella riassunzione presso la stessa azienda e con la medesima qualifica, per le ipotesi già previste dall'art. 23, comma 2, legge 28 febbraio 1987, n. 56 - Abrogazione della relativa previsione - Denunciata carenza di delega - Eccepita inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.**

- D.Lgs. 6 settembre 2001, n. 368, art. 10, commi 9 e 10, e art. 11, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma.

**Lavoro (rapporto di) - Lavoratori stagionali - Decreto legislativo di attuazione della direttiva comunitaria relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato - Diritto di precedenza nella riassunzione presso la stessa azienda e con la medesima qualifica, per le ipotesi già previste dall'art. 23, comma 2, legge 28 febbraio 1987, n. 56 - Abrogazione della relativa previsione - Non riconducibilità della disciplina censurata alla direttiva comunitaria oggetto di attuazione né alla delega di cui alla legge comunitaria 2000 - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- D.Lgs. 6 settembre 2001, n. 368, art. 10, commi 9 e 10 e art. 11, comma 1.
- Costituzione, art. 77, primo comma (art. 76).

**Lavoro (rapporto di) - Lavoratori stagionali - Decreto legislativo di attuazione della direttiva comunitaria relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato - Diritto di precedenza nella riassunzione presso la stessa azienda e con la medesima qualifica, per le ipotesi già previste dall'art. 23, comma 2, legge 28 febbraio 1987, n. 56 - Abrogazione della relativa previsione - Disciplina transitoria funzionalmente collegata all'art. 11, comma 1, dichiarato incostituzionale - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- D.Lgs. 6 settembre 2001, n. 368, art. 11, comma 2.
- Costituzione, art. 77, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. ....

Pag. 17

N. 45. Sentenza 25 febbraio - 4 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso della Regione Veneto - Impugnazione di numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1 - Trattazione delle sole questioni relative ai commi 796, lettera n), e 808 - Decisione sulle altre questioni riservata a separate pronunce.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera n), e 808.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Aumento dello stanziamento del bilancio statale per investimenti nel settore dell'edilizia sanitaria - Ricorso della Regione Veneto - Impugnazione di disposizione meramente attuativa del Protocollo d'intesa sul «patto per la salute» - Assenza di violazioni dell'autonomia regionale.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera n), primo periodo.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma terzo (118).

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Riparto delle risorse di bilancio per l'edilizia sanitaria da effettuare in relazione a specifici criteri e linee prioritarie - Ricorso della Regione Veneto - Impugnazione di disposizione integralmente riproduttiva di principi fondamentali posti dal Protocollo d'intesa sul «Patto per la salute» - Riconducibilità della disposizione censurata nell'ambito dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute» e «governo del territorio» - Insussistenza di lesione dell'autonomia legislativa regionale.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera n), terzo periodo.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Aumento dello stanziamento del bilancio statale per investimenti nel settore dell'edilizia sanitaria - Destinazione del maggior importo a finalità determinate - Apposizione di vincoli puntuali di fondi in ambiti materiali appartenenti alla potestà legislativa concorrente - Violazione della potestà legislativa concorrente della Regione nelle materie «tutela della salute» e «governo del territorio» - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera n), secondo periodo.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Aumento dello stanziamento statale per l'intervento speciale di diffusione degli screening oncologici - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuta violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione - Censura non ridondante in lesione delle competenze regionali - Inammissibilità della questione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 808.
- Costituzione, art. 97.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Aumento dello stanziamento statale per assicurare l'intervento speciale per la diffusione degli screening oncologici - Ricorso della Regione Veneto - Asserita previsione di finanziamento statale a destinazione vincolata con conseguente lesione della potestà legislativa concorrente della Regione in materia di «tutela della salute» - Ritenuta violazione del principio di leale collaborazione - Riconducibilità della disposizione nell'ambito della potestà esclusiva dello Stato concernente la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni - Inconferente evocazione del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 808.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Aumento dello stanziamento statale per l'intervento speciale di diffusione degli screening oncologici - Finalizzazione dei finanziamenti alle Regioni meridionali ed insulari - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuta irragionevole disparità di trattamento tra Regioni - Asserita genericità nell'individuazione delle Regioni beneficiarie - Riconducibilità del finanziamento statale nell'ambito degli interventi speciali previsti dall'art. 119, comma quinto, della Costituzione, con sufficiente precisazione delle Regioni beneficiarie - Non fondatezza della questione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 808.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 119. ....

## N. 46. Sentenza 25 febbraio - 4 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinanza di rimessione - Contenuti - Descrizione del caso concreto sufficientemente precisa ai fini della valutazione della rilevanza - Rigetto di eccezione di inammissibilità basata su assunto contrario.**

**Parlamento - Prerogative parlamentari - Irresponsabilità per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni - Previsione costituzionale riferibile a tutte le forme di responsabilità giuridica, ivi compresa quella amministrativa e contabile, cui potrebbe andare incontro il parlamentare nell'esercizio delle funzioni - Conseguente applicabilità, in tutti i procedimenti giurisdizionali, della procedura (ex art. 3 della legge n. 140 del 2003) finalizzata a rendere la previsione stessa immediatamente operativa.**

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 3, commi 3 e seguenti.
- Costituzione, art. 68, primo, secondo e terzo comma.

**Parlamento - Prerogative dei parlamentari - Irresponsabilità per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni - Ritenuta estensione legislativa a tutti i procedimenti giurisdizionali, compreso quello dinanzi alla Corte dei conti in sede giurisdizionale - Denunciato trattamento di favore dei parlamentari rispetto ai non parlamentari convenuti per responsabilità amministrativa nello stesso giudizio - Violazione del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, del diritto alla tutela giurisdizionale degli enti danneggiati, del principio del giudice naturale precostituito per legge e delle attribuzioni della Corte dei conti, nonché dell'obbligo di copertura finanziaria del mancato risarcimento dei danni (patrimoniali e non) provocati dai parlamentari - Questione basata su erronea lettura della previsione costituzionale dell'irresponsabilità dei membri delle Camere - Riferibilità della prerogativa a tutte le forme di responsabilità giuridica, ivi compresa quella amministrativa e contabile - Non fondatezza della questione.**

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 3, comma 3, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 68, commi secondo e terzo (e primo), 81, comma quarto, 103, comma secondo, e 113, commi primo e secondo. ....

Pag. 29

## N. 47. Sentenza 25 febbraio - 4 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Costituzione ed intervento nel giudizio incidentale - Intervento di soggetto che non riveste la qualità di parte nel giudizio a quo - Inammissibilità.**

- Legge 11 gennaio 1943, n. 138, artt. 6 e 9; d.lgs.lgt. 2 aprile 1946, n. 142, artt. 1 e 2; d.lgs. C.p.S. 31 ottobre 1947, n. 1304, art. 2; legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 74; legge 23 aprile 1981, n. 155, art. 14; legge 28 febbraio 1986, n. 41, art. 31.
- Costituzione, artt. 2, 3, 38, 41 e 53.

**Previdenza e assistenza sociale - Contributi di malattia dovuti dal datore di lavoro all'Inps - Obbligo di versamento del datore di lavoro anche se tenuto, in base al contratto collettivo, a corrispondere la retribuzione durante il periodo di malattia del lavoratore - Lamentata lesione dei principi di uguaglianza, di solidarietà sociale e di libertà di iniziativa economica privata, nonché del principio della capacità contributiva - Difetto di rilevanza delle questioni - Manifesta inammissibilità.**

- Legge 11 gennaio 1943, n. 138, art. 6; d.lgs.lgt. 2 aprile 1946, artt. 1 e 2; d.lgs. C.p.S. 31 ottobre 1947, n. 1304, art. 2; legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 74; legge 23 aprile 1981, n. 155, art. 14.
- Costituzione, artt. 2, 3, 38, 41 e 53.

**Previdenza e assistenza sociale - Contributi di malattia dovuti dal datore di lavoro all'Inps - Obbligo di versamento del datore di lavoro anche se tenuto, in base al contratto collettivo, a corrispondere la retribuzione durante il periodo di malattia del lavoratore - Lamentata lesione dei principi di uguaglianza, di solidarietà sociale e di libertà di iniziativa economica privata, nonché del principio della capacità contributiva - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 11 gennaio 1943, n. 138, art. 9; legge 28 febbraio 1986, n. 41, art. 31.
- Costituzione, artt. 2, 3, 38, 41 e 53. ....

Pag. 34

N. 48. Ordinanza 25 febbraio - 4 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Misure di prevenzione - Sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno con conseguente revoca della patente di guida da parte del prefetto - Omessa previsione della competenza del giudice della prevenzione ad emettere un provvedimento che consenta di conservare la patente al fine di proseguire l'attività lavorativa - Denunciata irragionevolezza nonché violazione dei diritti al lavoro e alla salute e dei principi relativi alla tutela della famiglia ed ai doveri genitoriali - Questioni aventi ad oggetto norme che hanno assunto natura regolamentare a seguito di delegificazione o comunque non pertinenti alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità.**

- D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, artt. 120, 128 e 130, comma 1, lettera b).
- Costituzione, artt. 3, 4, 29, 32 e 35.

**Misure di prevenzione - Sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno con conseguente revoca della patente di guida da parte del prefetto - Omessa previsione della competenza del giudice della prevenzione ad escludere la decadenza dalla patente di guida quando, per effetto della stessa, verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento o verrebbe leso il diritto di lasciare il comune di residenza per gravi motivi di salute - Denunciata irragionevolezza nonché violazione dei diritti al lavoro e alla salute e dei principi relativi alla tutela della famiglia ed ai doveri genitoriali - Esclusione - Manifesta infondatezza delle questioni.**

- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 7-bis; legge 31 maggio 1965, n. 575, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 4, 29, 32 e 35. ....

» 47

N. 49. Ordinanza 25 febbraio - 4 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati militari - Diffamazione militare - Possibilità per il colpevole di provare, a sua discolpa, la verità o notorietà dei fatti attribuiti alla persona offesa - Mancata previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento rispetto ai soggetti imputati dell'analogo reato comune - Omessa descrizione del caso concreto, impossibilità di vagliare l'applicabilità della norma al caso dedotto e conseguente carenza di motivazione in ordine alla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.**

- Cod. pen. mil. di pace, art. 227.
- Costituzione, art. 3. ....

» 51

N. 50. Sentenza 27 febbraio - 7 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorsi delle Regioni Veneto e Lombardia - Impugnazione di numerose disposizioni della legge finanziaria 2007 - Trattazione separata delle questioni relative all'art. 1, commi 389, 635, 1250, 1251, 1252, 1261, 1267 e 1290 - Decisione sulle altre questioni riservata a separate pronunce.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 286, art. 1, commi 389, 635, 1250, 1251, 1252, 1261, 1267 e 1290.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Istituzione di Fondi con prescrizione di vincoli di destinazione di risorse finanziarie - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Censure generiche e non ridondanti in lesione delle competenze regionali - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 286, art. 1, commi 389, 635, 1250, 1251, 1252, 1261, 1267 e 1290.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Istituzione di Fondi con prescrizione di vincoli di destinazione di risorse finanziarie - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione, con riferimento all'art. 11, legge costituzionale n. 3 del 2001 - Inutilizzabilità, allo stato attuale, del metodo collaborativo previsto dall'evocato parametro - Inammissibilità della questione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 286, art. 1, commi 389, 635, 1250, 1251, 1252, 1261, 1267 e 1290.
- Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

**Disabile - Norme della legge finanziaria 2007 - Istituzione di un fondo ministeriale destinato all'erogazione di contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche negli esercizi commerciali - Apposizione di vincoli di destinazione nella materia dei servizi sociali, riconducibile alla competenza legislativa regionale residuale - Violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni - Illegittimità costituzionale.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 286, art. 1, comma 389.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 119.

**Istruzione - Norme della legge finanziaria 2007 - Scuole non statali - Incremento dello stanziamento di bilancio, da destinare prioritariamente alle scuole dell'infanzia - Indebita incidenza sulle funzioni amministrative, relative ai «contributi alle scuole non statali», già conferite alle Regioni dall'art. 138, comma 1, lettera e) del d.lgs. n. 112 del 1998 - Conseguente non consentito finanziamento vincolato in un ambito materiale di spettanza regionale - Violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni - Illegittimità costituzionale - Salvezza degli eventuali procedimenti in corso, anche se non esauriti, a garanzia della continuità di erogazione di finanziamenti inerenti a diritti fondamentali dei destinatari.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 286, art. 1, comma 635.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 119.

**Famiglia - Norme della legge finanziaria 2007 - Fondo per le politiche della famiglia - Incremento dello stanziamento di bilancio - Previsione dettagliata delle attività, delle iniziative e degli interventi sociali da sostenere - Disciplina incidente su materie di competenza legislativa statale e regionale - Necessità di applicare il principio di leale collaborazione attraverso l'operatività dell'intesa con la Conferenza unificata - Omessa previsione di tale strumento cooperativo nella determinazione ministeriale di distribuzione degli stanziamenti - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 286, art. 1, comma 1252, in riferimento ai commi 1250 e 1251.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

**Donna e pari opportunità - Norme della legge finanziaria 2007 - Incremento del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità - Ricorsi delle Regioni Veneto e Lombardia - Assenza di attitudine lesiva della disposizione censurata in ragione delle genericità del suo contenuto precettivo.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 286, art. 1, comma 1261.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

**Donna e pari opportunità - Norme della legge finanziaria 2007 - Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità - Destinazione di una quota al Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere e di una quota parte all'istituzione di un Osservatorio nazionale contro la violenza sessuale e di genere - Ricorsi delle Regioni Veneto e Lombardia - Destinazione di risorse ad interventi di competenza legislativa statale e regionale - Necessità di ricorrere a forma di leale collaborazione non potendosi comporre il concorso di competenze mediante l'applicazione del criterio della prevalenza - Mancata previsione dell'acquisizione del parere della Conferenza unificata prima dell'adozione del decreto ministeriale per la determinazione delle modalità di ripartizione delle risorse finanziarie - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 286, art. 1, comma 1261.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

**Straniero e apolide - Norme della legge finanziaria 2007 - Istituzione del Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati - Previsione di un piano per l'accoglienza degli alunni stranieri con utilizzo di mediatori culturali - Istituzione di un fondo ministeriale a destinazione vincolata per finalità di politica sociale inerenti ad ambiti materiali regionali - Violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione - Illegittimità costituzionale - Necessità di garantire la continuità di erogazione delle risorse finanziarie, con salvezza dei procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti, in ossequio ai principi di solidarietà sociale.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 286, art. 1, comma 1267.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 119.

**Famiglia - Norme della legge finanziaria 2007 - Fondo per le politiche della famiglia - Fondo per le politiche giovanili - Incremento dello stanziamento di bilancio - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata introduzione di norma statale disciplinante finanziamenti a destinazione vincolata nella materia delle politiche sociali di competenza legislativa regionale residuale - Denunciata lesione dell'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria della Regione - Disposizione dal contenuto precettivo generico, inidoneo a ledere gli evocati parametri - Inammissibilità della questione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 286, art. 1, comma 1290.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119. ....

Pag. 53

N. 51. Sentenza 27 febbraio - 7 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Intervento di soggetti diversi dai titolari delle attribuzioni legislative in contestazione - Inammissibilità.**

**Porti e aeroporti civili - Disposizioni in materia di diritti aeroportuali - Modifica della precedente disciplina - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Asserita distorsione della concorrenza, con lesione degli interessi economici di società di gestione aeroportuale partecipate dalla Regione - Evocazione di parametro non attinente alla sfera di autonomia garantita alla Regione - Inammissibilità della questione.**

- D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, artt. 11-*nonies* e 11-*decies*.
- Costituzione, art. 41.

**Porti e aeroporti civili - Disposizioni in materia di diritti aeroportuali - Modifica della precedente disciplina - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato nocumento ai bilanci delle società siciliane di gestione aeroportuale - Censura proposta dalla Regione quale azionista di dette società, anziché per lesione della propria autonomia finanziaria - Inammissibilità della questione.**

- D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, artt. 11-*nonies* e 11-*decies*.
- Costituzione, art. 119, commi primo e quarto; r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, artt. 36 e 37.



**Porti e aeroporti civili - Disposizioni in materia di diritti aeroportuali - Meccanismo di regolazione tariffaria (price cap) per il calcolo della variazione annuale massima dei diritti aeroportuali - Ulteriori misure per la riduzione dell'entità dei diritti aeroportuali - Ricorso della Regione Piemonte - Asserita violazione dei principi comunitari in materia di aiuti di Stato - Mancanza nella disposizione denunciata dell'elemento della selettività necessario perché si configuri un aiuto di Stato - Non fondatezza della questione.**

- D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, artt. 11-*nonies*, 11-*decies* e 11-*terdecies*.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma.

**Porti e aeroporti civili - Disposizioni in materia di diritti aeroportuali - Meccanismo di regolazione tariffaria (price cap) per il calcolo della variazione annuale massima dei diritti aeroportuali - Ulteriori misure per la riduzione dell'entità dei diritti aeroportuali - Programmazione degli interventi concernenti le infrastrutture aeroportuali - Ricorsi delle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Sicilia, Piemonte, Campania - Asserita interferenza della disciplina denunciata sia su competenze regionali concorrenti (in materia di «porti e aeroporti», «trasporti» e «governo del territorio»), sia sulle competenze residuali (in materia di «turismo» e «sviluppo economico»), nonché sulla competenza statutaria della Regione Siciliana in materia di «comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere» - Riconducibilità della disciplina denunciata alle materie «ordinamento civile» e, parzialmente, «tutela della concorrenza» - Non fondatezza della questione.**

- D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, artt. 11-*nonies*, 11-*decies*, 11-*undecies* e 11-*terdecies*.
- Costituzione, artt. 114, 117, commi secondo [lettere *e*) e *i*)], terzo, quarto e sesto, e 118; r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, artt. 17, lettera *a*), e 20.

**Porti e aeroporti civili - Disposizioni in materia di diritti aeroportuali - Determinazione della loro misura con decreti ministeriali, sulla base di criteri stabiliti da apposita delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) - Riferibilità di tale normativa a diversi ambiti materiali - Conseguente interferenza di competenze legislative statali e regionali da risolvere in base al principio di leale collaborazione - Necessità, a tal fine, di acquisire il parere della Conferenza unificata prima dell'adozione della delibera del CIPE - Omessa previsione - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, art. 11-*nonies*.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, e 118; r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, artt. 17, lettera *a*), e 20.

**Porti e aeroporti civili - Disposizioni in materia di diritti aeroportuali - Definizione con decreto ministeriale delle attività necessarie alla sicurezza aeroportuale - Ricorsi delle Regioni Piemonte e Campania - Denunciata omessa previsione di forme di collaborazione tra Stato e Regioni - Riconducibilità della disciplina denunciata a materie di competenza esclusiva dello Stato («sicurezza dello Stato», «ordine pubblico e sicurezza» e «protezione dei confini nazionali») - Evocazione inconferente del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.**

- D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, art. 11-*duodecies*.
- Costituzione, art. 117, [comma secondo, lettere *d*), *h*) e *q*), e ] comma terzo.

**Porti e aeroporti civili - Piani di intervento delle infrastrutture aeroportuali - Modalità di redazione da parte dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) e dell'Ente nazionale per l'assistenza al volo (ENAV) - Normativa riferibile a diversi ambiti materiali - Conseguente interferenza di competenze legislative statali e regionali da risolvere in base al principio di leale collaborazione - Necessità, a tal fine, di acquisire il parere della Regione interessata prima dell'adozione dei piani di intervento - Omessa previsione - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di censure riferite ad altri parametri.**

- D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, art. 11-*undecies*, comma 2.
- Costituzione, art. 118.....

Pag. 65

N. 52. Ordinanza 27 febbraio - 7 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

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

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

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento del questore - Trattamento sanzionatorio - Limite minimo edittale di un anno di reclusione - Denunciata irragionevolezza, nonché violazione dei diritti inviolabili dell'uomo, da assicurare in condizioni di parità anche allo straniero, e dei principi di eguaglianza, di proporzionalità e della finalità rieducativa della pena - Questione identica ad altra già dichiarata inammissibile - Manifesta inammissibilità.**

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*ter*, primo periodo, come sostituito dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 27, comma terzo.....

» 80

## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 9. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 febbraio 2008 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Paesaggio (tutela del) - Norme della Regione Basilicata - Piani Territoriali Paesistici di AREA - Ammissibilità di procedure autorizzatorie semplificate di interventi in aree paesaggistiche vincolate in forza di disposizioni statali, in variante allo strumento urbanistico generale, a condizione che siano riferiti a «interventi pubblici di interesse pubblico» - Asserito contrasto con il codice dei beni culturali e del paesaggio - Ricorso del Governo - Denunciata lesione del principio della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio, violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge della Regione Basilicata 26 novembre 2007, n. 21, art. 1.
- Costituzione, artt. 9, comma secondo, 117, comma secondo, lett. s), e 118, comma terzo; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 143, commi 4 e 5, e 156. ....

» 89

- N. 10. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 febbraio 2008 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Telecomunicazioni - Norme della Regione Veneto - Attività commerciale di cessione al pubblico di servizi di telefonia in sede fissa in locali aperti al pubblico - Localizzazione e disciplina urbanistica - Requisiti di disponibilità di aree per parcheggi e compatibilità con le altre funzioni urbane e con la viabilità di accesso - Definizione di criteri da parte della Giunta regionale e contestuale sospensione dell'apertura di nuovi centri - Asserito contrasto con il codice delle comunicazioni elettroniche e con le norme statali in tema di esonero dal rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività appartenenti alla medesima tipologia di esercizio, uso improprio dello strumento urbanistico - Ricorso del Governo - Denunciata lesione del principio di libertà di iniziativa economica, lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.**

- Legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32, art. 8.
- Costituzione, artt. 41 e 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 1° settembre 2003, n. 259, art. 3; d.l. 4 luglio 2006, n. 233, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 249, art. 3. . . .

Pag. 90

- N. 11. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 febbraio 2008 (del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana).

**Trasporto pubblico - Norme della Regione Siciliana - Contratti di affidamento provvisorio di servizio pubblico di trasporto su strada - Proroga *ope legis* del termine di durata di oltre il triplo dell'originaria durata, indipendentemente dall'espletamento di procedure di evidenza pubblica - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione degli obblighi comunitari in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici, alterazione del regime di libero mercato delle prestazioni e dei servizi, violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, violazione della normativa statale di settore e del codice degli appalti, interferenza in materia di diritto privato, lesione del principio di buona amministrazione.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 26 gennaio 2008, n. 665, art. 31, comma 2.
- Costituzione, artt. 97 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Statuto della Regione Siciliana, art. 14; d.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113, art. 4-*ter*; d.lgs. 11 settembre 2000, n. 296; Trattato CE, artt. 43 e 49; regolamento CEE 23 ottobre 2007, n. 1370, art. 8, par. 2; direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE del 31 marzo 2004; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 13. . . .

» 92

- N. 12. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 febbraio 2008 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Appalti pubblici - Norme della Regione Calabria - Istituzione, sotto la forma di autorità regionale, di una stazione appaltante unica per tutte le amministrazioni committenti del territorio regionale per i procedimenti e la vigilanza nella materia dei contratti pubblici - Istituzione, attraverso fonte regolamentare, di un albo ufficiale contenente l'elenco delle aziende che possono essere destinatarie di subappalti di lavori e forniture - Asserito contrasto con i principi fissati dal codice dei contratti - Ricorso del Governo - Denunciata lesione del principio del libero accesso al mercato, violazione della competenza esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza, dei rapporti di diritto civile, dell'ordine pubblico.**

- Legge della Regione Calabria 7 dicembre 2007, n. 26, art. 2, comma 2.
- Costituzione, art. 117; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 45, comma 4, e 118.

**Appalti pubblici - Norme della Regione Calabria - Istituzione, sotto la forma di autorità regionale, di una stazione appaltante unica per tutte le amministrazioni committenti del territorio regionale - Funzione di vigilanza sulle procedure di gara e di comminazione di sanzioni - Asserita duplicazione dell'Autorità statale che vigila sui contratti pubblici, prevista dal codice dei contratti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza.**

- Legge della Regione Calabria 7 dicembre 2007, n. 26, art. 2, commi 5, 6 e 9.
- Costituzione, art. 117; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 6.

**Appalti pubblici - Norme della Regione Calabria - Istituzione, sotto la forma di autorità regionale, di una stazione appaltante unica per tutte le amministrazioni committenti del territorio regionale - Obbligatorietà della redazione del piano di sicurezza e coordinamento solamente per i lavori di importo superiore a 150.000 euro - Asserito contrasto con i principi fissati dal codice dei contratti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva dello Stato a disciplinare la progettazione, la concorrenza degli operatori e il contenuto omogeneo dei rapporti di diritto civile.**

- Legge della Regione Calabria 7 dicembre 2007, n. 26, art. 11, comma 1.
- Costituzione, art. 117; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 4, comma 3.....

Pag. 95

N. 53. Ordinanza del Tribunale militare di La Spezia del 22 dicembre 2007.

**Reati militari - Definizione - Delitti contro la pubblica amministrazione, in particolare delitti di peculato d'uso e abuso d'ufficio (artt. 314, secondo comma, e 323 cod. pen.) commessi da appartenenti alle forze armate con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato di militare o in luogo militare - Previsione che costituiscano reati militari solo in applicazione della legge penale militare di guerra - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio della ragionevole durata del processo.**

- Codice penale militare di pace, art. 37, in combinato disposto con l'art. 47, comma secondo, n. 2, del codice penale militare di guerra, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lett. c), della legge 31 gennaio 2002, n. 6; codice penale, artt. 314, comma secondo, e 323.
- Costituzione, artt. 3 e 111. ....

» 98

N. 54. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Molise del 12 dicembre 2007.

**Calamità pubbliche e protezione civile - Provvidenze adottate a seguito degli eventi sismici nella Regione Molise tra i mesi di ottobre e novembre 1992 - Sospensione del versamento dei contributi previdenziali - Limitazione, con norma autoqualificata interpretativa, del beneficio ai soli datori di lavoro privati - Conseguente esclusione del beneficio per i lavoratori dipendenti - Denunciato carattere innovativo della norma censurata - Incidenza su diritto fondamentale della persona - Ingiustificata disparità di trattamento tra datori di lavoro e lavoratori - Violazione delle prerogative del potere giudiziario, per l'elusione e la paralisi degli effetti di decisioni giurisprudenziali.**

- Decreto-legge 9 ottobre 2006, n. 263, art. 6, comma 1-bis, aggiunto dalla legge 6 dicembre 2006, n. 290.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 24. ....

» 105

N. 55. Ordinanza della Corte d'appello di Milano del 19 luglio 2007.

**Credito agrario - Norme della Regione Siciliana - Proroga delle cambiali agrarie - Previsione dell'obbligo per gli istituti e gli enti esercenti il credito agrario di prorogare al 31 dicembre 2001 le passività di carattere agricolo già scadute o che andranno a scadere entro il 30 giugno 2001, ancorché già prorogate, purché contratte anteriormente alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 28 del 2000, al fine di agevolare la ripresa produttiva delle aziende agricole siciliane - Violazione del c.d. limite del diritto privato alla legislazione regionale - Difformità dai principi del diritto civile in tema di completo e tempestivo adempimento delle obbligazioni e di responsabilità contrattuale - Contrasto con il principio di uguaglianza - Riproposizione di questione già oggetto dell'ordinanza n. 339/2006.**

- Legge della Regione Siciliana 23 dicembre 2000, n. 28, art. 1.
- Costituzione, art. 3.....

» 108

N. 56. Ordinanza della Corte d'appello di Milano del 19 luglio 2007.

**Credito agrario - Norme della Regione Siciliana - Proroga delle cambiali agrarie - Previsione dell'obbligo per gli istituti e gli enti esercenti il credito agrario di prorogare al 31 dicembre 2001 le passività di carattere agricolo già scadute o che andranno a scadere entro il 30 giugno 2001, ancorché già prorogate, purché contratte anteriormente alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 28 del 2000, al fine di agevolare la ripresa produttiva delle aziende agricole siciliane - Violazione del c.d. limite del diritto privato alla legislazione regionale - Difformità dai principi del diritto civile in tema di completo e tempestivo adempimento delle obbligazioni e di responsabilità contrattuale - Contrasto con il principio di uguaglianza - Riproposizione di questione già oggetto dell'ordinanza n. 339/2006.**

- Legge della Regione Siciliana 23 dicembre 2000, n. 28, art. 1.
- Costituzione, art. 3. ....

Pag. 110

N. 57. Ordinanza del Tribunale di Pordenone del 27 novembre 2007.

**Procedimento civile - Intervento volontario del terzo - Prevista facoltà del terzo di intervenire nel processo sino a quando non vengano precisate le conclusioni - Intervento principale o litisconsortile spiegato successivamente all'udienza fissata per la prima comparizione delle parti e la trattazione, in pendenza del termine concesso dal giudice ai sensi dell'art. 183, comma sesto, n. 2, cod. proc. civ. - Omessa previsione che l'intervento principale o litisconsortile di cui all'art. 105, primo comma, cod. proc. civ., possa avvenire fino all'udienza di trattazione prevista dall'art. 183 cod. proc. civ., anziché sino a quando vengano precisate le conclusioni - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza sotto il profilo della ritenuta incoerenza della disciplina temporale dell'intervento del terzo rispetto alla struttura del procedimento civile organizzato su rigide preclusioni e su un numero tendenzialmente limitato di udienze - Asserita lesione del principio di ragionevole durata del processo, inteso anche come garanzia del diritto alla maggiore speditezza possibile del giudizio.**

- Codice di procedura civile, art. 268, primo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 111, comma secondo.

**In subordine: Procedimento civile - Intervento volontario del terzo - Prevista facoltà del terzo di intervenire nel processo sino a quando non vengano precisate le conclusioni - Intervento principale o litisconsortile spiegato successivamente all'udienza fissata per la prima comparizione delle parti e la trattazione, in pendenza del termine concesso dal giudice ai sensi dell'art. 183, comma sesto, n. 2, cod. proc. civ. - Omessa attribuzione al giudice, in caso di intervento principale o litisconsortile, del potere-dovere di fissare, alla prima udienza successiva all'intervento del terzo, una nuova udienza di trattazione nel corso della quale le parti possano esercitare tutti i poteri previsti dall'art. 183 cod. proc. civ. - Incidenza sul diritto di difesa delle parti originarie del processo - Lesione del diritto costituzionale al contraddittorio e del principio di parità delle parti processuali.**

- Codice di procedura civile, art. 268, primo comma.
- Costituzione, artt. 24 e 111, comma secondo. ....

» 112

N. 58. Ordinanza del Giudice di pace di Palermo dell'8 novembre 2005.

**Circolazione stradale - Divieto del sorpasso di un veicolo che ne stia sorpassando un altro, nonché del superamento di veicoli fermi o in lento movimento ai passaggi a livello, ai semafori o per altre cause di congestione della circolazione, quando a tal fine sia necessario spostarsi nella parte della carreggiata destinata al senso opposto di marcia - Decurtazione di dieci punti dalla patente - Omessa previsione della detta decurtazione anche in caso di violazione del più grave divieto di sorpassare i conducenti di veicoli di massa a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate - Denunciata lesione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza sotto il particolare profilo dell'asseritamente ingiustificata disparità di trattamento sanzionatorio.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 126-bis, introdotto dall'art. 7, comma 1, del decreto legislativo 15 gennaio 2002, n. 9, modificato dall'art. 7, comma 3, lett. b), del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 1º agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, art. 3. ....

» 120

N. 59. Ordinanza della Corte di cassazione del 25 ottobre 2007.

**Reati e pene - Reato di lesioni personali colpose commesso con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale - Competenza del giudice di pace - Conseguente applicabilità delle sanzioni previste dall'art. 52 del d.lgs. n. 274/2000 - Irragionevole diversificazione sanzionatoria rispetto ai reati di lesioni connesse a colpa professionale o commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale, attribuiti alla competenza del Tribunale - Inadeguatezza della sanzione - Lesione del diritto alla salute.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, artt. 4, 52, 63 e 64.
- Costituzione, artt. 3, 27, comma terzo, e 32. ....

Pag. 122

N. 60. Ordinanza del Giudice di pace di Milano del 26 aprile 2007.

**Procedimento civile - Spese processuali - Condanna della parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e liquidazione giudiziale comprensiva degli onorari di difesa - Presentazione della nota delle spese da parte del difensore al momento del passaggio in decisione della causa - Omessa previsione del contraddittorio tra le parti sulle reciproche note delle spese e sugli importi ivi quantificati - Carattere di pronuncia *inaudita altera parte* della condanna alle spese - Denunciata violazione del principio del contraddittorio - Incidenza sull'inviolabile diritto di difesa - Asserita lesione del principio di ragionevolezza.**

- Codice di procedura civile, art. 91, primo comma; codice di procedura civile (disp. attuazione del), art. 75.
- Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo, e 111, comma secondo. ....

» 127

N. 61. Ordinanza della Corte d'appello di Ancona del 5 novembre 2007.

**Processo penale - Appello - Modifiche normative recate dalla legge n. 46/2006 - Inappellabilità delle sentenze di non luogo a procedere da parte del pubblico ministero - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Contrasto con il principio di ragionevole durata e speditezza del processo - Violazione del principio di ragionevolezza.**

- Codice di procedura penale, art. 428, come sostituito dall'art. 4 della legge 20 febbraio 2006, n. 46; legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 11 (*recte*: 10).
- Costituzione, artt. 3 e 111. ....

» 129

N. 62. Ordinanza della Corte di cassazione del 12 ottobre 2007.

**Lavoro e previdenza sociale - Trattamento pensionistico dei dipendenti di enti pubblici creditizi (in specie, Banco di Napoli) collocati a riposo anteriormente al 31 dicembre 1990 - Previsione del diritto alla perequazione del trattamento pensionistico derivante dalla clausola di aggancio alla retribuzione del pari grado in servizio - Spettanza del detto emolumento per il periodo compreso tra il 1° gennaio 1994 e la data della sua sospensione e successiva soppressione (rispettivamente, 26 luglio 1996 e 1° gennaio 1998) - Sopravvenienza di norma di interpretazione autentica tesa ad estendere, con efficacia retroattiva, alla citata categoria di pensionati il diverso istituto previsto dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 503 del 1992 - Ritenuta applicabilità nei giudizi pendenti della detta norma, secondo cui gli aumenti a titolo di perequazione automatica delle pensioni previdenziali ed assistenziali si applicano, con decorrenza dal 1994, sulla base del solo adeguamento al costo vita con cadenza annuale ed effetto dal primo novembre di ogni anno - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza sotto il triplice profilo del contrasto della censurata norma di interpretazione autentica con il fine dichiaratamente perseguito di estinguere il contenzioso giudiziario in materia, dell'irrazionale disparità di trattamento tra situazioni normativamente assimilabili e dell'ingiustificata compromissione del ruolo nomofilattico della Corte di Cassazione - Incidenza sulle prerogative costituzionalmente tutelate dell'ordine giudiziario - Asserita lesione dei principi costituzionali in tema di giusto processo.**

- Legge 23 agosto 2004, n. 243, art. 1, comma 55.
- Costituzione, artt. 3, 102 e 111. ....

» 131

N. 63. Ordinanza della Corte di cassazione del 12 ottobre 2007.

**Lavoro e previdenza sociale - Trattamento pensionistico dei dipendenti di enti pubblici creditizi (in specie, Banco di Napoli) collocati a riposo anteriormente al 31 dicembre 1990 - Previsione del diritto alla perequazione del trattamento pensionistico derivante dalla clausola di aggancio alla retribuzione del pari grado in servizio - Spettanza del detto emolumento per il periodo compreso tra il 1° gennaio 1994 e la data della sua sospensione e successiva soppressione (rispettivamente, 26 luglio 1996 e 1° gennaio 1998) - Sopravvenienza di norma di interpretazione autentica tesa ad estendere, con efficacia retroattiva, alla citata categoria di pensionati il diverso istituto previsto dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 503 del 1992 - Ritenuta applicabilità nei giudizi pendenti della detta norma, secondo cui gli aumenti a titolo di perequazione automatica delle pensioni previdenziali ed assistenziali si applicano, con decorrenza dal 1994, sulla base del solo adeguamento al costo vita con cadenza annuale ed effetto dal primo novembre di ogni anno - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza sotto il triplice profilo del contrasto della censurata norma di interpretazione autentica con il fine dichiaratamente perseguito di estinguere il contenzioso giudiziario in materia, dell'irrazionale disparità di trattamento tra situazioni normativamente assimilabili e dell'ingiustificata compromissione del ruolo nomofilattico della Corte di Cassazione - Incidenza sulle prerogative costituzionalmente tutelate dell'ordine giudiziario - Asserita lesione dei principi costituzionali in tema di giusto processo.**

- Legge 23 agosto 2004, n. 243, art. 1, comma 55.
- Costituzione, artt. 3, 102 e 111. ....

Pag. 135





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 44

*Sentenza 25 febbraio - 4 marzo 2008*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro (rapporto di) - Lavoratori stagionali - Decreto legislativo di attuazione della direttiva comunitaria relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato - Diritto di precedenza nella riassunzione presso la stessa azienda e con la medesima qualifica, per le ipotesi già previste dall'art. 23, comma 2, legge 28 febbraio 1987, n. 56 - Abrogazione della relativa previsione - Denunciata carenza di delega - Ecceputa inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.**

- D.Lgs. 6 settembre 2001, n. 368, art. 10, commi 9 e 10, e art. 11, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma.

**Lavoro (rapporto di) - Lavoratori stagionali - Decreto legislativo di attuazione della direttiva comunitaria relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato - Diritto di precedenza nella riassunzione presso la stessa azienda e con la medesima qualifica, per le ipotesi già previste dall'art. 23, comma 2, legge 28 febbraio 1987, n. 56 - Abrogazione della relativa previsione - Non riconducibilità della disciplina censurata alla direttiva comunitaria oggetto di attuazione né alla delega di cui alla legge comunitaria 2000 - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- D.Lgs. 6 settembre 2001, n. 368, art. 10, commi 9 e 10 e art. 11, comma 1.
- Costituzione, art. 77, primo comma (art. 76).

**Lavoro (rapporto di) - Lavoratori stagionali - Decreto legislativo di attuazione della direttiva comunitaria relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato - Diritto di precedenza nella riassunzione presso la stessa azienda e con la medesima qualifica, per le ipotesi già previste dall'art. 23, comma 2, legge 28 febbraio 1987, n. 56 - Abrogazione della relativa previsione - Disciplina transitoria funzionalmente collegata all'art. 11, comma 1, dichiarato incostituzionale - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- D.Lgs. 6 settembre 2001, n. 368, art. 11, comma 2.
- Costituzione, art. 77, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 10, commi 9 e 10, e dell'art. 11, commi 1 e 2, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo deter-

minato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), promosso con ordinanza del 16 gennaio 2007 dal Tribunale di Rossano nel procedimento civile vertente tra Umberto Novellis e la Olearia Guinnicelli s.r.l. iscritta al n. 483 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2007.

Visti l'atto di costituzione di Umberto Novellis nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 29 gennaio 2008 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

Uditi gli avvocati Vittorio Angiolini e Amos Andreoni per Umberto Novellis e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. — A seguito del ricorso proposto da Umberto Novellis nei confronti della s.r.l. Olearia Guinnicelli, alle cui dipendenze aveva prestato lavoro dal 1965 al 31 marzo 2002 con distinti contratti di lavoro a tempo determinato — al fine di ottenere la riassunzione in base all'art. 23, comma 2, della legge 28 febbraio 1987, n. 56 (Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro) — il Tribunale di Rossano sollevava, con ordinanza del 17 maggio 2004, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 9 e 10, e dell'art. 11, commi 1 e 2, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), per violazione dell'art. 76 della Costituzione, nella parte in cui tali norme, abrogando la normativa previgente, non riconoscevano più il diritto di precedenza nell'assunzione presso la stessa azienda e con la medesima qualifica, a favore dei lavoratori che avessero prestato attività lavorativa a carattere stagionale con contratto a tempo determinato.

Precisava il rimettente che l'art. 23 della legge n. 56 del 1987 era stato abrogato dall'art. 11, comma 1, del d. lgs. n. 368 del 2001, il cui art. 10, commi 9 e 10, riservava ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi l'individuazione del predetto diritto di precedenza; con la conseguenza che, in difetto di tale previsione contrattuale, il diritto vantato non era altrimenti operante.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, rilevava il Tribunale di Rossano che il d.lgs. n. 368 del 2001, avendo soppresso il diritto di precedenza nell'attuare la delega conferita dalla legge 29 dicembre 2000, n. 422 (Disposizione per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 2000), aveva violato la clausola di non regresso (clausola 8) — contenuta nell'accordo quadro trasfuso nella direttiva comunitaria e, quindi, inserita tra i principi direttivi della delega (art. 2, comma 1, lettera f, della legge n. 422 del 2000) — secondo cui «L'applicazione del presente accordo non costituisce motivo valido per ridurre il livello generale di tutela offerto ai lavoratori nell'ambito coperto dall'accordo stesso».

2. — Costituendosi in giudizio, il ricorrente nel giudizio *a quo*, dopo aver rilevato che le prescrizioni contenute nella citata direttiva comunitaria, in quanto riprese nella legge delega, vincolavano il legislatore delegato, rilevava che il tenore perentorio della predetta clausola di non regresso comportava l'inderogabilità *in pejus* della previgente normativa italiana da parte del legislatore successivo, in sede di attuazione della direttiva, nella parte riguardante il trattamento afferente alla generalità dei lavoratori interessati. Il che si era verificato nel caso concreto poiché l'art. 10 del d.lgs. n. 368 del 2001, applicabile alla generalità dei lavori stagionali, era norma peggiorativa rispetto all'art. 23, comma 2, della legge n. 56 del 1987, non più applicabile ai medesimi lavoratori perché abrogato dall'art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 368 del 2001.

3. — Nell'intervenire in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sosteneva l'infondatezza della questione.

4. — Con ordinanza n. 252 del 2006 questa Corte restituiva gli atti al rimettente al fine di consentirgli la soluzione del problema interpretativo alla luce della sopravvenuta sentenza 22 novembre 2005, nella causa C-144/04, Mangold, con la quale la Corte di giustizia aveva precisato l'ambito e la portata della clausola di non regresso.

5. — Con ordinanza del 16 gennaio 2007, il Tribunale di Rossano ha sollevato nuovamente la medesima questione di legittimità costituzionale, sotto due profili: da una parte osservando che, non essendovi nella direttiva comunitaria alcuna traccia della necessità di vietare il diritto di precedenza nelle assunzioni, la soppressione di tale diritto è frutto di una scelta del legislatore delegato, compiuta al di fuori della delega, con violazione dell'art. 77, primo comma, Cost.; dall'altra ravvisando un ulteriore profilo di violazione dell'art. 76 Cost., con riferimento alla violazione della clausola di non regresso contenuta nell'accordo quadro allegato alla citata direttiva comunitaria, in ordine alla quale l'indicata sentenza della Corte di giustizia rafforza i dubbi di illegittimità costituzionale manifestati nella precedente ordinanza di rimessione.

6. — Si è costituito il ricorrente nel giudizio *a quo* osservando che il diritto alla riassunzione involge il nucleo essenziale della direttiva, sicché la rimozione di tale diritto realizza proprio quella *reformatio in pejus* che la direttiva vuole evitare. Né ricorrono valide ragioni giustificative della regressione.

7. — Nell'intervenire in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità della questione, non avendo il rimettente motivato in alcun modo in ordine alla rilevanza della questione alla luce della sopravvenuta giurisprudenza della Corte di giustizia.

Nel merito — osserva l'Avvocatura generale — la questione è infondata: premesso che il diritto di precedenza nell'assunzione presso la stessa azienda non è stato soppresso, ma continua a sussistere, sia pure con modalità rimesse all'autonomia collettiva, non si può sostenere che, in virtù di una scelta arbitraria del legislatore delegato, sia stata operata in forza della norma censurata una riduzione complessiva del livello di tutela accordato ai lavoratori.

Secondo la difesa erariale, tra i principi della delega fissati dall'art. 2 della legge n. 422 del 2000, si colloca (lettera *b*) quello secondo cui, «Per evitare disarmonie con le discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, saranno introdotte le occorrenti modifiche o integrazioni alle discipline stesse». Su questo presupposto il legislatore delegato, nel dare attuazione alla direttiva 1999/70/CE ha ritenuto di dover regolamentare *ex novo* l'intera disciplina del lavoro a termine.

Sostiene, infine, l'Avvocatura generale che le due norme censurate non comportano alcun peggioramento della tutela complessiva offerta ai soggetti ivi individuati: da una parte, la devoluzione alla contrattazione collettiva dell'individuazione dei casi in cui è esercitabile un diritto di precedenza nell'assunzione si iscrive in un trend normativo costante nell'evoluzione del diritto del lavoro; dall'altra, l'introduzione del termine di un anno dalla data di cessazione del rapporto entro cui il diritto di precedenza si estingue, non aggiunge nulla di nuovo alla disciplina previgente, poiché tale termine annuale doveva ritenersi seppur implicitamente già operante. La prestazione del lavoro nel settore oleario ha infatti in sé stesso natura stagionale, di tal che, se il lavoratore non viene riassunto o non esercita il diritto alla riassunzione entro un anno dall'ultimo rapporto, ciò significa che il lavoratore non ha interesse a proseguire quel lavoro, oppure che l'attività aziendale si è oggettivamente ridotta o del tutto esaurita.

In prossimità dell'udienza il ricorrente ha depositato memoria, ribadendo le proprie difese.

### *Considerato in diritto*

Il Tribunale di Rossano dubita — in riferimento agli articoli 76 e 77, primo comma, della Costituzione — della legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 9 e 10, e dell'art. 11, commi 1 e 2, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), nella parte in cui subordinano il diritto di precedenza nella assunzione presso la stessa azienda con la medesima qualifica dei lavoratori assunti a termine per lo svolgimento di attività stagionali, a due condizioni prima inesistenti: la previsione di tale diritto da parte della contrattazione collettiva nazionale applicabile, e il mancato decorso di un anno dalla cessazione del precedente rapporto.

In particolare, l'art. 10 così dispone ai commi 9 e 10: «9. È affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi, la individuazione di un diritto di precedenza nella assunzione presso la stessa azienda e con la medesima qualifica, esclusivamente a favore dei lavoratori che abbiano prestato attività lavorativa, con contratto a tempo determinato per le ipotesi già previste dall'articolo 23, comma 2, della legge 28 febbraio 1987, n. 56. I lavoratori assunti in base al suddetto diritto di precedenza non concorrono a determinare la base di computo per il calcolo della percentuale di riserva di cui all'articolo 25, comma 1, della legge 23 luglio 1991, n. 223. 10. In ogni caso il diritto di precedenza si estingue entro un anno dalla data di cessazione del rapporto di lavoro ed il lavoratore può esercitarlo a condizione che manifesti in tal senso la propria volontà al datore di lavoro entro tre mesi dalla data di cessazione del rapporto stesso».

L'art. 11, a sua volta, dispone ai commi 1 e 2: «1. Dalla data in entrata in vigore del presente decreto legislativo sono abrogate la legge 18 aprile 1962, n. 230, e successive modificazioni, l'articolo 8-bis della legge 25 marzo 1983, n. 79, l'articolo 23 della legge 28 febbraio 1987, n. 56 nonché tutte le disposizioni di legge che sono comunque incompatibili e non sono espressamente richiamate nel presente decreto legislativo. 2. In relazione agli effetti derivanti dalla abrogazione delle disposizioni di cui al comma 1, le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'articolo 23 della citata legge n. 56 del 1987 e vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, manterranno, in via transitoria e salve diverse intese, la loro efficacia fino alla data di scadenza dei contratti collettivi nazionali di lavoro».

Va preliminarmente respinta l'eccezione di inammissibilità della questione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato per non avere il rimettente motivato sulla rilevanza della questione, in quanto l'invocata giurisprudenza

della Corte di giustizia, pronunziatasi in ordine alla portata della cosiddetta clausola di non regresso, se fosse applicabile alla fattispecie in esame, potrebbe realmente incidere sulla legittimità delle norme censurate sotto il profilo delle loro contrarietà ai principi enunciati dalla direttiva sopra indicata

Nel merito, la questione è fondata.

Il rimettente attribuisce alle norme censurate l'effetto di un peggioramento del trattamento riservato al ricorrente del giudizio principale dalla disciplina precedente e ritiene che ciò comporti una violazione della clausola di non regresso contenuta nella direttiva, richiamata dalla delega (art. 76 Cost.). Inoltre, a suo giudizio, non essendovi nella direttiva traccia della necessità di vietare il diritto alle riassunzioni, la diversa disciplina del diritto di precedenza è frutto di una scelta del legislatore delegato in assenza totale di delega, con corrispondente violazione dell'art. 77, primo comma, della Costituzione.

La Corte ritiene che l'abrogazione — ad opera delle norme censurate — dell'art. 23, comma 2, della legge n. 56 del 1987 non rientri né nell'area di operatività della direttiva comunitaria, definita dalla Corte di giustizia con la sentenza 22 novembre 2005, nella causa C-144/04 Mangold, né nel perimetro tracciato dal legislatore delegante.

Con riferimento al primo ambito, detta sentenza ha sottolineato (punti da 40 a 43) che la clausola 5 della direttiva 1999/70/CE è circoscritta alla «prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato». Tale clausola pertanto non opera laddove, come nella specie, vi sia una successione di contratti a termine alla quale non si riferisce alcuna delle misure previste dalla direttiva medesima al fine di prevenire quegli abusi (giustificazione del rinnovo; durata massima totale dei contratti; numero massimo di contratti).

In altri termini, la disciplina dettata dalle norme censurate, concernente i lavori stagionali, non mira tanto a prevenire l'abusiva reiterazione di più contratti di lavoro a tempo determinato, per favorire la stabilizzazione del rapporto, ma è volta unicamente a tutelare i lavoratori stagionali, regolando l'esercizio del diritto di precedenza nella riassunzione presso la medesima azienda e con la medesima qualifica. La disciplina censurata si colloca, quindi, al di fuori della direttiva comunitaria.

Essa resta anche al di fuori della delega conferita dalla legge 29 dicembre 2000, n. 422 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 2000), complessivamente considerata.

L'art. 1, comma 1, di tale legge ha delegato, infatti, il Governo ad emanare «i decreti legislativi recanti le norme occorrenti per dare attuazione alle direttive comprese negli elenchi di cui agli allegati A e B.» e, per quanto concerne la direttiva 1999/70/CE relativa al caso in esame non ha dettato — a differenza di altre ipotesi — specifici criteri o principi capaci di ampliare lo spazio di intervento del legislatore delegato.

Sulla base di quanto precede va dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 77, primo comma, Cost., dell'art. 10, commi 9 e 10, nonché dell'art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 368 del 2001, nella parte in cui abroga l'art. 23, comma 2, della legge 28 febbraio 1987, n. 56, in quanto emanati in assenza di delega.

Conseguentemente, il comma 2 dell'art. 11 del d.lgs. n. 368 del 2001, il quale contiene una disposizione meramente transitoria, come tale funzionalmente collegata al precedente comma, è anch'esso costituzionalmente illegittimo.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, commi 9 e 10, nonché dell'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES) nella parte in cui abroga l'articolo 23, comma 2, della legge 28 febbraio 1987, n. 56 (Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro);*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, nella parte in cui detta la disciplina transitoria in riferimento all'art. 23, comma 2, della legge 28 febbraio 1987, n. 56.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2008.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* MAZZELLA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 marzo 2008.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

*Sentenza 25 febbraio - 4 marzo 2008*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso della Regione Veneto - Impugnazione di numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1 - Trattazione delle sole questioni relative ai commi 796, lettera *n*), e 808 - Decisione sulle altre questioni riservata a separate pronunce.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera *n*), e 808.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Aumento dello stanziamento del bilancio statale per investimenti nel settore dell'edilizia sanitaria - Ricorso della Regione Veneto - Impugnazione di disposizione meramente attuativa del Protocollo d'intesa sul «patto per la salute» - Assenza di violazioni dell'autonomia regionale.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera *n*), primo periodo.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma terzo (118).

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Riparto delle risorse di bilancio per l'edilizia sanitaria da effettuare in relazione a specifici criteri e linee prioritarie - Ricorso della Regione Veneto - Impugnazione di disposizione integralmente riproduttiva di principi fondamentali posti dal Protocollo d'intesa sul «Patto per la salute» - Riconducibilità della disposizione censurata nell'ambito dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute» e «governo del territorio» - Insussistenza di lesione dell'autonomia legislativa regionale.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera *n*), terzo periodo.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Aumento dello stanziamento del bilancio statale per investimenti nel settore dell'edilizia sanitaria - Destinazione del maggior importo a finalità determinate - Apposizione di vincoli puntuali di fondi in ambiti materiali appartenenti alla potestà legislativa concorrente - Violazione della potestà legislativa concorrente della Regione nelle materie «tutela della salute» e «governo del territorio» - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera *n*), secondo periodo.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Aumento dello stanziamento statale per l'intervento speciale di diffusione degli screening oncologici - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuta violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione - Censura non ridondante in lesione delle competenze regionali - Inammissibilità della questione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 808.
- Costituzione, art. 97.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Aumento dello stanziamento statale per assicurare l'intervento speciale per la diffusione degli screening oncologici - Ricorso della Regione Veneto - Asserita previsione di finanziamento statale a destinazione vincolata con conseguente lesione della potestà legislativa concorrente della Regione in materia di «tutela della salute» - Ritenuta violazione del principio di leale collaborazione - Riconducibilità della disposizione nell'ambito della potestà esclusiva dello Stato concernente la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni - Inconferente evocazione del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 808.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

**Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Aumento dello stanziamento statale per l'intervento speciale di diffusione degli screening oncologici - Finalizzazione dei finanziamenti alle Regioni meridionali ed insulari - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuta irragionevole disparità di trattamento tra Regioni - Asserita genericità nell'individuazione delle Regioni beneficiarie - Riconducibilità del finanziamento statale nell'ambito degli interventi speciali previsti dall'art. 119, comma quinto, della Costituzione, con sufficiente precisazione delle Regioni beneficiarie - Non fondatezza della questione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 808.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 119.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 796, lettera *n*), e 808, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), promosso con ricorso della Regione Veneto, notificato il 23 febbraio 2007, depositato in cancelleria il 1º marzo 2007 ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2007.

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

Udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2008 il giudice relatore Gaetano Silvestri;

Uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. — La Regione Veneto ha promosso, con ricorso notificato il 23 febbraio 2007 e depositato il successivo 1º marzo, questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), e, tra queste, dei commi 796, lettera *n*), e 808, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

1.1. — Preliminarmente, la ricorrente sottolinea come il legislatore, con le norme di cui al censurato comma 796, abbia dato attuazione al «Patto nazionale per la salute», stipulato dal Governo, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano in data 28 settembre 2006. Tale patto è richiamato nel primo inciso del comma 796, in cui si legge: «Per garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, in attuazione del protocollo di intesa tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale per la salute sul quale la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nella riunione del 28 settembre 2006, ha espresso la propria condivisione».

La lettera *n*) del comma 796, nella formulazione originaria, oggetto della censura regionale, stabiliva che, «ai fini del programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico, l'importo fissato dall'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, e successive modificazioni, come rideterminato

dall'articolo 83, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, è elevato a 20 miliardi di euro, fermo restando, per la sottoscrizione di accordi di programma con le regioni e l'assegnazione di risorse agli altri enti del settore sanitario interessati, il limite annualmente definito in base alle effettive disponibilità di bilancio. Il maggior importo di cui alla presente lettera è vincolato per 500 milioni di euro alla riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e di radioterapia di interesse oncologico con prioritario riferimento alle regioni meridionali ed insulari, per 100 milioni di euro ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative con prioritario riferimento alle regioni che abbiano completato il programma realizzativo di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 450, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 39, e che abbiano avviato programmi di assistenza domiciliare nel campo delle cure palliative, per 100 milioni di euro all'implementazione e all'ammodernamento dei sistemi informatici delle aziende sanitarie ed ospedaliere e all'integrazione dei medesimi con i sistemi informativi sanitari delle regioni e per 100 milioni di euro per strutture di assistenza odontoiatrica. Il riparto fra le regioni del maggiore importo di cui alla presente lettera è effettuato con riferimento alla valutazione dei bisogni relativi ai seguenti criteri e linee prioritarie:

1) innovazione tecnologica delle strutture del Servizio sanitario nazionale, con particolare riferimento alla diagnosi e terapia nel campo dell'oncologia e delle malattie rare;

2) superamento del divario Nord-Sud;

3) possibilità per le regioni che abbiano già realizzato la programmazione pluriennale, di attivare una programmazione aggiuntiva;

4) messa a norma delle strutture pubbliche ai sensi dell'atto di indirizzo e coordinamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997, pubblicato nel supplemento ordinario n. 37 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 42 del 20 febbraio 1997;

5) premialità per le regioni sulla base della tempestività e della qualità di interventi di ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico già eseguiti per una quota pari al 10 per cento».

1.1.1. — La Regione Veneto ritiene che la norma di cui all'art. 1, comma 796, lettera *n*), della legge n. 296 del 2006, incida sulle materie «tutela della salute», di competenza legislativa concorrente, ed «edilizia sanitaria» di competenza residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Per queste ragioni la norma impugnata, «aumentando uno stanziamento preesistente e vincolandolo alle summenzionate precise destinazioni, perpetua ed aggrava l'esistenza di un intervento statale che, in materie di competenza esclusiva o concorrente della Regione, a seguito della riforma del titolo V, non è più compatibile con il dettato costituzionale degli artt. 117 e 119 Cost.».

In particolare, la ricorrente osserva come la norma di cui alla lettera *n*) del comma 796 preveda un finanziamento a destinazione vincolata che non ha le caratteristiche né del fondo perequativo previsto dall'art. 119, terzo comma, Cost., né degli speciali stanziamenti di cui al quinto comma della medesima disposizione costituzionale. Pertanto, la norma impugnata violerebbe il citato art. 119 Cost. e, «di conseguenza», gli artt. 117 e 118 Cost.

1.1.2. — In via subordinata, qualora la Corte costituzionale ritenesse di dover ricondurre la previsione di cui alla lettera *n*) del comma 796 alla fattispecie prevista dall'art. 119, quinto comma, Cost., la Regione Veneto rileva la violazione del principio di leale collaborazione, in quanto la norma impugnata, pur incidendo su ambiti di competenza delle Regioni, non prevede il coinvolgimento di queste ultime nella programmazione e nel riparto dei fondi in questione.

1.1.3. — Infine, la ricorrente ritiene che l'«irrazionale preferenza accordata alle «regioni meridionali ed insulari»», nella destinazione dei 500 milioni di euro per la riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e di radioterapia di interesse oncologico, determini la violazione dell'art. 3 Cost. Infatti, il «prioritario riferimento» alle Regioni meridionali ed insulari nel riparto dei fondi non si baserebbe «su una valutazione oggettiva circa eventuali carenze di materiale radiodiagnostico e radioterapeutico o differenze di fabbisogno dei cittadini nelle diverse Regioni del Paese, bensì su di una irragionevole e, in concreto, ingiustificata presunzione di inferiorità, in termini di strutture sanitarie, delle suddette Regioni».

Siffatta previsione di favore, inoltre, sarebbe in contrasto con il principio del buon andamento delle pubbliche amministrazioni, sancito dall'art. 97 Cost., «buon andamento che presuppone (...) che lo Stato attui, nei confronti di chi non spende o dissipa risorse, il principio di responsabilità finanziaria, dal momento che, in senso contrario, le risorse aggiuntive possono accrescere lo sperpero e impedire ad un tempo il corretto impiego di ciò che proviene dalla fiscalità generale».

1.2. — La Regione Veneto censura, inoltre, l'art. 1, comma 808, della legge n. 296 del 2006, il quale stabilisce che «Per il proseguimento dell'intervento speciale per la diffusione degli screening oncologici di cui all'articolo 2-bis del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2004, n. 138, è autorizzata la

spesa di 20 milioni di euro per l'anno 2007 e 18 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009, per la concessione da parte del Ministero della salute di finanziamenti finalizzati alle regioni meridionali ed insulari».

1.2.1. — La ricorrente ritiene che tale norma preveda un finanziamento a destinazione vincolata in un ambito materiale («tutela della salute») di competenza legislativa concorrente, con conseguente violazione degli artt. 119 e 117 Cost.

Al riguardo, la difesa regionale esclude che lo stanziamento di cui al comma 808 possa essere ricondotto alla fattispecie prevista dall'art. 119, quinto comma, Cost. In particolare, secondo la ricorrente, i fondi speciali previsti da quest'ultima norma devono essere indirizzati a determinate Regioni, non valendo in tal senso il generico riferimento alle «regioni meridionali ed insulari».

1.2.2. — Inoltre, il comma 808, destinando un finanziamento solo a queste realtà regionali, violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto darebbe luogo ad «un'irragionevole disparità di trattamento tra Regioni, con nocumento anche per il buon andamento, previsto e sancito all'art. 97 Cost.».

1.2.3. — Secondo la Regione Veneto infine, quand'anche la Corte costituzionale ritenesse di dover ricondurre la previsione di cui al comma 808 alla fattispecie prevista dall'art. 119, quinto comma, Cost., sussisterebbe una violazione del principio di leale collaborazione, poiché la norma impugnata, pur incidendo su ambiti di competenza delle Regioni, non prevede il coinvolgimento di queste ultime nella programmazione e nel riparto dei fondi in questione.

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio, chiedendo che il ricorso sia rigettato.

2.1. — In merito alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la norma di cui all'art. 1, comma 796, lettera *n*), della legge n. 296 del 2006, il resistente ritiene che, in base a quanto riportato nell'*incipit* del comma 796, gli ambiti materiali su cui incide la norma impugnata siano quelli dei «rapporti dello Stato con l'Unione europea» (art. 117, secondo comma, lettera *a*, Cost.) e della «perequazione delle risorse finanziarie» (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.). Pertanto, diversamente da quanto prospettato dalla Regione Veneto, non sarebbe riscontrabile alcuna violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost.

In via meramente subordinata, la difesa erariale rileva come ricorrano nella norma impugnata i requisiti previsti dall'art. 119, quinto comma, Cost., trattandosi di un «finanziamento aggiuntivo rispetto a quello integrale, riferentesi a finalità di perequazione nei confronti di determinate regioni e nella ricorrenza di determinati presupposti specificamente indicati dal legislatore nazionale».

2.2. — Il resistente ritiene che anche la questione avente ad oggetto l'art. 1, comma 808, della legge n. 296 del 2006 non sia fondata. La norma in esame, infatti, rappresenterebbe «il proseguimento dell'intervento speciale per la diffusione degli screening oncologici di cui all'articolo 2-*bis* del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2004, n. 138». Il richiamato art. 2-*bis*, a sua volta, si prefiggerebbe la realizzazione di alcuni obiettivi imposti dalla normativa comunitaria; pertanto, la norma impugnata si inserirebbe «nel quadro di una strategia europea volta a finanziare iniziative nel settore della ricerca in aree sottoutilizzate, in particolare nelle regioni meridionali».

Per queste ragioni, l'Avvocatura generale reputa che gli ambiti materiali su cui incide la norma impugnata siano quelli dei «rapporti dello Stato con l'Unione europea» (art. 117, secondo comma, lettera *a*, Cost.) e della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.).

In via meramente subordinata, «ove si ritenesse che, invece, si tratti di materia rimessa alla competenza concorrente di Stato e Regioni», il resistente ritiene che la questione non sia fondata, richiamando le considerazioni svolte in relazione alle censure aventi ad oggetto l'art. 1, comma 796, lettera *n*), della legge n. 296 del 2006.

3. — In prossimità dell'udienza, la Regione Veneto ha depositato una memoria integrativa, con la quale ribadisce le conclusioni già rassegnate nel ricorso.

3.1. — Con particolare riguardo alla questione di legittimità costituzionale della lettera *n*) del comma 796, la ricorrente ritiene che sia «eccessivo» far discendere dalla generica espressione utilizzata nel primo inciso del comma 796 («Per garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009»), la qualificazione — operata dal resistente — degli ambiti materiali incisi dalla norma impugnata.

Ad avviso della difesa regionale, invece, il finanziamento previsto dalla lettera *n*) del comma 796, atterrebbe alle materie «tutela della salute», di competenza legislativa concorrente, ed «edilizia sanitaria», di competenza legislativa esclusiva regionale.

Inoltre, la Regione Veneto contesta l'affermazione dell'Avvocatura generale secondo cui il finanziamento previsto dalla lettera *n*) del comma 796 rientrerebbe fra gli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. Secondo



la difesa regionale, non solo sarebbe troppo generica l'indicazione dei destinatari («regioni meridionali ed insulari») del detto stanziamento, ma sarebbe anche impossibile «capire a quale delle finalità di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., l'Avvocatura abbia fatto riferimento».

La ricorrente conclude ribadendo come la norma impugnata preveda, in realtà, «l'ennesimo finanziamento a destinazione vincolata irragionevolmente devoluto "a pioggia" per rispondere a fabbisogni che dipendono spesso da cattiva amministrazione più che da minori risorse a disposizione e, dunque, in contrasto anche con gli artt. 3 e 97 Cost.».

3.2. — Quanto alla questione relativa al comma 808, la Regione Veneto dissente dall'individuazione — operata dalla resistente — degli ambiti materiali di pertinenza. A suo dire, la competenza statale esclusiva in tema di «rapporti dello Stato con l'Unione europea» non può «essere dilatata al punto da porre nel nulla la previsione costituzionale che ha circoscritto in ipotesi tassative la potestà legislativa dello Stato a favore del riconoscimento di un'amplissima potestà dello stesso tipo alle Regioni».

La difesa regionale contesta, poi, la ricostruzione dell'Avvocatura generale, secondo cui la norma impugnata determinerebbe i livelli essenziali delle prestazioni, rilevando come siffatta tesi sia contraddetta dalla «semplice lettura del testo della disposizione impugnata».

Inoltre, secondo la ricorrente, il richiamo degli obiettivi previsti dall'art. 2-*bis* del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 maggio 2004, n. 138, non sarebbe sufficiente ad escludere l'incostituzionalità del comma 808 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006. Al riguardo, la Regione Veneto rileva che l'intervento speciale dello Stato, previsto dall'art. 2-*bis* del decreto-legge n. 81 del 2004, era limitato al triennio 2004-2006 e che, comunque, era prevista un'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

### *Considerato in diritto*

1. — La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), e, tra queste, dei commi 796, lettera *n*), e 808, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2. — Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, vengono in esame in questa sede le questioni relative ai commi 796, lettera *n*), e 808 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006.

3. — La questione di legittimità costituzionale del comma 796, lettera *n*), è fondata nei limiti di seguito specificati.

3.1. — Al riguardo, deve essere preliminarmente rilevato che la disposizione censurata è stata oggetto di modifiche da parte dei commi 279 e 280 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008).

Le modifiche sono consistite, fra l'altro, nell'ulteriore incremento dello stanziamento per l'edilizia sanitaria (portato a 23 miliardi di euro), nell'aggiunta di ulteriori vincoli di destinazione e nella variazione dell'importo di alcune somme vincolate.

Nel presente giudizio, però, questa Corte è chiamata ad esaminare le censure rivolte al testo originario della lettera *n*) del comma 796, che ha trovato applicazione dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2007.

3.2. — Giova ribadire che le materie di pertinenza delle disposizioni impuginate — riguardanti l'edilizia sanitaria — sono la «tutela della salute» ed il «governo del territorio», entrambe appartenenti alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 105 del 2007). Si deve escludere pertanto che tali materie rientrino nella competenza legislativa residuale delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., secondo quanto sostenuto dalla ricorrente, o, al contrario, nella competenza esclusiva dello Stato, e segnatamente nei «rapporti dello Stato con l'Unione europea» (art. 117, secondo comma, lettera *a*, Cost.) e nella «perequazione delle risorse finanziarie» (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.), come sostenuto dal resistente.

3.3. — Occorre ricordare in sintesi l'evoluzione normativa in tema di investimenti nell'edilizia sanitaria, allo scopo di inserire le disposizioni censurate in un quadro più generale.

La legge 11 marzo 1988, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 1988) ha disciplinato per la prima volta l'intero settore degli investimenti in materia di edilizia sanitaria, prevedendo, all'art. 20, «un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti per l'importo complessivo di lire 30.000 miliardi». La legge imponeva alle Regioni l'obbligo di predisporre una strategia programmatica, coinvolgendo le unità sanitarie locali. Il programma previsto nel citato atto legislativo indicava espressamente una serie di finalità, rispetto alle quali dovevano essere valutate l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle proposte di investimento.

Nel corso degli anni, si sono succedute rilevanti modifiche riguardanti i soggetti coinvolti nel processo decisionale, mentre non hanno subito sostanziali variazioni gli obiettivi originari del programma, sostenuti peraltro da ulteriori priorità fissate da leggi successive.

Per quanto attiene agli investimenti nel settore dell'edilizia sanitaria, l'art. 5-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), introdotto dall'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), dispone che il Ministro della salute, nell'ambito dei programmi regionali per la realizzazione degli interventi previsti dall'art. 20 della citata legge n. 67 del 1988, possa stipulare accordi di programma con le Regioni e con altri soggetti interessati, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, nei limiti delle disponibilità finanziarie iscritte nel bilancio dello Stato.

Il programma di investimenti originario, risalente al 1988, doveva avere durata decennale; a partire dal 1998 è stata avviata la seconda fase di investimenti per la riqualificazione dell'offerta sanitaria, con vari programmi finalizzati, e nel 1999 ha avuto anche inizio il Programma nazionale per la realizzazione di strutture per le cure palliative. Infine, la legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 796, lettera *n*, impugnato nel presente giudizio) ha previsto un ampliamento del programma straordinario di investimenti in edilizia sanitaria e ammodernamento tecnologico.

3.4. — Come si evince dall'evoluzione normativa illustrata nel paragrafo precedente, il primo inciso della lettera *n*) del comma 796 si limita ad aumentare la cifra destinata ad investimenti nel campo dell'edilizia sanitaria, nulla innovando rispetto alle procedure stabilite dalla previgente disciplina, ivi comprese le forme istituzionali di coinvolgimento delle Regioni e di accordo con le stesse.

Tale proposizione normativa riproduce, in modo pressoché letterale, quanto si trova scritto nel Protocollo di intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sul «Patto per la salute» del 28 settembre 2006 (punto 4.1). Nessuna violazione dell'autonomia regionale si rinviene pertanto in una disposizione di mero incremento delle disponibilità finanziarie destinate all'edilizia sanitaria, peraltro concordato con le Regioni mediante un atto formale di intesa, di cui la norma suindicata si pone come pedissequa attuazione in sede legislativa.

3.5. — Osservazione analoga si deve fare a proposito dell'ultima parte della medesima lettera *n*), e precisamente di quella in cui si legge: «Il riparto tra le regioni del maggiore importo di cui alla presente lettera è effettuato con riferimento alla valutazione dei bisogni relativi ai seguenti criteri e linee prioritarie: 1) innovazione tecnologica delle strutture del Servizio sanitario nazionale, con particolare riferimento alla diagnosi e terapia nel campo dell'oncologia e delle malattie rare; 2) superamento del divario Nord-Sud; 3) possibilità per le regioni che abbiano già realizzato la programmazione pluriennale di attivare una programmazione aggiuntiva; 4) messa a norma delle strutture pubbliche ai sensi dell'atto di indirizzo e coordinamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997, pubblicato nel supplemento ordinario della *Gazzetta Ufficiale* n. 42 del 20 febbraio 1997; 5) premialità per le regioni sulla base della tempestività e della qualità di interventi di ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico già eseguiti per una quota pari al 10 per cento».

Si tratta di principi fondamentali dettati dalla legge statale in ambiti materiali che ricadono — come chiarito prima — nella potestà legislativa concorrente. Tali principi sono peraltro integralmente e letteralmente trascritti dal già citato Protocollo di intesa (punto 4.1), approvato dallo Stato e dalle Regioni e Province autonome. Non si riscontra quindi la lesione, denunciata dalla ricorrente, dell'autonomia legislativa delle Regioni.

3.6. — A diversa conclusione si deve giungere invece per la parte centrale della lettera *n*) censurata, e precisamente per quella in cui si legge: «Il maggior importo di cui alla presente lettera è vincolato per 500 milioni di euro alla riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e di radioterapia di interesse oncologico con prioritario riferimento alle regioni meridionali ed insulari, per 100 milioni di euro ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative con prioritario riferimento alle regioni che abbiano completato il programma realizzativo di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 450, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 39, e che abbiano avviato programmi di assistenza domiciliare nel campo delle cure palliative, per 100 milioni di euro all'implementazione e all'ammodernamento dei sistemi informatici

delle aziende sanitarie ed ospedaliere e all'integrazione dei medesimi con i sistemi informativi sanitari delle regioni e per 100 milioni di euro per strutture di assistenza odontoiatrica.».

La proposizione normativa sopra riportata pone dei vincoli puntuali di destinazione di fondi in ambiti materiali appartenenti alla potestà legislativa concorrente, con ciò violando l'art. 119, terzo comma, e l'art. 117, terzo comma, Cost., secondo quanto affermato, con giurisprudenza costante, da questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 105 del 2007, n. 118 del 2006 e n. 423 del 2004).

4. — La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il comma 808 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 deve essere preliminarmente dichiarata inammissibile con riferimento all'art. 97 Cost.

A prescindere dalla genericità delle motivazioni addotte, le violazioni denunciate non ridondano in una lesione della sfera di attribuzioni legislative costituzionalmente garantite delle Regioni e il detto parametro non è perciò evocabile, da parte delle ricorrenti, nell'ambito di un procedimento in via principale (*ex plurimis*, sentenze numeri 401, 387, 184 e 98 del 2007).

4.1. — Nel merito, la questione di legittimità costituzionale del citato comma 808 non è fondata, con riferimento agli artt. 3, 117 e 119 Cost. ed al principio di leale collaborazione.

La disposizione censurata prevede lo stanziamento di 20 milioni di euro per l'anno 2007 e di 18 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 per la concessione, da parte del Ministero della salute, di finanziamenti finalizzati alle Regioni meridionali e insulari, allo scopo di assicurare il proseguimento dell'intervento speciale per la diffusione degli screening oncologici di cui all'art. 2-*bis* del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 maggio 2004, n. 138.

La diagnosi precoce in campo oncologico è stata prevista già nel d.P.R. 23 luglio 1998 (Approvazione del Piano sanitario nazionale per il triennio 1998-2000), nell'ambito del secondo obiettivo. Tale tipo di intervento è stato altresì previsto dall'art. 85 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2001) e dall'Accordo sulle linee guida concernenti la prevenzione, la diagnosi e l'assistenza in oncologia, stipulato l'8 marzo 2001 tra il Ministro della sanità, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Con il d.P.C.m. 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza), i programmi di diagnosi precoce vengono inclusi tra i livelli essenziali di assistenza (LEA) e si prevede che apposite linee guida debbano individuare gli screening rientranti nell'attività di prevenzione rivolta alle persone: il Piano sanitario nazionale 2003-2005, nel capitolo dedicato alla promozione della salute (punto 3.2.2. «I tumori»), prevede l'offerta di test di provata efficacia alle persone sane; il Consiglio dell'Unione europea, con la Raccomandazione del 2 dicembre 2003, ha invitato gli Stati membri ad attuare il programma di screening per il cancro della mammella, della cervice uterina e del colon retto; l'art. 2-*bis* del decreto-legge n. 81 del 2004 ha destinato risorse aggiuntive per le medesime finalità: con l'Intesa Stato-Regioni del 29 luglio 2004 è stato approvato, tra l'altro, il Piano nazionale di prevenzione attiva 2004-2006, che individua tra le aree di intervento anche gli screening raccomandati; l'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 include il Piano nazionale della prevenzione 2005-2007, che prevede, tra gli obiettivi generali, il potenziamento degli screening oncologici; infine, il d.P.R. 7 aprile 2006 (Approvazione del «Piano sanitario nazionale 2006-2008») ribadisce che tra gli obiettivi prioritari di salute sono inclusi gli screening di cui sopra.

Dagli atti normativi e dagli accordi Stato-Regioni prima richiamati emerge che gli interventi previsti dalla disposizione censurata rientrano sicuramente nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e ricadono pertanto nella sfera della potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. La censura proposta nel ricorso della Regione Veneto è pertanto priva di fondamento; inconferente appare peraltro il richiamo al principio di leale collaborazione sia perché si versa in una materia di competenza esclusiva dello Stato, sia perché — come dimostrano gli atti normativi e convenzionali prima citati — le Regioni sono state ampiamente coinvolte nel processo decisionale che ha condotto, nel recente passato, alla precisazione degli ambiti e delle modalità di intervento in materia di diagnosi precoce dei tumori.

4.2. — Non fondata è inoltre la censura relativa alla finalizzazione dei finanziamenti alle Regioni meridionali ed insulari.

La norma in questione concretizza un intervento speciale ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., rispettando le condizioni in esso previste e poste in chiaro dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 105 del 2007, n. 451 del 2006, n. 219 del 2005 e n. 16 del 2004). In particolare, nel caso in esame, vengono in rilievo il principio di solidarietà sociale e l'obiettivo di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, indicati, tra gli altri, dalla norma costituzionale citata come condizioni e finalità che giustificano interventi speciali di perequazione in favore di Regioni

ritenute dal legislatore meno dotate, per differenti situazioni di reddito e di sviluppo, di strumenti atti a garantire un'adeguata fruizione di servizi indispensabili alla tutela della salute.

Quanto alla genericità nella individuazione delle «Regioni meridionali ed insulari», lamentata dalla ricorrente, certamente essa non può riferirsi alle seconde, di incontestabile evidenza, ed è suscettibile di agevole precisazione per le prime, avuto riguardo, nella fase attuativa, alle leggi che hanno previsto negli anni interventi straordinari per il Mezzogiorno [art. 3 della legge 10 agosto 1950, n. 646 (Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale - Cassa per il Mezzogiorno); art. 1 del d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523 (Testo unico delle leggi sul Mezzogiorno); art. 1 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 (Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno)] o alla stessa legge elettorale per il Parlamento europeo, che ha istituito una circoscrizione «Italia meridionale» [tabella A allegata alla legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia)].

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007);*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera n), della legge n. 296 del 2006, limitatamente alle seguenti parole: «Il maggior importo di cui alla presente lettera è vincolato per 500 milioni di euro alla riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e di radioterapia di interesse oncologico con prioritario riferimento alle regioni meridionali ed insulari, per 100 milioni di euro ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative con prioritario riferimento alle regioni che abbiano completato il programma realizzativo di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 450, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 39, e che abbiano avviato programmi di assistenza domiciliare nel campo delle cure palliative, per 100 milioni di euro all'implementazione e all'ammodernamento dei sistemi informatici delle aziende sanitarie ed ospedaliere e all'integrazione dei medesimi con i sistemi informativ. sanitari delle regioni e per 100 milioni di euro per strutture di assistenza odontoiatrica.»;*

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 808, della legge n. 296 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 808, della legge n. 296 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117 e 119 Cost. ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2008.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* SILVESTRI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 marzo 2008.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 46

*Sentenza 25 febbraio - 4 marzo 2008*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinanza di rimessione - Contenuti - Descrizione del caso concreto sufficientemente precisa ai fini della valutazione della rilevanza - Rigetto di eccezione di inammissibilità basata su assunto contrario.**

**Parlamento - Prerogative parlamentari - Irresponsabilità per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni - Previsione costituzionale riferibile a tutte le forme di responsabilità giuridica, ivi compresa quella amministrativa e contabile, cui potrebbe andare incontro il parlamentare nell'esercizio delle funzioni - Conseguente applicabilità, in tutti i procedimenti giurisdizionali, della procedura (ex art. 3 della legge n. 140 del 2003) finalizzata a rendere la previsione stessa immediatamente operativa.**

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 3, commi 3 e seguenti.
- Costituzione, art. 68, primo, secondo e terzo comma.

**Parlamento - Prerogative dei parlamentari - Irresponsabilità per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni - Ritenuta estensione legislativa a tutti i procedimenti giurisdizionali, compreso quello dinanzi alla Corte dei conti in sede giurisdizionale - Denunciato trattamento di favore dei parlamentari rispetto ai non parlamentari convenuti per responsabilità amministrativa nello stesso giudizio - Violazione del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, del diritto alla tutela giurisdizionale degli enti danneggiati, del principio del giudice naturale precostituito per legge e delle attribuzioni della Corte dei conti, nonché dell'obbligo di copertura finanziaria del mancato risarcimento dei danni (patrimoniali e non) provocati dai parlamentari - Questione basata su erronea lettura della previsione costituzionale dell'irresponsabilità dei membri delle Camere - Riferibilità della prerogativa a tutte le forme di responsabilità giuridica, ivi compresa quella amministrativa e contabile - Non fondatezza della questione.**

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 3, comma 3, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 68, commi secondo e terzo (e primo), 81, comma quarto, 103, comma secondo, e 113, commi primo e secondo.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, ultimo periodo, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), promosso con ordinanza del 19 aprile 2007 dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Campania nel giudizio di responsabilità amministrativa promosso dal Procuratore regionale nei confronti di Masciari Silvano ed altri iscritta al n. 653 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, 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 30 gennaio 2008 il giudice relatore Ugo De Siervo.

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un giudizio di responsabilità amministrativa promosso dal Procuratore regionale nei confronti di alcuni esponenti politici, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Campania, con ordinanza depositata il 23 agosto 2007, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, ultimo periodo, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 68, secondo e terzo comma, 81, quarto comma, 103, secondo comma, e 113, primo e secondo comma, della Costituzione.

1.1. — Il giudice *a quo* riferisce che il Procuratore regionale della Corte dei conti ha chiamato in giudizio i suddetti convenuti chiedendo la loro condanna in solido in favore del Comune di Napoli per rilevanti somme a titolo di danno patrimoniale, nonché di alcuni fra essi, in solido fra loro, per danno non patrimoniale all'immagine a favore del Comune di Napoli ed a favore dello Stato.

I fatti posti a base della suddetta richiesta riguardano i lavori di costruzione della linea metropolitana della città di Napoli, già oggetto di un apposito procedimento penale. Il materiale probatorio raccolto in questo ambito è apparso al predetto procuratore rilevante anche sotto il profilo della responsabilità gestoria di tipo amministrativo, in relazione ad un continuato e ampio sistema di corruzione svoltosi dal 1974 al 1992, a favore di esponenti delle istituzioni locali e statali.

Secondo il requirente contabile, alla luce dell'importo complessivo delle dazioni poste in essere in modo illecito dall'impresa risultata aggiudicataria, il Comune di Napoli avrebbe subito un danno patrimoniale costituito dall'importo di tali dazioni e da un importo commisurato all'ingiustificato aumento dei costi ed agli intralci nell'attività esecutiva dei lavori di realizzazione della metropolitana, tali da determinare un notevole disservizio generale. Ad esso andrebbero aggiunti i danni per i pregiudizi non patrimoniali riferibili alle rispettive «immagini istituzionali», subiti dallo stesso Comune di Napoli e altresì dallo Stato.

Alcuni fra i convenuti, documentando il loro *status* di parlamentari all'epoca dei fatti contestati, hanno eccepito l'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, e hanno, dunque, invocato l'operatività nel giudizio della procedura stabilita dall'art. 3 della legge n. 140 del 2003, invitando la Corte dei conti ad adottare i conseguenziali provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 del citato art. 3.

Il procuratore regionale, nel ribadire la richiesta di condanna, ha sostenuto che la citata legge n. 140 del 2003 non troverebbe applicazione nel giudizio innanzi alla Corte dei conti e nella vicenda in oggetto, eccependo in subordine l'illegittimità costituzionale della stessa legge, «per essere stato in tal modo reintrodotta e anzi esteso il meccanismo dell'autorizzazione a procedere espunto dall'art. 68 della Costituzione con apposita legge costituzionale».

1.2. — Il giudice *a quo* rileva che la censurata disposizione certamente estende le immunità parlamentari ai procedimenti diversi da quello penale, e pertanto anche la Corte dei conti, e segnatamente la sua sezione giurisdizionale, sarebbe tenuta, ai sensi di tale disposizione, a sospendere immediatamente il giudizio «per acquisire l'eventuale autorizzazione a procedere dalla Camera dei deputati», cui appartenevano i suddetti convenuti. Tuttavia detta estensione risulterebbe «priva di copertura costituzionale, in quanto la disposizione, nell'evidenza, eccede l'ambito fissato dall'art. 68, commi secondo e terzo, della Costituzione, che si riferisce al processo penale e ad ogni connessa limitazione alla libertà personale o alla riservatezza». A seguito della riforma costituzionale del 1993 — prosegue l'autorità rimettente —, «è richiesta per i parlamentari in carica l'autorizzazione a procedere al riguardo delle limitazioni alla libertà ed alle intrusioni nella loro sfera personale correlate a procedimenti penali».

Per il rimettente, trattandosi di una prerogativa a carattere eccezionale, essa dovrebbe fondarsi su una espressa disposizione costituzionale «che ammetta una siffatta deviazione dai principi generali del nostro diritto e ancor più dell'ordinamento costituzionale fissati nel titolo I, ed in particolare fondati sull'art. 3 della Costituzione». L'estensione di prerogative eccezionali a favore di alcuni soggetti, ancorché investiti di funzioni di vertice nel sistema costituzionale, determinerebbe, infatti, una violazione del principio di eguaglianza, comportando una diffusa disparità di trattamento tra soggetti sottoposti a procedimenti giurisdizionali. La disposizione censurata attribuisce, ad esempio, ai convenuti ex parlamentari un'ingiustificata posizione di privilegio nei confronti degli altri convenuti non parlamentari. Ne scaturirebbe un vincolo solidale tra i convenuti nel giudizio in corso, ex parlamentari e non, «tanto da far gravare l'intero peso economico dei danni subiti dalla finanza pubblica sui convenuti non estromessi dal medesimo giudizio».

La censurata disposizione confliggerebbe, altresì, con gli artt. 24, primo comma, e 113, commi primo e secondo, Cost., in quanto il Comune e lo Stato, che aspirano al risarcimento dei danni sofferti, risulterebbero «posti nella peggiore condizione di poter essere privati, con un eventuale diniego di autorizzazione a procedere, della possibilità di tutelarsi giudizialmente».

L'art. 3, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 140 del 2003, inoltre, violerebbe l'art. 81, quarto comma, della Costituzione: potendo detta disposizione precludere l'azione risarcitoria nei confronti di parlamentari autori di danni, non sarebbe dato rinvenire «nel corpo del provvedimento legislativo complessivamente approvato una previsione di copertura finanziaria della minor entrata imposta agli enti locali a causa del mancato recupero dei danni provocati alle loro finanze di natura derivata».

Infine, nell'ordinanza di rinvio è dedotto «il contrasto palese con l'art. 103, secondo comma e con l'art. 25, primo comma della Costituzione, che attribuisce alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica». L'intervento del legislatore in attuazione dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione non può, secondo il giudice *a quo*, spingersi «fino ad escludere apoditticamente la potenziale assoggettabilità di soggetti operanti nel settore pubblico da responsabilità, peraltro meramente patrimoniali, rientranti tradizionalmente e genericamente nella materia della contabilità pubblica». Il principio costituzionale secondo cui «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge», preclude «qualunque sottrazione di sfera giurisdizionale successivamente al verificarsi del fatto generatore, sia nel senso di attribuzione ad altro organo giudiziario che di esclusione di ogni forma di giurisdizione».

Infine, l'autorità rimettente segnala che i fatti contestati sono ben precedenti all'entrata in vigore della disposizione oggetto di censura.

2. — Con atto depositato il 23 ottobre 2007, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la manifesta inammissibilità e, comunque, per la manifesta infondatezza della questione.

2.1. — In via preliminare, la difesa erariale eccepisce che la Corte rimettente non ha descritto sufficientemente il caso concreto, non individuando in particolare l'atto tipico della funzione parlamentare connesso ai contestati comportamenti.

2.2. — Nel merito, l'Avvocatura contesta al giudice *a quo* di aver prospettato una erronea interpretazione dell'art. 68, primo comma, Cost., dal momento che detta disposizione, mirando a presidiare l'indipendenza e la funzionalità dell'istituzione parlamentare e a garantire la libera formazione della volontà politica da qualsiasi interferenza, esclude qualunque forma di responsabilità giuridica, «quale che sia la sede giurisdizionale nella quale questa dovrebbe essere fatta valere e nella quale i parlamentari potrebbero essere chiamati a rispondere».

Quanto alla legge n. 140 del 2003, la difesa erariale rammenta che, come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale, essa è volta a rendere il citato art. 68 Cost. «immediatamente operativo sul piano processuale». Detta legge, dunque, non avrebbe inteso operare alcuna estensione dell'ambito delle prerogative dei parlamentari in relazione alla natura delle responsabilità.

### *Considerato in diritto*

1. — La Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Campania, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, ultimo periodo, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), nella parte in cui estende la «garanzia prevista dall'art. 68, primo comma, della Costituzione ai procedimenti innanzi a tutti i giudici», ivi compreso quello dinanzi alla Corte dei conti in sede giurisdizionale. Ciò perché la disposizione denunciata, «nell'evidenza, eccede l'ambito fissato dall'art. 68, commi secondo e terzo, della Costituzione, che si riferisce al processo penale e ad ogni connessa limitazione alla libertà personale o alla riservatezza».

La disposizione censurata violerebbe l'art. 3, primo comma, della Costituzione, in quanto, estendendo prerogative eccezionali a favore di alcuni soggetti, ancorché investiti di funzioni di vertice nel sistema costituzionale, determinerebbe una violazione del principio di eguaglianza, comportando una «diffusa disparità di trattamento tra soggetti sottoposti a procedimenti giurisdizionali», nonché, sotto il profilo della irragionevolezza, ritagliando «un'inammissibile area di impunità in un delicato settore della contabilità pubblica».

Sarebbero lesi anche gli artt. 24, primo comma, e 113, primo e secondo comma, della Costituzione, dal momento che il Comune e lo Stato, che aspirano al risarcimento dei danni sofferti, risulterebbero posti nella «deteriore condizione di poter essere privati, con un eventuale diniego di autorizzazione a procedere, della possibilità di tutelarsi giudizialmente».

Risulterebbe anche violato l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, giacché, potendo la disposizione censurata precludere l'azione risarcitoria nei confronti di parlamentari autori di danni, non sarebbe rinvenibile «nel corpo del

provvedimento legislativo complessivamente approvato una previsione di copertura finanziaria della minor entrata imposta agli enti locali a causa del mancato recupero dei danni provocati alle loro finanze di natura derivata».

Infine, sarebbero anche violati gli artt. 103, secondo comma, e 25, primo comma, della Costituzione, in quanto il legislatore ordinario non sarebbe legittimato ad escludere la assoggettabilità di soggetti operanti nel settore pubblico a responsabilità meramente patrimoniali, rientranti tradizionalmente e genericamente nella materia della contabilità pubblica, nonché in quanto il principio costituzionale secondo cui «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge», precluderebbe anche «qualunque sottrazione di sfera giurisdizionale successivamente al verificarsi del fatto generatore, sia nel senso di attribuzione ad altro organo giudiziario che di esclusione di ogni forma di giurisdizione».

2. — In via preliminare, va rigettata l'eccezione di inammissibilità della questione, formulata dalla difesa erariale, per insufficiente descrizione della fattispecie.

Oltre al richiamo puntuale ai lavori di costruzione della linea metropolitana della città di Napoli rispetto ai quali è stato riscontrato in sede penale un ampio sistema di corruzione a favore di esponenti delle istituzioni locali e nazionali, l'ordinanza di rimessione riporta circostanze di fatto provviste di un sufficiente grado di precisione ai fini della valutazione della rilevanza delle questioni sollevate.

3. — Nel merito la questione non è fondata.

Infatti, la lettura che il giudice *a quo* opera del primo comma dell'art. 68 Cost. risulta palesemente errata: è pacifico a livello sia dottrinale, sia giurisprudenziale che questa disposizione costituzionale, di natura sostanziale, nel testo originario così come in quello in parte mutato dalla legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3 (Modifica dell'art. 68 della Costituzione), esclude ogni forma di responsabilità giuridica dei parlamentari per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle funzioni, di modo che essi non possono, né potranno dopo la scadenza del mandato essere chiamati a rispondere per le attività da loro svolte in tale veste. Ciò al fine di garantire alle stesse Camere che i parlamentari possano esercitare nel modo più libero le loro funzioni, senza i limiti derivanti dal timore di possibili provvedimenti sanzionatori a loro carico.

Invece, i commi secondo e terzo dell'art. 68 della Costituzione riconoscono ai membri delle Camere una prerogativa di natura procedimentale, garantendo loro, per la sola durata del mandato, che taluni atti tipici del procedimento penale — che incidono sulla sfera di libertà del parlamentare — non possano essere disposti, se non su autorizzazione della Camera competente.

In considerazione della profonda diversità fra gli istituti previsti rispettivamente al primo ed al secondo e terzo comma dell'art. 68 della Costituzione, non è possibile dedurre l'ampiezza della prerogativa dell'irresponsabilità, di cui al primo comma, dalle tipologie di inviolabilità previste al secondo e terzo comma dell'art. 68 della Costituzione.

Inoltre, questa Corte, nella sua costante giurisprudenza in tema di conflitti sorti in relazione all'applicazione del primo comma dell'art. 68 della Costituzione, non ha mai operato una distinzione fra i diversi tipi di responsabilità giuridica a cui può andare incontro un parlamentare di cui si asserisca che abbia ecceduto dall'esercizio delle sue tipiche funzioni; anzi, questa Corte ha avuto occasione di affermare espressamente che la prerogativa costituzionale di cui al primo comma dell'art. 68 della Costituzione «si riferisce non solo alla responsabilità penale, ma anche a quella civile, come a qualsiasi altra forma di responsabilità diversa da quella che può essere fatta valere nell'ambito dell'ordinamento interno della Camera di appartenenza» (sentenza n. 265 del 1997). In quest'ultima occasione la Corte, pur affermando che una tesi del genere era prevalente anche prima della legge cost. n. 3 del 1993, ha rilevato che ciò è ancora più chiaro dopo che la riforma del primo comma dell'art. 68 della Costituzione «ha sostituito l'originaria dizione (i membri del Parlamento non possono essere perseguiti) con una più univocamente comprensiva (non possono essere chiamati a rispondere)».

La pacifica riferibilità del primo comma dell'art. 68 della Costituzione a tutte le forme di responsabilità giuridica in cui potrebbe incorrere un parlamentare a causa delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni, rende evidente la infondatezza dei rilievi riferiti all'ultima parte del comma terzo dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003.

Questa disposizione, infatti, non estende l'ambito applicativo della prerogativa della insindacabilità a ipotesi di responsabilità diverse ed ulteriori rispetto a quelle previste dall'art. 68, primo comma, Cost., come sostenuto dal rimettente, ma è, invece, finalizzata a rendere immediatamente e direttamente operativo sul piano processuale il disposto della previsione costituzionale. In particolare, l'art. 3 della legge n. 140 del 2003 disciplina, per ogni tipo di procedimento giurisdizionale, nell'ipotesi in cui sia rilevata od eccepita l'applicabilità del primo comma dell'art. 68 Cost., un'apposita procedura «al fine di meglio assicurare il coordinamento istituzionale e la leale collaborazione tra i poteri dello Stato coinvolti» (sentenza n. 149 del 2007).



4. — Diversamente da quanto affermato dal giudice *a quo*, le norme processuali di cui ai commi 3 e seguenti dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003 non reintroducono affatto ipotesi di autorizzazione a procedere, ma delimitano semplicemente entro brevi termini perentori l'esercizio delle diverse prerogative e dei differenziati poteri da parte dei diretti interessati, del giudice e della Camera di appartenenza: questa Corte ha avuto occasione di affermare che «con le disposizioni processuali che qui vengono in considerazione sono state poste alcune norme finalizzate a garantire sul piano procedimentale, un efficace e corretto funzionamento della prerogativa parlamentare: un sollecito coinvolgimento della Camera di appartenenza del parlamentare che abbia eccepito la insindacabilità dei propri comportamenti senza convincere il giudice competente; la successiva temporanea sospensione del giudizio per un limitato ed improrogabile periodo entro cui la Camera di appartenenza può esprimere la propria valutazione sulla affermata insindacabilità; le conseguenze processuali della delibera di insindacabilità che venga adottata dalla Camera di appartenenza del parlamentare» (sentenza n. 149 del 2007).

D'altra parte, il giudice (*a quo*) che non condividesse la eventuale delibera, assunta dalla Camera di appartenenza dell'interessato, favorevole all'applicazione nel caso di specie dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, ben potrebbe contestarne la legittimità sollevando un apposito conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato dinanzi a questa Corte.

5. — L'applicabilità della prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione anche alla responsabilità amministrativa e contabile dei parlamentari, evidentemente, determina l'infondatezza delle censure concernenti la dedotta violazione degli artt. 3; 24, primo comma, e l'art. 113, commi primo e secondo, della Costituzione.

Le medesime ragioni determinano, altresì, l'infondatezza della doglianza relativa al contrasto con l'art. 103, secondo comma, ed all'art. 25, primo comma, della Costituzione. Con riguardo a tale censura, vi è inoltre da ricordare che questa Corte ha più volte avuto occasione di affermare che la puntuale attribuzione della giurisdizione in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa non opera automaticamente in base all'art. 103 della Costituzione, ma è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario (fra le molte, si vedano le sentenze n. 24 del 1993, n. 773 del 1988, n. 641 e n. 230 del 1987, n. 241 e n. 189 del 1984), e che la Corte dei conti non è «il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela dei danni pubblici» (sentenza n. 641 del 1987).

Quanto all'asserita lesione del quarto comma dell'art. 81 della Costituzione, al di là della molto opinabile equiparazione fra «nuova o maggiore spesa» ed il mancato risarcimento ad una pubblica amministrazione per un danno patrimoniale o non patrimoniale prodotto da un parlamentare, è evidente l'inconferenza dei rilievi svolti dal rimettente a tale riguardo, atteso che l'irresponsabilità dei parlamentari è sancita direttamente da una disposizione costituzionale che non tollera eccezione ove ne ricorrano i presupposti applicativi.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, ultimo periodo, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 68, secondo e terzo comma, 81, quarto comma, 103, secondo comma e 113, primo e secondo comma della Costituzione, dalla Corte dei conti con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2008.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 marzo 2008.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 47

Sentenza 25 febbraio - 4 marzo 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Costituzione ed intervento nel giudizio incidentale - Intervento di soggetto che non riveste la qualità di parte nel giudizio a quo - Inammissibilità.**

- Legge 11 gennaio 1943, n. 138, artt. 6 e 9; d.lgs.lgt. 2 aprile 1946, n. 142, artt. 1 e 2; d.lgs. C.p.S. 31 ottobre 1947, n. 1304, art. 2; legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 74; legge 23 aprile 1981, n. 155, art. 14; legge 28 febbraio 1986, n. 41, art. 31.
- Costituzione, artt. 2, 3, 38, 41 e 53.

**Previdenza e assistenza sociale - Contributi di malattia dovuti dal datore di lavoro all'Inps - Obbligo di versamento del datore di lavoro anche se tenuto, in base al contratto collettivo, a corrispondere la retribuzione durante il periodo di malattia del lavoratore - Lamentata lesione dei principi di uguaglianza, di solidarietà sociale e di libertà di iniziativa economica privata, nonché del principio della capacità contributiva - Difetto di rilevanza delle questioni - Manifesta inammissibilità.**

- Legge 11 gennaio 1943, n. 138, art. 6; d.lgs.lgt. 2 aprile 1946, artt. 1 e 2; d.lgs. C.p.S. 31 ottobre 1947, n. 1304, art. 2; legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 74; legge 23 aprile 1981, n. 155, art. 14.
- Costituzione, artt. 2, 3, 38, 41 e 53.

**Previdenza e assistenza sociale - Contributi di malattia dovuti dal datore di lavoro all'Inps - Obbligo di versamento del datore di lavoro anche se tenuto, in base al contratto collettivo, a corrispondere la retribuzione durante il periodo di malattia del lavoratore - Lamentata lesione dei principi di uguaglianza, di solidarietà sociale e di libertà di iniziativa economica privata, nonché del principio della capacità contributiva - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 11 gennaio 1943, n. 138, art. 9; legge 28 febbraio 1986, n. 41, art. 31.
- Costituzione, artt. 2, 3, 38, 41 e 53.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

*Giudici:* Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, 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. 6 e 9 della legge 11 gennaio 1943, n. 138 (Costituzione dell'Ente «Mutualità fascista — Istituto per l'assistenza di malattia ai lavoratori»); degli artt. 1 e 2 del decreto legislativo luogotenenziale 2 aprile 1946, n. 142 (Disciplina provvisoria del carico contributivo per le varie forme di previdenza e di assistenza sociale); dell'art. 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 31 ottobre 1947, n. 1304 (Trattamento di malattia dei lavoratori del commercio, del credito, dell'assicurazione e dei servizi tributari appaltati); dell'art. 74 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale); dell'art. 14 della legge 23 aprile 1981, n. 155 (Adeguamento delle strutture e delle procedure per la liquidazione urgente delle pensioni e per i trattamenti di disoccupazione, e misure urgenti in materia previdenziale e pensionistica) e dell'art. 31 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 1986), promossi con due ordinanze del 4 dicembre 2006 dal Tribunale di Bolzano e con ordinanze del 27 otto-

bre 2006 dal Tribunale di Milano, del 17 gennaio 2007 dal Tribunale di Bologna e del 4 aprile 2007 dal Tribunale di Milano, rispettivamente iscritte ai nn. 427, 428, 529, 724 e 743 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 24, 32, 42 e 44, I<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2007.

Visti gli atti di costituzione della Metro Italia Cash and Carry s.p.a., dell'INPS, dell'Azienda Energetica s.p.a. - Etschwerke AG, della Hera Bologna s.p.a., della AEM Calore & Servizi - Utilities & Facility Management Services s.p.a., nonché gli atti di intervento della Hera s.p.a. e del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2008 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

Uditi gli avvocati Giorgio Albé e Tullio Tranquillo per la Metro Italia Cash and Carry s.p.a., Maurizio Cinelli per l'Azienda Energetica s.p.a. - Etschwerke AG, Michele Miscione per la Hera Bologna s.p.a., Giovanni Gentile e Gianluca Ciampolini per l'AEM Calore & Servizi - Utilities & Facility Management Services s.p.a., Fabrizio Correr e Antonietta Coretti per l'INPS e l'avvocato dello Stato Giuseppe Nucaro per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un giudizio civile promosso, con ricorso in opposizione all'iscrizione a ruolo ed a cartella di pagamento, dalla Metro Italia Cash and Carry s.p.a. contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ed altri, il Tribunale ordinario di Bolzano (r.o. n. 427 del 2007) ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 38 e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 9 della legge 11 gennaio 1943, n. 138 (Costituzione dell'Ente «Mutualità fascista - Istituto per l'assistenza di malattia ai lavoratori»), 1 e 2 del decreto legislativo luogotenenziale 2 aprile 1946, n. 142 (Disciplina provvisoria del carico contributivo per le varie forme di previdenza e di assistenza sociale), 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 31 ottobre 1947, n. 1304 (Trattamento di malattia dei lavoratori del commercio, del credito, dell'assicurazione e dei servizi tributari appaltati), 74 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), 14 della legge 23 aprile 1981, n. 155 (Adeguamento delle strutture e delle procedure per la liquidazione urgente delle pensioni e per i trattamenti di disoccupazione, e misure urgenti in materia previdenziale e pensionistica), e 31 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 1986).

Il rimettente premette che la Corte di cassazione, con la sentenza n. 10232 del 27 giugno 2003 (pronunciata a sezioni unite e pertanto da ritenersi «diritto vivente»), ha affermato che l'art. 6, secondo comma, della legge n. 138 del 1943 (secondo cui l'indennità di malattia non è dovuta dall'INPS quando il trattamento economico di malattia è corrisposto per legge o per contratto collettivo dal datore di lavoro o da altri enti in misura pari o superiore all'indennità medesima), non vale ad escludere l'obbligo contributivo del datore di lavoro.

Il giudice *a quo* aggiunge di aver già sollevato la questione di legittimità del citato art. 6, secondo comma, per violazione degli artt. 2, 3, 38 e 41 Cost., e che la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 241 del 2006, ha dichiarato la questione manifestamente inammissibile in considerazione del fatto che quella norma nulla dispone quanto all'obbligo contributivo a carico del datore di lavoro.

Affermando di essere abilitato a sollevare nuovamente la questione, il Tribunale di Bolzano ritiene di correggere l'errore segnalato dalla Corte nell'ordinanza menzionata, individuando le norme che prevedono e disciplinano l'obbligo contributivo nelle seguenti: art. 9, primo comma, della legge n. 138 del 1943 (secondo il quale «Agli scopi di cui sopra sarà provveduto con il contributo dei lavoratori e dei datori di lavoro nella misura determinata dal contratto collettivo di lavoro o da deliberazione dei loro competenti organi ovvero nel decreto di cui al secondo comma dell'art. 4»); art. 1 del d.lgs. lgt. n. 142 del 1946 (il quale prevede che «A decorrere dal primo periodo di paga successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto e in via provvisoria fino a che non sarà provveduto ad una organica disciplina della ripartizione degli oneri contributivi fra datori di lavoro e lavoratori per le varie forme di previdenza e assistenza sociale contemplate nel successivo art. 2, la quota di contributi dovuta in qualunque settore della attività produttiva da parte dei lavoratori ai sensi delle disposizioni vigenti per le forme di previdenza e assistenza predette è corrisposta senza alcun diritto a rivalsa dai datori di lavoro in luogo dei lavoratori stessi e sarà considerata a tale titolo a tutti gli effetti di legge e conteggiata sulla retribuzione al lordo»); art. 2 dello stesso d.lgs. lgt. n. 142 del 1946 (secondo cui «Le forme di previdenza e di assistenza, per le quali il datore di lavoro a norma dell'articolo precedente è tenuto alla corresponsione senza diritto a rivalsa delle quote di contributo di spettanza dei lavoratori, sono le seguenti: [...] 6) assicurazione obbligatoria per le malattie nell'industria, nell'agricoltura, nel commercio e nel credito, assicurazione e servizi tributari appaltati»); art. 2, «secondo comma» (*recte*: primo comma), del d.lgs. C.p.S. n. 1304 del 1947 (il quale stabilisce che «Le indennità giornaliere di malattia e gli altri assegni in denaro per gli iscritti all'Istituto nazionale per l'assicurazione

contro le malattie, appartenenti al settore del commercio e a quello del credito, assicurazione e servizi tributari appaltati ed i contributi dovuti per l'assicurazione malattia sono stabiliti nelle misure indicate nelle tabelle A) e B) allegate al presente decreto e viste, d'ordine del Capo provvisorio dello Stato, dal Ministro per il lavoro e la previdenza sociale»), art. 74, primo comma, della legge n. 833 del 1978 (secondo il quale «A decorrere dal 1° gennaio 1980 e sino all'entrata in vigore della legge di riforma del sistema previdenziale l'erogazione delle prestazioni economiche per malattia e per maternità previste dalle vigenti disposizioni in materia già erogate dagli enti, casse, servizi e gestioni autonome estinti e posti in liquidazione ai sensi della legge 17 agosto 1974, n. 386, di conversione con modificazioni del decreto-legge 8 luglio 1974, n. 264, è attribuita all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) che terrà apposita gestione. A partire dalla stessa data la quota parte dei contributi di legge relativi a tali prestazioni è devoluta all'INPS ed è stabilita con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto col Ministro del tesoro»).

Il rimettente ricorda, poi, che l'art. 14 della legge n. 155 del 1981 prevede, al primo comma, che «La quota parte dei contributi da devolvere all'Istituto nazionale della previdenza sociale ai sensi dell'art. 74 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, per la erogazione delle prestazioni economiche di malattia è determinata nella misura del 2.50 per cento della retribuzione imponibile per gli aventi diritto di tutti i settori, ad esclusione di quello agricolo, per il quale contributo stesso è determinato nella misura di un sesto del contributo giornaliero di malattia», e che l'art. 31, comma 5, della legge n. 41 del 1986 stabilisce che «I contributi dovuti dai datori di lavoro per i soggetti aventi diritto alle indennità economiche di malattia sono fissati nelle misure indicate nell'allegata tabella G», misure tuttora vigenti.

Ad avviso del giudice *a quo*, le norme così individuate contrasterebbero con l'art. 3 Cost., perché non differenziano tra le imprese che si sono obbligate, nel contratto collettivo, a continuare a versare l'intera retribuzione al lavoratore malato e le imprese che non abbiano assunto tale obbligo. Infatti, le prime sollevano l'INPS dal rischio assicurativo e, pertanto, dovrebbero essere chiamate a versare un contributo inferiore rispetto all'aliquota massima.

Il medesimo art. 3 Cost., inoltre, sarebbe violato perché le norme denunciate prevedono un trattamento ingiustificatamente diverso tra le varie categorie di imprese (gravando le imprese del settore del commercio, ma non anche quelle dell'industria ed alcune imprese del terziario — come la RAI s.p.a. — dell'obbligo contributivo) e di lavoratori (poiché il contributo economico di malattia è preteso per operai e impiegati, ma non per quadri e dirigenti).

Sussisterebbe anche la violazione dell'art. 2 Cost., difettando logica e razionalità nella distribuzione degli oneri connessi al principio di solidarietà economica e sociale richiamato dalla menzionata sentenza n. 10232 del 2003 delle sezioni unite della Corte di cassazione. Al riguardo, il rimettente evidenzia come, anzi, i datori di lavoro imprenditori che si obbligano a continuare a corrispondere la retribuzione durante il periodo di malattia, non solo sono obbligati a versare in misura integrale il contributo di malattia, ma debbono pagare quel contributo anche sulla retribuzione corrisposta durante il periodo di malattia.

Il Tribunale di Bolzano denuncia poi la violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost., norma che si preoccupa unicamente di assicurare al lavoratore mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita in caso di malattia (esigenze nella fattispecie soddisfatte con l'erogazione della retribuzione), senza nulla disporre in ordine ai mezzi con i quali tale obiettivo deve essere perseguito e senza sovvertire i principi fondamentali del sistema assicurativo.

Infine, sarebbe violato l'art. 41 Cost., poiché esigere il pagamento del contributo solo da parte di alcune imprese porrebbe un ingiustificato ostacolo al pieno dispiegamento del principio della libertà di iniziativa economica privata, impedendo che la concorrenza tra le imprese si svolga in condizioni paritarie.

In ordine alla rilevanza della questione, il rimettente espone che la Metro Italia Cash and Carry s.p.a., si è opposta alla pretesa dell'INPS, contenuta in una cartella di pagamento, al versamento, a titolo di contributo economico di malattia (e conseguenti accessori), dell'importo complessivo di lire 1.438.869.845, affermando di aver stipulato, in data 12 ottobre 1993, un contratto collettivo aziendale nel quale era prevista l'erogazione a tutti i dipendenti, in caso di malattia non professionale e non dipendente da infortunio sul lavoro, dell'intera retribuzione netta di fatto e di aver conseguentemente omesso di versare il contributo di malattia nel periodo dall'aprile 1996 al dicembre 1998.

1.1. — Si è costituita in giudizio la Metro Italia Cash and Carry s.p.a., che ha chiesto che la Corte dichiari l'illegittimità delle norme censurate.

Ad avviso della società, sussisterebbe contrasto con l'art. 3 Cost., perché solamente alcuni dei datori di lavoro che corrispondono la retribuzione ai loro dipendenti anche durante i periodi di assenza per malattia sarebbero esonerati dall'obbligo di versamento della contribuzione.

Per lo stesso motivo sarebbe violato anche l'art. 2 Cost., perché il principio di solidarietà imporrebbe lo stesso trattamento per identiche categorie di datori di lavoro e di lavoratori.

A parere della Metro Italia Cash and Carry s.p.a., le norme denunciate contrasterebbero, inoltre, con l'art. 38 Cost., il quale non ha inteso sovvertire i principi fondamentali del sistema assicurativo e, in particolare, quello del rischio.

Infine, la circostanza per la quale, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di cassazione, l'obbligo contributivo sussiste anche nel caso in cui il datore di lavoro provvede direttamente alle esigenze del lavoratore in malattia, comporterebbe la violazione dell'art. 41 Cost., pregiudicando l'esercizio dell'iniziativa economica.

1.2. — Si è costituito anche l'INPS che ha concluso nel senso dell'inammissibilità e dell'infondatezza delle questioni.

Con riferimento alla pretesa violazione degli artt. 3, 38 e 41 Cost., l'ente afferma che l'interpretazione delle norme censurate adottata dalla giurisprudenza di legittimità è conforme al principio costituzionale di solidarietà che informa i sistemi previdenziali e la cui realizzazione prescinde da un criterio di stretta corrispondenza fra contribuzione e prestazione. Inoltre, in ordine ai casi di esonero dall'obbligo della contribuzione per l'indennità di malattia, l'INPS deduce che si tratta di ipotesi che trovano la loro fonte in contratti corporativi ancora in vigore per effetto dell'art. 43 del decreto legislativo luogotenenziale 23 novembre 1944, n. 369 (Soppressione delle organizzazioni sindacali fasciste e liquidazione dei rispettivi patrimoni), ovvero in contratti collettivi efficaci *erga omnes* in virtù della legge 14 luglio 1959, n. 741 (Norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori), e che, semmai, dubbi di legittimità costituzionale dovrebbero essere sollevati a proposito delle disposizioni che prevedono tali eccezioni.

Ad avviso dell'INPS, non sussisterebbe neppure contrasto con l'art. 2 Cost., perché, in tutti i casi di insolvenza del datore di lavoro, permane in capo all'ente previdenziale l'obbligo di pagare l'indennità di malattia e perché l'obbligazione contributiva ha natura pubblicistica e dunque non può essere modulata o ridotta in dipendenza degli interessi particolari dei singoli datori di lavoro che intendano sostituirsi alla pubblica amministrazione nella gestione dell'assistenza economica di malattia.

1.3. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso nel senso dell'infondatezza delle questioni.

Rispetto alla denunciata violazione degli artt. 3 e 41 Cost., la difesa erariale deduce che l'obbligo del datore di lavoro di continuare a corrispondere la retribuzione durante il periodo di malattia e quello di versare i contributi previdenziali si fondano su previsioni che operano su piani diversi (contrattuale privatistico il primo, pubblicistico il secondo), onde il datore di lavoro ben può valutare, nell'ambito della complessiva contrattazione con le controparti sindacali, la convenienza ad assumersi l'obbligo alla corresponsione della retribuzione durante il periodo di malattia, senza che perciò debba venir meno l'obbligo al versamento dei contributi.

Analogamente, non potrebbero ritenersi violati gli artt. 2 e 38 Cost., poiché la contribuzione non è collegata alle prestazioni da un rapporto di corrispettività.

1.4. — È intervenuta la Hera s.p.a. che ha chiesto che la Corte voglia dichiarare l'illegittimità delle norme denunciate.

L'interveniente deduce di essere a capo di un gruppo di società le quali applicano contratti collettivi di lavoro che prevedono l'obbligo per il datore di lavoro di pagare ai dipendenti la retribuzione durante il periodo di malattia. Ne conseguirebbe il suo interesse ad intervenire nel giudizio di costituzionalità.

2. — Nel corso di un giudizio civile promosso dalla Azienda energetica s.p.a. - Etschwerke AG nei confronti dell'INPS, avente ad oggetto un'azione di accertamento negativo avverso una pretesa contributiva dell'istituto previdenziale, il Tribunale ordinario di Bolzano (r.o. n. 428 del 2007) ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 38 e 41 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 9 della legge n. 138 del 1943, 1 e 2 del d.lgs. lgt. n. 142 del 1946, 2 del d.lgs. C.p.S. n. 1304 del 1947, 74 della legge n. 833 del 1978, 14 della legge n. 155 del 1981, e 31 della legge n. 41 del 1986.

Il rimettente premette che, già con ordinanza del 30 settembre 2005, aveva sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 38 e 41 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 138 del 1943 e riproduce l'intero testo dell'ordinanza medesima.

In essa il Tribunale aveva dato atto che: il rapporto di lavoro dei dipendenti della società ricorrente è regolato dal contratto collettivo nazionale di lavoro per gli addetti al settore elettrico che obbliga il datore di lavoro all'erogazione di un trattamento di malattia in misura pari alla retribuzione di fatto per un periodo di dodici mesi, prorogabile fino a trentadue mesi; l'INPS aveva richiesto alla società il pagamento di euro 1.458.691,76, a titolo di contributi di malattia per gli anni dal 1999 al 2004, sanzioni ed interessi; contro tale pretesa la società aveva proposto un'azione di accertamento negativo, chiedendo la dichiarazione di infondatezza dell'obbligo contributivo, e l'INPS, costituendosi in giudizio, aveva chiesto in via riconvenzionale la condanna della società al pagamento del predetto importo.

Nella precedente ordinanza di rimessione erano poi stati illustrati i vizi di illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 138 del 1943.

In particolare, il rimettente aveva ritenuto sussistente il contrasto con l'art. 3 Cost., perché situazioni sostanziali differenti — da una lato le imprese che, erogando la retribuzione ai dipendenti assenti per malattia, accollano su se stesse il rischio malattia, dall'altro lato le imprese che caricano quel rischio sull'INPS — dovrebbero essere destinate di una disciplina differenziata sotto il profilo contributivo. Vi sarebbero, inoltre, casi in cui situazioni sostanziali omogenee trovano un trattamento ingiustificatamente diverso, come ad esempio avviene per l'ENEL che, pur operando nel medesimo settore produttivo delle aziende energetiche ex municipalizzate (categoria alla quale appartiene la ricorrente nel giudizio *a quo*) godrebbe di una riduzione dell'onere contributivo in virtù del d. P. R. 17 marzo 1965, n. 145 (Disciplina dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie e del trattamento economico di maternità per il personale dipendente dall'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica - ENEL).

Poiché tali differenze di trattamento si verificano all'interno della stessa categoria produttiva, il Tribunale aveva ritenuto violato anche l'art. 41 Cost., che garantisce il diritto all'iniziativa economica in condizioni di parità.

La prima ordinanza di rimessione aveva denunciato, poi, il contrasto con l'art. 2 Cost., perché il dovere di solidarietà enunciato da tale precetto costituzionale non può essere illimitato, ma deve essere proporzionato, circoscritto entro il limite della ragionevolezza e contenuto entro un giustificabile bilanciamento tra il vantaggio destinato al beneficiario ed il corrispondente pregiudizio dell'onerato. Nella fattispecie, ad avviso del Tribunale, difetterebbero proprio i criteri della ragionevolezza e della proporzionalità, poiché nei confronti dell'azienda energetica che corrisponde ai dipendenti malati la retribuzione continua a sussistere l'obbligazione contributiva piena, mentre l'apporto che essa, accollandosi il rischio malattia, offre al dovere di solidarietà dovrebbe essere premiato quantomeno attraverso una diminuzione dell'obbligo contributivo, se non addirittura mediante l'esonero totale. Inoltre, i dati di bilancio dell'INPS dimostrerebbero che tale ente è destinatario di entrate da contribuzione di malattia assai superiori alle uscite dovute all'erogazione della corrispondente indennità e la sperequazione tra entrate ed uscite sarebbe ingiustificata, considerando che il sistema previdenziale si fonda, nella sua generalità, sul criterio finanziario della ripartizione, in base al quale il carico contributivo complessivo deve essere costantemente rideterminato in relazione al volume della spesa. Nel caso di specie, ad avviso del rimettente, l'onere contributivo non risulta aggiornato, alle imprese è richiesta una solidarietà superiore al necessario e l'onere contributivo è imposto anche a categorie di imprese che, essendosi accollate il rischio malattia, non concorrono alla spesa.

Né, per giustificare l'assenza di qualsiasi sinallagmaticità tra contribuzione e corrispondente trattamento di malattia, potrebbero essere menzionati (come fatto dalla sentenza n. 10232 del 2003 della Corte di cassazione), quali ipotesi esemplificative, i casi di sospensione del lavoro, di superamento del periodo di comporto o la disoccupazione, ipotesi in cui l'INPS eroga l'indennità al lavoratore, anche se il datore di lavoro si assumesse, nel contratto collettivo, l'obbligo di continuare a pagare la retribuzione durante la malattia. Infatti questi casi, essendo marginali, non giustificerebbero la pretesa del contributo di malattia in misura piena; inoltre alle aziende energetiche, comprese tra le imprese industriali degli enti pubblici, non si applicano le norme sull'integrazione dei guadagni degli operai, onde la giustificazione utilizzata dalla sentenza dei giudici di legittimità avrebbe ancora minor valore nella fattispecie concreta.

Infine, nella precedente ordinanza di rimessione, il Tribunale aveva denunciato la violazione dell'art. 38 Cost. che, preoccupandosi unicamente di assicurare mezzi adeguati al lavoratore al sopravvenire degli eventi malattia e vecchiaia, non impone alcun mezzo o strumento particolare, né esprime alcuna preferenza per un determinato sistema di assicurazione previdenziale.

In particolare, ad avviso del rimettente, sarebbe erroneo sostenere che il principio di solidarietà avrebbe eliminato del tutto il principio della corrispettività che invece era presente nelle intenzioni del legislatore quando aveva emanato l'art. 6, secondo comma, della legge n. 138 del 1943, norma che, liberando l'ente assicurativo pubblico dalla prestazione previdenziale, implicitamente avrebbe inteso esonerare il datore di lavoro dall'obbligo contributivo, conformemente al principio generale, sancito dall'art. 1886 del codice civile, secondo il quale anche le assicurazioni sociali vanno inquadrare tra i rapporti sinallagmatici. Pertanto, quanto meno nella fase genetica, l'aspetto sinallagmatico sembrerebbe ineliminabile, mentre invece, nel caso in esame, esso è escluso del tutto, perché l'azienda energetica contribuisce ad alimentare il fondo per le prestazioni di malattia, ma non ne usufruisce.

Il Tribunale aveva concluso l'ordinanza affermando che «la questione è anche rilevante ai fini della decisione della presente causa. Dalla risposta dipende la fondatezza o meno della pretesa contributiva dell'INPS nei confronti dell'azienda energetica».

Dopo aver riprodotto il testo della precedente ordinanza di rimessione appena riassunto, il giudice *a quo* prosegue ricordando che la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 241 del 2006, ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, della legge n. 138 del 1943.

Affermando di essere abilitato a sollevare nuovamente la questione, il Tribunale di Bolzano ritiene di correggere l'errore segnalato dalla Corte nell'ordinanza menzionata, individuando le norme che prevedono e disciplinano l'ob-

bligo contributivo negli artt. 6 e 9 della legge n. 138 del 1943, 1 e 2 del d.lgs. lgt. n. 142 del 1946, 2 del d.lgs. C.p.S. n. 1304 del 1947, 74 della legge n. 833 del 1978, 14 della legge n. 155 del 1981, e 31 della legge n. 41 del 1986, dei quali riporta il testo, ed aggiungendo che la questione di legittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 2, 3, 38 e 41 Cost. deve essere ad essi riferita.

Conclude sostenendo che, essendosi già pronunciata la Corte di cassazione a sezioni unite, la cui opinione giuridica deve essere ritenuta «diritto vivente», non vi sarebbe più spazio interpretativo per il giudice di merito, al quale non rimane altra via, se non quella di rivolgersi alla Corte costituzionale.

2.1. — Si è costituita la Azienda energetica s.p.a. - Etschwerke AG che ha chiesto che le norme censurate siano dichiarate illegittime.

2.2. — Si è costituito anche l'INPS che ha formulato le stesse conclusioni e svolto le medesime argomentazioni già illustrate sopra, sub n. 1.2.

2.3. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Con riferimento alla eccepita inammissibilità, la difesa erariale deduce che il rimettente ha riproposto la questione di costituzionalità già dichiarata manifestamente inammissibile da questa Corte con l'ordinanza n. 241 del 2006, limitandosi a riprodurre le ulteriori e diverse norme della cui legittimità egli dubita e richiamandosi alle argomentazioni svolte nella sua precedente ordinanza di rimessione.

Circa l'infondatezza della questione, alle argomentazioni già illustrate sopra, sub n. 1.3, il Presidente del Consiglio dei ministri aggiunge che nella fattispecie non è ravvisabile alcun vizio derivante dalla lamentata omogeneità di trattamento di situazioni differenti ovvero dalla diversità di trattamento di situazioni omogenee, essendo condivisibili le affermazioni contenute nella sentenza n. 10232 del 2003 della Corte di cassazione circa il principio solidaristico quale criterio informatore dell'intero sistema di sicurezza sociale.

3. — Nel corso di due giudizi civili promossi, con ricorsi in opposizione a cartelle esattoriali, rispettivamente dalla Metro Italia Cash and Carry s.p.a. e dalla AEM Calore & Servizi - Utilities & Facilities Management Services s.p.a. contro l'INPS, il Tribunale ordinario di Milano ha sollevato con due distinte ordinanze (r.o. n. 529 e n. 743 del 2007), in riferimento agli articoli 3, 41 e 53 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, «e per quanto richiamato, dell'art. 6», della legge 11 gennaio 1943, n. 138.

Circa la rilevanza delle questioni, il rimettente deduce che, al fine di decidere ognuna delle due controversie, occorre appurare se le società ricorrenti siano tenute a corrispondere all'istituto previdenziale il contributo per l'indennità economica di malattia nonostante che le società stesse si siano vincolate, rispettivamente, stipulando il contratto collettivo aziendale del 12 ottobre 1993 ed applicando il contratto collettivo nazionale di lavoro del settore delle imprese elettriche del 24 luglio 2001, a corrispondere direttamente ai dipendenti, in caso di malattia comune, l'intera retribuzione di fatto.

Richiamato il principio affermato dalla Corte di cassazione nella sentenza n. 10232 del 2003 (pronunciata a sezioni unite, onde l'autorevolezza della fonte impedirebbe al rimettente di discostarsene), il giudice *a quo* sostiene, in entrambe le ordinanze di rimessione, che la mancata distinzione, quanto all'onere contributivo, tra datori di lavoro obbligati ad erogare la retribuzione in caso di malattia dei dipendenti e datori di lavoro che si avvalgano integralmente dell'indennità economica di malattia versata dall'INPS violerebbe il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., concretando un'ipotesi di irragionevole discriminazione, poiché l'ente previdenziale non pretende i contributi per i dirigenti, i quadri e gli impiegati dell'industria, oltre che per i dipendenti della RAI s.p.a., come comunicato dallo stesso INPS con il messaggio numero 909 del 6 dicembre 2002.

L'art. 9 della legge n. 138 del 1943 contrasterebbe, inoltre, con l'art. 41 Cost., prevedendo, senza alcuna distinzione, un'imposizione contributiva in assenza di rischio tutelabile e di esigenza previdenziale da soddisfare.

Né sarebbe possibile ritenere che il principio di solidarietà escluda il nesso sinallagmatico tra contribuzione e prestazione, perché altrimenti ci si troverebbe di fronte ad un vero e proprio tributo in relazione al quale dovrebbe operare il principio di capacità contributiva enunciato dall'art. 53 Cost., principio estraneo al pagamento del contributo di malattia così come preteso dall'INPS.

3.1. — Nei relativi giudizi di costituzionalità si sono costituite la Metro Italia Cash and Carry s.p.a. e la AEM Calore & Servizi - Utilities & Facilities Management Services s.p.a.

La prima ha chiesto che la Corte dichiari l'illegittimità delle norme censurate, svolgendo argomentazioni analoghe a quelle illustrate in precedenza, *sub* n. 1.1.

Anche la seconda ha chiesto che le questioni siano dichiarate fondate.

In particolare, con riferimento all'art. 3 Cost., la AEM Calore & Servizi - Utilities & Facilities Management Services s.p.a. deduce che le norme censurate determinano una duplice lesione del principio di uguaglianza: in primo luogo, perché esse equiparano ingiustamente le aziende che erogano il trattamento economico ai propri dipendenti alle aziende che invece non sopportano tale onere; in secondo luogo, perché essa società è ingiustamente differenziata rispetto ad altre aziende che, pur erogando la retribuzione ai lavoratori durante il periodo di malattia, sono esonerate dal versamento dei contributi all'INPS.

Ad avviso della società le norme censurate contrastano anche con l'art. 41 Cost., norma che implicitamente garantisce anche la concorrenza che viene invece alterata se ad alcune imprese vengono consentiti costi del lavoro meno gravosi rispetto a quelli che debbono sopportare altre imprese concorrenti.

Infine, la medesima parte privata ritiene che l'imposizione dell'onere contributivo in mancanza della correlativa fruizione delle prestazioni dell'assicurazione sociale di cui si tratta viola l'art. 53 Cost., poiché il soggetto interessato risulta colpito dal contributo non nella misura della sua capacità contributiva (considerato che il contributo è imposto a talune imprese in misura piena e ad altre — ad esempio all'ENEL — in misura ridotta), e perché la condizione di dover pagare senza ricevere la prestazione deriva da circostanze casuali come le previsioni dei contratti collettivi che stabiliscono il pagamento della retribuzione ai lavoratori anche durante il periodo di malattia.

3.2. — Si è costituito anche l'INPS che ha chiesto che sia dichiarata l'inammissibilità delle questioni e, comunque, la loro infondatezza.

L'istituto previdenziale ha svolto argomenti analoghi a quelli già illustrati sopra, sub n. 1.2 e, con riferimento alla prospettata violazione dell'art. 53 Cost., ha aggiunto che non è possibile assimilare i contributi previdenziali ai tributi, avuto riguardo alle diversità inerenti i criteri temporali del prelievo (rispettivamente, cassa e competenza), la competenza giurisdizionale (giudice del lavoro e giudici tributari), i profili funzionali (i tributi sono imposti per il finanziamento di servizi pubblici indivisibili, i contributi previdenziali per erogare prestazioni soprattutto pensionistiche).

3.3. — In entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

Nel giudizio relativo all'ordinanza di remissione pronunciata dal Tribunale di Milano nel giudizio promosso dalla Metro Italia Cash and Carry s.p.a. (r.o. n. 529 del 2007), il Presidente del Consiglio dei ministri afferma, rispetto al preteso contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost., che l'obbligo contributivo gravante su datori di lavoro è conforme al principio solidaristico che la Costituzione imprime all'intero sistema della sicurezza sociale, principio che impone altresì che l'INPS eroghi l'indennità di malattia anche quando il datore di lavoro, che pure vi sia tenuto, non paghi la retribuzione al dipendente malato.

Né sarebbe corretta la qualificazione del contributo come tributo, attesa la funzione dei contributi previdenziali di fornire agli enti previdenziali i mezzi necessari per la realizzazione dei compiti loro affidati dalla legge.

Nel giudizio relativo all'altra ordinanza di remissione pronunciata dal Tribunale di Milano (r.o. n. 743 del 2007), il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

Con riferimento all'eccezione di inammissibilità della questione, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che, rispetto alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost., l'ordinanza di remissione contiene esclusivamente la generica affermazione secondo la quale l'INPS non pretende il versamento del contributo di malattia per i dirigenti, i quadri e gli impiegati del settore dell'industria, omettendo, quindi, di individuare concretamente le situazioni rispetto alle quali si realizzerebbe la disparità di trattamento.

Nel merito, l'Avvocatura dello Stato, alle argomentazioni già illustrate sopra, sub n. 2.3, aggiunge che nella fattispecie non sarebbe ravvisabile neppure la violazione dell'art. 53 Cost., poiché i contributi di cui si tratta non hanno natura di tributi, difettando tutti gli elementi identificativi di tali prestazioni e non essendo diretti a concorrere alle «spese pubbliche» di cui al citato art. 53.

4. — Nel corso di quattro giudizi civili riuniti promossi dalle società Hera Bologna s.r.l., Hera Comm. s.r.l., Hera s.p.a. ed Hera Trading s.r.l. contro l'INPS, il Tribunale di Bologna (r.o. n. 724 del 2007) ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 41 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 9 della legge n. 138 del 1943, nella parte in cui stabiliscono che i contributi per l'assicurazione malattia debbono essere integralmente versati anche dalle imprese che sono tenute per legge o per contratto collettivo a corrispondere direttamente ai propri dipendenti il trattamento di malattia.



Il rimettente premette che le società ricorrenti contestano di essere tenute al versamento dei contributi per l'assicurazione dei dipendenti contro le malattie, essendo già obbligate a corrispondere direttamente ai propri dipendenti il trattamento economico di malattia, secondo quanto previsto nei contratti collettivi di lavoro applicati.

Aggiunge che il combinato disposto degli artt. 6 e 9 della legge n. 138 del 1943, così come interpretato dalla giurisprudenza, comporta che i datori di lavoro tenuti, per obbligo di fonte contrattuale, a pagare direttamente ai lavoratori il trattamento di malattia, siano egualmente obbligati a versare all'INPS i contributi dovuti per l'assicurazione di tale rischio. Ricorda, in proposito, che, secondo la sentenza n. 10232 del 2003 della Corte di cassazione, tale assetto normativo si giustificerebbe, perché nella materia previdenziale non vi è correlazione fra ammontare del contributo e quantità della prestazione, ma solo tra obbligo contributivo e diritto alla prestazione; inoltre, il diritto all'indennità di malattia continua a sussistere a favore dei dipendenti e l'INPS è tenuto a soddisfarlo nel caso in cui non vi provveda il datore di lavoro (come nel caso di sua insolvenza o di lavoratori disoccupati o sospesi dal lavoro che non usufruiscono del trattamento di Cassa integrazione guadagni).

Il giudice *a quo* ritiene tuttavia che, così circoscritto, il rischio assicurato assumerebbe una valenza diversa e statisticamente non comparabile con quello sopportato dall'INPS in assenza di un'obbligazione diretta di fonte negoziale del datore di lavoro; esso, infatti, è destinato a concretizzarsi solo in ipotesi eccezionali, per il verificarsi di situazioni che non ineriscono al normale svolgimento del rapporto di lavoro, con la conseguenza che il rischio assicurato non è più quello connesso alla malattia del dipendente, ma richiede anche il verificarsi di un ulteriore evento che non consenta la copertura di detto rischio da parte del datore di lavoro.

Conseguentemente, il combinato disposto degli artt. 6 e 9 della legge n. 138 del 1943, secondo l'interpretazione che di esso ha dato la Corte di cassazione e quindi secondo quello che può essere considerato il diritto vivente, violerebbe l'art. 3 Cost., perché le suddette disposizioni prevedono la medesima disciplina per situazioni diverse, al di fuori di ogni ragionevolezza, e l'art. 41 Cost., perché esse pongono a carico delle imprese obblighi contributivi sproporzionati rispetto al fine di assicurare ai lavoratori mezzi adeguati alle loro esigenze in caso di infortunio e malattia (ai sensi dell'art. 38 Cost.), rendendo più gravoso per tali imprese il costo del lavoro, rispetto ad imprese che non abbiano assunto l'impegno contrattuale di far fronte alle medesime situazioni di rischio. Ad avviso del Tribunale, questo secondo sospetto di illegittimità costituzionale è avvalorato dall'evoluzione delle forme di gestione dei servizi pubblici verso un sistema di concorrenza tra imprese diverse, con diversa compagine sociale, e con possibile applicazione di differenti contratti collettivi.

Quanto, infine, alla rilevanza della questione, il rimettente afferma che i ricorsi proposti dalle società investono cartelle di pagamento relative, tra l'altro, a contributi di malattia.

4.1. — Si è costituita in giudizio la Hera s.p.a. che ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme censurate.

Queste ultime, ad avviso della società, contrastano sia con l'art. 3 Cost. (per il motivo esposto nell'ordinanza di rimessione), sia con l'art. 41 Cost. (poiché penalizzano irragionevolmente le imprese costrette a pagare sia i contributi all'INPS, sia l'indennità di malattia ai dipendenti, con violazione anche del principio della libera concorrenza).

La Hera s.p.a. aggiunge che gli artt. 6 e 9 della legge n. 143 del 1938 violano anche il principio solidaristico di cui agli artt. 2 e 38, secondo comma, Cost., perché impongono ai datori di lavoro l'onere contributivo senza che l'INPS assuma alcun rischio, essendo esonerato dal rendere la prestazione in forza di previsioni sia di contratti collettivi di diritto comune, sia di contratti collettivi resi applicabili *erga omnes* dalla legge n. 741 del 1959.

4.2. — L'INPS si è costituito ed ha chiesto che la Corte dichiari l'infondatezza delle questioni.

Con riferimento al prospettato contrasto con l'art. 3 Cost., l'ente previdenziale svolge argomentazioni analoghe a quelle illustrate in precedenza, sub n. 1.2.

L'INPS nega, poi, che le norme censurate confliggano con il principio della libertà economica privata e della concorrenza e sostiene che la contraria opinione comporta l'irrazionale conseguenza secondo la quale pattuizioni contrattuali di diritto comune potrebbero alterare il regime pubblicistico proprio della contribuzione previdenziale.

4.3. — È intervenuto Il Presidente del Consiglio dei ministri che ha chiesto che le questioni siano dichiarate infondate ed ha svolto le stesse argomentazioni illustrate sopra, sub n. 2.3.

5. — In prossimità dell'udienza di discussione alcune parti hanno depositato memorie.

5.1. — La Metro Italia Cash and Carry s.p.a. ha insistito per l'accoglimento delle questioni.

In particolare, secondo la società, le norme censurate violerebbero l'art. 2 Cost., perché escludono la corrispettività tra contributo e prestazione. Contrasterebbero, inoltre, con l'art. 3 Cost., poiché situazioni identiche vengono trattate in maniera ingiustificatamente diversa, né consentirebbe di pervenire a diversa conclusione la constatazione della natura privatistica dei contratti collettivi stipulati dai datori di lavoro contenenti l'obbligo per costoro di corrispondere la retribuzione anche durante il periodo di assenza per malattia. Risulterebbe poi violato l'art. 38 Cost., perché sarebbe incoerente che l'ordinamento consentisse ai datori di lavoro di accollarsi l'obbligo di versare il trattamento di malattia e, contestualmente, imponesse agli stessi l'obbligo di finanziare l'indennità di malattia.

5.2. — L'Azienda energetica s.p.a. - Etschwerke AG ha depositato memoria nella quale ha sostenuto l'ammissibilità, la rilevanza e la fondatezza delle questioni.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, la società deduce che gli artt. 6, secondo comma, e 9, primo comma, della legge n. 138 del 1943 e l'art. 31, comma 5, della legge n. 41 del 1986, violerebbero gli artt. 2 e 3 Cost., per irragionevole superamento dei limiti del dovere di solidarietà. Infatti, pur riconoscendo che l'ordinamento previdenziale è informato a principi di solidarietà, la società afferma che il dovere di solidarietà non è illimitato, ma condizionato dalla sua finalità (che è quella di garantire la tutela dei diritti dell'uomo e della sua personalità), e comunque deve essere improntato ad un razionale bilanciamento tra il vantaggio destinato al beneficiario e il corrispondente pregiudizio dell'onere. Nella fattispecie tali limiti sarebbero violati, perché le imprese assicurano la tutela sociale di malattia dei propri dipendenti corrispondendo loro la retribuzione (e quindi un trattamento più vantaggioso rispetto a quello erogato dall'assicurazione di malattia) e inoltre sono soggette a contribuzione previdenziale anche sugli importi corrisposti ai dipendenti a questo titolo.

La società sostiene, inoltre, che le norme denunciate contrasterebbero con i principi generali dell'ordinamento e, in particolare, con quello di corrispettività, connaturato anche al rapporto previdenziale.

Ulteriore vizio è ravvisato dalla società nell'irragionevole disparità di regolamentazione, *ratione temporis*, dell'obbligazione contributiva che sarebbe stata esclusa per i datori di lavoro che erogano la prestazione di malattia in forza di contratto collettivo corporativo e non invece per i datori di lavoro che corrispondono la medesima prestazione in virtù di un contratto collettivo di diritto comune.

Sarebbe poi riscontrabile una disparità di trattamento per situazioni omogenee, posto che l'ordinamento esclude dall'ambito dell'assicurazione di malattia impiegati, quadri e dirigenti, consapevole che la protezione attuata tramite la contrattazione collettiva è altrettanto efficace di quella predisposta dalla legge per gli operai, onde non si comprenderebbe la permanenza dell'obbligo contributivo in capo alle imprese che quella tutela attuano in forza di previsioni pattizie collettive.

La società afferma, infine, la sussistenza della violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost. (perché l'assunzione da parte del datore di lavoro del carico del trattamento economico di malattia soddisfa in modo adeguato l'esigenza di tutela garantita da tale precetto costituzionale) e dell'art. 41 Cost. (perché le imprese che sopportano il maggior carico economico a causa della conservazione ai dipendenti malati dell'integrale trattamento retributivo sono svantaggiate rispetto a quelle che non si accollano tale onere e, in particolare, rispetto all'ENEL che, in virtù dell'art. 2 del d. P. R. n. 145 del 1965, usufruisce di una riduzione dell'aliquota contributiva).

5.3. — La AEM Calore & Servizi — Utilities & Facilities Management Services s.p.a. ha depositato memoria nella quale, richiamando i limiti di operatività del principio di solidarietà nell'ordinamento previdenziale, ha svolto deduzioni analoghe a quelle contenute nell'atto di costituzione.

5.4. — Anche l'INPS ha depositato memoria illustrativa nella quale ha ribadito le argomentazioni già svolte in sede di costituzione.

### *Considerato in diritto*

1. — Con cinque diverse ordinanze, i Tribunali di Bolzano, Milano e Bologna hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 9 della legge 11 gennaio 1943, n. 138 (Costituzione dell'Ente «Mutualità fascista - Istituto per l'assistenza di malattia ai lavoratori»), 1 e 2 del decreto legislativo luogotenenziale 2 aprile 1946, n. 142 (Disciplina provvisoria del carico contributivo per le varie forme di previdenza e di assistenza sociale), 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 31 ottobre 1947, n. 1304 (Trattamento di malattia dei lavoratori del commercio, del credito, dell'assicurazione e dei servizi tributari appaltati), 74 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), 14 della legge 23 aprile 1981, n. 155 (Adeguamento delle strutture e delle procedure per la liquidazione urgente delle pensioni e per i trattamenti di disoccupazione, e misure urgenti in materia

previdenziale e pensionistica) e 31 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 1986).

Ad avviso dei rimettenti, le predette norme, disponendo che il datore di lavoro è tenuto a versare la contribuzione previdenziale per l'indennità di malattia anche se sia obbligato, in base al contratto collettivo di lavoro, a continuare a corrispondere ai propri dipendenti la retribuzione durante i periodi di assenza per malattia, violerebbero: l'art. 2 della Costituzione, difettando logica e razionalità nella distribuzione degli oneri connessi al principio di solidarietà economica e sociale che informa il sistema della sicurezza sociale; l'art. 3 Cost., perché non differenziano, ai fini dell'obbligo contributivo, tra le imprese che si sono obbligate, nel contratto collettivo, a continuare a versare l'intera retribuzione al lavoratore malato e quelle che non si siano accollate un simile obbligo e prevedono un trattamento ingiustificatamente diverso tra le varie categorie di imprese e di lavoratori; l'art. 38, secondo comma, Cost., che non sovverte i principi fondamentali del sistema assicurativo, e, in particolare, quello sinallagmatico; l'art. 41 Cost., poiché impongono il pagamento del contributo solo da parte di alcune imprese, prevedono un'imposizione contributiva in assenza di rischio tutelabile e di esigenza previdenziale da soddisfare e pongono a carico delle imprese obblighi contributivi sproporzionati rispetto al fine di assicurare ai lavoratori mezzi adeguati alle loro esigenze in caso di malattia; l'art. 53 Cost., perché, se si dovesse ritenere che il principio di solidarietà escluda il nesso sinallagmatico tra contribuzione e prestazione, ci si troverebbe di fronte ad un vero e proprio tributo in relazione al quale dovrebbe operare il principio della capacità contributiva.

2. — L'analogia delle questioni prospettate rende opportuna la riunione dei giudizi al fine della loro trattazione congiunta e della loro decisione con un'unica sentenza.

3. — Preliminarmente, deve essere dichiarato inammissibile l'intervento spiegato dalla Hera s.p.a. nel giudizio iscritto al n. 427 del registro ordinanze 2007, perché la società non riveste la qualità di parte nel relativo giudizio *a quo*.

4. — Le questioni sollevate rispetto all'art. 6 della legge n. 138 del 1943, agli artt. 1 e 2 del d.lgs. lgt. n. 142 del 1946, n. 142, all'art. 2 del d.lgs. C.p.S. n. 1304 del 1947, all'art. 74 della legge n. 833 del 1978, ed all'art. 14 della legge n. 155 del 1981, sono manifestamente inammissibili per difetto di rilevanza nei giudizi principali.

Tali giudizi hanno ad oggetto la pretesa dell'INPS di ottenere il pagamento dei contributi di malattia da parte di datori di lavoro che hanno omesso il relativo versamento in quanto obbligati per contratto collettivo a corrispondere ai loro dipendenti la retribuzione anche durante il periodo di malattia.

Ora, l'art. 6 della legge n. 138 del 1943 dispone, al secondo comma, che l'indennità di malattia non è dovuta dall'ente previdenziale nel caso in cui il datore di lavoro corrisponda al dipendente malato la retribuzione. Questa Corte ha già dichiarato manifestamente inammissibile l'identica questione sollevata su tale norma, poiché questa nulla dispone in merito all'obbligo contributivo del datore di lavoro, con la conseguenza che la sollecitata dichiarazione di illegittimità non risolverebbe il dubbio di costituzionalità sollevato dal rimettente (ordinanza n. 241 del 2006). La medesima considerazione vale nel presente caso.

Gli artt. 1 e 2 del d.lgs. lgt. n. 142 del 1946 prevedono che la quota di contributi dovuta dai lavoratori per alcune forme di previdenza e assistenza (tra le quali è compresa l'assicurazione contro le malattie) è corrisposta, senza alcun diritto di rivalsa, dai datori di lavoro in luogo dei lavoratori. Si tratta, quindi, di disposizioni le quali stabiliscono che è il datore di lavoro il soggetto tenuto a versare i contributi di malattia e che nulla è dovuto a questo titolo dai lavoratori; le medesime disposizioni non prevedono alcunché circa il regime di quella contribuzione e, in particolare, in tema di misura del contributo o di eventuali cause di esonero dal pagamento dello stesso. Non sono esse, dunque, le norme applicabili per la decisione dei giudizi principali, nei quali non si fa questione della distribuzione dell'onere contributivo tra datori di lavoro e lavoratori.

L'art. 2, primo comma, del d.lgs. C.p.S. n. 1304 del 1947 stabilisce che «Le indennità giornaliere di malattia e gli altri assegni in denaro per gli iscritti all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie, appartenenti al settore del commercio [...] ed i contributi dovuti per l'assicurazione malattia sono stabiliti nelle misure indicate nelle tabelle A) e B) allegate al presente decreto». Occorre però considerare che la misura della contribuzione di malattia dovuta dalle imprese commerciali (attualmente ed anche nei periodi — dall'aprile 1996 al dicembre 1998 e dal 1999 al 2004 — cui si riferiscono le due cause sottoposte al Tribunale di Bolzano, unico tra i rimettenti che ha censurato anche tale norma) non è quella stabilita nella tabella B allegata al d.lgs. C.p.S. n. 1304 del 1947, bensì quella indicata nella tabella G allegata alla legge n. 41 del 1986. Pertanto, anche la questione relativa all'art. 2, primo comma, del d.lgs. C.p.S. n. 1304 del 1947 è manifestamente inammissibile, trattandosi di norma della quale il rimettente non deve fare applicazione.

L'art. 74, primo comma, della legge n. 833 del 1978 prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 1980, l'erogazione delle prestazioni economiche per malattia è attribuita all'INPS, al quale deve essere devoluta una quota parte del contributo di malattia previsto dalla legge (all'epoca destinato a finanziare anche le prestazioni sanitarie, ormai di competenza delle strutture del Servizio sanitario nazionale). Anche tale norma nulla dispone in ordine alla disciplina del contributo di malattia per i profili che qui interessano (misura ed eventuali cause di esonero), limitandosi a prevedere che una quota del contributo di malattia (originariamente unitario) dovrà essere attribuita all'INPS, perché destinata a finanziare le prestazioni economiche di malattia. Da tale norma non discende, quindi, la conseguenza secondo la quale le imprese sono tenute al versamento del contributo di malattia anche quando corrispondono la retribuzione ai dipendenti malati e, pertanto, anche la questione di costituzionalità sollevata rispetto ad essa è manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza.

Infine, l'art. 14 della legge n. 155 del 1981 stabilisce, al primo comma, che la quota parte dei contributi da devolvere all'INPS per l'erogazione delle prestazioni economiche di malattia è determinata nella misura del 2,50 per cento della retribuzione imponibile. In proposito, vale quanto già osservato rispetto all'art. 1 del d.lgs. C.p.S. n. 1304 del 1947: ormai la misura del contributo di malattia non è più quella prevista nel citato art. 14, bensì quella indicata nella tabella G allegata alla legge n. 41 del 1986. Ne consegue la manifesta inammissibilità della questione per irrilevanza.

5. — Le uniche norme rilevanti per la decisione dei giudizi *a quibus* sono, dunque, l'art. 9 della legge n. 138 del 1943 (secondo il quale «Agli scopi di cui sopra sarà provveduto con il contributo dei lavoratori e dei datori di lavoro nella misura determinata dal contratto collettivo di lavoro o da deliberazione dei loro competenti organi ovvero nel decreto di cui al secondo comma dell'articolo 4») e l'art. 31, comma 5, della legge n. 41 del 1986 (secondo cui «I contributi dovuti dai datori di lavoro per i soggetti aventi diritto alle indennità economiche di malattia sono fissati nelle misure indicate nell'allegata tabella G»).

5.1. — Rispetto a tali norme le questioni di legittimità costituzionale non sono fondate.

5.2. — Con riferimento all'art. 2 Cost., il Tribunale di Bolzano (unico ad evocare tale parametro costituzionale) deduce che, seppure si deve ammettere che il sistema previdenziale è informato al principio della solidarietà sociale, tuttavia l'attuazione pratica di un simile principio deve essere ragionevole e non può risolversi in un'iniqua distribuzione del peso solidaristico.

La censura non tiene conto del fatto che la predisposizione legislativa della tutela previdenziale evita proprio che scatti, a carico dei datori di lavoro, l'obbligo di corrispondere ai dipendenti malati la retribuzione o una quota di essa, obbligo previsto dall'art. 2110, primo comma, del codice civile. Quindi, a fronte del versamento del contributo, i datori di lavoro ottengono comunque un vantaggio (l'esonero dall'obbligo previsto dal menzionato art. 2110). Se poi essi, pur potendo contare su un simile beneficio, decidono liberamente, in sede di contrattazione collettiva, di addossarsi oneri patrimoniali superiori rispetto a quelli che graverebbero su di loro in forza delle disposizioni legislative, questa non costituisce una circostanza dalla quale possa essere fatta discendere l'illegittimità costituzionale di quelle disposizioni legislative per violazione dell'art. 2 della Costituzione.

L'ampia discrezionalità della quale gode il legislatore nel conformare, anche in attuazione del principio di solidarietà, gli oneri della contribuzione previdenziale, nel caso in esame è stata dunque esercitata in modo non irragionevole.

Neppure sono fondati i dubbi sollevati dai rimettenti sul rispetto del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

È vero che, a fronte di datori di lavoro che si obbligano nel contratto collettivo a corrispondere ai propri dipendenti malati la retribuzione, ve ne sono altri che non si accollano lo stesso obbligo, ma è altrettanto certo che le imprese che si sono assunte quell'obbligo lo hanno fatto liberamente e non possono imputare all'ordinamento i maggiori costi che da quella scelta derivano. L'obbligo per i datori di lavoro di corrispondere la retribuzione ai dipendenti malati che avrebbero comunque diritto alla tutela economica prevista dall'assicurazione di malattia, non è la conseguenza di un'imposizione legale, bensì il frutto di una libera scelta negoziale degli stessi datori di lavoro e delle organizzazioni che li rappresentano. L'ordinamento giuridico detta un certo regime dell'obbligazione contributiva; sono poi i datori di lavoro che, pur in presenza di quel regime giuridico, decidono di negoziare clausole contrattuali che prevedono la permanenza del loro obbligo retributivo anche durante il periodo di malattia.

Circa il rilievo secondo cui alcune categorie di operatori economici sarebbero esonerate dal versamento del contributo di cui sopra, si deve considerare, in primo luogo, che in realtà l'assicurazione di malattia non riguarda tutti i lavoratori subordinati. Ve ne sono alcuni (come, ad esempio, gli impiegati dell'industria o i dirigenti) che non sono assicurati contro il rischio economico derivante dall'evento malattia; i loro datori di lavoro non versano il contributo di malattia proprio per questo motivo e non invece perché essi, in virtù di clausole pattizie collettive, pagano a quei lavoratori la retribuzione anche durante la malattia. Con riferimento a simili fattispecie, pertanto, l'asserita disparità di

trattamento tra categorie di imprese non dipende dalla regola secondo la quale i datori di lavoro che corrispondono la retribuzione ai dipendenti assicurati contro le malattie debbono comunque versare il contributo di malattia all'INPS.

Quanto, poi, al provvedimento con il quale l'INPS ha disposto che la RAI s.p.a. è esonerata dall'obbligo contributivo in esame perché corrisponde ai propri dipendenti la retribuzione durante il periodo di malattia, si tratta di una decisione amministrativa inidonea a fungere da *tertium comparationis*.

I rimettenti, infine, denunciano un'illegittima disparità di trattamento con riferimento alla disciplina prevista per il personale dell'ENEL dal d. P. R. 17 marzo 1965, n. 145 (Disciplina dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie e del trattamento economico di maternità per il personale dipendente dall'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica - ENEL). Questo stabilisce che l'ENEL è tenuto a corrispondere al personale dipendente direttamente a proprio carico il trattamento economico di malattia (art. 1, secondo comma) e che per tale motivo il contributo di malattia dovuto dall'ente è ridotto dell'1,25 per cento della retribuzione.

Il raffronto con l'ENEL non è però pertinente perché, contrariamente alle imprese parti nei giudizi *a quibus*, l'ENEL corrisponde al proprio personale il trattamento di malattia, non in virtù di una propria libera scelta negoziale, ma di un obbligo imposto dall'ordinamento. Le due fattispecie non sono dunque comparabili. In ogni caso, dal fatto che un solo datore di lavoro tra i tanti soggetti al versamento dei contributi di malattia goda di un trattamento di favore non può conseguire la caducazione della regola generale che prevede l'obbligo di versare i contributi di malattia anche nel caso in cui si paga la retribuzione.

Passando all'art. 38 Cost., il Tribunale di Bolzano sostiene che tale norma sarebbe violata perché essa si preoccupa unicamente di assicurare al lavoratore mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita in caso di malattia (esigenze nella fattispecie soddisfatte con l'erogazione della retribuzione), senza nulla disporre in ordine ai mezzi con i quali tale obiettivo deve essere perseguito e, in particolare, senza derogare al fondamentale principio sinallagmatico in tema di assicurazioni secondo il quale queste presuppongono necessariamente l'esistenza di un rischio.

Anche sotto questo profilo la questione non è fondata. L'art. 38 Cost. prevede che ai lavoratori siano garantiti mezzi adeguati di sostentamento al verificarsi di determinati eventi fonti di bisogno; come riconosce lo stesso rimettente, da esso non è possibile ricavare specifiche indicazioni circa la conformazione dell'obbligazione contributiva.

Non sono fondate neppure le censure formulate con riferimento all'art. 41 della Costituzione.

In particolare, il Tribunale di Bolzano denuncia che l'art. 9 della legge n. 138 del 1943 e l'art. 31, comma 5, della legge n. 41 del 1986, imponendo il pagamento del contributo solamente ad alcune imprese, porrebbero un ingiustificato ostacolo al pieno dispiegamento del principio della libertà di iniziativa economica privata. Tale censura non è fondata per gli stessi motivi già indicati a proposito della lamentata lesione dell'art. 3 della Costituzione.

Il Tribunale di Milano, invece, ritiene che l'art. 41 Cost. sarebbe violato, perché l'art. 9 della legge n. 138 del 1943 prevedrebbe, senza alcuna distinzione, un'imposizione contributiva in assenza di rischio tutelabile e di esigenza previdenziale da soddisfare. L'assunto non è esatto perché, nei casi in cui i datori di lavoro sono obbligati — per previsione di contratto collettivo — a corrispondere la retribuzione ai dipendenti in malattia, il rischio tutelabile e l'esigenza previdenziale non sono annullati, ma solamente ridotti. Infatti, è previsto che il diritto all'indennità di malattia permanga anche nei due mesi successivi alla cessazione o alla sospensione del rapporto di lavoro (si veda, ad esempio, l'art. 30 del contratto collettivo nazionale per la disciplina del trattamento mutualistico di malattia degli operai dell'industria del 3 gennaio 1939, richiamato dall'art. 6, quarto comma, della legge n. 138 del 1943, e tuttora vigente secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità). Ciò significa che il dipendente di un datore di lavoro contrattualmente obbligato a corrispondere la retribuzione anche durante la malattia, il quale si ammali nei due mesi successivi al suo licenziamento, non può pretendere la retribuzione dal suo ormai ex datore di lavoro ed ha diritto, invece, al pagamento dell'indennità di malattia da parte dell'INPS.

Il Tribunale di Bologna sostiene poi, che l'art. 41 Cost. sarebbe leso dall'art. 9 della legge n. 138 del 1943, perché quest'ultimo pone a carico dei datori di lavoro obblighi contributivi sproporzionati rispetto al fine di assicurare ai lavoratori mezzi adeguati alle loro esigenze in caso di infortunio e malattia, rendendo il costo del lavoro più gravoso per tali imprese, rispetto a quelle che non abbiano assunto contrattualmente alcun impegno di far fronte alle medesime situazioni di rischio. La censura non è fondata perché il pregiudizio alla libertà di iniziativa economica che è denunciato è la conseguenza di una libera scelta assunta in sede negoziale dai datori di lavoro (e, cioè, proprio dell'esercizio della predetta libertà di iniziativa economica).

Quanto all'art. 53 Cost., il Tribunale di Milano sostiene che, se si dovesse ritenere che il principio di solidarietà valga ad escludere il nesso sinallagmatico tra contribuzione e prestazione, ci si troverebbe di fronte ad un vero e proprio tributo, in relazione al quale dovrebbe operare il principio della capacità contributiva, del tutto estraneo al pagamento del contributo di malattia così come preteso dall'INPS. Neppure tale censura è fondata, perché il nesso sinallagmatico non è annullato neppure nel caso in cui il datore di lavoro sia obbligato a corrispondere la retribuzione ai dipendenti in malattia, essendo esso semplicemente attenuato, e pertanto il contributo in oggetto non ha alcuna attinenza con l'imposizione tributaria, della quale peraltro difettano i requisiti (doverosità della prestazione e collegamento di questa alla pubblica spesa, con riferimento ad un presupposto economicamente rilevante).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

1) *dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge 11 gennaio 1943, n. 138 (Costituzione dell'Ente «Mutualità fascista - Istituto per l'assistenza di malattia ai lavoratori»), degli artt. 1 e 2 del decreto legislativo luogotenenziale 2 aprile 1946, n. 142 (Disciplina provvisoria del carico contributivo per le varie forme di previdenza e di assistenza sociale), dell'art. 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 31 ottobre 1947, n. 1304 (Trattamento di malattia dei lavoratori del commercio, del credito, dell'assicurazione e dei servizi tributari appaltati), dell'art. 74 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) e dell'art. 14 della legge 23 aprile 1981, n. 155 (Adeguamento delle strutture e delle procedure per la liquidazione urgente delle pensioni e per i trattamenti di disoccupazione, e misure urgenti in materia previdenziale e pensionistica), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 38, 41 e 53 della Costituzione, dai Tribunali di Bolzano, Milano e Bologna con le ordinanze in epigrafe;*

2) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge n. 138 del 1943, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 38, 41 e 53 della Costituzione, dai Tribunali di Bolzano, Milano e Bologna con le ordinanze in epigrafe;*

3) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 31 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 1986), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 38, 41 e 53 della Costituzione, dal Tribunale di Bolzano con le ordinanze n. 427 e n. 428 del 2007 in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2008.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* MAZZELLA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 marzo 2008.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 48

Ordinanza 25 febbraio - 4 marzo 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Misure di prevenzione - Sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno con conseguente revoca della patente di guida da parte del prefetto - Omessa previsione della competenza del giudice della prevenzione ad emettere un provvedimento che consenta di conservare la patente al fine di proseguire l'attività lavorativa - Denunciata irragionevolezza nonché violazione dei diritti al lavoro e alla salute e dei principi relativi alla tutela della famiglia ed ai doveri genitoriali - Questioni aventi ad oggetto norme che hanno assunto natura regolamentare a seguito di delegificazione o comunque non pertinenti alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità.**

- D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, artt. 120, 128 e 130, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, artt. 3, 4, 29, 32 e 35.

**Misure di prevenzione - Sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno con conseguente revoca della patente di guida da parte del prefetto - Omessa previsione della competenza del giudice della prevenzione ad escludere la decadenza dalla patente di guida quando, per effetto della stessa, verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento o verrebbe leso il diritto di lasciare il comune di residenza per gravi motivi di salute - Denunciata irragionevolezza nonché violazione dei diritti al lavoro e alla salute e dei principi relativi alla tutela della famiglia ed ai doveri genitoriali - Esclusione - Manifesta infondatezza delle questioni.**

- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 7-*bis*; legge 31 maggio 1965, n. 575, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 4, 29, 32 e 35.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 7-*bis* della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità); dell'articolo 10, comma 5, della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia); e degli articoli 120, 128 e 130, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promossi con n. 3 ordinanze del 21 novembre 2006 dal Tribunale ordinario di S. Maria Capua Vetere rispettivamente iscritte ai nn. 397, 398 e 500 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 22 e 26, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2007.

Udito nella Camera di consiglio del 30 gennaio 2008 il giudice relatore Ugo De Siervo.

Ritenuto che con ordinanza del 21 novembre 2006, pervenuta a questa Corte il 14 febbraio 2007 (reg. ord. n. 397 del 2007), il Tribunale ordinario di S. Maria Capua Vetere, sezione per l'applicazione delle misure di prevenzione, ha sollevato (in via incidentale) questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7-*bis* della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità); dell'art. 10, comma 5, della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia); del combinato disposto degli artt. 120, 128 e 130, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), in riferimento agli artt. 3, 4, 29 e 35 della Costituzione;

che il rimettente premette di essere chiamato a deliberare l'istanza con cui un soggetto, sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno, ne chiede la sospensione, al fine di proseguire nella propria attività lavorativa di autista;

che, per effetto dell'applicazione della misura di prevenzione, la patente di guida del prevenuto è stata revocata dal Prefetto, ai sensi dell'art. 120 del d.lgs. n. 285 del 1992;

che il giudice *a quo*, qualificando l'istanza quale «richiesta volta ad ottenere dal collegio un provvedimento che consenta di conservare la patente», osserva che essa dovrebbe venir dichiarata inammissibile, posto che «non esiste alcuna competenza del giudice della prevenzione sul punto»;

che l'assetto normativo censurato e denunciato suscita dubbi di legittimità costituzionale nel Tribunale rimettente, nella parte in cui (esso) preclude al giudice delle misure di prevenzione di apprezzare l'incidenza della revoca della patente di guida sul piano della tutela «dei diritti costituzionalmente garantiti» al prevenuto, al fine di «sindacarla», «escluderla», o comunque di «autorizzare, in presenza di gravi e comprovati motivi connessi all'esercizio di attività lavorativa, il sottoposto alla guida di un veicolo, al fine di recarsi in un luogo determinato fuori del comune di residenza o di dimora abituale»;

che il rimettente denuncia la violazione dell'art. 3 della Costituzione, «con particolare riferimento alla norma contenuta nell'art. 10, comma 5, della legge n. 575 del 1965»;

che tale ultima disposizione stabilisce che le decadenze dalle licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, abilitazioni ed erogazioni ivi indicate, e conseguenti all'applicazione di misure di prevenzione, possano essere escluse dal giudice, quando per effetto di esse verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla sua famiglia;

che si tratterebbe, secondo il rimettente, di un assetto normativo analogo a quello concernente la revoca della patente, sicché sarebbe irragionevole negare per tale ultimo caso soltanto «la possibilità di intervenire» del giudice della prevenzione, al fine di «escludere tali conseguenze» «in presenza di situazioni straordinarie tali da determinare una lesione inevitabile di diritti costituzionalmente tutelati»;

che un ulteriore profilo di incostituzionalità viene ravvisato dal giudice *a quo*, sempre in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nell'art. 7-*bis* della legge n. 1423 del 1956, che consente al giudice di autorizzare colui che sia sottoposto alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno a lasciare il comune di residenza o dimora abituale per gravi e comprovati motivi di salute, ai fini degli accertamenti sanitari e delle cure indispensabili;

che a fronte di ciò, secondo il rimettente, «l'impossibilità del sottoposto di condurre un veicolo non può che incidere negativamente sul contenuto di tale autorizzazione, rendendola in alcuni casi del tutto inattuabile»;

che sarebbero poi violati gli artt. 4 e 35 della Costituzione, giacché la revoca della patente «impedisce sovente al sottoposto di svolgere qualsiasi attività professionale che richieda l'abilitazione alla guida, ovvero anche solo la necessità di spostarsi celermente da un luogo all'altro»;

che, per effetto di ciò, si sacrificerebbe altresì il «diritto-dovere di provvedere adeguatamente al mantenimento del nucleo familiare e all'educazione dei figli», in violazione, secondo il rimettente, dell'art. 29 della Costituzione;

che con distinta ordinanza del 21 novembre 2006, pervenuta a questa Corte il 14 febbraio 2007 (reg. ord. n. 398 del 2007), il medesimo rimettente ha sollevato (in via incidentale) analoghe questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7-*bis* della legge 27 dicembre 1956, n. 1423; 10, comma 5, della legge 31 maggio 1965, n. 575; e del combinato disposto degli artt. 120, 128 e 130, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in riferimento agli artt. 3, 4, 29, 32 e 35 della Costituzione;

che il rimettente, premesso di dover deliberare l'istanza con cui un soggetto, sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno, ha chiesto di «ottenere il rinnovo della sua patente di guida scaduta di validità», osserva che a tale rinnovo osta la sopraggiunta applicazione della misura di prevenzione, benché il prevenuto sia invalido civile, impedito nella deambulazione;

che l'assetto normativo denunciato pare al giudice *a quo* contrastare con gli artt. 3, 4, 29 e 35 della Costituzione, per le medesime ragioni, e sotto i medesimi profili, già evidenziati nella precedente ordinanza di rimessione;

che, inoltre, (ne) viene dedotto il contrasto di detto assetto normativo anche con l'art. 32 della Costituzione, poiché il prevenuto sarebbe privato della facoltà di muoversi autonomamente in caso di emergenza medica, ovvero sarebbe costretto a deambulare, con il rischio di aggravare il proprio «quadro clinico»;



che con altra ordinanza del 21 novembre 2006, pervenuta a questa Corte il 14 febbraio 2007 (reg. ord. n. 500 del 2007), il medesimo giudice *a quo* ha sollevato (in via incidentale) analoghe questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7-*bis* della legge 27 dicembre 1956, n. 1423; 10, comma 5, della legge 31 maggio 1965, n. 575; e del combinato disposto degli artt. 120, 128 e 130, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in riferimento agli artt. 3, 4, 29, 32 e 35 della Costituzione;

che il rimettente premette di dover deliberare l'istanza con cui un soggetto ha chiesto di essere autorizzato alla guida della propria autovettura al fine di circolare nel proprio comune di residenza, benché sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno e per tale ragione privato della patente di guida tramite revoca del titolo;

che il prevenuto, aggiunge il rimettente, è invalido e deve prendersi cura di un figlio a propria volta affetto da grave disabilità;

che l'assetto normativo denunciato, precludendo al giudice *a quo* l'adozione del provvedimento richiesto, viene denunciato per i medesimi profili e con i medesimi argomenti già sviluppati con la ordinanza di rinvio di cui al reg. ord. n. 398 del 2007.

Considerato che il Tribunale ordinario di S. Maria Capua Vetere, sezione per l'applicazione delle misure di prevenzione, ha sollevato con tre distinte ordinanze questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7-*bis* della legge 27 dicembre 1956, n. 1423; dell'art. 10, comma 5, della legge 31 maggio 1965, n. 575; e del combinato disposto degli artt. 120, 128 e 130, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in riferimento agli artt. 3, 4, 29, 32 e 35 della Costituzione;

che le questioni sono analoghe e possono pertanto essere riunite, ai fini di una decisione congiunta;

che, a parere del rimettente, sarebbe irragionevolmente lesivo dei diritti alla salute, al lavoro e al mantenimento del nucleo familiare il difetto, desunto dalla normativa impugnata, di ogni competenza del giudice delle misure di prevenzione in ordine agli effetti della revoca della patente di guida al soggetto che vi è sottoposto, disposta dal Prefetto ai sensi dell'art. 120 del codice della strada;

che il rimettente denuncia a questa Corte gli artt. 120, 128 e 130, comma 1, lettera *b*), del codice della strada, senza avvedersi che tali disposizioni, nel testo introdotto dall'art. 5 del d.P.R. 19 aprile 1994, n. 575 (Regolamento recante la disciplina dei procedimenti per il rilascio e la duplicazione della patente di guida di veicoli), hanno assunto natura regolamentare, in tal modo sottraendosi al controllo incidentale di costituzionalità vertente su atti aventi forza di legge (tra le molte, ordinanza n. 401 del 2006);

che l'art. 130, comma 1, lettera *b*), del codice della strada viene censurato nel testo antecedente all'entrata in vigore del d.P.R. n. 575 del 1994, posto che ad oggi esso non reca alcuna previsione in ordine alla revoca della patente di guida per difetto dei requisiti morali previsti dall'art. 120 dello stesso codice;

che il rimettente non spende motivazione alcuna, per escludere l'effetto di delegificazione determinato dal d.P.R. n. 575 del 1994;

che manifestamente priva di rilevanza è altresì la questione relativa all'art. 128 del medesimo codice, concernente la «revisione della patente»;

che le questioni relative a tali disposizioni del codice della strada sono pertanto manifestamente inammissibili;

che, per altro verso, non può non osservarsi che la revoca della patente di guida è provvedimento del prefetto estraneo al contenuto prescrittivo delle misure di prevenzione, sicché non appare manifestamente irragionevole che il giudice competente per tali misure preventive non abbia alcun titolo per intervenire sugli effetti di detto provvedimento amministrativo;

che questa Corte ha infatti già giudicato manifestamente inammissibili analoghe questioni sollevate da un magistrato di sorveglianza in riferimento all'art. 4 della Costituzione, nell'ambito del sistema delle misure di sicurezza, osservando che l'attribuzione a tale giudice di un «potere nuovo» avrebbe comportato «una serie di valutazioni che, sia nell'*an* che nel *quomodo*, sono squisitamente discrezionali comportando la scelta fra soluzioni nessuna delle quali costituzionalmente imposta» (ordinanze n. 293 del 1998, n. 253 del 1995; in precedenza, sentenza n. 109 del 1983);

che tali considerazioni valgono a rendere manifestamente infondati i dubbi di costituzionalità espressi dal rimettente in relazione agli artt. 7-*bis* della legge n. 1423 del 1956 e 10, comma 5, della legge n. 575 del 1965, anche a voler trascurare che tali disposizioni paiono invocate dal giudice *a quo* quali *tertia comparationis*, piuttosto che quali norme oggetto di autonome questioni di legittimità costituzionale;

che, in particolare, è del tutto evidente come la competenza del giudice delle misure di prevenzione ad escluderne taluni effetti di decadenza, stabilita dall'art. 10, comma 5, della legge n. 575 del 1965, si inserisca nel governo del sistema delle misure medesime, alle quali è invece estranea la revoca della patente di guida;

che, quanto all'art. 7-*bis* della legge n. 1423 del 1956, è sufficiente aggiungere che un eventuale provvedimento giurisdizionale di reintegro nella disponibilità della patente di guida non si concilierebbe neppure con il carattere eccezionale e temporaneo dell'autorizzazione ivi prevista ad allontanarsi, per motivi di salute, dal comune di residenza o dimora abituale, della quale ci si potrà ben valere servendosi del trasporto pubblico;

che, peraltro, l'art. 32 della Costituzione «non può dirsi violato per il verificarsi di particolari condizioni che conseguono naturalmente alle restrizioni della sfera giuridica disposte a carico dei soggetti» sottoposti a misure di prevenzione (sentenza n. 75 del 1966);

che, per tali ragioni, le questioni di costituzionalità vertenti sugli artt. 7-*bis* della legge n. 1423 del 1956 e 10, comma 5, della legge n. 575 del 1965 sono manifestamente infondate.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

*Dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 120, 128 e 130, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 4, 29, 32 e 35 della Costituzione, dal Tribunale di S. Maria Capua Vetere con le ordinanze indicate in epigrafe;*

*Dichiara manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7-*bis* della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica incolumità), e 10, comma 5, della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 4, 29, 32 e 35 della Costituzione, dal Tribunale di S. Maria Capua Vetere con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2008.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 marzo 2008.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 49

Ordinanza 25 febbraio - 4 marzo 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati militari - Diffamazione militare - Possibilità per il colpevole di provare, a sua discolpa, la verità o notorietà dei fatti attribuiti alla persona offesa - Mancata previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento rispetto ai soggetti imputati dell'analogo reato comune - Omessa descrizione del caso concreto, impossibilità di vagliare l'applicabilità della norma al caso dedotto e conseguente carenza di motivazione in ordine alla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.**

- Cod. pen. mil. di pace, art. 227.
- Costituzione, art. 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 227 del codice penale militare di pace, promosso con ordinanza dell'11 ottobre 2005 dal Tribunale militare di Palermo nel procedimento penale a carico di C. C., iscritta al n. 19 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2006.

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

Udito nella Camera di consiglio del 30 gennaio 2008 il giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che il Tribunale militare di Palermo, con ordinanza dell'11 ottobre 2005, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 227 del codice penale militare di pace nella parte in cui non prevede, per il delitto di diffamazione militare, una causa di non punibilità analoga a quella della prova liberatoria prevista dall'art. 596, quarto comma, del codice penale per il corrispondente delitto di diffamazione «ordinaria»;

che il rimettente, quanto al fatto, riferisce unicamente che l'imputato Maresciallo dei carabinieri C.C. è stato tratto a giudizio per rispondere del reato di diffamazione militare aggravata in quanto avrebbe inviato a diverse autorità un esposto dal contenuto lesivo della reputazione del Brigadiere dei carabinieri F.M., anche mediante l'attribuzione di fatti determinati;

che il collegio rimettente precisa che all'udienza del 5 ottobre 2005 la difesa dell'imputato ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 227 del codice penale militare di pace, in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui, a differenza dell'art. 596, terzo e quarto comma, cod. pen. non prevede la possibilità di provare i fatti attribuiti;

che il rimettente compie una ricognizione dei dati normativi vigenti nella quale evidenzia, in primo luogo, che l'art. 596 cod. pen., pur escludendo in via generale la prova liberatoria (primo comma), la ammette nelle limitate ipotesi contemplate nei commi secondo e terzo, prevedendo inoltre (quarto comma) che, una volta provata la verità del fatto, l'autore dell'imputazione non è più punibile;

che tale causa di non punibilità è, invece, del tutto ignota al codice penale militare di pace, che non contiene alcuna norma analoga;

che anche il «codice Rocco», in origine, «non prevedeva la possibilità della prova liberatoria, ma solo quella — eventuale — del deferimento a un giuri d'onore del giudizio sulla verità del fatto»;

che, con il decreto legislativo luogotenenziale 14 settembre 1944, n. 288 (Provvedimenti relativi alla riforma della legislazione penale), venne introdotta la modifica dell'art. 596 cod. pen. nei termini tutt'oggi in vigore, senza però prevedere una corrispondente disciplina per le fattispecie militari;

che, in tal modo, il trattamento penalistico, pressoché identico quanto alla morfologia complessiva delle due figure criminose di ingiuria e diffamazione, ha finito per diversificarsi profondamente in tema di cause di non punibilità;

che l'attuale disarmonia, a parere del collegio rimettente, «non appare comprensibile sotto il profilo della ragionevolezza, non essendo possibile individuare alcun valido motivo della perdurante sperequazione; e per ciò stesso appare ingiustificata ex art. 3 Cost., poiché finisce per trattare la posizione dei militari imputati di ingiuria e diffamazione in modo pesantemente diverso da quello previsto per i non appartenenti alle forze armate imputati di illeciti del tutto analoghi»;

che il Tribunale militare di Palermo, con riferimento alla rilevanza della questione, sottolinea che l'esito del procedimento sarebbe ben diverso ammettendosi o negandosi la possibilità della prova liberatoria: poiché in un caso si potrebbe pervenire a una pronuncia favorevole all'imputato nei termini previsti dall'art. 596, quarto comma, cod. pen. e, nell'altro, ad una soluzione di segno contrario;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto alla Corte di dichiarare la questione inammissibile o infondata.

Considerato che il Tribunale militare di Palermo, con ordinanza del 5 ottobre 2005, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 227 del codice penale militare di pace, nella parte in cui non prevede per il delitto di diffamazione militare una causa di non punibilità analoga a quella della prova liberatoria prevista dall'art. 596, comma quarto, del codice penale per il corrispondente delitto di diffamazione «ordinaria»;

che, secondo il rimettente, l'esclusione della prova liberatoria per il delitto di diffamazione militare è in contrasto con il principio di ragionevolezza in quanto non vi è alcuna ragione giustificatrice del diverso trattamento dei militari imputati di ingiuria e diffamazione rispetto ai non appartenenti alle forze armate imputati di illeciti del tutto analoghi;

che la questione è manifestamente inammissibile;

che il rimettente omette del tutto la descrizione del caso concreto sottoposto al suo esame rendendo in tal modo impossibile ogni valutazione circa la rilevanza della questione;

che, in particolare, il Tribunale militare non riporta il capo d'imputazione, né indica alcuna circostanza di fatto relativa alla vicenda del giudizio *a quo*;

che l'incertezza sulla vicenda processuale si riflette anche sulla stessa applicabilità della norma evocata, in quanto l'art. 596 cod. pen., dopo aver stabilito, al primo comma, il principio secondo il quale il colpevole dei delitti di ingiuria e diffamazione non è ammesso a provare a sua discolpa la verità o la notorietà del fatto attribuito alla persona offesa, prevede, al terzo comma, le relative eccezioni;

che il rimettente non indica quale delle tre ipotesi previste dall'art. 596, terzo comma, cod. pen. ricorra nel caso di specie, ovvero: se la persona offesa sia un pubblico ufficiale ed il fatto a lui attribuito si riferisca all'esercizio delle sue funzioni; se per il fatto attribuito alla persona offesa penda contro di essa un procedimento penale; se la persona offesa abbia chiesto formalmente l'accertamento della verità o della falsità del fatto attribuitole;

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'insufficiente descrizione della fattispecie, poiché impedisce di vagliare l'effettiva applicabilità della norma ai casi dedotti, si risolve in carente motivazione sulla rilevanza della questione, determinandone, conseguentemente, la manifesta inammissibilità (tra le ultime, ordinanze n. 45 e n. 31 del 2007);

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 227 del codice penale militare di pace sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale militare di Palermo con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2008.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* NAPOLITANO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 marzo 2008.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 50

Sentenza 27 febbraio - 7 marzo 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorsi delle Regioni Veneto e Lombardia - Impugnazione di numerose disposizioni della legge finanziaria 2007 - Trattazione separata delle questioni relative all'art. 1, commi 389, 635, 1250, 1251, 1252, 1261, 1267 e 1290 - Decisione sulle altre questioni riservata a separate pronunce.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 286, art. 1, commi 389, 635, 1250, 1251, 1252, 1261, 1267 e 1290.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Istituzione di Fondi con prescrizione di vincoli di destinazione di risorse finanziarie - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Censure generiche e non ridondanti in lesione delle competenze regionali - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 286, art. 1, commi 389, 635, 1250, 1251, 1252, 1261, 1267 e 1290.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Istituzione di Fondi con prescrizione di vincoli di destinazione di risorse finanziarie - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione, con riferimento all'art. 11, legge costituzionale n. 3 del 2001 - Inutilizzabilità, allo stato attuale, del metodo collaborativo previsto dall'evocato parametro - Inammissibilità della questione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 286, art. 1, commi 389, 635, 1250, 1251, 1252, 1261, 1267 e 1290.
- Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

**Disabile - Norme della legge finanziaria 2007 - Istituzione di un fondo ministeriale destinato all'erogazione di contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche negli esercizi commerciali - Apposizione di vincoli di destinazione nella materia dei servizi sociali, riconducibile alla competenza legislativa regionale residuale - Violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni - Illegittimità costituzionale.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 286, art. 1, comma 389.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 119.

**Istruzione - Norme della legge finanziaria 2007 - Scuole non statali - Incremento dello stanziamento di bilancio, da destinare prioritariamente alle scuole dell'infanzia - Indebita incidenza sulle funzioni amministrative, relative ai «contributi alle scuole non statali», già conferite alle Regioni dall'art. 138, comma 1, lettera e) del d.lgs. n. 112 del 1998 - Conseguente non consentito finanziamento vincolato in un ambito materiale di spettanza regionale - Violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni - Illegittimità costituzionale - Salvezza degli eventuali procedimenti in corso, anche se non esauriti, a garanzia della continuità di erogazione di finanziamenti inerenti a diritti fondamentali dei destinatari.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 286, art. 1, comma 635.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 119.

**Famiglia - Norme della legge finanziaria 2007 - Fondo per le politiche della famiglia - Incremento dello stanziamento di bilancio - Previsione dettagliata delle attività, delle iniziative e degli interventi sociali da sostenere - Disciplina incidente su materie di competenza legislativa statale e regionale - Necessità di applicare il principio di leale collaborazione attraverso l'operatività dell'intesa con la Conferenza unificata - Omessa previsione di tale strumento cooperativo nella determinazione ministeriale di distribuzione degli stanziamenti - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 286, art. 1, comma 1252, in riferimento ai commi 1250 e 1251.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

**Donna e pari opportunità - Norme della legge finanziaria 2007 - Incremento del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità - Ricorsi delle Regioni Veneto e Lombardia - Assenza di attitudine lesiva della disposizione censurata in ragione delle genericità del suo contenuto precettivo.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 286, art. 1, comma 1261.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

**Donna e pari opportunità - Norme della legge finanziaria 2007 - Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità - Destinazione di una quota al Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere e di una quota parte all'istituzione di un Osservatorio nazionale contro la violenza sessuale e di genere - Ricorsi delle Regioni Veneto e Lombardia - Destinazione di risorse ad interventi di competenza legislativa statale e regionale - Necessità di ricorrere a forma di leale collaborazione non potendosi comporre il concorso di competenze mediante l'applicazione del criterio della prevalenza - Mancata previsione dell'acquisizione del parere della Conferenza unificata prima dell'adozione del decreto ministeriale per la determinazione delle modalità di ripartizione delle risorse finanziarie - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 286, art. 1, comma 1261.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

**Straniero e apolide - Norme della legge finanziaria 2007 - Istituzione del Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati - Previsione di un piano per l'accoglienza degli alunni stranieri con utilizzo di mediatori culturali - Istituzione di un fondo ministeriale a destinazione vincolata per finalità di politica sociale inerenti ad ambiti materiali regionali - Violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione - Illegittimità costituzionale - Necessità di garantire la continuità di erogazione delle risorse finanziarie, con salvezza dei procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti, in ossequio ai principi di solidarietà sociale.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 286, art. 1, comma 1267.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 119.

**Famiglia - Norme della legge finanziaria 2007 - Fondo per le politiche della famiglia - Fondo per le politiche giovanili - Incremento dello stanziamento di bilancio - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata introduzione di norma statale disciplinante finanziamenti a destinazione vincolata nella materia delle politiche sociali di competenza legislativa regionale residuale - Denunciata lesione dell'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria della Regione - Disposizione dal contenuto precettivo generico, inidoneo a ledere gli evocati parametri - Inammissibilità della questione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 286, art. 1, comma 1290.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 389, 635, 1250, 1251, 1252, 1261, 1267 e 1290 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), promossi con ricorsi delle Regioni Veneto e Lombardia notificati il 23 e il 26 febbraio 2007, depositati in cancelleria il 1° e il 7 marzo successivi ed iscritti ai nn. 10 e 14 del registro ricorsi 2007.

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

Udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2008 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — la Regione Veneto, con ricorso (iscritto al n. 10 del reg. ric. 2007) notificato il 23 febbraio 2007 e depositato il successivo 1° marzo, ha promosso, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 389, 635, 1250, 1251, 1252, 1261, 1267 e 1290, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, come desumibile, in particolare, dagli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., nonché dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La ricorrente ha prospettato specifiche censure in ordine a ciascuno dei commi impugnati.

2. — L'art. 1, comma 389, della legge n. 296 del 2006 istituisce un Fondo, con una dotazione di 5 milioni di euro, «destinato all'erogazione di contributi ai gestori di attività commerciali per le spese documentate e documentabili sostenute entro il 31 dicembre 2007 per l'eliminazione delle barriere architettoniche nei locali aperti al pubblico» (detto termine è stato poi spostato al 31 dicembre 2008 dall'art. 4 del decreto-legge 31 dicembre 2007 n. 248, che reca «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria»).

La Regione Veneto assume che il contenuto della predetta norma attiene alla materia servizi sociali, nonché, per alcuni versi, alla materia commercio.

Poiché entrambi i suddetti ambiti materiali rientrano nella potestà legislativa residuale delle Regioni, lo Stato non potrebbe istituire e disciplinare, in questi settori, finanziamenti a destinazione vincolata, come la Corte costituzionale, più volte, ha avuto modo di affermare.

Né il Fondo in esame potrebbe essere qualificato come perequativo, senza vincoli di destinazione, o quale risorsa aggiuntiva o intervento speciale, ai sensi dell'art. 119, terzo e quinto comma, Cost.

La Regione ritiene, altresì, che la disposizione non potrebbe essere ricondotta alla materia determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

A sostegno di tale deduzione, la difesa regionale richiama la sentenza n. 423 del 2004, con la quale la Corte ha ritenuto che l'art. 3, comma 116, lettera *b*), della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004) — nel disporre che l'incremento della dotazione del Fondo nazionale per le politiche sociali doveva essere utilizzato anche per la finalità dell'abbattimento delle barriere architettoniche, di cui alla legge 9 gennaio 1989, n. 13 (Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati), — violasse la competenza regionale in materia di servizi sociali.

La norma impugnata, nel porre precisi vincoli di destinazione a risorse economiche in materie di competenza regionale, darebbe, quindi, luogo ad una lesione dell'autonomia finanziaria di spesa delle Regioni, e non sarebbe, dunque, conforme al nuovo modello di finanza regionale delineato dall'art. 119 della Costituzione.

A ciò conseguirebbe, secondo la Regione, anche la violazione dell'autonomia amministrativa regionale, come costituzionalmente garantita dall'art. 118 Cost.

3. — È stato, inoltre, oggetto di impugnazione il comma 635 del citato art. 1, il quale prevede che «al fine di dare il necessario sostegno alla funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione, a decorrere dall'anno 2007, gli stanziamenti, iscritti nelle unità previsionale di base "Scuole non statali" dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione, sono incrementati complessivamente di 100 milioni di euro, da destinare prioritariamente alle scuole dell'infanzia».

Secondo la ricorrente la norma in esame, per il suo contenuto dettagliato, inciderebbe, ledendola, sulla competenza regionale concorrente in materia di istruzione.

La stessa, nel contemplare un finanziamento a destinazione vincolata in una materia, come si è detto, concorrente, violerebbe anche l'art. 118 Cost. (si cita la sentenza n. 423 del 2004 della Corte costituzionale che, ad avviso della Regione, avrebbe dichiarato l'illegittimità costituzionale di una «norma analoga»).

In subordine, la Regione assume che il comma impugnato sarebbe lesivo del principio di leale collaborazione, come desumibile, in particolare, dagli artt. 5, 120, secondo comma, Cost. e dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001.

4. — I commi 1250, 1251, 1252, 1261 e 1290 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 sono esaminati e censurati unitariamente dalla Regione Veneto.

I commi 1250, 1251 e 1252 prevedono l'incremento del Fondo per le politiche della famiglia, e stabiliscono l'utilizzazione dello stesso per determinate finalità, demandando al Ministro delle politiche per la famiglia di ripartire, con proprio decreto, gli stanziamenti tra i diversi interventi previsti.

A sua volta, il comma 1261 del citato art. 1 dispone l'incremento del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, con la previsione della destinazione di una quota al Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere. Spetta al Ministro per i diritti e le pari opportunità, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, del lavoro e della previdenza sociale, della salute e delle politiche per la famiglia, stabilire i criteri di ripartizione del Fondo medesimo; quest'ultimo dovrà prevedere una quota da destinare all'istituzione di un Osservatorio nazionale contro la violenza sessuale e di genere e una quota da destinare al piano d'azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere.

Il comma 1290 stabilisce che l'autorizzazione di spesa di cui al comma 2 dell'articolo 19 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, relativo al Fondo per le politiche giovanili, è integrata di 120 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009.

La Regione ricorda come il suddetto art. 19 ha costituito oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte e richiama, altresì, a sostegno della lesività dei commi sopra citati, senza tuttavia esplicitarle nuovamente, le censure svolte in quella sede.

La ricorrente assume, infine, che i commi 1251, 1252, 1261 e 1290 devono essere riferiti alla materia politiche sociali, attribuita alla potestà legislativa residuale delle Regioni e che, pertanto, sarebbero violate, oltre la suddetta potestà legislativa, anche le relative autonomia amministrativa (art. 118 Cost.) e autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) della Regione.

5. — Il comma 1267 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, anch'esso impugnato, dispone l'istituzione presso il Ministero della solidarietà sociale del Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, per il quale è stanziata la somma di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009.

Il Fondo è, altresì, finalizzato alla realizzazione di un piano per l'accoglienza degli alunni stranieri, anche per favorire il rapporto scuola-famiglia, mediante l'utilizzo, per fini non didattici, di apposite figure professionali madrelingua quali mediatori culturali. Anche in questo caso, ad avviso della difesa regionale, si verte nella materia politiche sociali, con la conseguente violazione degli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost.

In subordine, comunque, la Regione osserva che, tenuto conto delle possibili interferenze tra la suddetta materia e le materie diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea (art. 117, secondo comma, lettera *a*) e immigrazione (art. 117, secondo comma, lettera *b*), attribuite alla potestà esclusiva dello Stato, vi sarebbe in ogni caso la lesione del principio di leale collaborazione, come desumibile dagli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., nonché dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001.

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

In primo luogo, la difesa dello Stato osserva che la previsione di cui all'art. 1, comma 389, della legge n. 296 del 2006 non è ascrivibile alle materie servizi sociali o commercio, quanto alla materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), e ai diritti inviolabili fondamentali, quali quelli di estrinsecazione della personalità, di solidarietà sociale, di eguaglianza sostanziale, di libertà personale e di circolazione, garantiti dagli artt. 2, 3, 13 e 16 Cost.

Sempre ai diritti fondamentali della persona, di cui agli artt. 2 e 3 Cost., con la conseguente competenza legislativa anche statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., dovrebbero essere ricondotti i commi 1250, 1251, 1252, 1261 e 1290.

L'Avvocatura dello Stato, con specifico riguardo al Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, rileva come lo stesso serva ad ottemperare agli impegni assunti in sede internazionale alla luce della piattaforma di azione adottata dalla IV Conferenza mondiale delle Nazioni Unite tenutasi a Pechino nel settembre 1995, nonché all'adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento comunitario.

Ad avviso del resistente, quindi, si è in presenza di competenze trasversali e di una concorrenza di competenze, alcune esclusive dello Stato, che, dunque, legittimerebbero l'emanazione delle norme impugate.

In ordine al Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce l'estraneità dello stesso alla materia delle politiche sociali, trattandosi, invece, di disposizione che deve essere riferita in via esclusiva, o comunque prevalente, alla materia immigrazione, di competenza dello Stato.



7. — Con ricorso (iscritto al n. 14 del reg. ric. 2007) notificato il 26 febbraio 2007 e depositato il successivo 7 marzo, la Regione Lombardia ha, anch'essa, promosso, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 389, 1252, 1261 e 1267, della legge n. 296 del 2006, assumendo la violazione degli artt. 117, 118, 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.), di buon andamento (art. 97 Cost.) e di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

La Regione premette come tutte le norme impugnate evidenzino l'inesistenza o il carattere del tutto marginale di un coinvolgimento della Regione medesima in materie di propria competenza, concorrente o residuale, con la conseguente violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost., oltre che dei principi di buon andamento dell'amministrazione e di ragionevolezza.

Ciò, in particolare modo, ove si consideri che la riforma del Titolo V della Costituzione ha determinato una stretta correlazione tra gli artt. 117 e 119 Cost., per cui le funzioni pubbliche relative a materie di competenza regionale debbono essere finanziate con le risorse alle quali fa riferimento l'art. 119, quarto comma, Cost.

Anche in ragione delle diverse pronunce della Corte costituzionale intervenute in materia, è del tutto evidente, sottolinea la ricorrente, che non risponde al novellato quadro costituzionale l'istituzione di Fondi statali in materie di competenza regionale.

8. — Con specifico riguardo all'art. 1, comma 389, della suddetta legge finanziaria, si rileva la mancanza di qualsivoglia coinvolgimento delle Regioni e comunque, da un lato l'operatività della norma nell'ambito dell'assistenza e dei servizi sociali, ricadente tra le materie di competenza residuale delle Regioni; dall'altro, l'impossibilità di considerare il Fondo come un intervento speciale di solidarietà.

9. — In ordine all'art. 1, comma 1252, la Regione osserva che, pur vertendosi nella materia politiche sociali, attribuita alla competenza legislativa della Regione, non sono previsti meccanismi di partecipazione di quest'ultima. La ricorrente ritiene che, in attesa dell'attuazione dell'art. 119 Cost., «non vi è alternativa – se non quella della dichiarazione di illegittimità “secca” del finanziamento – al coinvolgimento delle Regioni nella gestione del Fondo tramite un meccanismo di “intesa forte”».

10. — La lesione del principio di leale collaborazione, tenuto conto dell'ambito materiale in cui operano le norme impugnate, è prospettata anche in ordine all'art. 1, comma 1261, là dove si consideri il ruolo delle Regioni nella promozione delle pari opportunità, anche in ragione dei compiti alle stesse assegnati dal decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246), che rendono necessarie procedure concertative e di coordinamento delle politiche adottate a livello centrale con i soggetti regionali.

11. — Anche l'art. 1, comma 1267, secondo la prospettazione della Regione Lombardia, non riserverebbe nessuno spazio a forme di partecipazione e collaborazione nella determinazione degli interventi in un settore in cui le Regioni hanno indubbia competenza.

Quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera *b*), che attribuisce allo Stato la potestà legislativa esclusiva nella materia dell'immigrazione, infatti, non può non tenere conto delle competenze regionali che si possono desumere dal decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e, in particolare, dall'art. 2-*bis* e dall'art. 42. Il primo articolo richiamato prevede che faccia parte del Comitato per il coordinamento ed il monitoraggio anche il Presidente di una Regione o di una Provincia autonoma, designato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. L'art. 42, a sua volta, stabilisce che lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni, nell'ambito delle proprie competenze, favoriscano una serie di attività volte, tra l'altro, alla diffusione di ogni informazione utile al positivo inserimento degli stranieri nella società italiana.

12. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso e prospettando argomentazioni difensive analoghe a quelle prospettate in ordine all'impugnazione dei medesimi commi dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, promossa dalla Regione Veneto con il ricorso n. 10 del 2007.

13. — In data 29 gennaio 2008, la Regione Veneto ha depositato memoria con la quale, nel ribadire le difese svolte, ha osservato quanto di seguito, in sintesi, riportato.

La ricorrente prospetta alcune osservazioni in ordine alla sentenza n. 453 del 2007 — che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 del decreto-legge n. 223 del 2006 — e rileva che la stessa,

in uno con la sentenza n. 141 del 2007, avrebbe innovato la giurisprudenza della Corte costituzionale in ordine alla impugnazione delle norme che istituiscono Fondi a destinazione vincolata in materie rimesse alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, o residuale delle Regioni.

Secondo la citata pronuncia, deduce la Regione, le disposizioni normative statali che istituiscono Fondi vincolati, limitandosi ad indicare mere finalità di intervento nei settori di rispettiva competenza, non ledono le competenze regionali, poiché la lesione può «derivare non già dall'enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo così ampio e generico, bensì (eventualmente) dalle norme nelle quali quel proposito si concretizza, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi».

Ad avviso della difesa regionale, tale orientamento contrasterebbe con la precedente giurisprudenza costituzionale in materia di Fondi vincolati, già richiamata nel ricorso introduttivo.

Sul punto si osserva, altresì, che il termine di cui all'art. 127 Cost., necessariamente, determina l'impugnazione di una norma anche prima che la stessa abbia avuto attuazione.

Passando all'esame delle singole disposizioni censurate, nel controdedurre alle prospettazioni difensive dell'Avvocatura generale dello Stato, la Regione espone alcune osservazioni in relazione a ciascuna di esse.

L'art. 1, comma 389, non determinerebbe alcun livello essenziale di prestazione, ma si limiterebbe a prevedere somme a destinazione vincolata.

L'art. 1, comma 635, a sua volta, non potrebbe essere ricondotto nell'ambito delle norme generali dell'istruzione.

In ordine ai commi 1250, 1251 e 1252, 1261, 1290 del medesimo art. 1, in considerazione della relazione degli stessi con l'art. 19 del decreto-legge n. 223 del 2006, la Regione basa la propria difesa sul contenuto della sentenza n. 453 del 2007, osservando come detta decisione dovrebbe determinare una pronuncia di illegittimità costituzionale delle norme impugnate.

Il comma 1267 dell'art. 1, infine, atterrebbe all'ambito delle politiche sociali e non alla materia immigrazione.

14. — Anche la Regione Lombardia, in data 30 gennaio 2008, ha depositato memoria con la quale ha dedotto quanto segue.

La ricorrente, con riguardo al Fondo di cui all'art. 1, comma 389, della legge 296 del 2006, deduce, in particolare, come non sia stato ancora adottato il decreto per l'attribuzione dei contributi, ed anzi, che il termine previsto dalla norma sia slittato al 31 dicembre 2008 per effetto del decreto-legge n. 248 del 2007.

In merito al Fondo di cui al comma 1252 dell'art. 1, la ricorrente deduce che alla ripartizione del Fondo si è provveduto con il decreto del Ministro delle politiche per la famiglia 2 luglio 2007 (Ripartizione degli stanziamenti del Fondo delle politiche per la famiglia, ai sensi dell'articolo 1, comma 1252, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), vista l'intesa sancita in sede di Conferenza unificata.

Tuttavia, ciò non priverebbe di fondamento la questione di costituzionalità, in quanto la norma in questione, affidando ad un provvedimento unilaterale del Ministro delle politiche per la famiglia la ripartizione degli stanziamenti del Fondo, nulla dispone in ordine alla necessità di assicurare, attraverso un meccanismo di «intesa forte», il necessario coinvolgimento delle Regioni.

Esaminando il comma 1261, la Regione rileva che, analogamente, non è previsto alcun coinvolgimento delle Regioni nella gestione degli stanziamenti, con grave lesione del generale principio di leale collaborazione. E' richiamato, altresì, l'art. 117, settimo comma, Cost., che attribuisce alle leggi regionali il compito di rimuovere ogni ostacolo alla piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica, nonché di promuovere la parità di accesso alle cariche elettive.

Infine, rispetto all'art. 1, comma 1267, la difesa regionale rileva come l'art. 2, comma 536, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), ha incrementato il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati in misura di 50 milioni di euro per l'anno 2008.

La norma impugnata, come già dedotto nel ricorso introduttivo del giudizio di costituzionalità, appare illegittima in quanto, benché si verta in materia di competenza regionale, non prevede alcuna forma di partecipazione delle Regioni.

Da ultimo la Regione richiama la sentenza n. 156 del 2006, con la quale la Corte costituzionale ha affermato che misure di sostegno per i minori stranieri non accompagnati, avendo ad oggetto un'attività di assistenza, rientrano nelle attribuzioni regionali.

*Considerato in diritto*

1. — Con ricorso notificato il 23 febbraio 2007 e depositato il successivo 1° marzo, la Regione Veneto ha promosso, insieme con altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 389, 635, 1250, 1251, 1252, 1261, 1267 e 1290, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007), per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni come desumibile, in particolare, dagli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La Regione Lombardia, con ricorso notificato il 26 febbraio 2007 e depositato il successivo 7 marzo, ha, invece, impugnato soltanto i commi 389, 1252, 1261 e 1267 dello stesso art. 1, deducendo la violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché dei principi di leale collaborazione (art. 120 Cost.), di buon andamento (art. 97 Cost.) e di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

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

2. — Le disposizioni impugnate prevedono l'erogazione di risorse finanziarie per l'espletamento di compiti che le ricorrenti considerano afferenti ad ambiti materiali di pertinenza regionale.

2.1. — Ai fini della disamina delle questioni prospettate, appare opportuno illustrare, in via preliminare, il contenuto delle singole norme censurate.

Il comma 389 del citato art. 1, allo scopo di «incentivare l'abbattimento delle barriere architettoniche negli esercizi commerciali», prevede la istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico di un Fondo con una dotazione di 5 milioni di euro «destinato all'erogazione di contributi ai gestori di attività commerciali per le spese documentate e documentabili sostenute entro il 31 dicembre 2007 per l'eliminazione delle barriere architettoniche nei locali aperti al pubblico». Tale scadenza è stata prorogata al 31 dicembre 2008 dall'art. 4 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria).

La norma stabilisce, inoltre, che entro settanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge «il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, adottato d'intesa con i Ministri dello sviluppo economico e della solidarietà sociale, definisce modalità, limiti e criteri per l'attribuzione dei contributi di cui al presente comma».

Il successivo comma 635 prevede, a sua volta, che, «al fine di dare il necessario sostegno alla funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione, a decorrere dall'anno 2007, gli stanziamenti, iscritti nelle unità previsionali di base Scuole non statali dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione, sono incrementati complessivamente di 100 milioni di euro, da destinare prioritariamente alle scuole dell'infanzia».

I commi 1250, 1251 e 1252, da un lato, incrementano il Fondo per le politiche della famiglia di cui all'art. 19, comma 1, 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, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248; dall'altro, stabiliscono le finalità e le modalità di ripartizione delle somme stanziare.

Il comma 1261 prevede che il Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, di cui all'articolo 19, comma 3, del citato decreto-legge n. 223 del 2006 «è incrementato di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, di cui una quota per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, da destinare al Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere». La medesima disposizione stabilisce, inoltre, che «il Ministro per i diritti e le pari opportunità, con decreto emanato di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, del lavoro e della previdenza sociale, della salute e delle politiche per la famiglia, stabilisce i criteri di ripartizione del Fondo, che dovrà prevedere una quota parte da destinare all'istituzione di un Osservatorio nazionale contro la violenza sessuale e di genere e una quota parte da destinare al piano d'azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere».

Il comma 1267 istituisce, poi, presso il Ministero della solidarietà sociale, un Fondo, a cui è assegnata la somma di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, finalizzato a «favorire l'inclusione sociale dei migranti e dei loro familiari». Tale Fondo persegue, altresì, lo scopo di realizzare «un piano per l'accoglienza degli alunni stranieri, anche per favorire il rapporto scuola-famiglia, mediante l'utilizzo per fini non didattici di apposite figure professionali madrelingua quali mediatori culturali».

Infine, il comma 1290 dispone l'integrazione di 120 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 2 dell'articolo 19 del decreto-legge n. 223 del 2006.

3. — Come emerge dalla lettura delle disposizioni censurate, questa Corte è chiamata nuovamente a pronunciarsi su questioni di legittimità costituzionale relative all'istituzione di Fondi statali e ai vincoli di destinazione di risorse finanziarie.

Al riguardo, deve essere ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha più volte sottolineato come, nella perdurante mancata attuazione dell'art. 119 della Costituzione, tale disposizione pone comunque precisi limiti al legislatore statale nella disciplina delle modalità di finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie. Non sono, infatti, consentiti finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza regionale residuale ovvero concorrente, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza (sentenza n. 423 del 2004; nello stesso senso, tra le altre, sentenze nn. 77 e 51 del 2005). La Corte ha, inoltre, puntualizzato che le funzioni attribuite alle Regioni «ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione» (sentenza n. 423 del 2004, punto 7.6. del Considerato in diritto).

È necessario, inoltre, aggiungere che la disciplina di Fondi vincolati, che ha normalmente anche un contenuto dettagliato, in ambiti materiali di pertinenza regionale si pone pure in contrasto con il sistema di riparto delle competenze normative delineato dall'art. 117 della Costituzione.

4. — Chiarito ciò, prima di analizzare le specifiche censure formulate dalle Regioni ricorrenti, devono essere prese in esame le argomentazioni addotte dalla Avvocatura generale dello Stato a sostegno della competenza statale alla adozione delle norme impugnate.

Innanzitutto, non può ritenersi fondato il rilievo secondo cui le suddette norme rinverrebbero un autonomo titolo di legittimazione nella competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.). Questa Corte ha, infatti, più volte avuto modo di affermare che l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di genericità, a tutti gli aventi diritto (tra le tante, le sentenze n. 387 del 2007 e n. 248 del 2006). Le norme in esame, invece, non determinando alcun livello di prestazione, ma prevedendo soltanto meri finanziamenti di spesa, non potrebbero giammai rinvenire la propria legittimazione nel titolo di competenza in esame (sentenza n. 423 del 2004, punto 7.3.1. del Considerato in diritto).

Allo stesso modo, non può ritenersi pertinente il rilievo della difesa dello Stato secondo cui le disposizioni censurate, contemplando diritti fondamentali *ex artt.* 2, 3, 13 e 16 Cost., sarebbero, per ciò stesso, riconducibili ad ambiti materiali di spettanza statale. I suddetti diritti, di natura costituzionale, non rappresentano, infatti, una materia in senso tecnico, come tale riconducibile ad una specifica competenza dello Stato o delle Regioni, ma costituiscono situazioni soggettive le quali possono eventualmente inerire ad ambiti materiali contemplati dall'art. 117, nei commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione.

Infine, privo di pregio è l'assunto dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui sussisterebbero obblighi internazionali e comunitari che imporrebbero una diretta attuazione degli stessi soltanto da parte del legislatore statale. A prescindere dalla effettiva esistenza di siffatti obblighi, sul punto è agevole osservare come le Regioni abbiano comunque il potere/dovere di dare attuazione, nell'ambito delle proprie competenze legislative, siano esse di natura concorrente o residuale, a disposizioni di natura internazionale o a norme dell'ordinamento comunitario (art. 117, quinto comma, Cost.). Né, d'altra parte, la prospettata esigenza di uniformità della disciplina sull'intero territorio nazionale può essere richiamata come esclusiva fonte di legittimazione statale al di fuori dei meccanismi della sussidiarietà, che nella specie non sono stati neppure invocati.

4.1. — Così individuato l'ambito delle questioni sottoposte all'esame di questa Corte, devono essere preliminarmente dichiarate inammissibili le censure di violazione degli artt. 3 e 97 Cost., proposte da entrambe le ricorrenti. Sul punto, infatti, i ricorsi non soltanto presentano un contenuto generico, ma prospettano la violazione di parametri costituzionali che non afferiscono al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, né ridondano nella lesione di competenze di queste ultime (tra le altre, sentenze n. 116 del 2006; n. 383 del 2005; nn. 287, 196, e 4 del 2004; n. 274 del 2003).

Altresì inammissibile è la prospettata violazione del principio di leale collaborazione, con riferimento al parametro di cui all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Tale norma, al secondo comma, demanda ai regolamenti parlamentari di prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, affinché la stessa esprima un parere su progetti di leggi riguardanti materie «di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione».

Il metodo collaborativo, prefigurato da detta norma, da un lato, non è allo stato utilizzabile in mancanza dell'emanazione della suindicata fonte regolativa (sentenza n. 6 del 2004), dall'altro, avrebbe comunque uno spazio di applicazione limitato, non riguardando tutti gli ambiti materiali di pertinenza regionale.

5. — Passando al merito delle censure proposte dalle ricorrenti, con riferimento ai parametri costituzionali di cui agli artt. 117 e 119 Cost., deve essere, innanzi tutto, esaminata quella concernente il comma 389.

La questione è fondata.

Tale norma prevede, come si è già sottolineato, la istituzione di un Fondo, con una dotazione di 5 milioni di euro, «destinato all'erogazione di contributi ai gestori di attività commerciali» per l'eliminazione delle barriere architettoniche nei locali aperti al pubblico.

Questione analoga a quella oggetto del presente giudizio è stata già esaminata con la sentenza n. 423 del 2004, che ha scrutinato, tra l'altro, l'art. 3, comma 116, lettera b), della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004).

Detta disposizione stabiliva che il disposto incremento della dotazione del Fondo nazionale per le politiche sociali dovesse essere utilizzato per la finalità dell'abbattimento delle barriere architettoniche di cui alla legge 9 gennaio 1989, n. 13 (Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati).

In tale occasione la Corte ha ritenuto che la citata disposizione, ponendo precisi vincoli di destinazione nella materia dei servizi sociali, violasse gli artt. 117 e 119 della Costituzione. Tale materia identifica, infatti, tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia (art. 128, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»; sentenza n. 287 del 2004).

Le suddette conclusioni devono essere ribadite con riguardo al comma oggetto della impugnazione ora in esame.

Poiché anche in questo caso il legislatore ha perseguito la finalità di tutelare le persone diversamente abili che si trovino, in quanto tali, in una situazione di «bisogno e di difficoltà», il contenuto della norma impugnata deve essere ricondotto alla materia dei servizi sociali.

Da ciò consegue che il comma in questione, prevedendo un finanziamento vincolato in una materia di spettanza residuale delle Regioni, viola l'autonomia finanziaria e legislativa regionale. Né è idonea ad escludere il suddetto contrasto la circostanza che le somme stanziare (per le relative spese sostenute entro il 31 dicembre 2008) sono attribuite direttamente a soggetti privati, in quanto, come questa Corte ha già chiarito, le funzioni attribuite alle Regioni «ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati» (citata sentenza n. 423 del 2004, punto 7.6. del Considerato in diritto).

Pertanto, la disposizione censurata si pone in contrasto con il riparto delle competenze legislative, nonché con il sistema di autonomia finanziaria delle Regioni, quali configurati dalla riforma del Titolo V.

6. — Le ricorrenti hanno, altresì, impugnato il comma 635 della medesima legge n. 296 del 2006, il quale dispone un incremento degli stanziamenti iscritti nelle unità previsionali di base «Scuole non statali» del Ministero della pubblica istruzione, «al fine di dare il necessario sostegno alla funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione».

Anche tale questione è fondata.

Sul punto, questa Corte ha già avuto modo di sottolineare che il settore dei contributi relativi alle scuole paritarie «incide sulla materia della istruzione attribuita alla competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, della Costituzione)» (sentenza n. 423 del 2004, punto 8.2. del Considerato in diritto). Con la sentenza citata si è, inoltre, sottolineato come, già prima della riforma del Titolo V, l'art. 138, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 112 del 1998 avesse conferito alle Regioni le funzioni amministrative relative ai «contributi alle scuole non statali», nel cui ambito devono essere ricomprese anche le scuole paritarie. Consegue da ciò che sarebbe «implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita» nella forma della competenza delegata dal citato art. 138 (stessa sentenza n. 423 del 2004, che richiama, sul punto, la sentenza n. 13 del 2004).

Da quanto esposto discende che la norma, nella parte in cui prevede un finanziamento vincolato in un ambito materiale di spettanza regionale, si pone in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione. La natura delle prestazioni contemplate dalla norma censurata, le quali ineriscono a diritti fondamentali dei destinatari, impone, però, che si garantisca continuità nella erogazione delle risorse finanziarie. Ne consegue che devono rimanere «salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti» (così anche la citata sentenza n. 423 del 2004).

7. — I commi 1250, 1251 e 1252 del medesimo art. 1 – la cui analisi deve essere svolta congiuntamente – disciplinano le finalità di impiego degli stanziamenti del Fondo per le politiche della famiglia, prevedendo, altresì, un incremento dello stesso.

Tale Fondo è stato istituito con l'art. 19, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006, il quale ha previsto che esso è volto «a promuovere e realizzare interventi per la tutela della famiglia, in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali, nonché per supportare l'Osservatorio nazionale sulla famiglia».

Questa Corte, con la sentenza n. 453 del 2007, ha escluso che il citato art. 19 sia in contrasto con l'art. 119 della Costituzione, atteso che le disposizioni in esso contenute, limitandosi «ad indicare mere finalità di intervento nei settori di rispettiva competenza», non possono ritenersi idonee a ledere sfere di spettanza regionale, «potendo la lesione derivare non già dall'enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo così ampio e generico, bensì (eventualmente) dalle norme nelle quali quel proposito si concretizza, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi» (citata sentenza n. 453 del 2007 che richiama, sul punto, la sentenza n. 141 del 2007).

Orbene, questo postulato non può essere utilizzato *de plano* per la risoluzione della questione che ha investito i commi ora in esame, in quanto con essi il legislatore ha inteso proprio concretizzare il generico proposito enunciato nelle norme istitutive del Fondo.

Innanzitutto, deve rilevarsi come la finalità complessiva e unitaria che si è inteso perseguire con i commi qui esaminati si sostanzia nella previsione di interventi di politica sociale volti a rimuovere o superare le situazioni di bisogno o di difficoltà che la persona incontra nel corso della sua vita. Ne consegue che le norme impugnate, sotto questo aspetto, sono riconducibili all'ambito materiale dei servizi sociali di spettanza regionale.

Tuttavia, deve rilevarsi come nelle norme stesse siano presenti ulteriori specifiche finalità, che possono essere ricondotte anche ad ambiti materiali di competenza esclusiva dello Stato.

Sotto tale profilo, viene in rilievo, innanzitutto, il riferimento contenuto nelle suindicate disposizioni all'istituzione e al finanziamento dell'Osservatorio nazionale, la cui disciplina, attenendo alle modalità organizzative della struttura in esame, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

Sono, invece, riconducibili sia alla materia dell'ordinamento civile che a quella dell'organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lettere l) e g), Cost.), le disposizioni che prevedono la finalizzazione dei finanziamenti al sostegno delle adozioni internazionali e a garanzia del pieno funzionamento della relativa Commissione.

Per quanto attiene, infine, alla previsione volta a sostenere l'attività dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile di cui all'art. 17 della legge 3 agosto 1998, n. 269 (Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù), deve ritenersi che – trattandosi di misure finalizzate a prevenire la commissione di gravi fatti di reato – esse rinviengano una specifica legittimazione nella competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza, nonché in quella dell'ordinamento penale (art. 117, secondo comma, lettere h e l, Cost.).

7.1. — Dall'analisi del contenuto complessivo delle disposizioni censurate risulta, pertanto, come la relativa normativa si trovi all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri. E in ipotesi di tal genere, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria e indivisa del Fondo in esame, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenze nn. 201, 24 del 2007; nn. 234 e 50 del 2005), che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie.

La natura degli interessi implicati impone, nella specie, che tale principio si concretizzi nella previsione dello strumento dell'intesa con la Conferenza unificata, che, peraltro, è stata prevista dal legislatore con la legge ora in esame solo per l'attuazione, comprensiva anche della fase di ripartizione delle suddette risorse, delle finalità contemplate dal comma 1251; mentre il meccanismo dell'intesa deve operare con riferimento anche a quanto disposto dal comma 1250.

Né appare sufficiente, per escludere la lesività delle norme impugnate, che, di fatto, il Ministro delle politiche per la famiglia abbia disposto, con decreto del 2 luglio 2007 (Ripartizione degli stanziamenti del Fondo delle politiche per la famiglia, ai sensi dell'articolo 1, comma 1252, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), la ripartizione degli stanziamenti del Fondo in esame d'intesa con la Conferenza unificata, per un duplice, concorrente, ordine di motivi: innanzitutto, il fatto che il suddetto decreto ministeriale sia stato adottato previa intesa con la richiamata Conferenza unificata, non incide in alcun modo sul contenuto precettivo delle disposizioni censurate, che tale meccanismo non prevedono; in secondo luogo, lo stesso decreto ha una valenza temporalmente limitata al solo anno 2007, mentre le norme impugnate proiettano la loro efficacia sul triennio 2007-2009.

Ne consegue che il comma 1252, il quale detta le modalità di distribuzione degli stanziamenti di cui ai due commi che lo precedono, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non contiene, dopo le parole «con proprio decreto», le parole «da adottare d'intesa con la Conferenza unificata» di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali).

8. — Il comma 1261 prevede, da un lato, l'incremento del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità di cui all'art. 19, comma 3, del decreto-legge n. 223 del 2006, dall'altro, stabilisce che una quota debba essere destinata al Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere. Nel prosieguo, tale norma demanda al Ministro per i diritti e le pari opportunità di stabilire con decreto le modalità di ripartizione delle relative risorse finanziarie, «che dovrà prevedere una quota parte da destinare all'istituzione di un Osservatorio nazionale contro la violenza sessuale e di genere e una quota parte da destinare al piano d'azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere».

In via preliminare, appare opportuno sottolineare che il comma 3 del citato art. 19 – istitutivo del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità – è stato anch'esso scrutinato da questa Corte e che, con la sentenza n. 453 del 2007, è stata ritenuta la insussistenza, in ragione del generico contenuto precettivo della norma, ivi censurata, della lesione della sfera di autonomia regionale.

Allo stesso modo, la disposizione ora in esame, prevedendo soltanto un incremento del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, si sottrae alle censure delle ricorrenti, in quanto non è, allo stato, idonea a incidere in alcun modo sull'autonomia finanziaria delle Regioni (sentenza n. 423 del 2004, punto 9. del Considerato in diritto).

Nella parte in cui la norma, invece, destina risorse al Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere, essa, essendo finalizzata ad assicurare la prevenzione e repressione di reati, è riconducibile sia all'ambito materiale dell'ordine pubblico e sicurezza, sia a quello dell'ordinamento penale, attribuiti entrambi alla competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettere h e l, Cost.). Nondimeno, perseguendo il legislatore anche l'obiettivo di proteggere le vittime dei predetti fatti delittuosi, attraverso apposite misure di carattere sociale contenute, in particolare, nel «piano d'azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere», deve ritenersi sussistente anche la competenza delle Regioni in materia di servizi sociali.

Non potendo comporsi il concorso di competenze statali e regionali mediante l'applicazione del principio di prevalenza, ne consegue la necessità che debbano essere previste forme di leale collaborazione che, nelle specie, avendo riguardo agli interessi implicati e alla peculiare rilevanza di quelli connessi agli ambiti materiali rimessi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, possono dirsi adeguatamente attuate mediante la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata in sede di adozione del decreto di fissazione dei criteri di ripartizione del Fondo. Da ciò consegue che il comma in esame deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che il suddetto decreto sia emanato previa acquisizione del parere della Conferenza unificata.

9. — Il comma 1267 istituisce un Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, e finalizza lo stesso alla realizzazione di un piano per l'accoglienza degli alunni stranieri, anche per favorire il rapporto scuola-famiglia, attraverso «l'utilizzo per fini non didattici di apposite figure professionali madrelingua quali mediatori culturali».

La questione è fondata.

Il legislatore ha inteso perseguire, come risulta anche dalla stessa denominazione del Fondo, una chiara finalità di politica sociale, prevedendo uno stanziamento di risorse finanziarie al fine di assicurare l'adozione delle suddette misure di assistenza.

Ne consegue che la norma in esame, non prevedendo un intervento pubblico connesso alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale, non rientra nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di immigrazione, ma inerte ad ambiti materiali regionali, quali quelli dei servizi sociali e dell'istruzione (sentenza n. 300 del 2005, nonché, sia pure con riferimento ad una fattispecie diversa, sentenza n. 156 del 2006). Del resto, lo stesso legislatore statale ha attribuito alle Regioni il compito di adottare misure di «integrazione sociale» nell'ambito «delle proprie competenze» secondo quanto previsto dall'art. 42 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero».

D'altronde, non è senza significato che la direttiva emanata in data 9 agosto 2007 dal Ministro della solidarietà sociale, di concerto con il Ministro per i diritti e le pari opportunità, individui, «in ordine alle modalità di utilizzo del suddetto Fondo», gli obiettivi e le linee guida generali, nonché le priorità finanziabili, in aree di intervento di specifica attinenza ai servizi sociali.

Deve, pertanto, essere dichiarata la illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost.

Anche in questo caso, così come si è già rilevato a proposito dei finanziamenti a favore delle scuole paritarie (punto 6), deve ritenersi che la natura sociale delle provvidenze erogate, le quali ineriscono a diritti fondamentali, richiede che si garantisca, in ossequio ai principi di solidarietà sociale, continuità di erogazione, con conseguente salvezza degli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti (sentenze n. 423 del 2004 e n. 370 del 2003).

10. — Infine, il comma 1290 prevede che l'autorizzazione di spesa di cui al comma 2 dell'art. 19 del decreto-legge n. 223 del 2006 è integrata di 120 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009.

La questione è inammissibile.

La Corte, con la più volte citata sentenza n. 453 del 2007, ha ritenuto che il suddetto art. 19, comma 2 — istitutivo del Fondo per le politiche giovanili — per il suo contenuto precettivo, del tutto generico, non sia idoneo a ledere gli evocati parametri costituzionali.

Alla stessa conclusione deve pervenirsi per quanto attiene alla norma ora censurata, atteso che essa, limitandosi a disporre un mero incremento del Fondo, nella misura ivi stabilita, non è suscettibile di violare, allo stato, l'autonomia normativa e finanziaria delle Regioni.

#### PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) promosse dalla Regione Veneto e dalla Regione Lombardia con i ricorsi indicati in epigrafe;*

*Riuniti i giudizi,*

a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 389, della legge n. 296 del 2006;

b) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 635, della legge n. 296 del 2006;

c) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 1252 (in riferimento ai commi 1250 e 1251) dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui non contiene, dopo le parole «con proprio decreto», le parole «da adottare d'intesa con la Conferenza unificata»;

d) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1261, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui non contiene, dopo le parole «il Ministro per i diritti e le pari opportunità» le parole «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata»;

e) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1267, della legge n. 296 del 2006;

f) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1290, della legge n. 296 del 2006, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

g) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 389, 635, 1250, 1251, 1252, 1261, 1267 e 1290, della legge n. 296 del 2006, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, nonché all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione Veneto, con il ricorso di cui in epigrafe;

h) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 389, 1252, 1261 e 1267, della legge n. 296 del 2006, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 febbraio 2008.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* QUARANTA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 marzo 2008.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA



## N. 51

Sentenza 27 febbraio - 7 marzo 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Intervento di soggetti diversi dai titolari delle attribuzioni legislative in contestazione - Inammissibilità.**

**Porti e aeroporti civili - Disposizioni in materia di diritti aeroportuali - Modifica della precedente disciplina - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Asserita distorsione della concorrenza, con lesione degli interessi economici di società di gestione aeroportuale partecipate dalla Regione - Evocazione di parametro non attinente alla sfera di autonomia garantita alla Regione - Inammissibilità della questione.**

- D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, artt. 11-*nonies* e 11-*decies*.
- Costituzione, art. 41.

**Porti e aeroporti civili - Disposizioni in materia di diritti aeroportuali - Modifica della precedente disciplina - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato nocumento ai bilanci delle società siciliane di gestione aeroportuale - Censura proposta dalla Regione quale azionista di dette società, anziché per lesione della propria autonomia finanziaria - Inammissibilità della questione.**

- D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, artt. 11-*nonies* e 11-*decies*.
- Costituzione, art. 119, commi primo e quarto; r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, artt. 36 e 37.

**Porti e aeroporti civili - Disposizioni in materia di diritti aeroportuali - Meccanismo di regolazione tariffaria (price cap) per il calcolo della variazione annuale massima dei diritti aeroportuali - Ulteriori misure per la riduzione dell'entità dei diritti aeroportuali - Ricorso della Regione Piemonte - Asserita violazione dei principi comunitari in materia di aiuti di Stato - Mancanza nella disposizione denunciata dell'elemento della selettività necessario perché si configuri un aiuto di Stato - Non fondatezza della questione.**

- D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, artt. 11-*nonies*, 11-*decies* e 11-*terdecies*.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma.

**Porti e aeroporti civili - Disposizioni in materia di diritti aeroportuali - Meccanismo di regolazione tariffaria (price cap) per il calcolo della variazione annuale massima dei diritti aeroportuali - Ulteriori misure per la riduzione dell'entità dei diritti aeroportuali - Programmazione degli interventi concernenti le infrastrutture aeroportuali - Ricorsi delle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Sicilia, Piemonte, Campania - Asserita interferenza della disciplina denunciata sia su competenze regionali concorrenti (in materia di «porti e aeroporti», «trasporti» e «governo del territorio»), sia sulle competenze residuali (in materia di «turismo» e «sviluppo economico»), nonché sulla competenza statutaria della Regione Siciliana in materia di «comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere» - Riconducibilità della disciplina denunciata alle materie «ordinamento civile» e, parzialmente, «tutela della concorrenza» - Non fondatezza della questione.**

- D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, artt. 11-*nonies*, 11-*decies*, 11-*undecies* e 11-*terdecies*.
- Costituzione, artt. 114, 117, commi secondo [lettere *e*) e *i*)], terzo, quarto e sesto, e 118; r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, artt. 17, lettera *a*), e 20.

**Porti e aeroporti civili - Disposizioni in materia di diritti aeroportuali - Determinazione della loro misura con decreti ministeriali, sulla base di criteri stabiliti da apposita delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) - Riferibilità di tale normativa a diversi ambiti materiali - Conseguente interferenza di competenze legislative statali e regionali da risolvere in base al principio di leale collaborazione - Necessità, a tal fine, di acquisire il parere della Conferenza unificata prima dell'adozione della delibera del CIPE - Omessa previsione - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, art. 11-*nonies*.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, e 118; r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, artt. 17, lettera *a*), e 20.

**Porti e aeroporti civili - Disposizioni in materia di diritti aeroportuali - Definizione con decreto ministeriale delle attività necessarie alla sicurezza aeroportuale - Ricorsi delle Regioni Piemonte e Campania - Denunciata omessa previsione di forme di collaborazione tra Stato e Regioni - Riconducibilità della disciplina denunciata a materie di competenza esclusiva dello Stato («sicurezza dello Stato», «ordine pubblico e sicurezza» e «protezione dei confini nazionali») - Evocazione inconferente del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.**

- D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, art. 11-*duodecies*.
- Costituzione, art. 117, [comma secondo, lettere *d*), *h*) e *q*), e ] comma terzo.

**Porti e aeroporti civili - Piani di intervento delle infrastrutture aeroportuali - Modalità di redazione da parte dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) e dell'Ente nazionale per l'assistenza al volo (ENAV) - Normativa riferibile a diversi ambiti materiali - Conseguente interferenza di competenze legislative statali e regionali da risolvere in base al principio di leale collaborazione - Necessità, a tal fine, di acquisire il parere della Regione interessata prima dell'adozione dei piani di intervento - Omessa previsione - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di censure riferite ad altri parametri.**

- D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, art. 11-*undecies*, comma 2.
- Costituzione, art. 118.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies*, 11-*decies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies* e 11-*terdecies* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), promossi con ricorsi della Regione Toscana, della Regione Siciliana, della Regione Piemonte, della Regione Campania e della Regione Emilia-Romagna, notificati il 30, il 26, il 30 ed il 31 gennaio 2006, depositati in cancelleria il 2, il 3, il 6, il 7 e l'8 febbraio 2006 ed iscritti ai nn. 6, 7, 18, 19 e 20 del registro ricorsi 2006.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento delle società Aeroporti di Roma e Alitalia-Linee Aeree Italiane s.p.a.;

Udito nell'udienza pubblica del 15 gennaio 2008 il giudice relatore Sabino Cassese;

Uditi gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Michele Conte per la Regione Piemonte, Vincenzo Coccozza per la Regione Campania, Maria Chiara Lista per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — La Regione Toscana ha proposto questione di legittimità costituzionale degli articoli 11-*nonies* e 11-*decies* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), con riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione.

1.1. — Premette la Regione che l'art. 11-*nonies* del decreto-legge n. 203 del 2005, modificando l'art. 10, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), ha stabilito che la misura dei diritti aeroportuali è determinata, per i singoli aeroporti, sulla base di criteri stabiliti dal CIPE, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, tenendo conto: *a)* dei ricavi e dei costi di competenza afferenti a ciascuno dei servizi, regolamentati e non regolamentati, quali lo svolgimento di attività commerciali, offerti sul sedime aeroportuale; *b)* del livello qualitativo e quantitativo dei servizi offerti; *c)* delle esigenze di recupero dei costi, in base a criteri di efficienza e di sviluppo delle strutture aeroportuali; *d)* dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di tutela ambientale; *e)* di una quota non inferiore al 50 per cento del margine conseguito dal gestore aeroportuale in relazione allo svolgimento — nell'ambito del sedime aeroportuale — di attività non regolamentate, vale a dire di attività cosiddetta «non aviation» svolte in ambito aeroportuale, quali, ad esempio, l'utilizzo di spazi, la pubblicità, i parcheggi.

Tale meccanismo di calcolo (cosidetto «price cap») viene esteso anche ai servizi di sicurezza ed alla tassa di imbarco e sbarco delle merci.

La stessa disposizione sopprime la maggiorazione del 50 per cento dei diritti aeroportuali sui voli notturni e prevede una determinazione semplificata dei medesimi diritti per gli aeroporti aventi un traffico inferiore a 600.000 unità di carico.

L'art. 11-*decies* del decreto-legge n. 203 del 2005 stabilisce che, fino alla data di introduzione del sistema di determinazione dei diritti aeroportuali sopra descritto, i canoni di concessione demaniale dovuti dai gestori allo Stato sono ridotti del 75 per cento; nella stessa misura viene ridotta, fino alla stessa data, la misura dei diritti aeroportuali. Un'ulteriore riduzione di tali diritti, nella misura del 10 per cento, è stabilita a carico dei gestori che non siano dotati di un sistema di contabilità analitica.

1.2. — Ad avviso della Regione, le suddette disposizioni incidono pesantemente sullo sviluppo degli aeroporti, che costituiscono strutture portanti dell'economia regionale. I diritti aeroportuali, infatti, rappresentano per i gestori il corrispettivo per la costruzione, la gestione, la manutenzione e lo sviluppo delle infrastrutture aeroportuali. Donde la rilevante limitazione che, a tali attività, deriva dalla riduzione del 75 per cento imposta dall'art. 11-*decies* e dall'applicazione dei criteri di «price cap» introdotti dall'art. 11-*nonies* del decreto-legge n. 203 del 2005.

1.2.1. — Secondo la ricorrente, ciò si traduce, anzitutto, nella lesione delle attribuzioni regionali garantite dall'art. 117, terzo comma, Cost., atteso che la disciplina contestata attiene ad una materia, quella dei «porti e aeroporti civili», che rientra tra le materie soggette a potestà legislativa concorrente. In tale ambito, lo Stato dovrebbe limitarsi a fissare i soli principi fondamentali, «competendo alla Regione dettare la disciplina regolatrice applicabile, anche nei rapporti con i terzi»; laddove le norme contestate «stabiliscono una disciplina completa, autoapplicativa, dettagliata e puntuale, senza prevedere alcuno spazio possibile per il legislatore regionale».

1.2.2. — In secondo luogo, le impugnate disposizioni violerebbero l'art. 118 Cost., poiché da esse non risultano i presupposti che giustificerebbero la cosiddetta «chiamata in sussidiarietà» dell'amministrazione statale e, quindi, le esigenze di carattere unitario che consentirebbero l'adozione di una disciplina legislativa statale. Comunque, anche in tal caso, la norma non sarebbe conforme a Costituzione alla luce della giurisprudenza della Corte, secondo cui devono assumere il «dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenze nn. 383 e 378 del 2005 e n. 303 del 2003).

Ad avviso della Regione ricorrente, le norme impugnate, invece, non prevedono alcuna forma di intesa Stato-Regioni rispetto al procedimento di nuova determinazione della misura dei diritti aeroportuali e tale mancata previsione «configura un vizio palese di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 118 Cost.», specie considerando che esse, riducendo l'ammontare dei diritti percepiti dalle società di gestione, finiscono per penalizzare fortemente la competitività del sistema, poiché i loro «effetti negativi si producono sia sul sistema aeroportuale che sulle attività industriali e commerciali, sui trasporti e sul turismo»; vale a dire «in ambiti materiali che la Regione è chiamata a governare perché attribuiti alla propria competenza sia concorrente (aeroporti civili, trasporti), che residuale (turismo, sviluppo economico)».

1.2.3. — Un ulteriore motivo di illegittimità sarebbe dato dalla violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost. Tale norma, infatti, prevede che lo Stato possa esercitare la potestà regolamentare solo nelle materie affidate alla propria

potestà legislativa esclusiva. Ne consegue che, nel caso in esame, sono illegittime le previsioni che rimettono ad atti ministeriali, di contenuto regolamentare, la determinazione delle nuove misure dei diritti aeroportuali, posto che in tal caso non si verte in materie statali di cui all'art. 117, secondo comma, Cost.

2. — La Regione Siciliana ha proposto questione di legittimità costituzionale degli articoli 11-*nonies*, comma 1, e 11-*decies*, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito dalla legge n. 248 del 2005, in riferimento agli artt. 17, lettera *a*), 20, 36 e 37 dello Statuto regionale, agli artt. 1 e 4 del d.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113 (Norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana in materia di comunicazioni e trasporti e successive modificazioni ed integrazioni), agli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., e all'art. 10, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione).

2.1. — Secondo la Regione, le norme impugnate, siano esse da ricondurre alla materia «comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere» (art. 17 dello Statuto regionale, in relazione agli artt. 1 e 4 del d.P.R. n. 1113 del 1953) o a quella «porti e aeroporti civili» (art. 117, terzo comma, Cost.) risultano in evidente contrasto con la ripartizione delle competenze legislative fra lo Stato e la Regione Siciliana.

2.1.1. — Osserva la ricorrente come, nella lettera *a*) dell'art. 17 dello Statuto regionale, la materia «comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere» sia compresa fra quelle per le quali, «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l'Assemblea regionale può, al fine di soddisfare [...] gli interessi propri della regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi», precisando altresì che «il presidente e gli assessori regionali [...] svolgono nella regione le funzioni esecutive ed amministrative concernenti le materie di cui [all'articolo] 17». Si aggiunga che le norme di attuazione dello Statuto regionale assegnano alla Regione «le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie concernenti le comunicazioni ed i trasporti di qualsiasi genere» (art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 1113 del 1953), elencando altresì i servizi di trasporto di interesse regionale, fra i quali sono compresi «i servizi di trasporto aereo ed elicotteristico che si svolgano esclusivamente nell'ambito della regione» (art. 4, comma 3, lettera *b*) del citato d.P.R.). Inoltre, a norma dell'art. 1 del d.lgs. 11 settembre 2000, n. 296 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 17 dicembre 1953, n. 1113, in materia di comunicazioni e trasporti), «la Regione Siciliana esercita, nell'ambito del proprio territorio, tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie concernenti le comunicazioni e i trasporti regionali di qualsiasi genere».

Tanto premesso, secondo la ricorrente, le norme impugnate contrastano con la riserva di competenza legislativa nella materia dei trasporti. La disciplina contenuta negli artt. 11-*nonies* e 11-*decies* ha, infatti, ad oggetto la materia del trasporto aereo tout court (ancorché le menzionate disposizioni non siano strettamente attinenti al «trasporto» quanto, piuttosto, alla «razionalizzazione» delle gestioni aeroportuali) poiché introduce una dettagliata normativa in tema di diritti aeroportuali, la misura dei quali viene determinata in relazione ad una serie di parametri che riguardano direttamente tanto la gestione dei singoli aeroporti (si veda l'art. 11-*nonies*, comma 1, lettere *b*, *c*, *d*), quanto il transito degli aeromobili (si veda l'art. 11-*decies*, «al fine di [...] razionalizzare il sistema del trasporto aereo nazionale»).

In tal senso, sia la determinazione della misura dei diritti aeroportuali e delle relative modalità di calcolo (ivi compresa la soppressione della maggiorazione per il transito notturno), sia la riduzione dei canoni di concessione demaniale non possono che ritenersi, ad avviso della Regione, materie riservate alla potestà legislativa regionale, in quanto ricomprese «nell'ambito della più ampia competenza in tema di trasporti».

Per tal motivo, gli artt. 11-*nonies*, comma 1, e 11-*decies*, commi 1 e 2, sarebbero costituzionalmente illegittimi, siccome in contrasto con gli artt. 17, lettera *a*), e 20 dello Statuto regionale, nonché con gli artt. 1 e 4 del d.P.R. n. 1113 del 1953.

2.1.2. — Aggiunge la ricorrente che le norme denunciate violerebbero gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 Cost., l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e gli artt. 36 e 37 dello Statuto regionale siciliano.

Ai sensi dell'art. 117 Cost., terzo comma, la materia «porti e aeroporti civili» rientra nella legislazione concorrente e, per essa, spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Attesa l'appartenenza della disciplina normativa impugnata alla materia del trasporto aereo ovvero della gestione aeroportuale, ad avviso della Regione, non par dubbio che essa debba essere fatta ricadere nell'alveo della potestà legislativa concorrente fra lo Stato e le Regioni. Il legislatore statale, perciò, avrebbe dovuto limitarsi alla sola individuazione dei principi generali e fondamentali della materia, mentre la disciplina di dettaglio sarebbe riservata a ciascuno dei legislatori regionali, in ragione delle specificità territoriali. Invece, gli artt. 11-*nonies* e 11-*decies* sono stati dettati «in assenza di un qualsivoglia coinvolgimento della Regione Siciliana e, quindi, in aperto contrasto con i principi di sussidiarietà ed adeguatezza cui è informato l'art. 118 Cost.».

2.1.3. — Secondo la ricorrente la normativa in oggetto, introducendo un sistema di rideterminazione e calcolo dei diritti aeroportuali e, soprattutto, prevedendo la soppressione della maggiorazione del 50 per cento dei suddetti diritti per il transito notturno, nonché la riduzione del 75 per cento dei canoni di concessione demaniale, violerebbe, inoltre, l'art. 119, primo e quarto comma, Cost. e gli artt. 36 e 37 dello Statuto siciliano, che garantiscono l'autonomia finanziaria della Regione e degli enti locali. Difatti, essa comporterebbe «un grave nocumento ai bilanci delle società siciliane di gestione aeroportuale», con effetti che finiscono per ripercuotersi anche sugli enti locali che partecipano al capitale delle società.

2.1.4. — La ricorrente invoca, ancora, l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, il quale — nel prevedere che «le disposizioni [...] si applicano anche alle regioni a statuto speciale [...] solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» — correlato agli artt. 17 e 20 dello Statuto siciliano, consentirebbe al legislatore regionale una più ampia autonomia normativa anche rispetto alle eventuali limitazioni «di principio» imposte dal legislatore statale (art. 117, terzo comma, Cost.).

2.1.5. — Sarebbe, infine, violato il principio di leale collaborazione. Il legislatore statale, nel disciplinare le modalità di determinazione dei diritti aeroportuali e delle tariffe di concessione demaniale, anche sul territorio regionale, trattandosi di una materia riservata alla competenza concorrente della Regione avrebbe dovuto, comunque, agire d'intesa con la stessa.

3. — La Regione Piemonte impugna gli articoli 11-*nonies*, 11-*decies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies*, 11-*terdecies* del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito dalla legge n. 248 del 2005 con riferimento all'art. 117, primo, terzo, quarto e sesto comma, e all'art. 11 Cost.

3.1. — Anzitutto, sarebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost., sulla competenza concorrente della Regione in materia di aeroporti civili. Le norme impugnate, infatti, oltre a violare una serie di parametri costituzionali che non possono essere fatti valere dalla Regione (artt. 3, 41, 42 e 77 Cost.), confliggono con l'assetto regionale delle competenze quale delineato nell'art. 117 Cost. Invero, le norme censurate ignorano completamente la competenza concorrente della Regione, recando specifiche e minute regole precettive, così invadendo la competenza regionale (vengono richiamati, come casi analoghi, quelli risolti con le sentenze nn. 147 e 120 del 2005, n. 282 del 2004 e n. 329 del 2003).

Alle medesime conclusioni, secondo la Regione, si giungerebbe ove si sostenesse che la materia trattata dalla legge n. 248 del 2005, nella parte in cui riguarda gli aeroporti, non sia da ricomprendere nella sola materia «aeroporti civili» di competenza concorrente, ma costituisca piuttosto una materia cosiddetta trasversale, in cui sono «raccolti ed intrecciati tra loro interessi molteplici che mettono capo a competenze differenziate, distribuite tra enti locali, regioni e Stato» (sentenza n. 96 del 2003). Si può infatti sostenere che le disposizioni impugnate tocchino anche materie come la «tutela della concorrenza», la «sicurezza» e la «tutela dell'ambiente» di competenza esclusiva statale ai sensi delle lettere e), h) ed s) dell'art. 117, secondo comma, Cost., ed altre di competenza concorrente, come il «governo del territorio» (art. 117, terzo comma). Si tratterebbe, in buona sostanza, di un ambito in cui interferiscono più materie, spettanti alcune esclusivamente allo Stato, altre alla competenza concorrente, altre ancora alla competenza residuale delle Regioni.

Osserva la Regione che la Corte costituzionale si è già trovata ad affrontare casi del genere, osservando (rispetto all'intreccio di competenze relativo al mercato del lavoro) che «in tali ipotesi può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso, qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre» (sentenza n. 50 del 2005).

Nell'una e nell'altra prospettiva, è palese, secondo la Regione, che le disposizioni impugnate violerebbero le competenze regionali. Nel caso, infatti, in cui si opini che nella materia aeroportuale disciplinata dalla legge n. 248 del 2005 ricorra una «concorrenza di competenze», mancherebbe ogni forma collaborativa per salvaguardare i profili di competenza regionale. Nel caso, invece, in cui si voglia applicare il criterio della prevalenza, nella specie è senz'altro da ritenere prevalente la materia «aeroporti civili» rispetto alle altre sopra richiamate («tutela della concorrenza», «sicurezza», «tutela dell'ambiente», «governo del territorio»), e quindi si ricadrebbe nel vizio di mancata limitazione della disciplina ai soli principi fondamentali della materia.

L'invasione delle competenze regionali sarebbe, poi, ancor più grave, ad avviso della ricorrente, in quanto le disposizioni in discussione prescindono del tutto da ogni forma collaborativa delle Regioni rispetto ai decreti che dovranno essere emanati per fissare i nuovi diritti in materia aeroportuale, ai sensi dell'art. 11-*nonies*, e le nuove misure in tema di sicurezza aeroportuale, ai sensi dell'art. 11-*duodecies*.

A tale riguardo, la Regione ricorda che, di recente, la Corte è stata chiamata a giudicare della nuova normativa statale sulle nomine delle autorità portuali (materia analoga a quella degli aeroporti, tanto da essere affiancata ad essa nella declaratoria costituzionale delle materie). Alcune Regioni avevano impugnato tali disposizioni proprio sulla base dell'assunto che erano state violate le competenze regionali concorrenti, trattandosi della materia «porti e aeroporti civili». Ebbene, la Corte costituzionale ha in parte accolto le questioni sollevate, facendo specificamente leva sullo svilimento del potere di codeterminazione riconosciuto alla Regione (sentenza n. 378 del 2005).

Se ne desume, secondo la Regione, che i meccanismi dell'intesa qualificano in modo determinante la legittimità costituzionale delle disposizioni che ricadono nelle materie di competenza concorrente.

3.2. — Un secondo motivo di illegittimità atterrebbe alla violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto la concreta determinazione delle nuove misure dei diritti aeroportuali è stata affidata ad atti regolamentari di organi statali. A parere della ricorrente, gli elementi disciplinati dalle norme impugunate vanno ricondotti, almeno per la gran parte, alla materia «aeroporti civili», di competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., ne discende che la relativa potestà regolamentare non può che spettare alle Regioni, come la Corte ha più volte ribadito rispetto a casi analoghi (sentenze n. 31 del 2005, nn. 256, 36 e 26 del 2004 e n. 329 del 2003).

A questa stessa conclusione si deve giungere, secondo la Regione, ove si consideri la (possibile) sovrapposizione di competenze statali esclusive e di competenze concorrenti nella medesima materia.

In buona sostanza, conclude la Regione, la compresenza di titoli di competenza statale esclusiva e concorrente fra Stato e Regioni su una medesima materia comporta che il potere regolamentare possa essere esercitato dallo Stato, ma con un'intesa regionale (viene richiamata la sentenza n. 270 del 2005).

3.3. — Secondo la Regione, le norme impugunate violerebbero anche gli artt. 117, primo comma, e 11 Cost. sull'obbligo del rispetto dei vincoli comunitari.

Ad avviso della ricorrente, le misure così disposte costituiscono, infatti, aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87 del Trattato CE, in quanto realizzano benefici economici a favore dei vettori aerei, in particolare di quelli che maggiormente operano sugli scali italiani, mediante l'utilizzo di risorse statali. Osserva la Regione che attraverso queste misure si determina una riduzione ingiustificata di alcuni costi di produzione delle compagnie aeree (soprattutto diritti aeroportuali) che operano in Italia, concedendo loro un chiaro vantaggio competitivo rispetto alle compagnie che non utilizzano gli scali italiani e producendo, così, effetti lesivi della concorrenza sul mercato europeo del trasporto aereo (viene richiamata, sul punto, la sentenza della Corte di Giustizia, 17 settembre 1980, causa C-730/1979, Philip Morris c. Commissione).

In particolare, l'art. 11-*nonies*, comma 1, della legge n. 248 del 2005, nel riformare il sistema di determinazione dei diritti aeroportuali, rappresenterebbe un aiuto di Stato in quanto determinerebbe una «compressione» dei ricavi dei gestori aeroportuali «pubblici», a vantaggio dei vettori aerei.

Inoltre, il nuovo metodo di calcolo della misura iniziale dei diritti, includendo i ricavi del gestore aeroportuale derivanti dalle attività commerciali e non regolamentate, non sarebbe conforme all'attuale posizione comunitaria in materia di corrispettivi per l'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali (viene citato il Documento della Commissione in merito alla capacità aeroportuale, efficienza e sicurezza in Europa, 15 settembre 2005).

Ancora, le disposizioni impugunate comporterebbero un'ingiustificata riduzione degli introiti dei gestori aeroportuali, nonché un grave pregiudizio e la discriminazione dei gestori privati dovuta alla evidente penalizzazione del capitale dagli stessi investito. Esse, pertanto, si porrebbero in contrasto con il principio di non discriminazione tra proprietà pubblica e privata (artt. 43 e seguenti del Trattato CE), e con i principi di libera circolazione dei capitali e dei servizi (artt. 56 e seguenti e 49 e seguenti del Trattato CE).

Inoltre, il regime di aiuti introdotto dalla legge n. 248 del 2005 non essendo stato preventivamente notificato alla Commissione, avrebbe violato altresì l'obbligo di comunicazione (art. 88, par. 3, del Trattato CE), e costituirebbe, pertanto, un aiuto illegale (Regolamento CE n. 659/99 del Consiglio del 22 marzo 1999 sulle modalità di applicazione dell'art. 88 del Trattato CE).

4. — La Regione Campania impugna gli artt. 11-*nonies*, 11-*decies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies*, 11-*terdecies* del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito dalla legge n. 248 del 2005 in relazione agli artt. 114, 117, 118 Cost., nonché per violazione del principio di leale cooperazione fra Stato e Regione e per «lesione della sfera di competenza della Regione» prevista dagli artt. 102 e seguenti del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

4.1. — Ad avviso della Regione, gli articoli impugnati intervengono in modo significativo nelle politiche di programmazione in un ambito materiale attinente ai «porti e aeroporti civili», che appartiene alla potestà legislativa concorrente della Regione. Vero è che gli specifici contenuti normativi hanno ad oggetto, per lo più, l'individuazione

della misura di corrispettivi ed oneri a carico dei soggetti operanti nell'ambito aeroportuale, ma tali interventi, per così dire quantitativi, costituiscono, anche per espressa previsione legislativa, strumenti di programmazione e gestione della politica di settore.

In particolare, con l'art. 11-*nonies*, il legislatore statale interviene illegittimamente, ad avviso della Regione, in tre direzioni: fissa rigidissimi parametri per la individuazione della misura dei diritti aeroportuali; affida, in via esclusiva, ad un atto interministeriale la precisa fissazione delle misure, sulla base dei criteri individuati; attribuisce, ancora, ad un atto ministeriale, la definizione di norme regolamentari di semplificazione per la determinazione dei diritti aeroportuali da applicare agli aeroporti di minor traffico.

Ebbene, secondo la Regione, tali interventi di carattere finanziario, lungi dal costituire una mera manovra di carattere erariale, hanno precise ricadute — in senso limitativo — sulle scelte che la Regione è competente a compiere sul piano delle politiche attinenti al citato ambito materiale; il che emergerebbe chiaramente non solo dal tenore della normativa, ma anche dalle stesse finalità esplicitate nella normativa medesima, laddove il legislatore statale qualifica la disciplina come strumento di «[r]azionalizzazione e incremento dell'efficienza del settore dei gestori aeroportuali», definendone, in questo modo, l'ambito di operatività. In tal senso, osserva la Regione, «la disciplina impugnata, analogamente a quanto accade con i c.d. finanziamenti vincolati, può divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza (Corte cost. 51/05; 424/2004; 423/2004; 320/2004; 16/2004 e 370/2003)».

Duplice, dunque, secondo la Regione, la violazione dell'art. 117 Cost., sia perché sono state poste in essere norme autoapplicative prive dei caratteri di norma di principio (terzo comma); sia perché, in ambito di potestà legislativa regionale concorrente, si è affidato ad organi statali la concreta attuazione, tramite fonti di rango regolamentare, della normativa di cui si eccepisce l'incostituzionalità (sesto comma).

La sfera di competenza della Regione sarebbe, altresì, violata dall'art. 11-*decies*, poiché la diminuzione del canone demaniale e la precisa determinazione della misura dei diritti aeroportuali costituiscono strumento incidente in via indiretta nell'ambito materiale di competenza regionale. Allo stesso modo, gli artt. 11-*duodecies* e 11-*terdecies* intervengono nell'ambito del settore materiale indicato in precedenza, senza prevedere alcun ruolo da parte dell'ente Regione.

4.1.2. — Ulteriore violazione delle stesse disposizioni costituzionali sopra richiamate viene riferita dalla Regione all'art. 11-*undecies*, che disciplina le modalità di redazione di piani di intervento infrastrutturale, non prevedendo alcuna partecipazione della Regione in merito.

Trattandosi, infatti, di interventi infrastrutturali, la disciplina deve considerarsi attratta nell'ambito dei cosiddetti «lavori pubblici», i quali, come ha chiarito la Corte costituzionale, «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti» (sentenza n. 303 del 2003). Trattandosi di interventi finalizzati, come espressamente previsto, allo «sviluppo delle infrastrutture aeroportuali», si deve ritenere che, anche in questo caso, la norma impugnata vada ad incidere illegittimamente sulla potestà legislativa concorrente della Regione in tema di «porti e aeroporti civili», oltre che del «governo del territorio». In tal senso, l'illegittimità della norma discenderebbe dalla totale assenza di un ruolo degli enti locali nella definizione dei programmi previsti.

4.1.3. — Un ulteriore motivo di illegittimità delle norme impuginate atterrebbe alla violazione del principio di leale cooperazione e alla violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

Sul punto, ricorda la Regione, la Corte costituzionale ha chiarito che l'adozione di meccanismi che consentano un idoneo coinvolgimento della Regione, riequilibra, attraverso la leale cooperazione, le esigenze di carattere unitario con gli interessi e le competenze locali riconosciute dalla Costituzione (sono richiamate le sentenze n. 50 del 2005 e n. 407 del 2002; e l'ordinanza n. 252 del 2005).

5. — La Regione Emilia-Romagna impugna gli artt. 11-*nonies* e 11-*decies* della legge n. 248 del 2005, per violazione degli artt. 117, primo comma, 118, 11 e 41 Cost., «nella parte in cui prevedono una regolazione dei diritti aeroportuali mediante una forma di sussidio incrociato fra le attività commerciali e le attività aeronautiche ed apportano consistenti riduzioni alle entrate assicurate alle società di gestione, senza alcuna giustificazione di interesse pubblico (in particolare, art. 11-*nonies*, lettera a); nonché nella parte in cui non prevedono, ai fini della determinazione degli obiettivi di produttività e per la individuazione dei diritti aeroportuali degli scali minori (art. 11-*nonies* lettera b), le procedure di leale collaborazione della previa intesa e del confronto con le Regioni, nella sede appropriata».

5.1. — Ad avviso della Regione, le disposizioni contenute negli artt. 11-*nonies* e 11-*decies* prevedono, sostanzialmente, interventi statali a favore delle compagnie aeree, e una regolazione dei diritti aeroportuali che pregiudica gravemente le società di gestione aeroportuali — per legge partecipate anche dagli enti territoriali — così da incidere sullo

sviluppo degli scali regionali e sulla complessiva politica economica del settore, creando, per di più, effetti distorsivi della concorrenza.

Sul punto, la Regione giustifica il proprio interesse precisando che, fin dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), la legislazione dello Stato ha riconosciuto l'interesse delle Regioni e degli enti locali a prendere parte alle costituende società di capitali per la gestione dei servizi e la realizzazione delle infrastrutture degli aeroporti (art. 10, comma 13).

Per quanto riguarda l'Emilia-Romagna, mentre lo Stato è del tutto assente fra gli azionisti, la Regione detiene una quota rilevante (9 per cento) della società di gestione del principale aeroporto della Regione, quello di Bologna; gli altri enti locali, Comune e Provincia di Bologna, complessivamente detengono una quota del 30 per cento e la Camera di commercio di Bologna la quota di maggioranza (52 per cento). Inoltre, il Piano regionale integrato dei trasporti ipotizza politiche di coordinamento fra i quattro aeroporti regionali di Parma, Forlì, Rimini e Bologna, al fine di una gestione razionale e unitaria di tali infrastrutture, essendo, inoltre, prevista a tal fine l'acquisizione di quote azionarie consistenti di tutti i quattro aeroporti. Sotto tale profilo, emerge, quindi, il diretto interesse della Regione e degli enti locali a contrastare interventi legislativi statali che pregiudichino la funzionalità delle società aeroportuali, il loro equilibrio finanziario e in sostanza il buon andamento delle gestioni degli aeroporti.

Ciò premesso, la Regione rileva che la propria legittimazione a ricorrere deriva dalla «materia» in cui ricade la legge impugnata, che è quella dei «porti e aeroporti civili» attribuita dall'art. 117, terzo comma, alla competenza concorrente. Ritiene che l'intervento legislativo dello Stato, oggetto di impugnazione, non ha, infatti, altri titoli giustificativi, non avendo come obiettivo né il coordinamento della finanza pubblica, né la tutela della concorrenza, ma attiene propriamente alla gestione delle infrastrutture «porti e aeroporti».

5.2. — Gli artt. 11-*nonies* e 11-*decies* sarebbero altresì illegittimi per violazione degli artt. 117, primo comma, 118, 11 e 41 Cost.

Osserva la Regione che gli interventi disposti con le norme impugnate non appaiono giustificati con riguardo alla circostanza che lo Stato sia proprietario dei suoli e soggetto concedente (e, quindi, in base al diritto dominicale di fissare il canone demaniale di concessione); né in nome del coordinamento della finanza pubblica; né in ragione della tutela della concorrenza; né in nome di un principio di sussidiarietà; né a titolo di competenza concorrente su porti e aeroporti.

5.2.1. — Ad avviso della ricorrente, sotto il primo profilo, in base alla disposizione di cui all'art. 11-*decies*, il canone demaniale viene ridotto solo in via transitoria, per provocare la pari riduzione dei canoni aeroportuali. Tale disciplina, però, non tende a stabilire una nuova regola di determinazione del canone demaniale, ma prelude ad una nuova disciplina dei canoni aeroportuali, promettendo, in sostanza, uno «sconto» su quello demaniale, a parziale ristoro della perdita che le società aeroportuali vengono a subire per effetto del disposto di cui all'art. 11-*nonies* (che compendia la misura dei diritti aeroportuali con il computo di una quota non inferiore al 50 per cento del margine economico conseguito dal gestore aeroportuale in relazione alle attività non regolamentate, dal medesimo poste in essere come soggetto imprenditore), «con la conseguenza che la materia sulla quale la legge interviene va individuata con esclusivo riferimento alla determinazione dei canoni aeroportuali, restando la disciplina del canone demaniale solo un intervento transitorio e strumentale».

5.2.2. — Estranee all'intervento dello Stato sono anche le ragioni del coordinamento finanziario, poiché le disposizioni impugnate non producono alcuna utilità, in termini di maggiori entrate o di minori uscite per i bilanci pubblici. Anzi, «al contrario, l'art. 11-*decies* determina una consistente diminuzione del canone demaniale, pari al 75 per cento, fino alla data, del tutto incerta, di introduzione del nuovo sistema dei diritti aeroportuali, come delineato dall'art. 11-*nonies* mentre, sotto altro profilo, la predetta riduzione dell'importo del canone demaniale di concessione ha un effetto nullo sul conto economico delle società aeroportuali».

5.2.3. — Quanto al terzo profilo, relativo alla materia della concorrenza, osserva la Regione che «lo Stato può sicuramente intervenire con regole che riguardano il mercato — e questo è un segmento di mercato rilevante — ma l'intervento deve essere giustificato al fine di tutelare la concorrenza, non per distorcerla». Invece, continua la Regione, «l'effetto distorsivo qui è multiplo», poiché, lungi dall'elevare il livello di concorrenza fra gli operatori del mercato, cioè fra le strutture aeroportuali, le disposizioni in esame prevedono esattamente il contrario: «[s]i impone alle società aeroportuali di abbassare i loro canoni, appiattendoli, non tenendo conto dei costi progettuali dalle medesime già assunti e approvati, ma, soprattutto, si violano alcuni principi comunitari di tutela della concorrenza, appositamente diretti ad imporre la separazione fra ricavi di attività di gestione degli impianti, e ricavi derivanti da altre attività che l'ente aeroporto può gestire come attività accessorie, in regime di concorrenza, competendo con altri soggetti gestori di servizi a terra». D'altra parte, la direttiva comunitaria n. 96/67/CEE del 15 ottobre 1996 «ha previsto la liberalizzazione



del mercato dei servizi di assistenza a terra [...] finalizzata alla riduzione dei costi, ma senza pregiudicar[e] il buon funzionamento» degli aeroporti.

Ricorda la Regione come la Corte di giustizia abbia ritenuto, con riguardo al diritto di proprietà, che «la circostanza che l'ente gestore di un aeroporto non è autorizzato a percepire un canone di accesso, non vuol dire [...] che il detto ente sia privato della facoltà di ricavare utili dalle prestazioni economiche da esso fornite sul mercato dell'assistenza a terra al quale deve dare accesso. A questo proposito, l'art. 16, n. 3, della direttiva richiede che il corrispettivo economico che può essere percepito quale contropartita dell'accesso agli impianti aeroportuali sia determinato secondo criteri pertinenti, obiettivi, trasparenti e non discriminatori. Di conseguenza, tale disposizione non osta a che il detto corrispettivo sia fissato in modo tale che l'ente gestore dell'aeroporto possa non solo coprire i costi connessi con la messa a disposizione degli impianti aeroportuali e alla loro manutenzione, ma anche realizzare margini di utili» (Corte di giustizia, sentenza C-363/01 del 16 ottobre 2003).

Ne risulta violato, secondo la Regione ricorrente, il principio di libertà di iniziativa economica, perché, all'opposto di quanto sottolineato dalla Corte di giustizia nella sentenza citata, si impedisce alle società aeroportuali di gestire l'aeroporto in modo imprenditoriale, non solo coprendo i costi, ma anche realizzando utili, dei quali si impone la destinazione vincolata alla copertura dei costi delle attività principali.

Inoltre, si viola la concorrenza, imponendo ad una categoria di soggetti economici (enti aeroportuali) vincoli che favoriscono imprenditori situati in altro settore economico (le compagnie aeree).

Infine, si pratica una politica, vietata, di vendita sottocosto o dumping, che comporta costi differenziati per le compagnie aeree, favorendo le compagnie estere rispetto a quelle nazionali, così da attrarre verso gli scali italiani voli di compagnie estere, applicando condizioni di illegittimo ribasso.

5.2.4. — Sotto altro profilo, la disciplina in esame, violerebbe anche il principio della leale collaborazione, essendo essenzialmente caratterizzata, sul piano legislativo, da una normativa completa ed autoapplicativa, senza distinzione fra principi e dettagli e, sul piano amministrativo, da un modello di gestione statalistico.

La Regione ricorrente sostiene l'illegittimità costituzionale sia dell'art. 11-*nonies*, lettera *a*), nella parte in cui non viene prevista la procedura di leale collaborazione della previa intesa nella determinazione degli obiettivi di produttività e dei contratti di programma che dovranno essere stipulati con l'Enac, sia l'illegittimità dell'art. 11-*nonies*, lettera *b*), nella parte in cui, inserendo il comma 10-*ter* dopo l'art. 10 della legge n. 537 del 1993, prevede che sia il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, senza una procedura di leale collaborazione, ad emanare atti amministrativi di tipo regolamentare, per la semplificazione della determinazione dei diritti aeroportuali negli aeroporti minori.

5.2.5. — Secondo la ricorrente, infine, il carattere autoapplicativo di queste norme esclude la loro configurabilità come «principi» della materia e, perciò, la loro compatibilità con la potestà legislativa concorrente in materia di «porti e aeroporti».

6. — In tutti i giudizi si è costituita, per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'Avvocatura generale dello Stato contestando che le disposizioni impugnate ledano le attribuzioni regionali in materia di porti e aeroporti civili di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e determinino una limitazione dei diritti aeroportuali tale da impedire la realizzazione di efficienti infrastrutture e non incentivare la competitività del sistema. Contesta, altresì, l'affermazione per cui le stesse disposizioni violerebbero il sesto comma dello stesso art. 117, perché la determinazione delle nuove misure dei diritti aeroportuali sarebbe rimessa ad atti ministeriali di contenuto regolamentare pur non vertendosi in materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato. Rileva, infine, che sarebbero evidenziati i presupposti della chiamata in sussidiarietà, senza violazione dell'art. 118 Cost.

A parere dell'Avvocatura generale dello Stato, con le disposizioni impugnate, il legislatore statale ha inteso rendere più competitivo il settore aeroportuale italiano. In particolare, con l'art. 11-*nonies*, sostituendo l'art. 10, comma 10, della legge n. 537 del 1993, ha introdotto un nuovo sistema di commisurazione dei «diritti aeroportuali», da determinare, per singoli aeroporti, sulla base di criteri stabiliti dal CIPE con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ed, ai fini di tale determinazione, ha dettato una serie di canoni.

I nuovi criteri tendono a privilegiare l'adozione di un sistema di contabilità analitica, certificato da società di revisione contabile, al fine di rendere più trasparente l'individuazione dei ricavi e dei costi sostenuti dal concessionario aeroportuale, con riferimento a ciascuno dei servizi, regolamentati e non, offerti sul sedime aeroportuale, ivi compreso lo svolgimento delle attività commerciali. Il tutto finalizzato all'obiettivo di favorire gli investimenti e consentire un recupero della produttività del sistema aeroportuale.

La disposizione di cui all'art. 11-*decies* ha disposto che, fino alla entrata in vigore del nuovo sistema di determinazione dei diritti aeroportuali, i canoni di concessione demaniale dovuti dai gestori allo Stato siano ridotti del 75 per

cento e che tale diminuzione dei costi sostenuti dai gestori debba tradursi in un corrispondente minore ammontare dei diritti aeroportuali. Per i gestori che non abbiano provveduto a dotarsi di contabilità analitica, è prevista una ulteriore riduzione del 10 per cento di tali diritti.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, appare dunque evidente l'erroneità della prospettiva alla base dell'impugnativa regionale.

Le disposizioni impugnate intendono razionalizzare la gestione di beni e servizi statali attribuiti in concessione al gestore aeroportuale.

Premette che «a proposito della spettanza della potestà di imposizione e riscossione del canone [demaniale] determinante è la titolarità del bene e non invece la titolarità di funzioni legislative e amministrative intestate alle Regioni in ordine all'utilizzazione dei beni stessi» (cfr. sentenze n. 286 del 2004, n. 150 del 2003, n. 343 del 1995 e n. 326 del 1989)» e sottolinea che le disposizioni impugnate sono finalizzate alla tutela della concorrenza, attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. alla competenza esclusiva statale.

Del resto, ricorda l'Avvocatura generale dello Stato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, «la tutela della concorrenza ... costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali»; inoltre, «la destinazione della misura a tutte le imprese operanti a livello nazionale, e insieme la finalità evidente di stimolare la propensione agli investimenti e l'espansione del mercato di settore, rappresentano indici dell'attinenza dell'intervento alla funzione di stabilizzazione macroeconomica propria dello Stato e della sua riconducibilità alla materia della tutela della concorrenza, nel suo profilo dinamico e promozionale» (sentenza n. 14 del 2004).

Risulterebbero, in definitiva, non pertinenti gli evocati parametri e le dedotte censure.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, inoltre, le Regioni ricorrenti non considererebbero i vantaggi per la stessa economia regionale derivanti dal rilancio in termini concorrenziali dell'intero sistema aeroportuale, per il conseguente maggior richiamo di vettori anche stranieri, con incremento sia del commercio che del turismo.

L'Avvocatura generale dello Stato conclude, pertanto, perché i ricorsi siano dichiarati inammissibili o, comunque, infondati.

7. — È intervenuta, in tutti i giudizi, la società Aeroporti di Roma, riservandosi di depositare memorie e produrre documenti nei termini previsti, rilevando comunque che la questione è sicuramente fondata, come emerge dai motivi esposti dalle amministrazioni regionali.

8. — Nei giudizi promossi dalla Regione Piemonte e dalla Regione Campania è intervenuta la Società Alitalia-Linee Aeree Italiane s.p.a., chiedendo che la questione di costituzionalità degli artt. 11-*nonies*, 11-*decies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies* e 11-*terdecies* del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, venga dichiarata inammissibile, non rilevante e comunque infondata.

9. — Dopo che il giudizio era stato rinviato a nuovo ruolo, in prossimità della data fissata per l'udienza, le Regioni Campania e Emilia-Romagna, l'Avvocatura generale dello Stato e le intervenute società Alitalia-Linee Aeree Italiane s.p.a. e Aeroporti di Roma, hanno depositato ulteriori memorie illustrative in cui hanno ribadito rispettivamente le precedenti deduzioni.

In particolare, la Regione Emilia-Romagna ha segnalato l'emanazione della delibera CIPE 15 giugno 2007 (Direttiva in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 22 settembre 2007, serie generale n. 221, con cui è stata sostituita la precedente deliberazione CIPE n. 86 del 2000 alla luce delle modifiche normative introdotte dalla legge oggetto di impugnazione.

### *Considerato in diritto*

1. — Le Regioni Toscana, Siciliana, Piemonte, Campania e Emilia-Romagna, con cinque distinti ricorsi (rispettivamente r. ric. nn. 6, 7, 18, 19 e 20 del 2006), hanno promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies* e 11-*decies*, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), nonché le sole Regioni Piemonte e Campania anche degli artt. 11-*undecies*, 11-*duodecies* e 11-*terdecies* dello stesso decreto-legge, così come convertito, per asserita violazione degli artt. 11 (Regioni Piemonte e Emilia-Romagna), 41 (Regione

Emilia-Romagna), 114 (Regione Campania), 117 (tutte le Regioni, sotto diversi profili), 118 Cost. (Regioni Toscana, Siciliana, Campania e Emilia-Romagna), e del principio di leale collaborazione (Regioni Campania, Emilia-Romagna e Siciliana), nonché degli artt. 17, lettera *a*), 20, 36 e 37 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto regionale della Regione Siciliana), degli artt. 1 e 4 del d.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia di comunicazioni e trasporti e successive modificazioni ed integrazioni) e dell'art. 119 Cost. (Regione Siciliana).

Poiché i ricorsi pongono questioni analoghe, deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi ai fini di una trattazione unitaria e di un'unica decisione.

2. — In via preliminare, devono essere dichiarati inammissibili gli interventi spiegati nel presente giudizio dalle società Aeroporti di Roma e Alitalia-Linee Aeree Italiane s.p.a., atteso che, per consolidato orientamento di questa Corte, nei giudizi di costituzionalità promossi in via d'azione sono legittimati ad essere parti soltanto i soggetti titolari delle attribuzioni legislative in contestazione (da ultimo, sentenza n. 265 del 2006).

3. — Prima di procedere all'esame delle questioni di legittimità costituzionale proposte, appare opportuno ricostruire l'*iter* normativo che ha portato all'emanazione del decreto-legge n. 203 del 2005 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, oggetto di impugnazione.

3.1. — I diritti aeroportuali rappresentano i corrispettivi dovuti — in base a contratti — dalle imprese di trasporto aereo (i vettori) e dagli utenti del trasporto aereo (i passeggeri, gli operatori del trasporto merci, ecc.) alle società di gestione delle infrastrutture aeroportuali per i servizi da queste resi alle une e agli altri. Pertanto, la materia dei diritti aeroportuali è parte della disciplina avente ad oggetto la fornitura di tali servizi.

La prima disciplina normativa in tema di diritti aeroportuali risale alla legge 9 gennaio 1956, n. 24 (Diritti per l'uso degli aerodromi aperti al traffico aereo civile), poi integralmente sostituita dalla legge 5 maggio 1976, n. 324 (Nuove norme in materia di diritti per l'uso degli aeroporti aperti al traffico civile), che li distinse nelle due categorie dei «diritti lato aria» e «diritti lato terra», prevedendone una revisione biennale, da effettuare con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dei trasporti, di concerto con i Ministri del tesoro e delle finanze, tenendo conto delle esigenze di politica tariffaria del settore e dell'andamento dei costi dei servizi aeroportuali.

Il sistema fu modificato dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), che prevede — a decorrere dal 1995 — la revisione annuale dei diritti, da attuarsi con decreto del Presidente della Repubblica sulla base di criteri stabiliti dal CIPE su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, tenendo conto di una serie di obiettivi e parametri stabiliti dalla stessa legge.

Successivamente, la legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), stabilì, a decorrere dal 1997, che, nelle more dei decreti di revisione, i diritti fossero comunque aumentati annualmente in base al tasso di inflazione programmato (art. 2, comma 190).

Sempre nel 1996, la deliberazione CIPE del 24 aprile (Linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità) dettò le linee-guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, riconoscendo nel «price cap» il criterio più idoneo a garantire l'efficienza delle imprese regolate e la realizzazione di investimenti per la modernizzazione dei servizi. Essa dispose, inoltre, il ricorso al contratto di programma quale ordinario strumento per la definizione dei rapporti fra le amministrazioni competenti e le aziende regolate. La stessa delibera istituì, presso la segreteria del CIPE, un organo tecnico, il NARS (Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità non regolati da autorità indipendenti), incaricato di promuovere le linee-guida, di favorire l'omogeneizzazione dei contratti di programma e di monitorarne gli effetti.

Nel 2000, il CIPE, in attuazione delle leggi del 1993 e del 1996, adottò la deliberazione 4 agosto, n. 86, con la quale applicava la metodologia del price cap alla tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva.

3.2. — In questo contesto è intervenuta la legge n. 248 del 2005 che, nel convertire il decreto-legge n. 203 del 2005, ha introdotto in esso norme di un altro decreto-legge (a sua volta in corso di conversione, relativo — fra l'altro — all'aggiornamento dei diritti aeroportuali), tra cui gli articoli da 11-*nonies* a 11-*terdecies*, impugnati nel presente giudizio.

Le norme in esame hanno modificato il sistema di tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva, elevando al rango di legge i criteri stabiliti dal CIPE con la deliberazione n. 86 del 2000 e aggiungendo altre disposizioni anch'esse oggetto di impugnazione da parte di tutte o alcune delle Regioni ricorrenti.

3.3. — In particolare, l'articolo 11-*nonies*, (Razionalizzazione e incremento dell'efficienza del settore dei gestori aeroportuali), al comma 1, lettera *a*), prevede che la misura dei diritti aeroportuali è determinata e successivamente variata — sulla base di una metodologia (cosiddetto «price cap») stabilita dalla stessa disposizione e di criteri stabiliti

dal CIPE — con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

La norma stabilisce che alla determinazione della misura dei diritti aeroportuali concorrono i costi e i ricavi sia dei servizi soggetti a regolamentazione, sia dei servizi non soggetti a regolamentazione, per una quota non inferiore al 50 per cento.

Sono inclusi nel novero di questi servizi tutti quelli per i quali è configurabile una qualche forma di rendita di localizzazione o di monopolio per il gestore aeroportuale; rendita che discende dalla possibilità di utilizzare in esclusiva i sedimi aeroportuali anche per fini commerciali e dall'ulteriore possibilità di limitare l'accesso ai sedimi di terzi concorrenti.

Alla determinazione dei diritti concorrono, quindi, i proventi dei servizi prodotti sul sedime aeroportuale (ad esempio, parcheggi ed attività commerciali) e i proventi relativi ai servizi che, sebbene prodotti al di fuori del sedime, sono erogati al suo interno, con l'aggiunta che, rispetto ad essi, è possibile l'esercizio, da parte dei gestori, di controlli sull'accesso di altri concorrenti all'area aeroportuale.

Sono, invece, escluse le attività svolte in regime di concorrenza con terzi, per le quali il gestore può dimostrare l'insussistenza di rendite di localizzazione, ovvero di limitazioni dell'accesso alle infrastrutture.

Presupposto essenziale del nuovo sistema di tariffazione è che le società aeroportuali siano dotate di un sistema di contabilità analitica, di modo che siano distintamente riscontrabili i costi e i ricavi imputabili ai diversi servizi, regolamentati e non.

L'art.11-*nonies* prevede, inoltre, che per un periodo tra 3 e 5 anni, è fissata la variazione massima annuale applicabile ai diritti aeroportuali (si fissa, dunque, un «cap» a loro incremento).

La variazione massima consentita è determinata prendendo in considerazione i seguenti elementi: il tasso d'inflazione programmato; l'obiettivo di recupero della produttività assegnato dall'amministrazione al gestore del servizio (secondo il contratto di programma fra amministrazione e gestore); la remunerazione del capitale investito; gli ammortamenti dei nuovi investimenti realizzati con capitale proprio o di credito.

Lo stesso articolo, al comma 1, lettera b), stabilisce che è soppressa la maggiorazione del 50 per cento dei diritti aeroportuali applicata sui voli notturni; che sono determinati, nello stesso modo dei diritti aeroportuali, i corrispettivi per i servizi di sicurezza attribuiti in concessione dall'amministrazione e le tasse di imbarco e sbarco delle merci; che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può definire norme semplificative per la determinazione dei diritti aeroportuali, relativamente agli aeroporti aventi un traffico inferiore a 600.000 unità di carico. Il comma 2 abolisce l'adeguamento annuale dei diritti aeroportuali al tasso d'inflazione programmato.

L'articolo 11-*decies* (Competitività del sistema aeroportuale) stabilisce la riduzione del 75 per cento del canone di concessione dovuto dai gestori aeroportuali, in attesa dell'entrata a regime del nuovo meccanismo di determinazione dei diritti aeroportuali, con corrispondente immediata riduzione dell'ammontare di questi. La norma, inoltre, prevede l'ulteriore riduzione della misura dei diritti aeroportuali per i gestori aeroportuali che non adottano un sistema di contabilità analitica, certificato da società di revisione contabile, che consenta l'individuazione, per tutti i servizi offerti, dei ricavi e dei costi relativi a ciascun servizio.

L'articolo 11-*undecies* (Sviluppo delle infrastrutture aeroportuali) assegna la revisione della «programmazione in via prioritaria» degli interventi infrastrutturali di collegamento con gli aeroporti di interesse nazionale per il settore dell'aviazione civile alla competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e stabilisce che «i piani d'intervento infrastrutturale dell'Ente nazionale per l'aviazione civile-Enac e dell'Ente nazionale per l'assistenza al volo-Enav S.p.A. sono redatti in coerenza con le linee d'indirizzo contenute nella programmazione» effettuata dal ministero, consultate le associazioni rappresentative dei vettori aerei e dei gestori aeroportuali.

L'articolo 11-*duodecies* (Sicurezza aeroportuale) rimette a decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dell'interno, previa istruttoria effettuata dall'Enac, la definizione delle attività necessarie a garantire la sicurezza aeroportuale relativa al controllo bagagli e passeggeri, nonché ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la ripartizione di tali attività fra gestori aeroportuali e vettori e la determinazione degli importi dovuti all'erario dai concessionari dei servizi di controllo esistenti in ambito aeroportuale e di quelli posti a carico dell'utenza.

L'articolo 11-*terdecies* («Royalties» sui carburanti) stabilisce, relativamente ai servizi regolamentati e sottoposti alla vigilanza Enac in base alla direttiva 96/67/CE del Consiglio del 15 ottobre 1996, che non possono essere applicati dai gestori aeroportuali e dai fornitori dei servizi, sovrapprezzi, in particolare le «royalties», sulla fornitura di carburanti, non effettivamente connessi ai costi sostenuti per l'offerta del medesimo servizio.

4. — Si può ora passare all'esame delle questioni di costituzionalità formulate con riferimento a ciascuna delle disposizioni oggetto di impugnazione.

5. — La questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies* e 11-*decies*, prospettata dalla Regione Emilia-Romagna, con riferimento all'art. 41 Cost., è inammissibile.

La Regione ricorrente invoca un parametro costituzionale non attinente alla propria sfera di autonomia costituzionalmente garantita, senza neanche prospettare una lesione delle competenze regionali, ma limitandosi a far valere la circostanza di essere azionista di una società di gestione aeroportuale.

6. — La questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies* e 11-*decies*, prospettata dalla Regione Siciliana con riferimento all'art. 119, primo e quarto comma, Cost. e agli artt. 36 e 37 dello Statuto regionale, sul presupposto che la soppressione della maggiorazione del 50 per cento dei diritti per il transito notturno, nonché la riduzione del 75 per cento dei canoni di concessione demaniale, comporti «un grave nocumento ai bilanci delle società siciliane di gestione aeroportuale», è inammissibile. Anche in questo caso, la Regione non lamenta la lesione della propria autonomia finanziaria, ma fa valere la circostanza di essere essa azionista di società di gestione aeroportuale.

7. — La questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies*, 11-*decies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies*, 11-*terdecies*, concernente la violazione degli artt. 117, comma primo, e 11 Cost. in base all'asserita natura di «aiuti di Stato» delle norme in esame, in quanto volte a favorire i vettori aerei, prospettata dalla Regione Piemonte, non è fondata.

Il *price cap*, previsto dall'art. 11-*nonies*, è un meccanismo di regolazione della dinamica tariffaria. Esso non può essere configurato come «aiuto di Stato». Le nuove misure dei diritti aeroportuali sono determinate con una metodologia di calcolo che commisura il prezzo delle prestazioni rese dai gestori a parametri obiettivi, fondati sulla redditività dell'investimento. Di esso si avvantaggiano tutti i vettori, italiani e stranieri; manca, quindi, l'elemento della selettività che è connotato necessario della nozione di aiuto di Stato (Corte di giustizia, sentenza 6 settembre 2006, C-88/03; sentenza 1° dicembre 1998, C-200/97).

8. — Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies*, 11-*decies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies*, 11-*terdecies*, relative alla violazione di competenze legislative regionali in base agli artt. 114, 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118 Cost. e alla violazione del principio di leale cooperazione, prospettate, con diversità di argomentazioni, dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Siciliana, da un lato, e Piemonte e Campania, dall'altro, sono fondate limitatamente all'art. 11-*nonies* e nei termini che seguono.

La disciplina in esame si colloca alla confluenza di un insieme di materie: ha per oggetto i rapporti civilistici che attengono agli aeroporti (e, quindi, rientra nella materia dell'ordinamento civile, di potestà legislativa esclusiva dello Stato), investe profili che ineriscono alla tutela della concorrenza (materia anch'essa di potestà legislativa esclusiva dello Stato), ma riguarda gli aeroporti (che rientrano nell'ambito della potestà legislativa concorrente). In ragione della molteplicità degli oggetti disciplinati e degli interessi perseguiti, la disciplina non è, quindi, riferibile ad un unico ambito materiale.

La determinazione, con metodi necessariamente uniformi, dei criteri per stabilire il «*price cap*» incide sui meccanismi contrattuali tra concessionario, da un lato, e imprese e utenti, dall'altro, ponendo limiti all'autonomia contrattuale (art. 1322, comma primo, codice civile), ed è, pertanto, riconducibile alla materia dell'ordinamento civile prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *i*), Cost. Essa, infatti, evita che il concessionario sfrutti il proprio potere di mercato applicando tariffe ingiustamente gravose, attuando pratiche abusive a danno dei consumatori.

A ciò va aggiunto che, come già chiarito da questa Corte, sono presenti, in linea generale, nell'ordinamento ipotesi in cui un istituto «sebbene caratterizzato da elementi di sicura matrice pubblicistica, [...] conserva una natura privatistica e rientra nell'ambito materiale dell'ordinamento civile. Nondimeno, esso, per taluni profili non secondari, assolve anche ad una funzione di garanzia della concorrenzialità del mercato e, quindi, anche per questo aspetto appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 401 del 2007). Nella specie, la disciplina in esame può essere perciò parzialmente ricondotta anche all'ambito della tutela della concorrenza, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., perché risponde alla finalità di evitare che il concessionario estenda abusivamente la propria posizione dominante in mercati contigui.

Infine, le disposizioni impugnate, pur riguardando gli aeroporti, non possono essere interamente ricondotte alla relativa materia. Questa, collocata nell'art. 117, terzo comma, Cost. dopo il «governo del territorio» e prima delle «grandi reti di trasporto e navigazione», riguarda principalmente le infrastrutture e la loro collocazione sul territorio. Per la stessa ragione, la disciplina non può essere interamente compresa nella materia delle «comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere» (art. 17 Statuto regionale siciliano), come prospettato dalla Regione Siciliana.

Nel caso in esame, però, la disciplina delle relazioni contrattuali incide sulla gestione degli aeroporti civili. Viene, quindi, in rilievo una ipotesi di interferenza di competenze legislative statali e regionali, che rende necessario applicare il principio di leale collaborazione. Questo «si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale» (sentenze n. 240 del 2007 e n. 213 del 2006). Tale incidenza rende necessaria l'applicazione di uno dei moduli di concertazione tra organi statali e regionali. Pertanto, considerate le interferenze e le connessioni esistenti — come sopra rilevato — fra le diverse materie, è ragionevole ritenere che, prima della adozione della delibera del CIPE prevista dall'art. 11-*nonies*, debba essere acquisito il parere della Conferenza unificata di cui dall'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali).

Questa Corte ha già rilevato che «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze. Esso [...] realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (sentenze nn. 401 e 201 del 2007, nonché, con riferimento ad un procedimento di deliberazione CIPE, sentenza n. 242 del 2005).

9. — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 11-*duodecies* sollevata dalla Regione Piemonte perchè i decreti che dovranno essere emanati per stabilire le nuove misure in tema di sicurezza aeroportuale illegittimamente prescindono da ogni intesa o collaborazione da parte delle regioni, non è fondata.

La norma impugnata rimette a decreti del Ministero dei trasporti, previa istruttoria effettuata dall'Enac, la definizione delle attività necessarie a garantire la sicurezza aeroportuale relativa al controllo bagagli e passeggeri, la ripartizione di tali attività fra gestori aeroportuali e vettori e la determinazione degli importi dovuti all'erario dai concessionari dei servizi di controllo esistenti in ambito aeroportuale e di quelli posti a carico dell'utenza. Questa norma attiene alla materia della sicurezza dei passeggeri e degli operatori in ambito aeroportuale, che ricade nella «sicurezza dello Stato e ordine pubblico» e nella «protezione dei confini nazionali» e rientra, quindi, nella competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, lettere *d*), *h*) e *q*), Cost. Spetta, quindi, allo Stato, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione ricorrente, di adottare una disciplina applicativa.

10. — La questione proposta dalla Regione Campania in relazione all'art. 118 Cost. e riguardante le modalità di redazione dei piani di intervento infrastrutturale previsti dall'art. 11-*undecies*, è fondata.

La Corte ha affermato che «per le ipotesi in cui ricorra una concorrenza di competenze, la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso — ove [...] non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa — si deve ricorrere al canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze» (sentenze nn. 219 e 50 del 2005).

Nella materia aeroportuale, per il rilascio della concessione per la gestione di aeroporti, la nuova formulazione dell'art. 704 del codice della navigazione, introdotta dal d. lgs. 9 maggio 2005, n. 96 (Revisione della parte aeronautica del codice della navigazione, a norma dell'art. 2 della legge 9 novembre 2004, n. 265), prevede che sia sentita la Regione competente nel cui territorio ricade l'aeroporto oggetto di concessione. Inoltre l'art. 698 del codice della navigazione, prevede che, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, siano individuati gli aeroporti di interesse nazionale.

Considerato che la materia dei piani d'intervento infrastrutturale coinvolge interessi della Regione e degli enti locali, la questione deve essere accolta nella parte in cui l'art. 11-*undecies* non prevede, su tali piani, il parere della Regione interessata.

11. — Le residue censure riferite agli altri parametri evocati, restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

1) *dichiara inammissibile l'intervento in giudizio di Aeroporti di Roma e Società Alitalia-Linee Aeree Italiane s.p.a.;*

2) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-nonies e 11-decies del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), sollevata dalla Regione Emilia-Romagna con riferimento all'art. 41 della Costituzione con il ricorso in epigrafe;*

3) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-nonies e 11-decies del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, sollevata dalla Regione Siciliana con riferimento all'art. 119, primo e quarto comma, della Costituzione e agli artt. 36 e 37 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto regionale della Regione Siciliana), con il ricorso in epigrafe;*

4) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11-nonies del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, nella parte in cui non prevede che, prima dell'adozione della delibera CIPE, sia acquisito il parere della Conferenza unificata;*

5) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11-undecies, comma 2, del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, nella parte in cui, con riferimento ai piani di intervento infrastrutturale, non prevede che sia acquisito il parere della Regione interessata;*

6) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11-nonies, 11-decies e 11-terdecies, del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, sollevate, con riferimento agli artt. 117, primo comma, e 11 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe;*

7) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11-nonies, 11-decies, 11-undecies, 11-duodecies, 11-terdecies, relative alla violazione di competenze legislative regionali in base agli artt. 114, 117, secondo, terzo, quarto, e sesto comma, e 118 della Costituzione, prospettate dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Siciliana, Piemonte e Campania, con i ricorsi in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 febbraio 2008.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* CASSESE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 marzo 2008.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 52

*Ordinanza 27 febbraio - 7 marzo 2008*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

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

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

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento del questore - Trattamento sanzionatorio - Limite minimo edittale di un anno di reclusione - Denunciata irragionevolezza, nonché violazione dei diritti inviolabili dell'uomo, da assicurare in condizioni di parità anche allo straniero, e dei principi di eguaglianza, di proporzionalità e della finalità rieducativa della pena - Questione identica ad altra già dichiarata inammissibile - Manifesta inammissibilità.**

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, primo periodo, come sostituito dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 27, comma terzo.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione), promossi con ordinanze del 24 gennaio (n. 2 ordinanze) e del 10 maggio 2006 dal Tribunale di Castrovillari, del 22 agosto 2005 e del 26 luglio 2006 dal Tribunale di Firenze, del 14 ottobre 2005 dal Tribunale di Genova, del 18 agosto 2006 dal Tribunale di Trieste, del 13 aprile e del 2 novembre 2006 (n. 2 ordinanze) dal Tribunale di Torino, del 18 luglio 2006 dal Tribunale di Gorizia, rispettivamente iscritte ai nn. 145 e 146 del registro ordinanze 2006 e al n. 8 del registro ordinanze 2007; al n. 193 del registro ordinanze 2006 e al n. 120 del registro ordinanze 2007; al n. 602 del registro ordinanze 2006; al n. 134 del registro ordinanze 2007; ai nn. 203, 247 e 248 del registro ordinanze 2007; al n. 221 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 21 e 26, 1ª serie speciale, dell'anno 2006, nn. 2, 7, 12, 13, 15, 16, 1ª serie speciale, dell'anno 2007 e nella edizione straordinaria del 26 aprile 2007.

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

Udito nella Camera di consiglio del 30 gennaio 2008 il giudice relatore Gaetano Silvestri.



Ritenuto che il Tribunale di Castrovillari in composizione monocratica, con tre ordinanze di tenore analogo, deliberate rispettivamente il 24 gennaio 2006 (r.o. nn. 145 e 146 del 2006) e il 10 maggio 2006 (r.o. n. 8 del 2007), ha sollevato — in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione), nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che, senza giustificato motivo, si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanarsene, impartitogli dal questore a norma del precedente comma 5-bis;

che il rimettente — il quale procede in tutti i giudizi *a quibus*, sia pure con riti diversi, nei confronti di persone di nazionalità straniera, accusate di non avere ottemperato all'ordine di lasciare il territorio nazionale — dubita che la previsione edittale, entro i cui limiti dovrebbe fissare le pene nel caso di condanna degli imputati, sia stata introdotta in armonia con i precetti costituzionali;

che per un verso, secondo il giudice *a quo*, l'inasprimento sanzionatorio attuato con la legge n. 271 del 2004 non trova corrispondenza nella «effettiva offensività della condotta», ma risponde al solo scopo di «ripristinare l'arresto obbligatorio», dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2004 (dichiarativa della illegittimità dell'art. 14, comma 5-quinquies, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui prescriveva l'arresto per il reato di cui al precedente comma 5-ter, all'epoca delineato in forma contravvenzionale);

che, per altro verso, l'attuale entità della sanzione applicabile per i reati contestati darebbe luogo ad una ingiustificata disparità di trattamento rispetto a fattispecie che pure riguarderebbero condotte analoghe, perché relative all'inosservanza di provvedimenti espulsivi e dunque lesive degli identici interessi;

che il rimettente richiama, a tale proposito, sia l'inadempienza conseguente all'espulsione disposta dal Ministro dell'interno a norma del comma 1 dell'art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998, che sarebbe addirittura immune da sanzione penale, sia l'inottemperanza dello straniero espulso per non aver rinnovato il permesso di soggiorno, punita con la pena dell'arresto da sei mesi ad un anno;

che il principio di uguaglianza risulterebbe violato anche in esito al raffronto tra la previsione sanzionatoria per l'indebito trattenimento e le pene comminate per condotte che sarebbero ad esso comparabili, come l'inosservanza dei provvedimenti dell'autorità di cui all'art. 650 del codice penale e la disobbedienza all'ordine di rimpatrio prevista dall'art. 2 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza);

che dal difetto di proporzione scaturirebbe, secondo il giudice *a quo*, anche un contrasto con la prescrizione del terzo comma dell'art. 27 Cost., posto che solo una pena corrispondente alla gravità del fatto può esplicare una vera funzione rieducativa;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in ciascuno dei tre giudizi, con atti depositati rispettivamente il 13 giugno 2006 (r.o. nn. 145 e 146 del 2006) ed il 6 marzo 2007 (r.o. n. 8 del 2007);

che la difesa erariale, con i primi due tra gli atti sopra citati, ha chiesto che la questione di legittimità sia dichiarata manifestamente infondata;

che infatti, secondo l'Avvocatura generale, rientra appieno nell'esercizio della discrezionalità legislativa la determinazione di «un trattamento sanzionatorio che, nel rispetto dei principi di legalità, miri ad assicurare un ordinato flusso migratorio», e dunque costituisca adempimento dell'obbligo, per lo Stato ineludibile, di presidiare le proprie frontiere;

che la stessa difesa erariale, con l'atto di intervento nel giudizio r.o. n. 8 del 2007, ha chiesto che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile o manifestamente infondata;

che il rimettente, infatti, avrebbe omissso un'adeguata indicazione in punto di rilevanza della questione sollevata nel giudizio da lui condotto;

che l'evoluzione del quadro sanzionatorio per effetto della legge n. 271 del 2004, d'altro canto, non sarebbe affatto irragionevole, posto che il reato di indebito trattenimento era già in precedenza considerato grave (tanto da prevedersi per esso l'obbligatorietà dell'arresto), e che residua, pur dopo la riforma, un'opportuna articolazione tra forme di responsabilità contravvenzionale, per l'ipotesi più lieve dell'inottemperanza ad un ordine di espulsione per mancato rinnovo del permesso di soggiorno, e più gravi fattispecie a carattere delittuoso, che riguardano l'ingresso clandestino nel territorio dello Stato oppure l'omessa richiesta del permesso di soggiorno nei termini prescritti, o infine la revoca del permesso medesimo;

che il Tribunale di Firenze in composizione monocratica, con due ordinanze di tenore analogo, deliberate rispettivamente il 22 agosto 2005 (r.o. n. 193 del 2006) e il 26 luglio 2006 (r.o. n. 120 del 2007), ha sollevato — in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. — questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 271 del 2004, nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che, senza giustificato motivo, si trattienga nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartitogli dal questore a norma del precedente comma 5-*bis*;

che il rimettente — il quale procede nei giudizi *a quibus*, sia pure con riti diversi, nei confronti di persone accusate del reato di indebito trattenimento — dubita che i limiti edittali della sanzione, cui dovrebbe far riferimento in caso di applicazione della pena su richiesta o di condanna degli imputati, siano stati fissati in armonia con i precetti costituzionali;

che l'incongruenza del trattamento sanzionatorio sarebbe manifesta alla luce della vicenda evolutiva che ha segnato la materia, posto che le pene per l'indebito trattenimento sarebbero state «macroscopicamente» inasprite, per specie e quantità, ad appena due anni dall'introduzione della fattispecie incriminatrice, senza alcuna corrispondenza con una modificazione sostanziale del fenomeno regolato;

che del resto, a parere del rimettente, il legislatore avrebbe reso manifesta la *ratio* diversa ed effettiva del proprio intervento, mirato a contrastare gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2004 — con cui era stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 14, comma 5-*quinqies*, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui stabiliva che, per il reato previsto dal precedente comma 5-*ter*, fosse obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto — ed a consentire, in particolare, il ripristino della previsione di arresto per lo straniero illegalmente trattenutosi nel territorio nazionale;

che la «trasposizione di un'esigenza processuale nel diritto penale sostanziale», secondo il giudice *a quo*, sarebbe sintomo evidente della rottura del rapporto di proporzionalità tra fatto e pena;

che una violazione del principio di uguaglianza emergerebbe anche in esito al raffronto del trattamento previsto per l'indebito trattenimento con quello riservato ad altre ipotesi criminose — quali l'inosservanza di un provvedimento legalmente dato per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o di igiene (art. 650 cod. pen.) e la contravvenzione al foglio di via obbligatorio (art. 2 della legge n. 1423 del 1956) — che sarebbero ad esso comparabili in quanto consistenti, a loro volta, nella disobbedienza ad un ordine impartito dall'autorità amministrativa a fini di tutela dell'ordine pubblico;

che pertanto, secondo il rimettente, la norma censurata contrasterebbe con il principio di uguaglianza sia in rapporto alle sanzioni previste per la medesima fattispecie soltanto due anni prima della sua introduzione, sia in esito al raffronto con le pene comminate per comportamenti illeciti della stessa natura;

che dal difetto di proporzionalità scaturirebbe anche un contrasto della norma censurata con l'art. 27, terzo comma, Cost., posto che solo una pena corrispondente alla gravità del fatto può esplicare una vera funzione rieducativa;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel solo giudizio r.o. n. 193 del 2006, con atto depositato il 18 luglio 2006, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata;

che infatti, secondo la difesa erariale, rientra appieno nell'esercizio della discrezionalità legislativa la determinazione di «un trattamento sanzionatorio che, nel rispetto dei principi di legalità, miri ad assicurare un ordinato flusso migratorio», e dunque costituisca adempimento dell'obbligo, per lo Stato ineludibile, di presidiare le proprie frontiere;

che il Tribunale di Genova in composizione monocratica, con ordinanza del 14 ottobre 2005 (r.o. n. 602 del 2006), ha sollevato — in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. — questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 271 del 2004, nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che, senza giustificato motivo, si trattienga nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanarsene, impartitogli dal questore a norma del precedente comma 5-*bis*;

che il rimettente, il quale procede con rito abbreviato nei confronti di uno straniero accusato del reato di indebito trattenimento, ritiene che i valori edittali della sanzione, entro i quali dovrebbe essere fissata la pena da irrogare per il caso di condanna, siano irragionevolmente alti, comportando una violazione del principio di uguaglianza e di necessaria funzionalità rieducativa della pena;

che anzitutto, secondo il giudice *a quo*, l'inasprimento sanzionatorio attuato con la legge n. 271 del 2004 non troverebbe corrispondenza in un concreto aggravamento del fenomeno criminoso regolato, ed avrebbe avuto il solo scopo di legittimare una nuova previsione di arresto dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2004, la

quale aveva stabilito l'illegittimità della misura in riferimento alla natura contravvenzionale che all'epoca caratterizzava il reato di indebito trattenimento;

che d'altra parte gli attuali livelli della sanzione, ed in particolare quello minimo, risulterebbero eccessivi sia considerando fattispecie punite in modo sostanzialmente analogo, ma pertinenti a fatti di maggiore gravità, sia considerando fattispecie sanzionate in termini assai più blandi, per quanto pertinenti a comportamenti sostanzialmente analoghi a quello in considerazione;

che il rimettente evoca, nella prima prospettiva, il delitto di cui all'art. 14, comma 5-*quater*, dello stesso d.lgs. n. 286 del 1998, consistente nell'indebito reingresso nel territorio nazionale di persona già espulsa: fattispecie più grave di quella cui si riferisce la norma censurata, e come tale trattata dal legislatore fino alla riforma introdotta con la legge n. 271 del 2004, che avrebbe invece irragionevolmente equiparato (salvo che per una lieve differenza nel massimo) il trattamento sanzionatorio delle due ipotesi di reato;

che l'indebito trattenimento sarebbe, invece, comparabile per gravità ad altre figure criminose — sanzionate con pene assai più lievi per specie e quantità — quali l'inosservanza di un provvedimento dell'autorità, di cui all'art. 650 cod. pen., e la contravvenzione al foglio di via obbligatorio, di cui all'art. 2 della legge n. 1423 del 1956;

che secondo il rimettente la deroga al principio di proporzionalità, oltre che integrare una violazione del criterio di uguaglianza, priverebbe la pena della necessaria funzione rieducativa, con conseguente lesione del principio di cui al terzo comma dell'art. 27 Cost.;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 30 gennaio 2007, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata;

che la riforma attuata con la legge n. 271 del 2004 avrebbe riguardato un reato già considerato grave, vista l'originaria previsione dell'arresto, e comunque avrebbe opportunamente distinto tra le varie ipotesi di condotta conseguenti all'espulsione, conservando la forma contravvenzionale per le fattispecie meno gravi e realizzando, di conseguenza, una ragionevole ed articolata dosimetria della pena;

che il Tribunale di Trieste in composizione monocratica, con ordinanza del 18 agosto 2006 (r.o. n. 134 del 2007), ha sollevato — in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. - questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*ter*, primo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 271 del 2004, nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che, senza giustificato motivo, si trattienga nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartitogli dal questore ai sensi del precedente comma 5-*bis*;

che il rimettente è chiamato a deliberare sentenza, in esito a giudizio abbreviato, nei confronti di uno straniero imputato del reato di indebito trattenimento, per il quale il pubblico ministero ha formulato richiesta di irrogazione della minima pena consentita dalla legge, e ritiene che i valori edittali della sanzione, entro i quali dovrebbe essere fissata la pena per il caso di condanna, siano irragionevolmente elevati;

che il giudice *a quo* — nel richiamarsi alla giurisprudenza costituzionale che avrebbe prospettato l'illegittimità di previsioni concernenti sanzioni irragionevoli o sproporzionate, alla luce del principio di uguaglianza ed anche di quello di necessaria finalizzazione rieducativa della pena — concentra la propria attenzione, in particolare, sulla pronuncia con la quale è stata dichiarata manifestamente infondata una questione concernente la pena minima edittale per il delitto di estorsione, che il legislatore aveva aumentato dal valore originario (tre anni) fino alla soglia dei cinque anni (ordinanza n. 368 del 1995);

che l'illegittimità della disposizione era stata esclusa, nella specie, in quanto l'inasprimento della pena non aveva determinato «macroscopiche differenze» rispetto al trattamento sanzionatorio della rapina, fattispecie giudicata per altro «non del tutto assimilabile» a quella dell'estorsione, ed era stato attuato anche per indurre una risposta repressiva più determinata ad un fenomeno criminale in piena evoluzione;

che il rimettente deduce dalla pronuncia evocata, a contrario, che una «macroscopica differenza» nel trattamento sanzionatorio, non giustificata da mutamenti del fenomeno criminale sottostante, darebbe luogo ad un contrasto con i parametri costituzionali dell'uguaglianza e della finalizzazione rieducativa della pena;

che, nella specie, una «differenza» risolutiva — a fini dimostrativi dell'illegittimità della riforma attuata con la legge n. 271 del 2004 — risulterebbe evidente comparando la relativa previsione sanzionatoria con quella introdotta appena due anni prima, e constatando come il fenomeno regolato non avesse subito modificazioni sostanziali;

che la sproporzione per eccesso della pena per l'indebito trattenimento sarebbe documentata, inoltre, dal raffronto con altre previsioni concernenti fattispecie di inottemperanza ad un ordine dato dall'autorità per ragioni di sicurezza ed ordine pubblico (sono citati l'art. 650 cod. pen. e l'art. 2 della legge n. 1423 del 1956);

che la previsione sanzionatoria sarebbe assimilabile, d'altro canto, a quella concernente la contravvenzione agli obblighi ed alle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno (art. 9, comma 2, della citata legge n. 1423 del 1956), cioè una condotta assai più grave, in quanto riferibile a soggetto dalla pericolosità già accertata con un provvedimento giudiziale, e caratterizzata dall'attiva violazione del precetto, consistente, a seconda dei casi, nell'allontanarsi da un certo luogo o nel raggiungere un certo luogo;

che, in definitiva, la previsione oggetto della censura, risultando sproporzionata sia rispetto ai valori di pena precedentemente fissati per il medesimo reato, sia rispetto alle sanzioni previste per fattispecie analoghe, implicherebbe un sacrificio non giustificato del bene della libertà personale, che per lo straniero trova tutela in tutto corrispondente a quella assicurata per il cittadino;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 17 aprile 2007, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata per ragioni analoghe a quelle già illustrate con l'atto di intervento nel giudizio r.o. n. 602 del 2006;

che il Tribunale di Torino in composizione monocratica, con tre ordinanze di tenore analogo, deliberate rispettivamente il 13 aprile 2006 (r.o. n. 203 del 2007) e il 2 novembre 2006 (r.o. nn. 247 e 248 del 2007), ha sollevato — in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. — questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 271 del 2004, nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che, senza giustificato motivo, si trattienga nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartitogli dal questore a norma del precedente comma 5-bis;

che il rimettente — il quale procede nei giudizi *a quibus*, sia pure con riti diversi, nei confronti di persone accusate del reato di indebito trattenimento — assume che la previsione concernente i limiti edittali della sanzione, cui dovrebbe far riferimento in caso di applicazione della pena su richiesta o di condanna degli imputati, sarebbe irrazionale, e comunque discriminatoria, per il trattamento più severo previsto rispetto a quello concernente altre condotte, del tutto assimilabili eppure sanzionate in misura assai minore, o addirittura immuni da conseguenze penali;

che il giudice *a quo* richiama in proposito norme contenute nello stesso d.lgs. n. 286 del 1998, che riguardano ulteriori condotte di inottemperanza all'ordine di lasciare il territorio dello Stato, punite solo con la pena dell'arresto da sei mesi ad un anno (in caso di espulsione conseguente alla mancata richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno), o addirittura penalmente irrilevanti (come nel caso dell'espulsione disposta dal Ministro dell'interno a norma del comma 1 dell'art. 13 del citato d.lgs. n. 286 del 1998);

che, secondo il rimettente, il legislatore non avrebbe potuto differenziare il trattamento penale delle varie condotte di inottemperanza in ragione della causa del provvedimento di espulsione rimasto ineseguito, posto che la lesione del bene giuridico sarebbe per tutte identica, e per tutte si realizzerebbe con l'inutile scadenza del termine per l'abbandono del territorio nazionale;

che piuttosto lo stesso legislatore, in osservanza del criterio di proporzionalità, avrebbe dovuto assimilare il trattamento della condotta in esame a quello di comportamenti previsti da altre norme poste a tutela dell'ordine pubblico, come l'art. 650 cod. pen. e l'art. 2 della legge n. 1423 del 1956;

che in particolare, a parere del rimettente, la piena comunanza di struttura e di oggetto giuridico tra le previsioni appena citate e quella censurata comproverebbe che il più severo trattamento dipende, nella specie, dalla cittadinanza straniera dell'autore della violazione, e quindi introduce una discriminazione inammissibile, se riferita ad un diritto fondamentale qual è la libertà della persona;

che l'incongruenza del trattamento sanzionatorio rispetto alle caratteristiche offensive della condotta sarebbe documentata, secondo il giudice *a quo*, anche dall'evidente finalismo dell'opzione compiuta con la legge n. 271 del 2004, volta a fissare una pena che consentisse, a mente dell'art. 280 del codice di procedura penale, l'applicazione di una misura cautelare carceraria e dunque, pur dopo la sentenza n. 223 del 2004 della Corte costituzionale, la previsione dell'arresto obbligatorio;

che, infine, la sproporzione per eccesso della previsione sanzionatoria determinerebbe anche la violazione del terzo comma dell'art. 27 Cost., atteso che la finalità rieducativa della pena deve essere assicurata non solo con riguardo alla fase esecutiva, ma anche in sede di astratta comminazione, e che detta finalità sarebbe vanificata da una punizione manifestamente eccessiva dell'interessato;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in ciascuno dei tre giudizi, con atti depositati rispettivamente il 30 aprile 2007 (r.o. n. 203 del 2007) e il 16 maggio 2007 (r.o. nn. 247 e 248 del 2007), chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata;

che l'intervento di riforma attuato con la legge n. 271 del 2004 avrebbe riguardato un reato già considerato grave, vista l'originaria previsione dell'arresto per il responsabile, e comunque avrebbe opportunamente distinto tra le

varie ipotesi di condotta conseguenti all'espulsione, conservando la forma contravvenzionale per le fattispecie meno gravi e realizzando, di conseguenza, una ragionevole ed articolata dosimetria della pena;

che il Tribunale di Gorizia in composizione monocratica, con ordinanza del 18 luglio 2006 (r.o. n. 221 del 2007), ha sollevato — in riferimento agli artt. 2, 3, 10 e 27, terzo comma, Cost. — questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, primo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 271 del 2004, nella parte in cui prevede il limite edittale minimo di un anno di reclusione per lo straniero che, senza giustificato motivo, si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartitogli dal questore a norma del precedente comma 5-bis;

che il rimettente — chiamato a deliberare sentenza, in esito a giudizio abbreviato, nei confronti di uno straniero imputato del reato di indebito trattenimento — dubita della legittimità della previsione che fissa il minimo edittale della pena in un anno di reclusione, previsione che dovrebbe in concreto applicare, nel caso di condanna, dato tra l'altro che l'imputato è immune da precedenti;

che secondo il rimettente, alla luce della giurisprudenza costituzionale, le scelte del legislatore nella determinazione delle pene, discrezionali solo entro il limite della ragionevolezza, non potrebbero risolversi nella comminatoria di sanzioni sproporzionate al disvalore del fatto criminoso (è citata qui, soprattutto, la sentenza n. 341 del 1994), e non potrebbero implicare, senza pregiudizio per la funzionalità rieducativa del trattamento, una palese eccedenza del sacrificio della libertà personale in rapporto all'offesa recata dalla condotta punibile (sentenze n. 313 del 1990 e n. 343 del 1993);

che l'esame dei lavori preparatori della legge n. 271 del 2004 — svelando la strumentalità delle modificazioni introdotte per la fattispecie sostanziale al ripristino dell'arresto obbligatorio dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2004 — porrebbe in luce come la discrezionalità legislativa non sia stata esercitata, nella specie, in aderenza ai principi sopra indicati;

che in particolare, secondo il rimettente, la definizione di un istituto del diritto penale sostanziale alla luce di un'esigenza di carattere processuale varrebbe per se stessa a determinare una lesione dei «principi di ragionevolezza e proporzionalità della pena rispetto alla offensività della condotta»;

che, comunque, l'elevata quantificazione del minimo edittale non sarebbe giustificata neppure dall'intento di legittimare la rinnovata prescrizione dell'arresto obbligatorio, posto che l'art. 280 cod. proc. pen., per individuare i fatti suscettibili di dar luogo all'arresto del responsabile, assegna rilevanza esclusiva al massimo della pena prevista dalla disposizione sostanziale;

che la disciplina censurata, sempre secondo il Tribunale, sarebbe ingiustamente discriminatoria con riguardo agli stranieri extracomunitari, posto che i cittadini comunitari, per condotte ritenute assimilabili, sarebbero assoggettati ad un trattamento assai meno severo, come avviene per i reati di cui all'art. 650 cod. pen. ed all'art. 2 della legge n. 1423 del 1956;

che la previsione oggetto di censura sarebbe in contrasto anche con gli artt. 2 e 3 Cost. «in relazione» al successivo art. 10, posto che tra i diritti inviolabili dell'uomo sarebbe naturalmente compreso anche quello alla libertà personale, rispetto al quale le norme di tutela, appunto «in ragione dell'art. 10 della Costituzione», spiegano «piena vigenza anche nei confronti degli stranieri presenti sul territorio della Repubblica»;

che secondo il rimettente, infine, la norma in questione contrasta con il principio di necessaria finalizzazione rieducativa della pena, sia perché riferita a persone non pericolose, e dunque prive di «soggettività criminale da rieducare», sia perché uno scopo di reinserimento sociale non sarebbe configurabile per stranieri non legittimati a restare nel territorio italiano o dell'Unione europea;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato l'8 maggio 2007, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata per ragioni analoghe a quelle già illustrate con l'atto di intervento nel giudizio r.o. n. 602 del 2006.

Considerato che tutte le ordinanze fin qui descritte sollevano questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, primo periodo, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione), nella parte in cui determina i limiti edittali della pena per lo straniero che, senza giustificato motivo, si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanarsene, impartitogli dal questore a norma del precedente comma 5-bis;

che i Tribunali di Castrovillari, Firenze, Genova, Trieste e Torino censurano la norma indicata con riguardo ai valori asseritamente troppo elevati della previsione edittale (reclusione da uno a quattro anni), e con riferimento generalizzato agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione;

che il Tribunale di Gorizia censura la medesima norma nella parte in cui prevede la pena minima della reclusione per un anno, con riferimento, oltre che agli artt. 3 e 27, terzo comma, anche agli artt. 2 e 10 Cost.;

che nel complesso i giudici *a quibus*, dopo aver ricordato che la sanzione originariamente prevista per il reato di indebito trattenimento consisteva nell'arresto da sei mesi ad un anno, e che, a seguito delle modifiche recate dalla legge n. 271 del 2004, la medesima condotta è oggi punita con la reclusione da uno a quattro anni, rilevano che l'inasprimento sarebbe stato attuato per finalità di carattere processuale (la legittimazione di una nuova previsione di arresto obbligatorio), senza alcuna sostanziale modifica del fenomeno criminoso sottostante, e per ciò stesso in violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità della pena;

che le sanzioni comminate dalla norma censurata sarebbero palesemente sproporzionate per eccesso rispetto alla gravità effettiva del fatto incriminato;

che, nel complesso, i rimettenti pongono in comparazione il trattamento sanzionatorio dell'indebito trattenimento con quello, assai più mite, previsto da disposizioni ritenute assimilabili, perché concernenti a loro volta condotte di inottemperanza a provvedimenti adottati dall'autorità amministrativa per ragioni di sicurezza e di ordine pubblico;

che a tale proposito vengono evocati, in particolare, l'art. 650 del codice penale (recante la rubrica «Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità»), che prevede l'arresto fino a tre mesi o l'ammenda fino ad euro 206; l'art. 2 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza), relativo alla contravvenzione al foglio di via obbligatorio, punita con l'arresto da uno a sei mesi; l'art. 14, comma 5-ter, seconda parte, dello stesso d.lgs. n. 286 del 1998, che punisce con l'arresto da sei mesi ad un anno lo straniero che non ottemperi all'ordine di allontanamento dopo essere stato espulso per non aver chiesto il rinnovo del permesso di soggiorno in precedenza ottenuto;

che il Tribunale di Genova, inoltre, istituisce una comparazione tra la norma censurata e l'art. 14, comma 5-quater, del d.lgs. n. 286 del 1998, che prevede pene di analoga portata per condotte di gravità asseritamente maggiore, in quanto riferibili, nel complesso, ad uno straniero già espulso dal territorio dello Stato e nondimeno sorpreso sul territorio nazionale in violazione delle norme sull'immigrazione;

che una comparazione di senso analogo è istituita, dal Tribunale di Trieste, con riguardo alla contravvenzione agli obblighi ed alle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno (art. 9, comma 2, della citata legge n. 1423 del 1956), cioè ad una condotta ritenuta assai più grave dell'indebito trattenimento, e però sanzionata in misura equivalente;

che tutte le ordinanze di rimessione prospettano il contrasto tra la norma censurata ed il terzo comma dell'art. 27 Cost., in quanto la relativa previsione sanzionatoria, essendo priva di proporzionalità rispetto al fatto incriminato, non potrebbe assolvere alla necessaria funzione rieducativa della pena;

che inoltre, secondo il Tribunale di Gorizia, non potrebbe configurarsi un fine di reinserimento sociale per pene inflitte a stranieri comunque destinati all'espulsione dal territorio dello Stato e da quello dei Paesi dell'Unione europea;

che, sempre a parere del Tribunale di Gorizia, la norma censurata comporterebbe anche una violazione degli artt. 2 e 3 Cost., in relazione al successivo art. 10, posto che sarebbe compresso il diritto inviolabile alla libertà personale, cui deve assicurarsi tutela anche per quanto concerne gli stranieri presenti nel territorio della Repubblica;

che, data la pertinenza di tutte le questioni sollevate al trattamento sanzionatorio del reato previsto dall'art. 14, comma 5-ter, primo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, può essere disposta la riunione dei relativi giudizi;

che dette questioni sono sostanzialmente identiche ad altre, che questa Corte ha già dichiarato inammissibili con la sentenza n. 22 del 2007 e manifestamente inammissibili con le ordinanze nn. 167 e 354 del 2007;

che, non sussistendo ragioni per discostarsi dalle valutazioni recentemente compiute, deve dichiararsi la manifesta inammissibilità anche delle questioni in esame.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

*Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, primo periodo, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione), nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che, senza giustificato motivo, si trattienga nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanarsene, impartitogli dal questore a norma del precedente comma 5-bis, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dai Tribunali di Castrovillari, Firenze, Genova, Trieste e Torino con le ordinanze indicate in epigrafe;*

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, primo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 271 del 2004, nella parte in cui prevede la pena minima di un anno di reclusione per lo straniero che, senza giustificato motivo, si trattienga nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanarsene, impartitogli dal questore a norma del precedente comma 5-bis, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 10 e 27, terzo comma, Cost., dal Tribunale di Gorizia con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 febbraio 2008.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* SILVESTRI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 marzo 2008.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

08C0170





# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 9

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 febbraio 2008*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Paesaggio (tutela del) - Norme della Regione Basilicata - Piani Territoriali Paesistici di AREA - Ammissibilità di procedure autorizzatorie semplificate di interventi in aree paesaggistiche vincolate in forza di disposizioni statali, in variante allo strumento urbanistico generale, a condizione che siano riferiti a «interventi pubblici di interesse pubblico» - Asserto contrasto con il codice dei beni culturali e del paesaggio - Ricorso del Governo - Denunciata lesione del principio della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio, violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge della Regione Basilicata 26 novembre 2007, n. 21, art. 1.
- Costituzione, artt. 9, comma secondo, 117, comma secondo, lett. s), e 118, comma terzo; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 143, commi 4 e 5, e 156.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rapp.to e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è per legge domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Basilicata, in persona del Presidente della Giunta provinciale *pro tempore*, con sede in Potenza, per la declaratoria di incostituzionalità e conseguente annullamento, della legge regionale 26 novembre 2007, n. 21 (pubbl. in B.U.R. n. 55 del 1° dicembre 2007), recante integrazioni alla l.r. n. 17 del 22 ottobre 2007, con specifico riguardo all'art. 1 di tale legge, per contrasto con gli artt. 9, comma 2, 117, comma 2, lett. s), statuto speciale di autonomia e 117, primo comma, nonché secondo comma, lett. e) e 118, terzo comma, 120 Cost., e a ciò a seguito ed in forza della determinazione del Consiglio dei ministri di impugnativa della predetta legge regionale assunta nella seduta del 25 gennaio 2008.

Nel B.U.R. n. 55 del 1° dicembre 2007 risulta pubblicata la epigrafata legge della Regione Basilicata n. 21/2007, recante integrazione alla precedente l.r. n. 17/2007, a sua volta modificata e integrativa di una precedente l.r. 12 febbraio 1990, n. 3, dettante norme in materia di Piani Territoriali Paesistici di Area Vasta.

Con il presente atto il Presidente del Consiglio dei ministri, a ciò autorizzato in forza della delibera del C.d.m. sopraindicata, ricorre ai sensi dell'art. 127, primo comma Cost., a codesta ecc.ma Corte costituzionale, ritenendo la l.r. *de qua*, al pari della legge precedente modificata, già impugnata con ricorso notificato in data 20 dicembre 2007, in contrasto col vigente riparto costituzionale (art. 117, secondo comma, lett. s) delle competenze in materia di legislazione esclusiva nonché di altri principi desumibili dalla vigente Costituzione quali la tutela del paesaggio e la leale collaborazione. E ciò sulla base delle seguenti motivazioni e considerazioni.

La legge della Regione Basilicata, in sostanza composta da un solo articolo, modifica l'articolo 1 della legge regionale n. 17/2007, che prevedeva l'ammissibilità di interventi di trasformazione del territorio in aree paesaggistiche vincolate in forza di disposizioni statali, in variante allo strumento urbanistico generale, a condizione che essi fossero riferiti a «interventi pubblici di interesse pubblico».

La disposizione regionale modificata è stata impugnata come si è accennato, nella seduta del Consiglio dei ministri dell'11 dicembre 2007. Il Governo ha, in quell'occasione, rilevato diversi profili di illegittimità costituzionale, che la norma regionale ora in questione contenuta nell'articolo 1, comma 1, lettera b), ripropone.

Tale disposizione, infatti, prevedendo procedure autorizzatorie semplificate in aree vincolate ai sensi della precedente normativa regionale, la l.r. n. 3/1990, è in contrasto con gli artt. 156 del d.lgs. 42/2004 — che stabilisce l'obbligo in capo alla regione di verificare la rispondenza della propria pianificazione preesistente ai principi dell'art. 143 del suddetto decreto entro il 1° maggio 2008 — e 143, commi 4 e 5, in base al quale solo a seguito di tale verifica, e solo qualora sia stata effettuata d'intesa con il Ministero dei beni culturali, è possibile per la regione, negli ambiti individuati d'accordo con il Ministero stesso, prevedere procedure autorizzatorie semplificate. Si tratta di misure normative

finalizzate alla tutela del paesaggio, materia di competenza legislativa esclusiva statale, in base al combinato disposto degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione e che quindi devono essere rispettate dal legislatore regionale.

La medesima disposizione regionale, inoltre, predisponendo l'ammissibilità delle procedure autorizzatorie semplificate di interventi urbanistici in aree vincolate con provvedimento legislativo senza la previsione del preventivo raggiungimento dell'intesa con il Ministero, come richiesto invece dall'art. 143, commi 4 e 5 del d.lgs. n. 42/2004, viola il principio di leale collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni di cui all'art. 118, terzo comma, Cost.

Infine, la norma regionale, prefigurando una equivalenza fra l'interesse pubblico preordinato alla tutela del paesaggio e l'interesse pubblico finalizzato al governo del territorio, si pone in contrasto con la gerarchia sussistente tra i valori in questione stabilita dalla Costituzione, considerato che, come affermato da consolidata giurisprudenza costituzionale, confermata nella recente pronuncia n. 367/2007, la tutela del paesaggio deve essere considerata un valore primario, assoluto, sovraordinato, fra l'altro, anche al governo del territorio e rientrante nella competenza legislativa esclusiva statale, in base agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Chiede che la Corte ecc.ma voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e quindi annullare l'art. 1 della legge della Regione Basilicata del 26 novembre 2007, n. 21.*

*Si depositeranno, con l'originale notificato del presente ricorso:*

- 1) Estratto della deliberazione del C.d.m. del 25 gennaio 2008.*
- 2) Copia della legge regionale impugnata.*

Roma, addì 28 gennaio 2008

*L'Avvocato dello Stato: Paolo COSENTINO*

08C0101

N. 10

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 febbraio 2008  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Telecomunicazioni - Norme della Regione Veneto - Attività commerciale di cessione al pubblico di servizi di telefonia in sede fissa in locali aperti al pubblico - Localizzazione e disciplina urbanistica - Requisiti di disponibilità di aree per parcheggi e compatibilità con le altre funzioni urbane e con la viabilità di accesso - Definizione di criteri da parte della Giunta regionale e contestuale sospensione dell'apertura di nuovi centri - Asserito contrasto con il codice delle comunicazioni elettroniche e con le norme statali in tema di esonero dal rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività appartenenti alla medesima tipologia di esercizio, uso improprio dello strumento urbanistico - Ricorso del Governo - Denunciata lesione del principio di libertà di iniziativa economica, lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.**

- Legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32, art. 8.
- Costituzione, artt. 41 e 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 1º settembre 2003, n. 259, art. 3; d.l. 4 luglio 2006, n. 233, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 249, art. 3.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, negli uffici della quale in Roma, via dei Portoghesi n. 12, domicilia per legge;

Contro la Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta regionale, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge regionale Veneto 30 novembre 2007, n. 32, recante «Regolamentazione dell'atti-

vità dei centri di telefonia in sede fissa (phone center)» per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e) dell'art. 41 della Costituzione.

1. — La Regione del Veneto con legge 30 novembre 2007, n. 32/8 in B.U.R. 4 dicembre 2007, n. 104) ha regolamentato la attività commerciale di cessione al pubblico di servizi di telefonia in sede fissa in locali aperti al pubblico.

L'art. 8 della legge regionale dispone:

«Art. 8. (*Disposizioni urbanistiche*) — 1. I comuni individuano gli ambiti territoriali nei quali è ammessa la localizzazione dei centri di telefonia in sede fissa e definiscono la disciplina urbanistica cui è in ogni caso subordinato il loro insediamento, con particolare riferimento alla disponibilità di aree per parcheggi, nonché alla compatibilità con le altre funzioni urbane e con la viabilità di accesso.

2. I Comuni individuano gli ambiti territoriali di cui al comma 1 negli idonei strumenti urbanistici e di governo del territorio sulla base di criteri definiti dalla Giunta regionale entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

3. Nelle more dell'individuazione degli ambiti territoriali, di cui al comma 1 e comunque non oltre il 1° gennaio 2010 non è consentita l'apertura di nuovi centri di telefonia fissa».

2. — L'art. 3 del d.lgs. 1° settembre 2003, n. 259 (codice delle comunicazioni elettroniche dispone che la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica — nell'ambito della quale rientra l'attività di cessione di servizi di telefonia in sede fissa — è libera, e di preminente interesse generale ed è suscettibile di essere limitata solo per esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato, della protezione civile, della salute pubblica e della tutela dell'ambiente e della riservatezza e protezione dei dati personali, poste da specifiche disposizioni di legge o da disposizioni regolamentari di attuazione.

L'art. 8 della legge regionale del Veneto n. 32 del 2007, di contro introduce nel sistema un elemento di rigidità che si traduce in una programmazione quantitativa dell'offerta e nella imposizione di limiti quantitativi all'apertura di nuove strutture commerciali nella regione.

In tal modo la norma contrasta sia con l'esigenze di salvaguardia della concorrenza, e della libertà di iniziativa economica, sia con il disposto dell'articolo 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 233 (convertito in legge 4 agosto 2006, n. 249) — recante 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 — che esonera lo svolgimento delle attività commerciali dal rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività appartenenti alla medesima tipologia di esercizio.

Per la salvaguardia della concorrenza, l'ingresso di nuovi operatori commerciali non deve incontrare ostacoli e barriere di tipo normativo e amministrativo miranti a determinare una impostazione di regolamentazione strutturale del mercato consistente, in particolare, nel predeterminare rigidamente limiti quantitativi alla possibilità di entrare nel mercato.

Osta, invero, ad una adeguata tutela della concorrenza sia la pianificazione del numero degli esercizi commerciali, sia la individuazione di aree destinabili all'apertura di esercizi commerciali unicamente al fine di limitarne l'apertura di nuovi.

L'effetto della norma in rassegna è di contingentare il mercato utilizzando impropriamente, in quanto in modo puramente strumentale, lo strumento urbanistico.

La norma regionale quindi invade la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione), oltre a risultare limitativa della libertà di iniziativa economica, in violazione dell'art. 41 della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Si chiede che la Corte dichiari la illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge regionale del Veneto 30 novembre 2007, n. 32, per violazione degli articoli 117, secondo comma, lett. e) e 41 della Costituzione.*

*Si producono:*

1) *delibera del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2008;*

2) *relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali.*

Roma, addì 29 gennaio 2008

*L'avvocato dello Stato: Maurizio FIORILLI*

## N. 11

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 febbraio 2008*  
(del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)

**Trasporto pubblico - Norme della Regione Siciliana - Contratti di affidamento provvisorio di servizio pubblico di trasporto su strada - Proroga *ope legis* del termine di durata di oltre il triplo dell'originaria durata, indipendentemente dall'espletamento di procedure di evidenza pubblica - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione degli obblighi comunitari in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici, alterazione del regime di libero mercato delle prestazioni e dei servizi, violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, violazione della normativa statale di settore e del codice degli appalti, interferenza in materia di diritto privato, lesione del principio di buona amministrazione.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 26 gennaio 2008, n. 665, art. 31, comma 2.
- Costituzione, artt. 97 e 117, commi primo e secondo, lett. e); Statuto della Regione Siciliana, art. 14; d.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113, art. 4-ter; d.lgs. 11 settembre 2000, n. 296; Trattato CE, artt. 43 e 49; regolamento CEE 23 ottobre 2007, n. 1370, art. 8, par. 2; direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE del 31 marzo 2004; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 13.

L'Assemblea regionale Siciliana, nella seduta del 26 gennaio 2008, ha approvato il disegno di legge n. 665-721-724 dal titolo «Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2008», pervenuto a questo Commissariato dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello statuto speciale, il successivo 29 gennaio.

L'articolo 31, comma 2 del menzionato provvedimento legislativo dà adito a censure sotto il profilo della legittimità costituzionale per violazione degli articoli 97, 117, primo comma e secondo comma, lett. e) della Costituzione, dell'art. 14 dello statuto speciale per interferenza in materia civile, dell'art. 4-ter del d.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113, recante «Norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana in materia di comunicazioni e trasporti» nonché degli articoli 43 e 49 del Trattato istitutivo della CE e del Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia.

## F A T T O

La norma censurata testualmente recita:

«Al fine di assicurare la necessaria gradualità nel passaggio a regime dei contratti di servizio pubblico di trasporto su strada, il termine di durata degli stessi di cui all'articolo 27, comma 6, della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19, è sostituito dal termine di cui all'articolo 8, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007. L'Assessorato del turismo, delle comunicazioni e dei trasporti provvede alle conseguenziali modifiche dei contratti di affidamento provvisorio stipulati».

La norma sostanzialmente proroga *ope legis* i contratti di affidamento provvisorio del servizio di trasporto pubblico locale stipulati dalla pubblica amministrazione.

Detti contratti hanno durata di 36 mesi, sono stati stipulati nelle more della definitiva adozione del Piano regionale di riassetto organizzativo e funzionale del trasporto pubblico locale e traggono origine dalla trasformazione operata dalla legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19 (art. 27, comma 6) dei rapporti concessori vigenti già accordati dalla regione e dai comuni ai sensi della legge 28 settembre 1939, n. 1822 e della legge regionale 4 giugno 1964, n. 10.

Il rinvio previsto dalla disposizione oggetto del presente atto di gravame al termine di cui all'art. 8 paragrafo 2 del Regolamento (CE) n. 1370 del 2007, comporta tout court che la durata degli affidamenti provvisori si prolunghi fino alla data del 3 dicembre 2019.

Il paragrafo 2 dell'art. 8 del Regolamento (CE) n. 1370/2007, la cui entrata in vigore è prevista per il 3 dicembre 2009, testualmente recita: «Fatto salvo il paragrafo 3, l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia o su strada si conforma all'articolo 5 a decorrere dal 3 dicembre 2019. Durante tale periodo transitorio gli Stati membri adottano misure per conformarsi gradualmente all'articolo 5, al fine di evitare gravi problemi strutturali, in particolare per quanto riguarda la capacità di trasporto.

Entro i sei mesi successivi alla prima metà del periodo transitorio gli Stati membri presentano alla Commissione una relazione sullo stato dei lavori, ponendo l'accento sull'attuazione dell'aggiudicazione graduale di contratti di servizio pubblico conformemente all'articolo 5. Sulla scorta delle relazioni degli Stati membri, la Commissione può proporre loro misure appropriate».

## D I R I T T O

Da quanto esposto emerge che il legislatore regionale intende determinare, tramite rinvio al termine di cui all'art. 8, par. 2 del Regolamento (CE) n. 1370/2007 non ancora in vigore, una proroga di oltre il triplo dell'originaria durata dei contratti stipulati con i titolari delle concessioni in materia di trasporto pubblico, indipendentemente dall'espletamento di procedure di evidenza pubblica.

Siffatta proroga dei preesistenti rapporti contrattuali si pone anzitutto in contrasto con l'articolo 117, primo comma della Costituzione poiché suscettibile d'alterare il regime di libero mercato delle prestazioni e dei servizi, in violazione degli obblighi comunitari in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici, derivanti dagli articoli 49 e seguenti del Trattato CE.

Al riguardo, si rammenta per inciso che, per una norma statale di contenuto analogo (art. 23, legge 8 aprile 2005, n. 62) che disponeva per l'appunto la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di prorogare taluni contratti di servizi, l'Esecutivo comunitario ha archiviato la relativa procedura d'infrazione soltanto a seguito dell'intervento abrogativo operato dall'art. 28 della legge 6 febbraio 2007, n. 13.

Per di più la norma regionale testè approvata, oltre a porsi in contrasto con gli articoli 43 e 49 del Trattato CE, applicabili per tutti i tipi di contratto, viola nello specifico i precetti posti dalle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, così come recepiti dal d.lgs 12 aprile 2006, n. 13, c.d. Codice degli appalti, in termini di affidamento del servizio di trasporto pubblico locale, non potendosi ritenere escluse dall'applicazione di tali norme le regioni cui è riconosciuta dai rispettivi statuti speciali competenza legislativa primaria o esclusiva in determinata materia.

Basti citare ad esempio due regioni a statuto speciale, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, entrambe dotate di competenza in materia di trasporti, che hanno regolato le modalità di esercizio stipulando con le imprese affidatarie relativi contratti di servizio, di durata non superiore a nove anni, dopo l'espletamento di procedure di gara di evidenza pubblica.

La normativa statale del settore, inoltre, finalizza esplicitamente il conferimento di poteri a regioni ed enti locali in tema di affidamento dei servizi di trasporto locale all'incentivazione del superamento degli assetti monopolistici e dell'introduzione di regole concorrenziali nella gestione dei servizi in questione (art. 18, d.lgs. n. 422/1997).

In tale contesto assume, peraltro, valore determinante l'affidamento mediante procedure concorsuali dei servizi di trasporto pubblico locale, giacché garantisce l'effettiva apertura alla concorrenza del settore e soprattutto la piena attuazione della normativa europea in materia di liberalizzazione del mercato dei servizi di trasporto locale.

A tal fine si richiama l'espresso dettato dell'art. 4-ter del d.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113, così come integrato e modificato dal d.lgs. 11 settembre 2000, n. 296, che impone il ricorso alle «procedure concorsuali, in conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizi» per la scelta del gestore del servizio.

Inoltre, nel quadro del nuovo titolo V della Costituzione, codesta ecc.ma Corte ha ripetutamente affermato (*ex plurimis* sentenze 272/2004, 80/2007, 401/2007) che la «configurazione della tutela della concorrenza ha una portata così ampia da legittimare interventi dello Stato volti sia a promuovere, sia a proteggere l'assetto concorrenziale del mercato».

La competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione in materia di tutela della concorrenza si configura, altresì, come acclarato da codesta ecc.ma Corte, come trasversale ed incide nel limite della sua specificità e dei contenuti normativi, che di essa possono ritenersi propri, nella totalità degli ambiti materiali entro cui si applicano.

Non può pertanto consentirsi al legislatore regionale la modifica, seppure parziale, o la sostanziale deroga, come nella fattispecie in esame, a disposizioni quali quelle contenute nel codice degli appalti, formulate in forma chiaramente inderogabile in materia di ricorso a procedure di evidenza pubblica per la scelta del contraente.

Questo vale ancor di più nella materia *de qua*, in quanto singole regioni potrebbero ritardare e/o vanificare il processo di liberalizzazione del settore del trasporto pubblico, richiesto entro termini definiti dalla normativa europea.

Invero la proroga sino al 2019, anziché garantire gradualità nel passaggio a regime dei contratti di servizio pubblico di trasporto su strada, così come asserito nella norma censurata, sclerotizza la situazione esistente sino alla data di piena operatività della nuova disciplina dettata dal Regolamento (CE) 1370/2007 ostacolando nei fatti il conformarsi progressivo all'articolo 5, vanificando lo scopo dell'articolo 8 del Regolamento stesso, che intende evitare proprio con un articolato regime transitorio «gravi problemi strutturali per quanto riguarda in particolare la capacità di trasporto».

La norma censurata disattende inoltre l'obbligo per la regione di presentare a metà del periodo transitorio la relazione richiesta dal paragrafo 3 dello stesso articolo 8, sullo stato dei lavori e sull'attuazione dell'art. 5.

La disposizione in argomento è altresì censurabile sotto il profilo dell'interferenza in materia di diritto privato, poiché impone la modifica unilaterale e autoritativa, da parte dell'amministrazione regionale, dei contratti di affidamento provvisorio, stipulati all'origine per una durata di trentasei mesi, imponendo di fatto a privati imprenditori oneri ed obbligazioni non preventivamente valutati e negoziati all'atto della conclusione del contratto.

Si rileva, infine, che l'art. 31, comma 2 del disegno di legge testè approvato viola anche l'articolo 97 della Costituzione, poiché, nel prevedere una così lunga proroga degli affidamenti provvisori in vigore, si pone in contraddizione con il concetto di norma di transito tra due discipline ed elude sostanzialmente l'obbligo di rispetto dei criteri di economicità ed efficacia cui dovrà essere ispirato il nuovo assetto del servizio pubblico attraverso il redigendo Piano regionale, nel quale dovrà essere prevista la ridefinizione della rete e la determinazione dei servizi minimi e delle unità di rete.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 28 dello statuto speciale, con il presente atto impugna l'art. 31, comma 2 del disegno di legge n. 665/721-724 dal titolo «Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2008» approvato dall'ARS il 26 gennaio 2008 per violazione degli articoli 97, 117, primo comma e secondo comma, lett. e) della Costituzione, dell'art. 14 dello statuto speciale per interferenza in materia civile, dell'art. 4-ter del d.P.R. n. 1113/1953 recante «Norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana in materia di comunicazioni e trasporti» nonché degli articoli 43 e 49 del Trattato istitutivo della CE e del Regolamento CE n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia.*

Palermo, addì 2 febbraio 2008

*Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana: DI PACE*

## N. 12

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 febbraio 2008*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Appalti pubblici - Norme della Regione Calabria - Istituzione, sotto la forma di autorità regionale, di una stazione appaltante unica per tutte le amministrazioni committenti del territorio regionale per i procedimenti e la vigilanza nella materia dei contratti pubblici - Istituzione, attraverso fonte regolamentare, di un albo ufficiale contenente l'elenco delle aziende che possono essere destinatarie di subappalti di lavori e forniture - Asserito contrasto con i principi fissati dal codice dei contratti - Ricorso del Governo - Denunciata lesione del principio del libero accesso al mercato, violazione della competenza esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza, dei rapporti di diritto civile, dell'ordine pubblico.**

- Legge della Regione Calabria 7 dicembre 2007, n. 26, art. 2, comma 2.
- Costituzione, art. 117; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 45, comma 4, e 118.

**Appalti pubblici - Norme della Regione Calabria - Istituzione, sotto la forma di autorità regionale, di una stazione appaltante unica per tutte le amministrazioni committenti del territorio regionale - Funzione di vigilanza sulle procedure di gara e di comminazione di sanzioni - Asserita duplicazione dell'Autorità statale che vigila sui contratti pubblici, prevista dal codice dei contratti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza.**

- Legge della Regione Calabria 7 dicembre 2007, n. 26, art. 2, commi 5, 6 e 9.
- Costituzione, art. 117; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 6.

**Appalti pubblici - Norme della Regione Calabria - Istituzione, sotto la forma di autorità regionale, di una stazione appaltante unica per tutte le amministrazioni committenti del territorio regionale - Obbligatorietà della redazione del piano di sicurezza e coordinamento solamente per i lavori di importo superiore a 150.000 euro - Asserito contrasto con i principi fissati dal codice dei contratti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva dello Stato a disciplinare la progettazione, la concorrenza degli operatori e il contenuto omogeneo dei rapporti di diritto civile.**

- Legge della Regione Calabria 7 dicembre 2007, n. 26, art. 11, comma 1.
- Costituzione, art. 117; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 4, comma 3.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso per mandato *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici ha domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, ricorrente;

Contro Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta regionale attualmente in carica, resistente per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 5, 6 e 9, e dell'art. 11, comma 1, della legge della Regione Calabria 7 dicembre 2007, n. 26, pubblicata sul B.U.R. n. 22 del 12 dicembre 2007, recante «Istituzione dell'Autorità regionale denominata Stazione Unica Appaltante e disciplina della trasparenza in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture».

Nell'esercizio della propria competenza legislativa, la Regione Calabria ha emanato la legge regionale n. 26/2007 per dettare una disciplina ispirata al rispetto dei principi di trasparenza nel settore delle commesse pubbliche, il cui principale elemento informatore è la creazione di una stazione appaltante unica per tutte le amministrazioni committenti del territorio regionale, sotto la forma di autorità regionale per i procedimenti e la vigilanza nella materia dei contratti pubblici.

Il ricorso alla attività di committenza prestata dalla Stazione Unica Appaltante, secondo la legge regionale, è obbligatorio per la Regione Calabria e per gli enti, le aziende, gli organismi e le agenzie da essa dipendenti, ad essa collegati o da essa vigilati, nonché per gli enti appartenenti al sistema sanitario regionale; è invece facoltativo per tutti gli altri enti pubblici calabresi, che possono su base volontaria avvalersi del servizio stipulando apposita convenzione.

L'idea di fondo perseguita dalla legge regionale, senza dubbio virtuosa in un panorama nazionale caratterizzato dalla automizzazione dei centri decisionali e dalla conseguente abnorme moltiplicazione del numero delle stazioni appaltanti — spesso piccole e male dotate delle necessarie competenze — è soprattutto opportuna in un contesto territoriale del quale sono noti gli enormi rischi di condizionamento e di alterazione, viene attuata tuttavia attraverso alcune norme che ad avviso del Governo non sono conformi ai principi costituzionali che presiedono al riparto delle competenze legislative nella materia.

Ora, è noto che la questione del riparto di competenza legislativa fra Stato e regioni in materia di affidamento ed esecuzione di commesse pubbliche aveva già avuto un primo contributo interpretativo ad opera delle sentenze n. 303 e 304 del 2003 e n. 345 del 2004 della Corte costituzionale, che ebbero ad affermare una prima volta il principio per cui — pur in un sistema costituzionale profondamente innovato sotto il profilo delle competenze legislative fra Stato e regioni — la mancata esplicita previsione della materia «lavori pubblici» tra gli oggetti della competenza esclusiva statale non comporta l'automatica attrazione della materia stessa (che in realtà non è una materia in senso proprio, bensì un coacervo di materie che di volta in volta devono essere identificate per la relativa attribuzione alla sfera legislativa soggettiva) alla competenza legislativa regionale.

La precisa regolamentazione ad opera del c.d. «codice dei contratti» di cui al decreto legislativo n. 163/2006 ha concretamente tradotto il principio in questione, rivendicando alla competenza normativa dello Stato interi settori di disciplina della materia delle commesse pubbliche, dal punto di vista della programmazione, quello delle procedure di scelta del contraente, di esecuzione dei contratti e di risoluzione del contenzioso.

Tale impostazione ha di recente ricevuto conferma pressoché integrale da parte della Corte, costituzionale, che con la fondamentale sentenza n. 401/2007 ha riconosciuto la correttezza del riparto di competenze derivante dal decreto legislativo n. 163/2006 affermando la competenza esclusiva dello Stato nella regolazione di praticamente tutto il processo di acquisizione di lavori, beni e servizi pubblici.

In altri termini, la Corte ha giustamente avvertito e condivisa l'esigenza di evitare che il mercato e le sue regole non soffrano della frantumazione conseguente alla pluralità di possibili discipline, articolate secondo le differenziazioni del territorio regionale e ciascuna rispondente a finalità politiche diverse, ed abbiano viceversa una disciplina omogenea ed unitaria su tutto il territorio nazionale.

Sulla base degli ormai chiari principi di cui sopra, sono da ritenere illegittimi sotto il profilo costituzionale, secondo la Presidenza del Consiglio ricorrente, le seguenti norme.

*Articolo 2, comma 2 in relazione all'art. 117 della Costituzione.*

La disposizione della legge regionale demanda a successivo regolamento organizzativo della Stazione Unica Appaltante l'istituzione presso l'Ufficio territoriale di Governo di un albo ufficiale contenente l'elenco delle aziende che possono essere destinatarie di subappalti di lavori e forniture.

La norma, così concepita, non pare in linea con i principi fissati dalla legge statale.

L'articolo 118 del decreto legislativo n. 163/2006 prevede che la individuazione del subappaltatore (che rientra nella più ampia discrezionalità imprenditoriale dell'appaltatore) sia sottoposta a due sole condizioni soggettive: la qualificazione in caso al subappaltatore in relazione alla prestazione subappaltata, e l'inesistenza in capo al medesimo subappaltatore dei divieti di cui all'art. 10 della legge n. 575/1965.

In sostanza, le condizioni per l'accesso al mercato del subappaltatore sono le stesse previste per l'appaltatore. Ogni albo o elenco legittimante in via generale detto accesso, di fuori dell'elenco regionale delle imprese qualificate per l'esecuzione dei lavori pubblici (articolo 40, comma 4, lettera h del codice), che tuttavia è meramente dichiarativo e non costitutivo, o degli elenchi ufficiali di fornitori e servizi (art. 45 del codice stesso), che ugualmente funziona solo come titolo agevolante la dimostrazione dei requisiti, è da ritenersi vietato perché ovviamente contrario alla concorrenza.

Ne è palese dimostrazione la previsione dell'art. 45, comma 4, del decreto legislativo n. 163/2006 che testualmente recita: «L'iscrizione in elenchi ufficiali di fornitori o prestatori di servizi non può essere imposta agli operatori economici in vista della partecipazione ad un pubblico appalto». E ciò vale, per quanto detto, sia per gli appaltatori che per i subappaltatori, entrambi partecipando ad un pubblico appalto.

Evidentemente urta contro questo sistema la norma della legge regionale che prevede un elenco di soggetti che «possono» essere subappaltatori, in quanto l'iscrizione in detto elenco, per di più tenuto da soggetto terzo rispetto alle amministrazioni aggiudicatrici, si traduce *ex se* in un requisito legittimante l'accesso al mercato delle commesse pubbliche.

Peraltro, le condizioni di ammissione all'elenco neppure sono specificate in una fonte di rango legislativo, ma sono demandate a successiva norma regolamentare senza alcuna fissazione da parte della legge, neppure in via di massima, dei criteri e dei presupposti per l'iscrizione.

Quindi, non è ammissibile l'istituzione priva di criteri di un numero chiuso di imprese che possono essere ammesse agli appalti pubblici (ancorché nel ruolo di subappaltatori), perché l'accesso al mercato non può essere così condizionato: fino a dimostrazione contraria — che però non può che attenersi al mancato possesso dei requisiti di legge — tutte le imprese possono essere appaltatori o subappaltatori.

Se la norma regionale voleva la creazione di uno strumento che consente la individuazione generale dei soggetti cui deve (non «può») essere preclusa la partecipazione agli appalti, e tale preclusione nel contesto in cui essa è conce-



pita non può che derivare dall'esistenza dei divieti di cui alla legge penale — in quanto il possesso dei requisiti tecnici ed economico finanziari è disciplinato da tutt'altre regole — avrebbe ben diversamente dovuto prevedere un albo contenente l'elenco dei soggetti che sulla base di presupposti espressamente indicati non possono essere destinatari di subappalti.

In questi limiti, siffatta norma avrebbe potuto presentarsi come attuativa (con speciali, ed anzi eccezionali, modalità) della norma statale che impedisce l'assunzione di subappalti (ma anche di appalti) a soggetti nei cui confronti funzionino i divieti di cui all'art. 10 della legge n. 575/1965, ed in questo senso forse superare il grave dubbio di legittimità costituzionale.

È appena il caso di ricordare che la disciplina del subappalto, come ribadito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 401/2007, è materia di competenza esclusiva dello Stato in quanto pertinente alla materia della tutela della concorrenza e dei rapporti di diritto civile. E, si potrebbe aggiungere il non meno rilevante aspetto dell'assoggettamento dell'istituto in questione a normativa speciale (la legge 19 marzo 1990, n. 55) di chiara ispirazione di ordine pubblico, pure espressamente ed esclusivamente riservata allo Stato.

Quindi, non può considerarsi legittima una disciplina legislativa regionale che regola autonomamente la materia, per di più introducendo disposizioni di contenuto e di portata diverse da quelle della corrispondente norma statale.

*Articolo 2, commi 5, 6 e 9, in relazione all'art. 117 della Costituzione.*

Le tre norme evidenziate attribuiscono alla Stazione Unica Appaltante la funzione di vigilare sulle procedure di gara e di comminare sanzioni (cori modalità definite dal solo regolamento) in caso di violazioni degli obblighi derivanti dalle clausole fissate dalla legge.

La legge regionale insomma crea, con quali risultati di semplificazione e di snellezza non è dato sapere, un esatto duplicato dell'Autorità statale che vigila sui contratti pubblici ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 163/2006.

A parte alcune bizzarrie che emergono a prima vista dalla disciplina regionale (fra tutte, l'attribuzione di una funzione terza quale la vigilanza ad un soggetto che dovrebbe essere il primo vigilato in quanto stazione appaltante, nonché l'affidamento alla sola fonte regolamentare delle modalità di irrogazione delle sanzioni), la Corte costituzionale ha affermato nella già ricordata sentenza n. 401/2007 che sono riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato i poteri di vigilanza sul mercato degli appalti come affidati all'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi o forniture, al fine di conseguire l'irrinunciabile obiettivo di garantire una omogenea tutela della concorrenza sul territorio nazionale, e quindi di perseguire un fine la cui disciplina appartiene al legislatore statale.

Con ciò non si vuol dire (anche se la questione andrebbe debitamente approfondita) che alla regione, nell'ambito della sua autonomia organizzativa, non possano competere compiti di controllo e vigilanza, o che non possa istituire «autorità»; ma certo questi compiti — e i correlati poteri — non possono essere gli stessi, per contenuto e portata, di quelli esercitati dallo Stato, in modo tale da creare una sovrapposizione che finisce per tradursi in una invasione di competenza.

Si osservi infatti come dalla norma regionale risulti una mera fotocopia dell'Autorità di Vigilanza statale, peraltro — come detto — senza il fondamentale requisito della indipendenza e della terzietà: anche l'organo di gestione regionale infatti «vigila sulle procedure di gara ... al fine di garantire il rispetto dei principi di correttezza e trasparenza ... di economia ed efficiente esecuzione dei contratti ... nonché il rispetto delle regole della concorrenza ... In particolare, vigila sull'osservanza della disciplina legislativa e regolamentare vigente, verificando la regolarità delle procedure di affidamento e l'economicità di esecuzione dei contratti pubblici, accertando altresì che dalla esecuzione dei contratti non derivi pregiudizio per il pubblico erario».

Si tratta delle stesse parole, copiate, che il legislatore statale usa all'art. 6, commi 5 e 7, per definire i compiti dell'Autorità di Vigilanza centrale. Identici, sostanzialmente, gli obblighi di comunicazione in capo alle amministrazioni degli atti (bandi e lettere di invito) delle proprie gare.

Trattandosi quindi di funzione di vigilanza sul mercato riservata alla disciplina legislativa dello Stato in quanto finalizzata a garantir il rispetto della concorrenza, essa non può essere oggetto di autonoma legge regionale.

*Articolo 11, comma 1, in relazione all'art. 117 della Costituzione.*

La norma della legge regionale ora enucleata prescrive l'obbligatorietà della redazione del piano di sicurezza e coordinamento solamente per i lavori di importo superiore a € 150.000.

Tale previsione contrasta con l'art. 12 del decreto legislativo n. 163/2006 e con l'art. 131 del decreto legislativo n. 163/2006 che prevedono che il piano di sicurezza debba essere integrante del contratto di appalto senza distinzioni imposte dal valore del singolo contratto.

Queste norme da un lato costituiscono regole di redazione dei progetti di lavori pubblici nella misura in cui ne fissano il contenuto documentale e ne fanno oggetto di gara, dall'altro lato costituiscono regole di pattuizione dei contratti

di appalto; nell'uno e nell'altro senso esse norme sono espressione della competenza esclusiva dello Stato a disciplinare la progettazione, la concorrenza degli operatori, e il contenuto omogeneo dei rapporti di diritto civile all'interno del territorio nazionale.

Avendo l'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 163/2006 dichiarato di competenza esclusiva dello Stato la materia dei piani di sicurezza, con disposizione non incisa dalla Corte costituzionale, la norma della legge regionale si pone come indebitamente invasiva di quella sfera e quindi risulta costituzionalmente non legittima.

Anche se si ritenesse che la norma regionale interviene in materia di tutela e sicurezza del lavoro, che appartiene alla competenza legislativa concorrente, essa sarebbe comunque illegittima perché distonica rispetto ai principi fondamentali (la contrattualizzazione incondizionata dei piani di sicurezza) desumibili dalle richiamate norme statali, necessari a garantire standard uniformi di tutela del lavoratore su tutto il territorio nazionale.

*P. Q. M.*

*Il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso, impugna le norme in epigrafe indicate e conclude affinché gli articoli 2, commi 2, 5, 6 e 9, 11, comma 1 della legge della Regione Calabria 7 dicembre 2007, n. 26, pubblicata sul B.U.R. n. 22 del 12 dicembre 2007, recante «Istituzione dell'autorità regionale denominata Stazione Unica Appaltante e disciplina della trasparenza in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture» siano dichiarati costituzionalmente illegittimi per contrasto con l'art. 117 della Costituzione.*

Roma, addì 8 febbraio 2008

*L'Avvocato dello Stato: Marco CORSINI*

08C0129

N. 53

*Ordinanza del 22 dicembre 2007 emessa dal Tribunale militare di La Spezia  
nel procedimento penale militare a carico di G.F. ed altro*

**Reati militari - Definizione - Delitti contro la pubblica amministrazione, in particolare delitti di peculato d'uso e abuso d'ufficio (artt. 314, secondo comma, e 323 cod. pen.) commessi da appartenenti alle forze armate con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato di militare o in luogo militare - Previsione che costituiscano reati militari solo in applicazione della legge penale militare di guerra - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio della ragionevole durata del processo.**

- Codice penale militare di pace, art. 37, in combinato disposto con l'art. 47, comma secondo, n. 2, del codice penale militare di guerra, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lett. c), della legge 31 gennaio 2002, n. 6; codice penale, artt. 314, comma secondo, e 323.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

## IL TRIBUNALE MILITARE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa contro 1) G. F., nato il 20 settembre 1970 a Corato, Maresciallo E.I.; 2) P. V., nato il 19 luglio 1955 in Sannicandro di Bari, 1° Maresciallo E.I., imputati di delitto militare di concorso in peculato, aggravato (artt. 110 c.p.; 215 e 47 n. 2 c.p.m.p.) accertato in Pisa alla data del 30 settembre 2005, per avere compiuto nella propria qualità di militari dell'Esercito in servizio alle armi presso l'Ospedale militare «Bonomo» di Livorno — operando in concorso tra loro nell'esercizio delle funzioni amministrative e di comando spettanti al P., ai sensi della pubblicazione S.M.E. «Movimenti, trasporti, circolazioni e stazionamenti» ed. 1994, in forza della propria qualifica di capo-macchina nonché di capo del servizio isolato automontato che

entrambi svolgevano fuori sede poiché comandati in missione a Pisa — l'appropriazione delle risorse dell'amministrazione militare (in termini di abusivo consumo di carburante ed abusiva usura di parti meccaniche del mezzo) necessarie all'indebito impiego del veicolo del quale avevano il possesso funzionale per ragione dell'incarico ricoperto (autovettura FIAT «Brava» targata E.I.), e che invece utilizzavano a fini di diporto personale utilizzandolo, in particolare, per percorrere la città durante le ore notturne ed inoltre per avvicinare prostitute, ospitare nel veicolo taluna di esse ed utilizzarne l'abitacolo come sede di consumazione di rapporti sessuali a pagamento fruiti dal G. Con la circostanza aggravante comune di aver commesso il fatto nella qualità di militari rivestiti del grado di primo maresciallo (il P.) e di maresciallo capo (il G.) (art. 47, n. 2 c.p.m.p.).

Il giudice per l'udienza preliminare presso questo tribunale militare dispose il rinvio a giudizio degli imputati con decreto del 20 dicembre 2006.

Il dibattimento, aperto all'udienza dell'11 aprile 2007, proseguito il 12 giugno 2007 e il 12 luglio 2007, si è concluso all'udienza del 25 ottobre 2007.

Il pubblico ministero ha chiesto la condanna di entrambi gli imputati al minimo della pena; mentre le difese ne hanno chiesto l'assoluzione per insussistenza del fatto.

Il tribunale, ancor prima di valutare la responsabilità degli imputati, ritiene che la qualificazione giuridica da attribuire al fatto debba essere individuata nella fattispecie di peculato «d'uso», di cui all'art. 314, comma 2 c.p.

Dalle testimonianze assunte nel corso dell'istruzione dibattimentale, è emerso che, verso le ore 1.00 del 30 settembre 2005, una pattuglia di Carabinieri, impegnata nel servizio di controllo della circolazione stradale sulla via Aurelia, in località Darsena Pisana, fu avvicinata da una prostituta straniera; la donna riferì a uno dei militari di essere stata importunata poco tempo prima dagli occupanti di un'automobile la cui targa recava la sigla «E.I.», in caratteri rossi.

In seguito, mentre il militare stava riferendo al capo pattuglia quanto raccontato dalla donna, transitò in quel luogo un'auto «FIAT Brava» appartenente all'Esercito italiano, targata E.I., condotta da un uomo in abiti civili con al fianco una donna, che i militari dell'Arma avevano precedentemente identificato come persona dedita alla prostituzione.

I Carabinieri intrapresero subito la ricerca dell'auto ma non riuscirono a rintracciarla, pur avendo subito incrociato ai margini della strada la donna intravista nell'abitacolo; soltanto dopo circa due ore, i militari appresero per radio che un'altra pattuglia del Nucleo radiomobile di Pisa aveva fermato il veicolo ricercato, identificandone il conducente nell'odierno imputato F.G. Dalla documentazione acquisita risulta che entrambi gli imputati sono marescialli dell'Esercito, in servizio presso l'Ospedale militare «Bonomo» di Bari (non di Livorno, come erroneamente indicato nel decreto che dispone il giudizio); costoro erano stati comandati in missione di servizio a Pisa dal 29 settembre 2005 al 1° ottobre 2005, come da foglio di viaggio n°..... del ....., con autorizzazione all'uso dell'autovettura militare in questione.

In relazione a tali fatti, il Pubblico Ministero ha contestato il reato di peculato militare (art. 215 c.p.m.p.) per l'appropriazione del veicolo, ravvisata nella sua utilizzazione per «fini di diporto personale ... in particolare, per percorrere la città durante le ore notturne ... avvicinare prostitute, ospitare nel veicolo taluna di esse ed utilizzarne l'abitacolo come sede di consumazione di rapporti sessuali».

Il tribunale ritiene, invece, che nella condotta ascritta agli imputati sia ravvisabile, piuttosto, lo scopo di usare momentaneamente il veicolo per poi restituirlo immediatamente nella disponibilità dell'Amministrazione. In tal senso, pur senza entrare nel merito delle giustificazioni fornite in dibattimento, assumono rilievo il breve intervallo di tempo entro il quale si è esaurita la vicenda ricostruita e la circostanza che per il giorno seguente era già programmato il rientro degli imputati nella sede di Bari, mediante l'uso dell'auto in discussione.

In un caso analogo, la suprema Corte di cassazione ha ravvisato il peculato d'uso nell'utilizzazione di un veicolo sottratto all'Amministrazione militare per il tempo necessario a raggiungere una vicina riserva di caccia e subito restituito (C. cass. VI, 10 marzo 1997, Federighi, *G. Pen.* 1998, 11, 21), precisando che l'uso momentaneo del bene non è sinonimo d'istantaneità, ma implica la sottrazione della cosa per un periodo temporaneo, certamente breve, ma comunque tale da offendere il bene giuridico tutelato.

È noto che la legge 26 aprile 1990, n. 86, con la quale è stato configurato il vigente articolo 314 c.p. (peculato), ha introdotto nell'ordinamento la fattispecie del cosiddetto «peculato d'uso», di cui all'art. 314, comma 2 c.p., ormai unanimemente ritenuta fattispecie autonoma di reato (C. cass. 29 aprile 1992, De Bortoli; C. cass. 27 gennaio 1994, Liberatore).

La novella normativa, tuttavia, non ha riguardato anche l'art. 215 c.p.m.p. (peculato militare), tanto da richiedere l'intervento di codesta Corte per espungerne la condotta per distrazione (sentenza n. 448 del 4 dicembre 1991), perché ormai soppressa nella rinnovata fattispecie comune di peculato.

Dall'omesso coordinamento normativo da parte del Legislatore è derivato che il reato di peculato militare non contempla la meno grave ipotesi di condotta consistente nell'uso momentaneo del bene, introdotta, invece, nella disciplina penale comune.

Rispetto a quello di peculato militare, il reato comune di peculato «d'uso» risulta meno grave e tutela beni giuridici omogenei; tuttavia, per le precedenti considerazioni questo tribunale militare si trova nella necessità di dichiarare il proprio difetto di giurisdizione in ordine alla ravvisata ipotesi di reato di cui all'art. 314, comma 2 c.p. e di trasmettere gli atti alla Procura della Repubblica di Pisa.

Questo tribunale militare ritiene che la regressione alla fase iniziale del procedimento, pregiudicando l'attività processuale già svolta e la possibilità per gli imputati di ottenere immediatamente la sentenza di primo grado, contrasti con la ragionevole durata del processo e sia conseguenza dell'applicazione di una normativa irragionevole.

Codesta Corte ha richiamato innumerevoli volte l'attenzione del legislatore sulla necessità di rimuovere le irrazionalità della legge penale militare; con specifico riferimento alle modifiche introdotte dalla richiamata legge n. 86 del 1990 per il peculato comune, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto non conforme a razionalità la loro mancata estensione al peculato militare, considerato sostanzialmente identico alla corrispondente fattispecie comune (Sentenze n. 4 del 14 gennaio 1974; n. 473 del 22 ottobre 1990; n. 448 del 13 dicembre 1991).

Nella richiamata sentenza n. 473 del 1990, una volta esclusa la possibilità di manipolare l'art. 215 c.p.m.p. integrandolo con la disposizione di cui all'art. 314 comma 2, c.p., la Corte costituzionale aveva auspicato che l'intervento del Legislatore fosse emanato al più presto, «ad evitare che così grave ed ingiustificato divario di trattamento abbia a perdurare fino alla promulgazione del nuovo codice penale militare di pace, tutt'altro che imminente a quanto è dato sapere».

In effetti, trascorsi quasi vent'anni da quella pronuncia, la riforma del codice penale militare di pace non è stata ancora attuata, nonostante le numerose e pressanti esortazioni formulate nelle sentenze costituzionali e nelle delibere del Consiglio della magistratura militare.

Nella corrente XV legislatura, pende presso la Camera dei deputati la proposta di legge n. 2098 per la delega al Governo della riforma del codice penale militare di pace che, per la parte d'interesse, prevede l'armonizzazione dei delitti contro l'amministrazione militare con gli analoghi istituti disciplinati dal codice penale, «con ciò eliminando anomalie evidenti come nel caso del peculato militare».

Le palesi irrazionalità del sistema penale militare, peraltro, non derivano soltanto dal mancato coordinamento con norme innovatrici della legislazione penale comune, ma soprattutto dal disomogeneo riparto di giurisdizione tra l'autorità giudiziaria ordinaria e quella giudiziaria militare. La causa di tali effetti incongruenti risiede, oggi, nella nozione meramente formale di reato militare contenuta nell'art. 37 c.p.m.p. (Qualunque violazione della legge penale militare è reato militare).

Il Legislatore del 1941, infatti, ricalcando l'art. 1 dei previgenti codici militari per l'Esercito e la Marina del 1870, non delineò una fisionomia di reato militare, affidando alla discrezionalità legislativa i limiti oggettivi (art. 37 c.p.m.p.) e soggettivi (art. 263 c.p.m.p.) della giurisdizione militare.

In un contesto cui faceva da cornice l'art. 49 c.p.p. del 1930 che stabiliva, in caso di connessione tra reati comuni e militari, la prevalenza del giudice militare su quello ordinario, l'originario testo dell'art. 264 c.p.m.p., successivamente sostituito dall'art. 8 della legge 23 marzo 1956 n. 167, chiudeva il sistema determinando l'attrazione nella giurisdizione militare anche di reati comuni, purché «militarizzati» dalle circostanze della loro commissione e, per talune fattispecie, addirittura anche se commessi da persone estranee alle Forze Armate.

In definitiva, per la demarcazione tra la giurisdizione ordinaria e quella militare la nozione di reato militare non assumeva un rilievo essenziale; cosicché l'inserimento nel codice penale militare di pace di taluni reati contro l'amministrazione militare, la fede pubblica, la persona e il patrimonio rispondeva semplicemente all'esigenza di differenziare parzialmente talune delle fattispecie di reato già previste dal codice penale. Da qui deriva l'odierna frammentarietà normativa che, includendo nella legge penale militare soltanto alcuni dei reati che offendono i beni giuridici appena indicati, rende attualmente irrazionale e carente l'ambito giurisdizionale dei tribunali militari.

Come è ben noto, infatti, dall'entrata in vigore della Costituzione il concetto di reato militare costituisce, in tempo di pace, il limite oggettivo della giurisdizione dei tribunali militari; pertanto ogni fattispecie non inclusa nella legge penale militare esorbita le attribuzioni giurisdizionali del giudice speciale, indipendentemente dalla qualità militare dei soggetti coinvolti, dall'incidenza sul servizio o sui beni e gli interessi dell'amministrazione militare.

Nel caso in esame, infatti, pur trattandosi di reati contro la pubblica amministrazione non appartengono alla giurisdizione militare le fattispecie di «peculato d'uso» (art. 314, comma 2, c.p.) e abuso di ufficio (art. 323 c.p.), mentre vi appartiene il reato di peculato militare (215 c.p.m.p.) perché il legislatore ritenne di discostarsi dalla corrispondente

norma comune (314 c.p.) per le qualità soggettive richieste in capo al militare agente (funzioni amministrative o di comando) e per un inferiore minimo edittale della pena.

Il Legislatore, con l'art. 2, comma 1, lettera c) della legge 31 gennaio 2002, n. 6, ha finalmente dettato una precisa nozione di reato militare, pur ai soli fini del codice penale militare di guerra, inserendola nell'art. 47, commi 2, 3 e 4, c.p.m.g., che ha assunto il seguente tenore:

[II] «Costituisce altresì reato militare ai fini del presente codice, ogni altra violazione della legge penale commessa dall'appartenente alle Forze armate con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato di militare, o in luogo militare, e prevista come delitto contro: 1) la personalità dello Stato; 2) la pubblica amministrazione; 3) L'amministrazione della giustizia; 4) l'ordine pubblico; 5) l'incolumità pubblica; 6) la fede pubblica; 7) la moralità pubblica e il buon costume; 8) la persona; 9) il patrimonio;

[III] Costituisce inoltre reato militare ogni altra violazione della legge penale commessa dall'appartenente alle Forze armate in luogo militare o a causa del servizio militare, in offesa del servizio militare o dell'amministrazione militare o di altro militare o di appartenente alla popolazione civile che si trova nei territori di operazioni all'estero.

[IV] Costituisce infine reato militare ogni altra violazione della legge penale prevista quale delitto in materia di controllo delle armi, munizioni ed esplosivi e di produzione, uso e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, commessa dall'appartenente alle Forze armate in luogo militare».

Come si evince dai lavori preparatori di tale legge, il legislatore intese evitare ogni incertezza o sovrapposizione dell'autorità giudiziaria competente, che sarebbe invece derivata dall'applicazione della lacunosa normativa in tema di reato militare, così razionalizzando il riparto di giurisdizione tra il giudice ordinario e quello speciale.

La nuova nozione di reato militare fornita dal legislatore, d'altra parte, non è affatto assimilabile all'abrogata formula dei reati "militarizzati", contenuta nell'originaria formulazione dell'art. 264 c.p.m.p.; il vigente art. 47 c.p.m.g., infatti, definisce direttamente come reati militari, quelle violazioni idonee ad offendere significativi interessi militari, individuate secondo criteri che, nelle varie ipotesi, sono costituiti dall'abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato di militare, dalle qualità del soggetto passivo, dalla causa del servizio militare o dal luogo militare, dal nocumento al servizio militare.

Detti requisiti segnano lo spartiacque tra le due diverse giurisdizioni, mentre il rinvio a categorie di reati comuni contenuto nell'art. 47 c.p.m.g. costituisce un semplice accorgimento tecnico che, mediante un agile richiamo, evita la riformulazione di tutti i reati compresi nelle categorie richiamate dalla norma medesima.

La collocazione sistematica nel codice penale militare di guerra della nozione materiale di reato militare, contenuta nell'art. 47 c.p.m.g., parrebbe non poter in alcun modo influire sul concetto di reato militare per il tempo di pace.

Tra il codice militare di pace e quello di guerra, tuttavia, intercorre un rapporto di complementarità, stabilito dall'art. 19 c.p.m.p. («Le disposizioni di questo codice si applicano anche alle materie regolate dalla legge penale militare di guerra e da altre leggi penali militari, in quanto non sia da esse stabilito altrimenti») e dall'art. 47, comma 1, c.p.m.g. («Nei casi non previsti da questo codice, si applicano le disposizioni del codice penale militare di pace, concernenti i reati militari in particolare»). Per altro verso, l'art. 37 c.p.m.p., definendo il reato militare come «qualunque violazione della legge penale militare», non ha fatto distinzioni tra i due codici; cosicché risulta decisiva l'espressa limitazione («ai fini del presente codice») dell'ambito di applicabilità della nozione di reato militare fornita dall'art. 47 c.p.m.g.

D'altra parte, l'art. 9 c.p.m.g., come modificato dall'art. 2, lettera a), legge 31 dicembre 2002 n. 6, prevedendo l'assoggettamento alla legge penale di guerra, «ancorché in tempo di pace», dei corpi di spedizione all'estero per operazioni militari armate, determina in tali situazioni l'applicabilità della nozione di reato militare delineata dall'art. 47 c.p.m.g.

Il testo del novellato art. 47 c.p.m.g., infatti, proprio in virtù dell'art. 9 c.p.m.g. ha in realtà esteso anche la giurisdizione penale militare per il tempo di pace; per tali ragioni l'art. 9 del decreto legge n. 421/2001, convertito in legge 31 dicembre 2002, n. 6, prevedeva che al personale impegnato nell'operazione «Enduring Freedom» non si applicassero né le disposizioni processuali di guerra né quelle proprie dell'ordinamento giudiziario militare di guerra.

Ne deriva che in tempo di pace, secondo la normativa richiamata, si registrano due diverse nozioni di reato militare che, seppure applicabili a situazioni diverse, riguardano fattispecie comunque assegnate alla giurisdizione di un tribunale militare previsto dall'ordinamento giudiziario di pace, da esercitarsi secondo le comuni regole del codice di procedura penale comune.

In conseguenza della nuova nozione di reato militare introdotta nell'art. 47 c.p.m.g., dunque, se il fatto in esame fosse stato commesso pur sempre in tempo di pace, ma all'estero e da militari appartenenti ad un corpo di spedizione per operazioni militari armate, esso sarebbe rientrato nella giurisdizione militare anche qualora fosse giuridicamente

qualificato come peculato d'uso o abuso d'ufficio e non si manifesterebbero le irrazionalità che, ripetutamente evidenziate da codesta Corte, spingono questo giudice a sollevare questione di legittimità costituzionale.

Non sfugge a questo tribunale che alla legge 31 dicembre 2002, n. 6 sono seguite numerose leggi riguardanti gli interventi militari italiani all'estero (legge n. 27 febbraio 2002, n. 15, legge 12 marzo 2004, n. 68, legge 4 agosto 2006, n. 247, legge 20 ottobre 2006 n. 270 e legge 29 marzo 2007 n. 38) che, pur non abrogando le disposizioni introdotte con legge n. 6 del 2002, hanno limitato o escluso l'applicabilità del codice penale militare di guerra.

In particolare, dalla citata legge n. 247 del 2006 in poi, è stata prevista l'applicabilità del solo codice militare di pace per tutte le missioni militari all'estero.

In relazione a fatti commessi nel corso della missione in Irak anteriormente al 2006, per i quali era in origine applicabile il codice di guerra, la suprema Corte di cassazione, con sentenza 25811 del 2007, ha ritenuto applicabili le disposizioni sulla successione delle leggi penali del tempo e, quindi, la disciplina più favorevole per l'imputato, secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 4, c.p.

È noto che, per i casi non preveduti dal codice di guerra, il primo comma dell'art. 47 c.p.m.g. rende applicabili le disposizioni del codice penale militare di pace concernenti i reati militari in particolare, prevedendo l'aumento delle pene detentive temporanee previste dalle fattispecie in esse contenute.

Con la citata sentenza, la suprema Corte ha ritenuto, in primo luogo, che l'aumento di pena previsto dall'art. 47, primo comma, c.p.m.g. costituisca una generalizzata integrazione delle figure-base dei reati contemplati dal codice di pace, anziché una semplice circostanza aggravante che, come tale, rientrerebbe sempre nel giudizio di comparazione con circostanze di segno opposto.

In secondo luogo, la Corte, rilevato che la sopravvenuta legge 4 agosto 2006, n. 247 ha fatto subentrare all'applicazione dell'art. 47, primo comma, c.p.m.g. quella del codice penale militare di pace, è giunta alla conclusione che anche ai fatti commessi sotto l'efficacia della citata norma di guerra dovesse applicarsi il più favorevole regime sanzionatorio per il tempo di pace.

La Corte, quindi, sembra aver escluso che la normativa riguardante la missione all'estero possa essere considerata legge eccezionale o temporanea, poiché tali qualità, a norma dell'art. 2, comma 5, c.p., renderebbero inapplicabile la disciplina dei precedenti capoversi dell'art. 2 c.p.

Tanto meno potrebbe essere ritenuto applicabile il principio dell'ultrattività della legge penale di guerra, stabilito nell'art. 23 c.p.m.g., perché esso presuppone la commissione di reati previsti dalla legge penale militare di guerra «durante lo stato di guerra».

Nell'ambito di tali reati, anzi, quest'ultima norma introduce una differenza sostanziale tra quelli commessi durante lo stato di guerra e quelli che, come nel caso di cui all'art. 9 c.p.m.g., siano commessi in tempo di pace. Da ciò e dalla normativa stratificatasi negli ultimi anni in materia di missioni militari armate — compresa la legge 31 gennaio 2002, n. 6 — con cui sono state costantemente disapplicate le norme procedurali e ordinamentali di guerra, si desume come la disciplina delle operazioni militari armate all'estero sia propria della legge ordinaria del tempo di pace, come confermato anche dalla richiamata sentenza 25811/2007.

Peraltro, nel fornire la nozione di reato militare di cui all'art. 47 commi 2, 3 e 4 c.p.m.g., il legislatore si è mantenuto entro i rigorosi limiti che l'art. 103, comma 3, della Costituzione pone alla giurisdizione dei tribunali militari per il tempo di pace, così sottolineando il prevalente intento di disciplinare una situazione per il tempo di pace.

Di certo va considerata la circostanza che le missioni militari fuori dal territorio nazionale possano richiedere l'aprontamento di strumenti giuridici particolari, rispetto all'attività normalmente svolta dalle Forze Armate su territorio nazionale.

Tuttavia, se in vista di tali più delicate e particolari esigenze, mediante il combinato disposto degli art. 9 e 47 c.p.m.g., si è ritenuto di espandere la giurisdizione del tribunale militare di Roma, non risulta razionalmente giustificabile che quello stesso tribunale militare e gli altri dislocati sul territorio nazionale, debbano attenersi, per i fatti commessi in Italia, alla mortificante irrazionalità di una giurisdizione militare i cui limiti oggettivi siano individuabili unicamente in base all'art. 37 c.p.m.p.

Il tribunale militare di Roma, del resto, pur competente in via esclusiva per i reati commessi all'estero a norma dell'art. 9 della legge 7 maggio 1981, n. 180, non presenta alcuna peculiarità che possa giustificare, rispetto agli altri tribunali militari, la devoluzione in suo favore di una più ampia quota di quella giurisdizione che la consolidata giurisprudenza costituzionale ha da tempo definito «eccezionale».

D'altro canto, le numerose deroghe all'applicabilità del codice di guerra introdotte negli ultimi anni mostrano come, nella sostanza, le missioni per le quali era in origine applicabile tale codice (e la connessa nozione di reato mili-

tare) non presentino caratteristiche tali da giustificare una diversa concezione di reato militare per i fatti commessi sul territorio nazionale.

Tale contingente e d'incerto indirizzo produzione normativa, semmai, sottolinea ancor più il cronico disinteresse del Legislatore verso i numerosi e pressanti inviti rivoltigli da codesta Corte negli ultimi decenni, affinché fosse razionalizzata la materia penale militare per il tempo di pace.

In seguito alle considerazioni che precedono, questo tribunale, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 2, n. 2 c.p.m.g., nella parte in cui limita al solo codice penale militare di guerra la nozione di reato militare intesa come ogni violazione della legge penale commessa dall'appartenente alle Forze armate con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato di militare, o in luogo militare, e prevista come delitto contro la pubblica amministrazione.

La norma censurata appare in contrasto con l'art. 3 della Costituzione per difetto di ragionevolezza perché, risultando applicabile anche in tempo di pace per il combinato disposto dell'art. 9 c.p.m.g., determina una ingiustificata disparità di trattamento nel giudizio di fatti commessi in tempo di pace sul territorio nazionale e fatti commessi, sempre in tempo di pace, nell'ambito operazioni militari armate all'estero che, come detto, sono state regolate da legge ordinaria in un contesto ordinamentale e processuale di pace.

Detta disparità di trattamento si riverbera anche sul principio di ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111 della Costituzione poiché questo giudice, anziché potersi esprimere nel merito dopo avere definito il fatto in modo giuridicamente diverso, dovrebbe trasmettere gli atti processuali alla competente Procura della Repubblica ordinaria, così facendo regredire il processo alla fase iniziale delle indagini preliminari, nonostante il reato ravvisato sia di minor gravità e leda il medesimo bene giuridico tutelato dal reato di peculato militare.

Con sentenza n. 298 del 1995 codesta Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi in relazione all'art. 37 c.p.m.p., ha ribadito la propria giurisprudenza in materia, affermando che «nello scegliere il tipo di illecito, militare o comune, il legislatore resta infatti libero, purché osservi il canone della ragionevolezza»; inoltre, proprio affrontando la tematica dei delitti di peculato d'uso e di abuso d'ufficio commessi in situazioni riguardanti la «materia militare», si è osservato che «in forza del principio di stretta legalità solennemente affermato nell'art. 25, secondo comma, della Costituzione, spetta al legislatore sia la creazione di nuove figure di reato sia la sottrazione di alcune fattispecie alla disciplina comune per ricondurle in una disciplina speciale che tuteli più congruamente gli interessi coinvolti».

In quel caso, infatti, non essendovi allora nell'ordinamento altra nozione di reato militare se non quella meramente formale fornita dall'art. 37 c.p.m.p., la Corte escluse che, per rimediare alle riconosciute irrazionalità normative, si potessero attribuire alla giurisdizione penale militare i reati di peculato d'uso o abuso d'ufficio, ove commessi in circostanze attinenti la materia militare, senza violare il principio di stretta legalità.

Oggi, come si è detto, è ravvisabile un termine di comparazione normativa nella nozione di reato militare introdotta dalla legge n. 6 del 2002, in cui il legislatore ha individuato il discrimine tra le due giurisdizioni nell'abuso dei poteri o nella violazione dei doveri inerenti allo stato di militare, ovvero nella qualità militare del luogo in cui è stato commesso il fatto. Secondo l'opinione di questo giudice, il mutato assetto normativo consente di assoggettare al vaglio di ragionevolezza la scelta del legislatore di non estendere la nuova nozione di reato militare anche ai fatti commessi in tempo di pace sul territorio nazionale.

La richiamata riserva di legge, tuttavia, implica l'inammissibilità delle questioni di costituzionalità in *malam partem*, dovendosi ritenere tali quelle tendenti ad ampliare la portata della norma incriminatrice, ad aggravare il trattamento sanzionatorio o ad incidere negativamente su cosiddette norme di favore (scriminanti, scusanti, esimenti, attenuanti ecc.).

L'accoglimento della presente eccezione, già sotto l'aspetto processuale, non comporterebbe alcun effetto peggiore per gli imputati; anzi, nel processo penale militare è sempre prevista l'udienza preliminare, diversamente da quanto avviene nel rito ordinario per i reati di peculato d'uso e abuso d'ufficio. Dal punto di vista ordinamentale, inoltre, il tribunale militare che celebra il dibattimento è composto anche da un ufficiale delle Forze Armate che, secondo quanto evidenziato nella sentenza costituzionale n. 49 del 16 febbraio 1989, è chiamato ad «aiutare il collegio a fondare le proprie valutazioni sulla piena conoscenza e la piena comprensione dei molteplici aspetti del concreto atteggiarsi di quel settore; delle condizioni che lo caratterizzano e dei problemi che vi si pongono».

Passando ad esaminare gli aspetti sostanziali, si rileva che nella nozione di reato militare introdotta dalla legge n. 6 del 2002 non è previsto alcun inasprimento delle sanzioni; tale circostanza, in sintonia con i lavori preparatori, conferma l'intento del legislatore di razionalizzare la giurisdizione militare, altrimenti disarticolata e lacunosa. In altre parole, l'estensione della novellata nozione di reato militare al caso di specie consentirebbe di applicare le stesse norme che sarebbero applicabili da parte del giudice ordinario.

Per tale ragione non sembra giustificabile la scelta di escludere dall'intervento di razionalizzazione l'ambito oggettivo della giurisdizione militare che, esercitata in tempo di pace, si dispieghi sui fatti non riguardanti le missioni all'estero.

L'inserimento della nozione materiale di reato militare nel codice penale militare di guerra, infatti, ha corrisposto all'esigenza di meglio disciplinare le missioni militari all'estero per il tempo di pace; alle quali, ex art. 9 c.p.m.g., dovrebbe essere, di norma applicato il codice di guerra.

È pur vero che le deroghe all'applicabilità del codice di guerra ristabiliscono l'irrazionale riparto di giurisdizione anche per i fatti commessi nel corso di missioni all'estero, parificandoli a quelli occorsi in Italia; tuttavia esse non sono abrogative dell'art. 2 della legge n. 6 del 2002 e inoltre, come si ricava anche dall'enunciato della citata sentenza della suprema Corte n. 25811 del 2007, il più gravoso regime del codice di guerra cui il legislatore ha inteso derogare risiede essenzialmente negli aumenti di pena previsti dall'art. 47, comma 1, c.p.m.g.

Sempre secondo la prospettiva sostanziale, si osserva che in virtù dell'art. 16 c.p. risultano applicabili agli imputati militari anche le cosiddette norme di favore previste dal codice penale comune che, in tal modo, si aggiungono a specifiche norme di favore del codice penale militare di pace, quali quelle previste dagli artt. 41, 44, 48 c.p.m.p. Nel caso in esame, per esempio, le valutazioni di eccellenza contenute nei rapporti informativi degli imputati potrebbero comportare, in caso di condanna, l'applicazione dell'attenuante dell'ottima condotta militare, di cui all'art. 48, ultima parte, c.p.m.p.

Per contro, molte delle deroghe alla disciplina comune originariamente contenuta nei codici militari sono ormai venute meno e quelle rimaste rivestono scarso rilievo.

Agli imputati, invero, è stata contestata l'aggravante dell'essere militari rivestiti di un grado militare, di cui all'art. 47 n. 2 c.p.m.p.; tuttavia, considerato che il reato in questione implica funzioni amministrative o di comando che, di fatto, presuppongono l'attribuzione di un grado, appare quantomeno discutibile la concreta incidenza della contestata aggravante.

In termini astratti, infine, l'eventualità di applicare sia attenuanti sia aggravanti non previste nel codice penale comune (art. 47 e 48 c.p.m.p.) non sembra attribuire alla presente questione di costituzionalità implicazioni certamente sfavorevoli per l'imputato.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 23 e ss., legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dagli artt. 37 c.p.m.p. e 47 comma 2 n. 2 c.p.m.g., così come inserito dall'art. 2, comma 1, lettera c) della legge 31 gennaio 2002 n. 6, 314 comma 2 c.p. e 323 c.p., in relazione agli artt. 3 e 111 della Costituzione, nella parte in cui l'art. 47, comma 2 c.p.m.g., così come inserito dall'art. 2, comma 1, lettera c) della legge 31 gennaio 2002 n. 6, prevede che costituiscano reati militari i delitti contro la pubblica amministrazione, in particolare i delitti di cui agli artt. 314 comma 2 e 323 c.p., se commessi da appartenenti alle Forze armate con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato di militare o in luogo militare, solo in caso di applicazione della legge penale militare di guerra, ancorché in tempo di pace;*

*Dispone la sospensione del presente processo;*

*Ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;*

*Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in La Spezia, il giorno 25 ottobre 2007.

*Il Presidente estensore: BACCI*



## N. 54

*Ordinanza del 12 dicembre 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise  
sul ricorso proposto da Ceglie Andrea ed altro contro Università degli studi del Molise*

**Calamità pubbliche e protezione civile - Provvidenze adottate a seguito degli eventi sismici nella Regione Molise tra i mesi di ottobre e novembre 1992 - Sospensione del versamento dei contributi previdenziali - Limitazione, con norma autoqualificata interpretativa, del beneficio ai soli datori di lavoro privati - Conseguente esclusione del beneficio per i lavoratori dipendenti - Denunciato carattere innovativo della norma censurata - Incidenza su diritto fondamentale della persona - Ingiustificata disparità di trattamento tra datori di lavoro e lavoratori - Violazione delle prerogative del potere giudiziario, per l'elusione e la paralisi degli effetti di decisioni giurisprudenziali.**

- Decreto-legge 9 ottobre 2006, n. 263, art. 6, comma 1-bis, aggiunto dalla legge 6 dicembre 2006, n. 290.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 24.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 385 del 2007, proposto da Andrea Ceglie, Donato Vito Casamassima, entrambi rappresentati e difesi dagli avv. Salvatore Di Pardo, Vincenzo Iacovino, con domicilio eletto presso il loro Studio in Campobasso, via Garibaldi, n. 33; Donato Vito Casamassima;

Contro Università degli Studi del Molise, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata per legge in Campobasso, via Garibaldi, n. 124, per l'accertamento del diritto dei ricorrenti alla percezione della retribuzione mensile al lordo delle ritenute e trattenute previdenziali secondo quanto previsto dall'art. 7 del d.p.c.m. 3253 del 2002, così come prorogato e modificato dall'art. 8 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2003 n.3279, dell'art. 6 dell'ordinanza 11 luglio 2003, n. 3300, dall'art. 5 dell'ordinanza 19 marzo 2004, n. 3344, nonché per la condanna dell'Università resistente in persona del magnifico rettore *pro tempore*, al pagamento, nel periodo novembre 2002 e fino al dicembre 2005, della retribuzione mensile al lordo delle ritenute previdenziali, così come disposto dalle citate norme, e per l'adozione delle misure cautelari necessarie per la fruizione del diritto nelle more del giudizio di merito ex art. 21, legge t.a.r. come novellato dall'art 3, primo comma della legge n. 205/2001, anche previa disapplicazione e/o annullamento di atti contrari.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista la domanda di concessione di misure cautelari presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Università degli studi del Molise;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2007 il dott. Antonio Massimo Marra e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e diritto quanto segue.

1. — I ricorrenti, dipendenti dell'Università degli studi del Molise, hanno proposto a questo t.a.r. ricorso richiedendo l'accertamento del loro diritto a percepire la retribuzione mensile, al lordo delle ritenute e trattenute previdenziali, in base a quanto previsto dall'art. 7 del d.P.C.m. 29 novembre 2002, n. 3253, così come prorogato e modificato dall'art. 8 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2003, n. 3279, dall'art. 6 dell'ordinanza 11 luglio 2003, n. 3300, dall'art. 5 dell'ordinanza 19 marzo 2004, n. 3344. Con il medesimo ricorso è stata altresì proposta domanda cautelare, intesa a conseguire una pronunzia in via d'urgenza, ex artt. 423, 186-bis e 186-ter c.p.c., recante ordine all'amministrazione resistente di liquidare direttamente ai ricorrenti le ritenute previdenziali.

Espongono i ricorrenti che, a seguito degli eventi sismici che hanno investito la Regione Molise a cavallo dei mesi di ottobre e novembre del 2002, il d.P.C.m. 29 novembre 2002, n. 3253, aveva previsto che nei confronti dei soggetti residenti — aventi sede legale od operativa alla data dei predetti eventi calamitosi nei territori di cui al d.P.C.m. 8 novembre 2002 — fossero sospesi, sino alla data del 31 marzo 2003, i versamenti dei contributi di previdenza e di assistenza sociale e dei premi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali, ivi com-

presa la quota a carico dei lavoratori dipendenti, nonché di quelli con contratto di collaborazione coordinata e continuativa. La predetta scadenza è stata successivamente prorogata fino al 31 dicembre 2005, ma l'erogazione del relativo beneficio è rimasta sospesa nei confronti degli odierni ricorrenti.

2. — Questo tribunale con sentenza 29 aprile 2006, n. 400 ha statuito che il beneficio previsto dall'art. 7 del d.P.C.m. 3253 del 2002 ha quali destinatari anche i lavoratori dipendenti, così argomentando:

se da una parte, l'inciso: ... «ivi compresa la quota di spettanza dei lavoratori dipendenti» potrebbe far pensare al datore di lavoro come unico beneficiario della sospensione contributiva, per altro verso sussistono, peraltro, i seguenti dati testuali che ben possono condurre ad opposta conclusione e, segnatamente: il suddetto comma parla genericamente di soggetti; laddove, i successivi commi quando vogliono riferirsi ai «datori di lavoro privati» (comma 7), ovvero, ai «lavoratori dipendenti» (comma 9), lo fanno specificamente; conseguentemente, argomentando a contrario può ritenersi che il termine generico «soggetti» sia onnicomprensivo ed abbracci tanto gli uni (datori di lavoro) quanto gli altri (lavoratori);

i beneficiari della sospensione contributiva sono; altresì, individuati nei soggetti residenti aventi sede legale od operativa alla data degli eventi sismici nel territorio della Provincia di Campobasso e Foggia; mentre, il requisito della sede legale riguarda le persone giuridiche, quello della residenza non può che riferirsi alle persone fisiche (arg. art. 46, secondo comma cod. civ.).

Analogo orientamento interpretativo risulta ripetutamente condiviso anche dalla giurisprudenza del giudice del lavoro molisano, con riguardo a controversie rientranti nella giurisdizione del medesimo.

3. — Successivamente al formarsi di tale orientamento giurisprudenziale, peraltro, il legislatore è intervenuto con la legge 6 dicembre 2006, n. 290, che ha convertito in legge il d.l. 9 ottobre 2006, n. 263 introducendo all'art. 6, il comma 1-*bis* del seguente testuale tenore: «La legge 24 febbraio 1992, n. 225, si interpreta nel senso che le disposizioni delle ordinanze di protezione civile che prevedono il beneficio della sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi assicurativi si applicano esclusivamente ai datori di lavoro privati aventi sede legale ed operativa nei comuni individuati da ordinanze di protezione civile».

3. — Tale sopravvenuta disposizione legislativa, anteriore peraltro alla radicazione del presente giudizio, influisce necessariamente sull'esito dello stesso, noti apparendo condivisibile l'assunto di parte ricorrente secondo cui la portata della norma sarebbe limitata ad escludere dai beneficiari della stessa i soli datori di lavoro pubblici, e non anche i lavoratori dipendenti, sia pubblici che privati. Ne deriva la rilevanza ai fini della definizione del presente giudizio, cautelare e di merito, delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in linea di subordine dalla difesa di parte ricorrente, posto che in vigenza del citato art. 1-*bis* le pretese dagli stessi fatte valere nel presente giudizio noti appaiono suscettibili di accoglimento.

4. — Le predette questioni di legittimità costituzionale sono, altresì, non manifestamente infondate sotto i profili di seguito evidenziati.

4.1. — Innanzitutto, la norma in questione determina una ingiustificata disparità di trattamento tra i datori di lavoro privati — che continuano a beneficiare della sospensione del versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali posti a loro carico — ed i lavoratori dipendenti sia pubblici che privati (oltre che i lavoratori autonomi), che ne risaltano viceversa esclusi, con conseguente violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione.

Infatti, pur incidendo gli eventi calamitosi in eguale misura sia sui datori di lavoro che sui lavoratori dipendenti, solo i primi avrebbero diritto alla sospensione del versamento della propria quota di contribuzione, mentre i secondi sarebbero esclusi da siffatto beneficio. Tale disparità di trattamento non sembra trovare alcuna giustificazione in una diversità di situazioni di partenza, in quanto entrambi i soggetti — datore di lavoro/lavoratore — sono stati colpiti allo stesso modo dall'evento calamitoso. L'irrazionalità della scelta legislativa si manifesta, peraltro, in termini particolarmente evidenti con riguardo all'esclusione dal beneficio (anche) dei lavoratori autonomi e degli imprenditori artigiani, che pur essendo datori di lavoro di se stessi, non possono nondimeno beneficiare della sospensione dei contributi previdenziali gravanti a loro carico, in evidente contraddizione con la *ratio legis* volta a favorire nel suo complesso il rilancio economico-produttivo delle zone interessate dall'evento sismico.

4.2. — In secondo luogo, la norma all'esame sembra comportare altresì una lesione dell'art. 2 Cost. e dell'art. 3, primo e secondo comma, Cost. in quanto, pur essendo la normativa emergenziale conseguente al sisma del 2002 collocata in un contesto di benefici alle popolazioni colpite e pur avendo tale normativa la funzione di rimuovere le diversità socio economiche determinate dal sisma stesso, resterebbero ingiustificatamente esclusi dal godimento delle misure emergenziali i lavoratori dipendenti, anch'essi incisi dalla calamità ed anch'essi. destinatari su un piano generale degli interventi in questione.

4.3. — Infine, è ravvisabile una lesione dell'art. 24 Cost, in quanto dinanzi ad un contesto assolutamente consolidato di pronunce rese dagli organi di e da quelli dalla giurisdizione ordinaria — che avevano riconosciuto il diritto dei lavoratori dipendenti a fruire della sospensione del versamento della propria quota di contribuzione — la legge n. 290/2006 è stata emanata nell'intento specifico di eludere e paralizzare gli effetti delle decisioni giurisprudenziali, con vulnerazione conseguente delle prerogative del potere giurisdizionale.

5. — In conclusione, appare rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1-bis del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, introdotto dalla legge di conversione n. 290/2006.

Il presente giudizio cautelare deve pertanto essere sospeso, e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

*Non definitivamente pronunciando sulla domanda cautelare in epigrafe;*

*Visti gli artt. 134 della Costituzione; della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;*

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1-bis del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, convertito in legge 6 dicembre 2006, n.290, nei sensi di cui in motivazione, dispone la sospensione del presente giudizio cautelare;*

*Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, nonché la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della medesima ai Presidenti dei due rami del Parlamento.*

*Così deciso, in Campobasso nella camera di consiglio del 5 dicembre 2007 dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise.*

*La presente ordinanza sarà eseguita dall'amministrazione ed è depositata presso la segreteria del tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.*

Così deciso in Campobasso, nella Camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2007.

*Il Presidente:* GIACCARDI

*L'estensore:* MARRA

N. 55

*Ordinanza del 19 luglio 2007 emessa dalla Corte d'appello di Milano  
nel procedimento civile promosso da De Gregorio Massimo contro Barclays Bank Plc*

**Credito agrario - Norme della Regione Siciliana - Proroga delle cambiali agrarie - Previsione dell'obbligo per gli istituti e gli enti esercenti il credito agrario di prorogare al 31 dicembre 2001 le passività di carattere agricolo già scadute o che andranno a scadere entro il 30 giugno 2001, ancorché già prorogate, purché contratte anteriormente alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 28 del 2000, al fine di agevolare la ripresa produttiva delle aziende agricole siciliane - Violazione del c.d. limite del diritto privato alla legislazione regionale - Difformità dai principi del diritto civile in tema di completo e tempestivo adempimento delle obbligazioni e di responsabilità contrattuale - Contrasto con il principio di uguaglianza - Riproposizione di questione già oggetto dell'ordinanza n. 339/2006.**

- Legge della Regione Siciliana 23 dicembre 2000, n. 28, art. 1.
- Costituzione, art. 3.

## LA CORTE DI APPELLO

Sciogliendo la riserva di cui al verbale che precede;

Letti gli atti ed i documenti di causa;

Sentito il relatore;

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Massimo De Gregorio, titolare di azienda agricola, ha proposto opposizione avverso il decreto ingiuntivo nei suoi confronti emesso dal giudice del Tribunale di Milano su ricorso di Barclays Bank Plc per il pagamento della somma di lire 31.397.110 quale restituzione di un prestito ricevuto dall'istituto di credito ingiungente.

Ha sostenuto l'opponente che la legge regionale 28 dicembre 2000, n. 28 della Regione Sicilia aveva prorogato la scadenza delle passività di carattere agricolo delle aziende agricole, con la conseguenza che il credito vantato dall'opposto istituto di credito non era esigibile.

Nel giudizio di opposizione si è costituita Barclays Bank Plc sostenendo la non applicabilità al caso in esame della previsione normativa di cui alla richiamata legge regionale.

Il primo giudice è pervenuto alla decisione di rigetto della proposta opposizione sul plurimo rilievo che:

a) «la disposizione della legge regionale 23 dicembre 2000, n. 28, alla quale fa riferimento l'opponente consente effettivamente qualche incertezza al fine della precisa individuazione del campo di applicazione soggettivo della norma»;

b) «si fa riferimento all'attività produttiva delle aziende della regione, ma anche agli istituti di credito agrario che, ipotesi forse non presa nella giusta considerazione in sede di emanazione della norma, non sono necessariamente quelli operanti nell'ambito regionale, ma ben possono essere quelli operanti in campo nazionale o internazionale»;

c) «l'incertezza della norma appare ancora più evidente ove si consideri come la Corte Costituzionale con sentenza n.391 del 1989 abbia incidentalmente richiamato che "... la preclusione al potere legislativo regionale di interferenze nella disciplina dei diritti soggettivi, riguarda i profili civilistica dei rapporti da cui derivano..., le regole sull'adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento, la disciplina della responsabilità contrattuale... » così sottolineando un evidente e non superabile limite della potestà normativa regionale»;

d) «la norma la cui incertezza si è sottolineata appare disciplinare proprio specifici rapporti soggettivi, disciplina che la parte opponente ritiene estendersi anche a soggetti avente sede al di fuori della Regione Sicilia, sia pure se operanti in tale ambito regionale»;

e) nella indubbia difficoltà di interpretazione della non chiara norma il giudice ritiene di dovere escludere che, stante la richiamata affermazione della Corte costituzionale, il legislatore regionale abbia inteso riferire il delicato ambito di applicazione della norma anche a soggetti non aventi sede nella regione, così rendendo la norma in più incerta compatibilità con le previsioni della legislazione statale».

A fondamento della proposta impugnazione ha dedotto l'appellante De Gregorio Massimo l'errore in cui sarebbe incorso il primo giudice a proposito del limite del diritto privato all'efficacia territoriale della legge regionale di cui

trattasi, limite arbitrariamente posto al fine di coordinare la disposizione normativa di cui trattasi con quanto affermato — vuolsi in via del tutto incidentale — nella richiamata decisione della Corte costituzionale 11 luglio 1989, n. 39. Ha censurato inoltre l'appellante la sentenza del primo giudice nel punto in cui dalla richiamata sentenza della Corte Costituzionale ha fatto discendere — errando — la necessità di restringere l'ambito applicativo della legge regionale n. 28/2000 ai soggetti aventi sede nella Regione Sicilia nonché nel punto in cui non ha considerato che il contratto fra le parti era stato stipulato in Palermo con la conseguenza che la applicazione della legge regionale di cui trattasi doveva essere riconosciuto non fosse altro che con riferimento al luogo di conclusione del contratto di finanziamento.

Nel costituirsi in giudizio l'appellata Barclays Bank Plc ha dedotto la infondatezza dei motivi proposti dall'appellante a sostegno del proposto gravame ed ha concluso per la conferma della impugnata sentenza.

Tale essendo la posizione delle parti, rileva la Corte che l'argomentazione centrale che il primo giudice ha posto a fondamento della propria decisione ed a tenore della quale la disposizione di cui all'art. 1 della legge regionale della Regione Sicilia del 23 dicembre 2000, n. 38, non troverebbe applicazione al caso di specie, appare suscettibile di differente valutazione alla luce della contrapposte argomentazioni sviluppate dalle parti nel presente giudizio di appello e nel pregresso giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo.

Rileva altresì la Corte che di conseguenza assume tutta la sua rilevanza la dibattuta questione della conformità della citata norma regionale ai principi sanciti dall'ordinamento statale (il c.d. limite del diritto privato) ed in particolare ai principi comuni e fondamentali del diritto civile in tema di regole sul completo e tempestivo adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento, oltre che del contrasto fra la citata norma ed il principio sancito dall'art. 3 della Costituzione. Invero il testo della norma di cui all'art. 1 in discorso laddove recita che «la fine di agevolare la ripresa produttiva delle aziende agricole siciliane, gli istituti e gli enti esercenti il credito agricolo prorogano al 31 dicembre 2001 le passività di carattere agricolo ivi compresi i ratei relativi a prestiti di dotazione per l'acquisto di macchine agricole..., già scaduti o che andranno a scadere entro il 30 giugno 2001, ancorché già prorogate, purché contratte anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge» integra, nella sua assolutezza ed indiscriminata omnicomprensività una vera e propria interferenza del potere legislativo regionale con la disciplina dei diritti soggettivi ed in particolare con la disciplina dei profili civilistici quali le regole sull'adempimento delle obbligazioni, soprattutto in considerazione del fatto che deve ritenersi ormai principio riconosciuto e condiviso quello alla stregua del quale il diritto privato costituisce una materia a se stante, ben definita, nei cui confronti la connessione teleologica con la cura degli interessi pubblici propri delle materie regionali, non consente intromissione alcuna; neanche in presenza di situazioni eccezionali, figurarsi in presenza di situazioni — quali quella di cui alla norma in discorso — non connotata da alcun profilo di specificità ovvero indice di eccezionalità.

Sulla scorta delle considerazioni che precedono rileva la Corte per un verso che non appaiono manifestamente infondati i profili di illegittimità costituzionale della citata norma e per altro verso che la questione di legittimità costituzionale appare del tutto rilevante ai fini della decisione della controversia, (sarà necessario stabilire se per la risoluzione della vicenda di cui trattasi potrà essere fatta applicazione della citata norma regionale) non ostando a tale proposito la precedente pronunzia di «manifesta inammissibilità della questione» assunta in precedenza dalla Corte sul rilievo della omissione della descrizione della fattispecie da parte del giudice allora remittente.

*P. Q. M.*

*Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 1 della legge regionale della Regione Sicilia 23 dicembre 2000, n. 38;*

*Rimette gli atti alla Corte Costituzionale per il conseguente giudizio;*

*Sospende il presente procedimento fino alla decisione della citata questione;*

*Si comunichi alle parti, ai Presidenti dei due rami del Parlamento, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Regione Sicilia.*

Milano, addì 16 gennaio 2007

*Il Presidente:* GRECHI

*Il consigliere relatore:* PATRONE

N. 56

*Ordinanza del 19 luglio 2007 emessa dalla Corte d'appello di Milano  
nel procedimento civile promosso da De Gregorio Giovanni contro Barclays Bank Plc*

**Credito agrario - Norme della Regione Siciliana - Proroga delle cambiali agrarie - Previsione dell'obbligo per gli istituti e gli enti esercenti il credito agrario di prorogare al 31 dicembre 2001 le passività di carattere agricolo già scadute o che andranno a scadere entro il 30 giugno 2001, ancorché già prorogate, purché contratte anteriormente alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 28 del 2000, al fine di agevolare la ripresa produttiva delle aziende agricole siciliane - Violazione del c.d. limite del diritto privato alla legislazione regionale - Difformità dai principi del diritto civile in tema di completo e tempestivo adempimento delle obbligazioni e di responsabilità contrattuale - Contrasto con il principio di uguaglianza - Riproposizione di questione già oggetto dell'ordinanza n. 339/2006.**

- Legge della Regione Siciliana 23 dicembre 2000, n. 28, art. 1.
- Costituzione, art. 3.

## LA CORTE DI APPELLO

Sciogliendo la riserva di cui al verbale che precede;

Letti gli atti ed i documenti di causa;

Sentito il relatore;

Ha pronunziato la seguente ordinanza.

Giovanni De Gregorio, titolare di azienda agricola, ha proposto opposizione avverso il decreto ingiuntivo nei suoi confronti emesso dal giudice del Tribunale di Milano su ricorso di Barclays Bank Plc per il pagamento della somma di lire 31.394.572 quale restituzione di un prestito ricevuto dall'istituto di credito ingiungente.

Ha sostenuto l'opponente che la legge regionale 28 dicembre 2000, n. 28, della Regione Sicilia aveva prorogato la scadenza delle passività di carattere agricolo delle aziende agricole, con la conseguenza che il credito vantato dall'opposto istituto di credito non era esigibile.

Nel giudizio di opposizione si è costituita Barclays Bank Plc sostenendo la non applicabilità al caso in esame della previsione normativa di cui alla richiamata legge regionale.

Il primo giudice è pervenuto alla decisione di rigetto della proposta opposizione sul plurimo rilievo che:

a) «la disposizione della legge regionale 23 dicembre 2000 n. 28 alla quale fa riferimento l'opponente consente effettivamente qualche incertezza al fine della precisa individuazione del campo di applicazione soggettivo della norma»;

b) «si fa riferimento all'attività produttiva delle aziende della regione, ma anche agli istituti di credito agrario che, ipotesi forse non presa nella giusta considerazione in sede di emanazione della norma, non sono necessariamente quelli operanti nell'ambito regionale, ma ben possono essere quelli operanti in campo nazionale o internazionale»;

c) «l'incertezza della norma appare ancora più evidente ove si consideri come la Corte costituzionale con sentenza n. 391 del 1989 abbia incidentalmente richiamato che "... la preclusione al potere legislativo regionale di interferenze nella disciplina dei diritti soggettivi, riguarda i profili civilistica dei rapporti da cui derivano ..., le regole sull'adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento, la disciplina della responsabilità contrattuale..." così sottolineando un evidente e non superabile limite della potestà normativa regionale»;

d) «la norma la cui incertezza si è sottolineata appare disciplinare proprio specifici rapporti soggettivi, disciplina che la parte opponente ritiene estendersi anche a soggetti avente sede al di fuori della Regione Sicilia, sia pure se operanti in tale ambito regionale»;

e) nella indubbia difficoltà di interpretazione della non chiara norma il giudice ritiene di dovere escludere che, stante la richiamata affermazione della Corte costituzionale, il legislatore regionale abbia inteso riferire il delicato ambito di applicazione della norma anche a soggetti non aventi sede nella regione, così rendendo la norma in più incerta compatibilità con le previsioni della legislazione statale».

A fondamento della proposta impugnazione ha dedotto l'appellante De Gregorio Giovanni l'errore in cui sarebbe incorso il primo giudice a proposito del limite del diritto privato all'efficacia territoriale della legge regionale di cui

trattasi, limite arbitrariamente posto al fine di coordinare la disposizione normativa di cui trattasi con quanto affermato — vuolsi in via del tutto incidentale — nella richiamata decisione della Corte costituzionale 11 luglio 1989, n. 39. Ha censurato inoltre l'appellante la sentenza del primo giudice nel punto in cui dalla richiamata sentenza della Corte costituzionale ha fatto discendere — errando — la necessità di restringere l'ambito applicativo della legge regionale n. 28/2000 ai soggetti aventi sede nella Regione Sicilia nonché nel punto in cui non ha considerato che il contratto fra le parti era stato stipulato in Palermo con la conseguenza che la applicazione della legge regionale di cui trattasi doveva essere riconosciuto non fosse altro che con riferimento al luogo di conclusione del contratto di finanziamento.

Nel costituirsi in giudizio l'appellata Barclays bank Plc ha dedotto la infondatezza dei motivi proposti dall'appellante a sostegno del proposto gravame ed ha concluso per la conferma della impugnata sentenza.

Tale essendo la posizione delle parti, rileva la Corte che l'argomentazione centrale che il primo giudice ha posto a fondamento della propria decisione ed a tenore della quale la disposizione di cui all'art. 1 della legge regionale della Regione Sicilia del 23 dicembre 2000, n. 38, non troverebbe applicazione al caso di specie, appare suscettibile di differente valutazione alla luce della contrapposte argomentazioni sviluppare dalle parti nel presente giudizio di appello e nel pregresso giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo.

Rileva altresì la Corte che di conseguenza assume tutta la sua rilevanza la dibattuta questione della conformità della citata norma regionale ai principi sanciti dall'ordinamento statale (il c.d. limite del diritto privato) ed in particolare ai principi comuni e fondamentali del diritto civile in tema di regole sul completo e tempestivo adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento, oltre che del contrasto fra la citata norma ed il principio sancito dall'art. 3 della Costituzione. Invero il testo della norma di cui all'art. 1 in discorso laddove recita che «al fine di agevolare la ripresa produttiva delle aziende agricole siciliane, gli istituti e gli enti esercenti il credito agricolo prorogano al 31 dicembre 2001 le passività di carattere agricolo ivi compresi i ratei relativi a prestiti di dotazione per l'acquisto di macchine agricole..., già scaduti o che andranno a scadere entro il 30 giugno 2001, ancorché già prorogate, purché contratte anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge» integra, nella sua assolutezza ed indiscriminata omnicomprensività una vera e propria interferenza del potere legislativo regionale con la disciplina dei diritti soggettivi ed in particolare con la disciplina dei profili civilistici quali le regole sull'adempimento delle obbligazioni, soprattutto in considerazione del fatto che deve ritenersi ormai principio riconosciuto e condiviso quello alla stregua del quale il diritto privato costituisce una materia a se stante, ben definita, nei cui confronti la connessione teleologica con la cura degli interessi pubblici propri delle materie regionali, non consente intromissione alcuna; neanche in presenza di situazioni eccezionali, figurarsi in presenza di situazioni — quali quella di cui alla norma in discorso — non connotata da alcun profilo di specificità ovvero indice di eccezionalità.

Sulla scorta delle considerazioni che precedono rileva la Corte per un verso che non appaiono manifestamente infondati i profili di illegittimità costituzionale della citata norma e per altro verso che la questione di legittimità costituzionale appare del tutto rilevante ai fini della decisione della controversa, (sarà necessario stabilire se per la risoluzione della vicenda di cui trattasi potrà essere fatta applicazione della citata norma regionale) non ostando a tale proposito la precedente pronunzia di «manifesta inammissibilità della questione» assunta in precedenza dalla Corte sul rilievo della omissione della descrizione della fattispecie da parte del giudice allora remittente.

*P. Q. M.*

*Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 1 della legge regionale della Regione Sicilia 23 dicembre 2000, n. 38;*

*Rimette gli atti alla Corte Costituzionale per il conseguente giudizio;*

*Sospende il presente procedimento fino alla decisione della citata questione;*

*Si comunichi alle parti, ai Presidenti dei due rami del Parlamento, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Regione Sicilia.*

Milano, addì 16 gennaio 2007

*Il Presidente:* GRECHI

*Il consigliere relatore:* PATRONE

N. 57

*Ordinanza del 27 novembre 2007 emessa dal Tribunale di Pordenone  
nel procedimento civile promosso da Baratto Spedizioni S.r.l. contro Apigi International S.a.s.*

**Procedimento civile - Intervento volontario del terzo - Prevista facoltà del terzo di intervenire nel processo sino a quando non vengano precisate le conclusioni - Intervento principale o litisconsortile spiegato successivamente all'udienza fissata per la prima comparizione delle parti e la trattazione, in pendenza del termine concesso dal giudice ai sensi dell'art. 183, comma sesto, n. 2, cod. proc. civ. - Omessa previsione che l'intervento principale o litisconsortile di cui all'art. 105, primo comma, cod. proc. civ., possa avvenire fino all'udienza di trattazione prevista dall'art. 183 cod. proc. civ., anziché sino a quando vengano precisate le conclusioni - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza sotto il profilo della ritenuta incoerenza della disciplina temporale dell'intervento del terzo rispetto alla struttura del procedimento civile organizzato su rigide preclusioni e su un numero tendenzialmente limitato di udienze - Asserita lesione del principio di ragionevole durata del processo, inteso anche come garanzia del diritto alla maggiore speditezza possibile del giudizio.**

- Codice di procedura civile, art. 268, primo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 111, comma secondo.

**In subordine: Procedimento civile - Intervento volontario del terzo - Prevista facoltà del terzo di intervenire nel processo sino a quando non vengano precisate le conclusioni - Intervento principale o litisconsortile spiegato successivamente all'udienza fissata per la prima comparizione delle parti e la trattazione, in pendenza del termine concesso dal giudice ai sensi dell'art. 183, comma sesto, n. 2, cod. proc. civ. - Omessa attribuzione al giudice, in caso di intervento principale o litisconsortile, del potere-dovere di fissare, alla prima udienza successiva all'intervento del terzo, una nuova udienza di trattazione nel corso della quale le parti possano esercitare tutti i poteri previsti dall'art. 183 cod. proc. civ. - Incidenza sul diritto di difesa delle parti originarie del processo - Lesione del diritto costituzionale al contraddittorio e del principio di parità delle parti processuali.**

- Codice di procedura civile, art. 268, primo comma.
- Costituzione, artt. 24 e 111, comma secondo.

## IL TRIBUNALE

A scioglimento della riserva di data 28 settembre 2007;

Letti gli atti ed esaminata la documentazione prodotta, osserva quanto segue.

Nel procedimento in oggetto Baratto Spedizioni S.r.l. conveniva in giudizio Apigi International S.a.s. esponendo di avere concluso con la convenuta nel giugno 2005 un contratto di trasporto merci, pagando il corrispettivo di € 1.535,90. La merce era stata regolarmente consegnata al vettore, ma poco dopo la consegna l'automezzo su cui era stato caricato il container subiva un sinistro stradale e si rovesciava con quanto trasportato.

A seguito di ciò Baratto Spedizioni subiva un danno consistito, oltre che nel danneggiamento del container noleggiato di cui aveva dovuto risarcire la proprietaria, nelle spese per recupero merce, annullamento bolle doganali e per custodia merce rimasta in giacenza. Chiedeva quindi l'attrice che Apigi International S.a.s. fosse condannata al risarcimento dei danni previa dichiarazione di risoluzione del contratto di trasporto e conseguente restituzione del prezzo.

Si costituiva in giudizio la convenuta eccependo in via preliminare l'incompetenza territoriale del giudice adito e la sua carenza di legittimazione passiva. A tale ultimo proposito evidenziava che il contratto concluso con Baratto Spedizioni non era affatto un contratto di trasporto ma di spedizione e che pertanto essa non poteva avere alcuna responsabilità per l'inadempimento del trasporto, eseguito da altra ditta la Trusendi S.r.l.

Per parte sua Apigi aveva diligentemente adempiuto ad ogni suo obbligo, di curare la spedizione e l'assolvimento degli oneri doganali, e di stipulare, per conto di Baratto Spedizioni, il contratto di trasporto. Di quanto accaduto alla merce e al container doveva quindi rispondere esclusivamente la ditta trasportatrice. Chiedeva quindi che fosse dichiarata l'incompetenza territoriale del giudice adito e rigettata la domanda attorea. In subordine la riduzione del *quantum* del risarcimento richiesto.



In data 20 aprile 2007 si svolgeva l'udienza di trattazione prevista dall'art. 183, c.p.c.

In esito ad essa il giudice su richiesta delle parti concedeva i termini di cui all'art. 183, sesto comma e rinviava all'udienza del 28 settembre 2007. Le parti depositavano quindi la memoria prevista dall'art. 183, sesto comma, n. 1, ove ribadivano le domande, le eccezioni e le conclusioni già proposte. In pendenza del termine per il deposito delle memorie ai sensi dell'art. 183, sesto comma, n. 2 c.p.c. (termine scadente il 20 giugno 2006) precisamente con comparsa di intervento volontario ai sensi dell'art. 105 c.p.c. depositata in cancelleria il 15 giugno 2007, si costituivano in giudizio Darko Seth, Mensah Emmanuel Ofori e Akrofi Mensah Cristian. Esponevano gli intervenuti, cittadini ghanesi, che nel giugno 2005 avevano concluso con Baratto Spedizioni un contratto per il trasporto in Ghana di merci varie (automobili usate, elettrodomestici, materiale per l'edilizia e quant'altro) che tra il 9 e il 12 giugno avevano portato presso la sede di Baratto Spedizioni e caricato su un container. Il 12 erano stati apposti i sigilli al container e, secondo quanto appreso dopo, questo era stato caricato su un automezzo, diretto al porto di Marghera, che poco dopo la partenza aveva subito un sinistro e si era rovesciato. La maggior parte delle merci andava distrutta, in specie il materiale edilizio, mentre la parte restante risultava gravemente danneggiata. A seguito di quanto accaduto gli intervenienti, rivoltisi a Baratto Spedizioni per il risarcimento del danno, venivano a sapere che questa si era rivolta ad altra ditta la Apigi International S.a.s. con cui aveva concluso il contratto di trasporto e che il trasporto era stato eseguito dalla ditta Trusendi Transport s.r.l. di La Spezia, dichiarata fallita pochi mesi dopo il sinistro. In ogni caso era evidente il loro diritto al risarcimento del danno subito, che quantificavano in € 26.000,00 chiedendo quindi la condanna di Baratto Spedizioni e/o di Apigi International S.r.l., disgiuntamente secondo la responsabilità di ognuna o in solido tra loro a pagare tale somma.

In data 19 e 20 giugno 2007 rispettivamente la convenuta Apigi International e l'attrice Baratto Spedizioni S.r.l. depositavano memorie ai sensi dell'art. 183, sesto comma, n. 2 in cui non veniva fatto cenno alla costituzione in giudizio degli intervenuti. In effetti questa veniva comunicata alle parti già in causa dalla cancelleria solo in data 19 giugno 2007 (vedi biglietto di comunicazione di cancelleria).

Il 20 giugno depositavano memoria istruttoria ai sensi dell'art. 183, sesto comma, n. 2 anche gli intervenuti. Nel successivo termine di cui all'art. 183, sesto comma, n. 3 depositavano memorie Apigi International S.a.s. e Baratto Spedizioni S.r.l. La prima non si opponeva all'intervento dei terzi limitandosi a chiedere il rigetto delle domande formulate da essi nei confronti di Apigi International; la seconda invece chiedeva che fosse dichiarato inammissibile per tardività l'intervento dei terzi ai sensi dell'art. 268, secondo comma c.p.c., essendo evidente che il terzo intervenuto non poteva proporre domande nuove che erano ormai precluse alle altre parti con la conseguenza che chi interviene in via principale o con intervento litisconsortile oltre l'udienza di trattazione subisce le stesse preclusioni delle parti originarie e dunque non può più proporre domande nuove; un tanto anche perché con la celebrazione dell'udienza di trattazione era intervenuta una oggettiva cristallizzazione del *thema decidendum* non più modificabile e ampliabile da nessuna delle parti del processo. Per i medesimi motivi avrebbero dovuto altresì ritenersi inammissibili le istanze istruttorie formulate dai terzi intervenuti, avendo ad oggetto fatti e circostanze decisamente nuove rispetto al processo tra le parti originarie. In ogni caso rilevava che riconoscere la possibilità per il terzo interveniente di formulare domande nuove oltre la prima udienza di trattazione e oltre i termini di cui all'art. 183, sesto comma, n. 1, avrebbe costituito una palese violazione del diritto al contraddittorio. In via subordinata per la denegata ipotesi di ritenuta ammissibilità dell'intervento chiedeva di essere rimessa in termini *ex art. 184-bis c.p.c.* al fine di consentire all'attrice la chiamata in causa di Apigi International S.a.s. formulando apposita domanda di manleva nei confronti di questa, di formulare mezzi istruttori a prova diretta e contraria anche nei confronti degli intervenuti e per precisare o modificare le domande ed eccezioni proposte.

Il 28 settembre 2007 veniva tenuta l'udienza inizialmente fissata per l'ammissione delle prove. Baratto Spedizioni insisteva affinché il giudice trattenesse la causa in decisione per pronunciarsi tra l'altro sulla questione dell'ammissibilità dell'intervento, ed in subordine insistendo per la rimessione in termini *ex art. 184-bis c.p.c.*; Apigi International S.a.s. per la prima volta, dopo avere insistito sull'eccezione di incompetenza territoriale, rilevava l'inammissibilità dell'intervento in quanto tardivo chiedendo in subordine la rimessione in termini; dal canto suo la difesa degli intervenuti ribadiva l'ammissibilità dell'intervento, possibile fino all'udienza di precisazione delle conclusioni come ammesso da consolidata giurisprudenza di legittimità e si opponeva altresì alla rimessione in termini chiesta dalla altre parti, per non essere l'istituto applicabile al caso di specie.

Il giudice si riservava la decisione.

A) Ciò premesso in punto svolgimento del processo il Tribunale di Pordenone intende sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 268, primo comma c.p.c. nella parte in cui ammette che l'intervento principale o litisconsortile previsto dall'art. 105, primo comma c.p.c. nella parte possa avere luogo fino a che non vengano precisate le conclusioni e non fino all'udienza di trattazione prevista dall'art. 183 c.p.c., per violazione del principio di ragionevole

durata del processo previsto dalla nuova formulazione dell'art. 111, secondo comma ultima parte della Costituzione, nonché del principio di ragionevolezza previsto dall'art. 3 Cost.

La questione è rilevante nel giudizio che ci occupa in quanto i terzi intervenienti hanno spiegato il loro intervento successivamente allo svolgimento della prima udienza di trattazione nelle more del termine previsto dall'art. 183, sesto comma, n. 2 c.p.c. Le controparti, avverso entrambe le quali gli intervenuti hanno proposto domande (con ciò dispiegando intervento principale) hanno chiesto che venga dichiarata l'inammissibilità dell'intervento per tardività. Il giudice istruttore deve decidere sull'ammissibilità dell'intervento — che appare rispettoso delle condizioni previste dall'art. 105 c.p.c. (con esso si fa valere un diritto relativo all'oggetto e dipendente dal titolo già dedotto nel processo già pendente) — e delle domande con esso proposte anche al fine di valutare, ritenuto che l'eccezione di incompetenza territoriale appare allo stato non fondata, l'ammissibilità o meno dei mezzi istruttori richiesti dagli intervenuti con memoria apposta, depositata l'ultimo giorno utile. È infine rilevante anche al fine di valutare la subordinata richiesta di rimessione in termini avanzata dalle parti originarie per il caso di ritenuta ammissibilità dell'intervento.

La questione è altresì non manifestamente infondata.

Invero è consolidato indirizzo della suprema Corte (vedi in particolare Cass. 14 maggio 1999, n. 4771; Cass. 3 novembre 2004, n. 21060; Cass. 28 luglio 2005, n. 15787; Cass. 14 febbraio 2006, n. 3186; Cass. 5 maggio 2006, n. 10371; Cass. 31 gennaio 2007, n. 2093) ammettere l'intervento fino all'udienza di precisazione delle conclusioni in quanto la formulazione della domanda costituisce l'essenza stessa dell'intervento principale e litisconsortile, sicché la preclusione sancita dall'art. 268, secondo comma c.p.c. non si estende all'attività assertiva del volontario interveniente nei cui confronti non è operante il divieto di proporre domande nuove ed autonome fino all'udienza di precisazione delle conclusioni configurandosi solo l'obbligo, per l'interventore stesso ed avuto riguardo al momento della sua costituzione, di accettare lo stato del processo in relazione alle preclusioni istruttorie già verificatesi per le parti originarie.

A prescindere da ogni valutazione dell'*iter* argomentativo della Corte occorre senz'altro dare atto che una diversa interpretazione dell'art. 268 c.p.c., suggerita da copiosa e autorevole dottrina volta a limitare a fasi processuali iniziali gli interventi con cui si propongono domande nuove e ad ammettere fino all'udienza di precisazione delle conclusioni il solo intervento adesivo dipendente con cui non si fanno valere nuove domande ma solo si sostengono le ragioni dell'una o dell'altra parte, si scontra con la formulazione chiarissima del primo comma dell'art. 268 c.p.c., ove, senza distinzioni di sorta, è ammesso l'intervento fino alla precisazione delle conclusioni. Lo stesso secondo comma dell'art. 268 avalla un'interpretazione non riduttiva del primo comma. La norma dispone che, salva ovviamente l'ipotesi di litisconsorzio necessario, il terzo interveniente sia comunque — si ritiene proprio al fine di non ritardare eccessivamente il processo introdotto da altre parti — sottoposto alle preclusioni che hanno già subito le parti originarie. Con ciò la legge sembra apparentemente risolvere gran parte dei problemi inerenti alla tutela del contraddittorio nei confronti delle parti originarie e di conseguenza inerenti alla durata (eccessiva) del processo.

Si tratta però di mera apparenza: la suprema Corte nelle citate sentenze infatti non ha mancato di chiarire che le preclusioni cui si riferisce l'art. 268, secondo comma sono solo ed esclusivamente quelle istruttorie già verificatesi tra le parti originarie, e ciò per il chiaro motivo che non è possibile estendere quelle preclusioni anche alla proposizione della domanda, che appunto costituendo l'essenza stessa dell'intervento non può essere in alcun modo preclusa. Le considerazioni della Cassazione non possono che essere condivise. Invero o si ritorna a ritenere che il primo comma dell'art. 268 c.p.c. riguarda solo l'intervento adesivo dipendente rispetto al quale non è necessario prefigurare preclusioni diverse da quelle istruttorie (ma la correttezza di tale interpretazione è già stata esclusa) oppure se si ammette l'intervento senza distinzioni di sorta si deve ammettere anche la proposizione di domande nuove, fino alla precisazione delle conclusioni.

L'ammissione dell'intervento principale e litisconsortile fino alla fine del processo non è però priva di conseguenze per il processo civile in generale e per il processo che ci occupa in particolare. Essa comporta senz'altro un notevole ampliamento del *thema decidendum* rispetto a quello originariamente introdotto dalle parti e nel caso che ci occupa anche un notevole ampliamento dei fatti su cui occorre decidere e dell'istruttoria da svolgere su quei fatti. Infatti l'intervento è stato espletato cinque giorni prima della scadenza del termine previsto dall'art. 183, sesto comma, n. 2 c.p.c. quando ancora le parti originarie potevano indicare mezzi di prova ed effettuare produzioni documentali; e la difesa degli intervenuti non ha mancato di depositare, l'ultimo giorno utile per farlo, una memoria istruttoria in cui chiede l'ammissione di prova per interpellato e testi, l'ammissione di consulenza tecnica d'ufficio e l'esibizione di documentazione ai sensi dell'art. 210 c.p.c. In altre parole nel caso che ci occupa non pare che gli intervenienti possano subire un qualche pregiudizio dall'essersi costituiti dopo l'udienza di trattazione, essendo, a norma dell'art. 268, secondo comma, in termini anche per provare, e non solo per allegare, i fatti su cui si basano le loro domande.

Già sotto questo profilo quindi si delinea un notevole aggravamento del processo (inteso come volume di attività processuale), peraltro inevitabile in un sistema processuale che prevede l'intervento volontario principale e litisconsor-

tile. Ma un aggravamento ancora ulteriore sia dell'attività che dei tempi processuali deve essere messo in conto per la innegabile necessità di tutelare il diritto al contraddittorio delle parti originarie, diritto costituzionalmente garantito dall'art. 24 e dall'art. 111, primo comma Cost., parte prima e al quale deve essere riconosciuto un rango superiore rispetto al principio di ragionevole durata del processo, in quanto inerisce direttamente a diritti fondamentali della persona, così come la parità delle parti e la terzietà del giudice.

Si può discutere (e lo faremo *infra*) sulle modalità con cui tale diritto deve essere tutelato (in proposito le parti originarie hanno richiesto la rimessione in termini *ex art. 184-bis c.p.c.*, ma si può anche ipotizzare una sorta di retrocessione del processo ad una fase anteriore con obbligo per il giudice di fissare nuova udienza di trattazione e di concedere, se richiesto, altri termini *ex art. 183, sesto comma c.p.c.*) ma non si può dubitare che il diritto delle parti originarie di reagire alla domanda introdotta nel giudizio allegando le proprie difese, eccezioni, domande riconvenzionali e chiedendo la chiamata di terzi, deve essere garantito, e che tale tutela non può essere data se non dilatando notevolmente i tempi processuali che il legislatore, a partire dal 1990, fino alla recente riforma processualcivile del 2005, ha innegabilmente voluto scanditi da rigide preclusioni e un numero per così dire «chiuso» di udienze, proprio al dichiarato e notissimo fine di attuare concretamente il principio della ragionevole durata del processo. L'inserimento dell'intervento nelle rigide scansioni del processo ne altera indiscutibilmente la successione costringendo il giudice, qualora le parti originarie lo richiedano (come nel caso di specie ove parte attrice ha chiesto di essere rimessa in termini per proporre domanda di manleva nei confronti della convenuta) a fissare ulteriori udienze, non previste nell'impianto del processo civile o a concedere termini ugualmente non previsti per le attività difensive delle parti originarie.

E allora non è chi non veda come l'art. 268, primo comma c.p.c. si giustificava nell'ambito di un processo privo di scadenze e preclusioni per le parti quale era quello ante riforma del 1990, ma costituisce una grave disarmonia nel processo odierno, ove quelle scadenze e preclusioni si sono fatte via via sempre più stringenti per le parti, e ove tuttavia l'interveniente ha la possibilità di introdurre un processo nuovo (*rectius* più ampio) rispetto a quello voluto dalle parti inizialmente costituite, così costringendole a subire i conseguenti dilatati tempi processuali senza che queste possano fare alcunché per evitarlo. E in tale prospettiva si evidenzia da un lato l'irragionevolezza di una disposizione di legge che snatura totalmente il nuovo processo civile consentendo, senza valida giustificazione come si vedrà, inutili e rilevanti complicazioni; dall'altro la violazione del diritto delle parti originarie e in special modo dell'attore a vedere definita la sua domanda entro tempi ragionevoli e comunque non più ampi di quelli che richiedono le prospettazioni delle parti originarie (oltre che le note difficoltà dell'amministrazione della giustizia). A tal proposito ci si riporta a quanto da tempo sostiene chiarissima dottrina e cioè che la tutela giurisdizionale è effettiva solo se tempestiva e quindi solo se la distensione diacronica del procedimento giurisdizionale viene contenuta nei limiti strettamente necessari ad assicurare una decisione conforme a giustizia, in altre parole il primo comma dell'art. 24 Cost. e ora l'art. 111 Cost., secondo comma, ultima parte, riconoscono a ciascuno anche il diritto alla maggior speditezza possibile del giudizio avente ad oggetto un proprio diritto. Peraltro facendo del legislatore ordinario il destinatario diretto del dovere di assicurare la ragionevole durata del processo l'art. 111, secondo comma Cost. concepisce quella in discussione oltre che come una garanzia soggettiva anche come una garanzia oggettiva destinata ad incidere sull'organizzazione tecnica del processo (oltre che sul funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), ed è innegabile che la garanzia in parola comporta anzitutto il dovere del legislatore ordinario di dare al processo una struttura tale da assicurargli la maggiore rapidità possibile. Si tratta di concetti non estranei alla giurisprudenza della Corte costituzionale che nella sentenza 22 ottobre 1999 n. 388 affermava: «l'effettività della tutela dei propri diritti cui è preordinata l'azione, ed in definitiva la stessa efficacia della giurisdizione si combina con la ragionevole durata del processo ... (*omissis*) i diritti umani... trovano espressione e non meno intensa garanzia nella Costituzione» e che ciò vale «per il diritto di agire a tutela dei propri diritti e interessi garantito dall'art. 24 Cost. che implica una ragionevole durata del processo perché la decisione giurisdizionale alla quale è preordinata l'azione ... assicuri l'efficace protezione di questo e in definitiva la realizzazione della giustizia ...».

Al contrario i diritti degli intervenienti, e in particolar modo il diritto *ex art. 24, primo comma Cost.* non subirebbe alcuna lesione dallo spostamento del termine preclusivo per l'intervento principale e litisconsortile ad un momento anteriore a quello oggi previsto dall'art. 268 c.p.c. e segnatamente ad un momento in cui ancora il *thema decidendum* non è cristallizzato e ed è ancora prevista per le parti la possibilità di proporre domande, eccezioni etc., in quanto egli potrà sempre far valere le sue ragioni in un separato giudizio (salvo chiederne la riunione col primo ai sensi dell'art. 274 o dell'art. 40 c.p.c., ma in tal modo lasciandosi al giudice la discrezionalità di decidere sull'opportunità di essa ai sensi dell'art. 274 c.p.c. o con i limiti di cui all'art. 40, secondo comma) oppure con l'intervento in appello *ex art. 344* o con l'opposizione di terzo. Si osserva a tal proposito che è stato giustamente detto che il principio di ragionevole durata del processo garantisce solo l'economia interna del processo (risparmio di attività e di tempo) e non quella esterna, prevenendo il sorgere di altri processi. Al principio di economia processuale esterna può assegnarsi solo la funzione di criterio di razionalizzazione dei valori costituzionali inerenti alla giurisdizione, vale a dire di fattore giustificativo

di limitazioni (ragionevoli) eventualmente poste dal legislatore nei confronti di determinate garanzie costituzionali del processo (quindi norma parametro nel sindacato di ragionevolezza e non valore costituzionale in senso proprio).

In tal modo delineata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 268, primo comma c.p.c. si presenta ossequiosa dei principi che in materia processuale civile ha già delineato la Corte costituzionale.

A tal proposito si evidenzia che, chiamata a giudicare sulla legittimità costituzionale dell'art. 268, secondo comma c.p.c. la Corte, con ordinanza n. 215 del 2005 ha dichiarato che «il sistema delle preclusioni nel giudizio civile (che costituisce cardine e tratto fondante della riforma del 1990) si configura come regola funzionale alla concreta attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo che ha trovato espressa e puntuale affermazione nella sopravvenuta nuova formulazione dell'art. 111 Cost. 2. Ed ancora nello stesso provvedimento “viceversa il *simultaneus processus* non è oggetto di garanzia costituzionale trattandosi di un mero espediente finalizzato (ove possibile) all'economia dei giudizi e alla prevenzione del pericolo di giudicati contraddittori (in tal senso ordinanze n. 124/2005, n. 90/2002 e n. 398/2000) sicché la sua inattuabilità non lede né il diritto di azione né quello di difesa se la pretesa sostanziale del soggetto interessato può essere fatta valere nella competente sede giudiziaria con pienezza di contraddittorio e di difesa ...” e ancora nella stessa ordinanza “tali considerazioni consentono di superare le censure riferite alla dedotta violazione dell'art. 24 Cost. giacché il terzo che ritiene che da un giudizio *inter alios* possano derivare pregiudizi alla propria posizione sostanziale ha, in alternativa all'intervento, la piena facoltà riproporre un autonomo giudizio oltre che di avversi dei rimedi di cui agli artt. 274, 344 e 404 c.p.c. .. (*omissis*); .... in questo contesto gli eventuali condizionamenti di ordine temporale alla proposizione dell'intervento (*cf.* art. 419 c.p.c.) ovvero le preclusioni all'apporto probatorio a sostegno della relativa domanda si rivelano strumenti certamente razionali utilizzabili dal legislatore nella sua discrezionalità per conseguire l'obiettivo di un ordinato svolgimento del giudizio....”».

Per completezza si osserva che la ritenuta legittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 268 c.p.c. così come interpretato dalla Corte di cassazione (vedi *supra*) non può far superare le forti e fondate perplessità che una parte della dottrina e della giurisprudenza di merito denunciano in merito alla discrasia di un sistema che ammette la proposizione di domande nuove da parte di terzi fino a poco prima della conclusione del processo, ma non consente agli stessi terzi di provare i fatti che allegano a sostegno delle stesse. Discrasia che ancora una volta denuncia l'irragionevolezza dell'ammissibilità dell'intervento fino alla precisazione delle conclusioni e che sarebbe superata se, come si chiede, l'intervento fosse ammesso solo fino all'udienza di trattazione, quando per tutte le parti e quindi anche per il terzo devono ancora decorrere i termini per proporre istanze istruttorie.

Ancora: le riforme processuali, a partire dal 1990 in poi, hanno creato molteplici preclusioni, pure rispetto alla facoltà delle parti di chiamare in causa un terzo, e ciò all'evidente fine di dare al processo uno svolgimento ordinato e il più possibile rapido e concentrato, sicché non si vede come il medesimo ordinamento, pena l'irragionevolezza del sistema, possa consentire ai terzi di intervenire nel processo con domande nuove, fino alla precisazione delle conclusioni.

Ed infine: certa dottrina ha suggerito che, di fronte all'intervento di terzi, la ragionevole durata del processo può essere comunque salvaguardata dall'esistenza in capo al giudice, tutte le volte che la causa sia matura per la decisione o comunque l'intervento ritarderebbe o renderebbe più gravoso il processo, del potere di estromettere il terzo e disporre la separazione del giudizio a norma dell'art. 103, secondo comma c.p.c. Il suggerimento è sorprendente: a che fine ammettere l'intervento per poi immediatamente dopo estromettere il terzo il cui intervento oltre certi limiti temporali, e in particolar modo se l'interveniente non incorre in decadenze istruttorie, per forza di cose ritarda e rende più gravoso il processo?

A questo punto non resta che chiarire che il termine dell'udienza di trattazione, eventualmente anche rissata ai sensi dell'art. 183, secondo comma, è scelta obbligata in quanto essa è il nuovo fulcro del processo civile e vi si giunge quando ancora amplissime sono per le parti le possibilità di presentare domande nuove ed eccezioni conseguenza di domande ed eccezioni di altri, di dichiarare l'intenzione di chiamare in causa un terzo (chiamata cui le parti originarie hanno diritto conflgurandosi, nei confronti della domanda proposta contro di loro dal terzo, come convenute) e di chiedere i termini per precisare le domande ed eccezioni già proposte, per replicare alle domande nuove o modificate delle altre parti, per proporre le eccezioni che sono conseguenza delle stesse e per indicare i mezzi di prova e la prova contraria. In altre parole la prima udienza di trattazione ove tra l'altro il giudice compie tutte le attività di controllo della corretta instaurazione del contraddittorio e della regolarità degli atti processuali si presenta senz'altro come l'ultimo termine utile per l'intervento di terzi senza che questo si riverberi negativamente sulle scansioni processuali facendo sì che il terzo intervenuto e le parti originarie possano utilizzare la stessa udienza e i successivi termini previsti dall'art. 183, sesto comma c.p.c. anche in relazione alle nuove domande introdotte dal terzo e alle nuove esigenze difensive, senza necessità di fissare altre udienze non previste dalla legge o concedere termini per la difesa delle parti originarie ugualmente non previsti e comunque contrari al principio di ragionevole durata del processo civile. In questo

senso una parte della più recente dottrina secondo cui «in generale il nuovo e assai più contratto impianto processuale in vigore a seguito della riforma del 2005 si armonizza meglio con una chiara saracinesca posta agli interventi *ex art.* 105 c.p.c. (così come previsto per il rito del lavoro dall'art. 419 c.p.c. e per il rito societario dall'art. 14, decreto legislativo n. 5/2003) e in effetti su un versante contiguo costituirà ostacolo anche alla riunione dei processi connessi e affiderà pressoché solo agli artt. 344 e 404 c.p.c. il compito di ridare evidenza e rilevanza processuale alle posizioni dei terzi titolari di pretese incompatibili oppure diritti e obblighi dipendenti». Tale «saracinesca» non può che essere individuata nella nuova e tendenzialmente unica udienza di trattazione, essendo termini anteriori a questa incompatibili con la sopravvivenza in concreto dell'istituto dell'intervento volontario, termini successivi incompatibili con la struttura del nuovo processo civile e con il principio di ragionevole durata del processo.

B) nel caso in cui la Corte costituzionale dichiari inammissibile o non accolga la questione di legittimità Costituzionale prospettata in via principale e ritenga conforme a Costituzione l'art. 268, primo comma c.p.c. ove ammette l'intervento principale e litisconsortile fino all'udienza di precisazione delle conclusioni si propone la seguente subordinata:

come anticipato il problema che a questo punto si pone è il diritto al contraddittorio delle parti originarie. La questione è rilevante in quanto nel caso di specie una volta spirati i termini di cui al n. 2 del sesto comma dell'art. 183 c.p.c. mentre Apigi International si è limitata a difendersi dalle pretese dei terzi intervenuti chiedendo solo il rigetto della domanda proposta nei suoi confronti e solo all'udienza del 28 settembre 2007 ha chiesto di essere rimessa in termini senza neppure dichiarare a che fine, Baratto Spedizioni S.r.l. ha chiesto di essere rimessa in termini *ex art.* 184-bis c.p.c. al fine di consentirle la chiamata in causa di Apigi International S.a.s. formulando apposita domanda di manleva nei confronti di questa, di formulare mezzi istruttori a prova diretta anche nei confronti degli intervenuti e per precisare o modificare le domande ed eccezioni proposte. In particolare, prima ancora dei limiti probatori l'attrice non ha avuto la possibilità, perché preclusa dalla fase processuale, di proporre le domande e le eccezioni conseguenza delle domande svolte dal terzo (salvo quanto dedotto ed eccepito con la memoria *ex art.* 183, sesto comma n. 3 e a verbale, ma con gli insuperabili limiti di ammissibilità per intervenuta preclusione connessa alla fase processuale) né ha potuto precisare o modificare le domande, le eccezioni e le conclusioni già proposte. La domanda proposta dal terzo come è stato osservato in caso simile «ha chiaramente alterato l'impostazione originaria della causa che l'attore e il convenuto avevano impostato» generando per l'attore l'esigenza di effettuare nuove domande per contrastare la pretesa degli intervenuti.

La questione è altresì non manifestamente infondata. Se da un lato si riconosce al terzo il potere di proporre, fino al momento della precisazione delle conclusioni, una domanda in un processo iniziato da altre parti dall'altro occorre, in forza del diritto costituzionale al contraddittorio, garantire alle altre parti meccanismi processuali che consentano loro di esercitare appieno il loro diritto di difesa in senso ampio riconoscendogli tutti gli strumenti che il processo civile attribuisce al convenuto. In altre parole se l'intervento è ammissibile fino al momento della precisazione delle conclusioni ciò non deve trasformarsi per il terzo in un vero e proprio vantaggio processuale e ritorcersi contro il diritto di difesa delle parti originarie del processo che allo stato della legge appare eccessivamente compromesso.

Il problema dei poteri delle parti originarie rispetto alle domande formulate dal terzo è già stato esaminato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 193 del 1983: con quella sentenza la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 419 c.p.c. nella parte in cui ove un terzo spieghi intervento volontario non attribuisce al giudice il potere dovere di fissare, con il rispetto del termine di cui all'art. 415, quinto comma c.p.c., una nuova udienza non meno di dieci giorni prima della quale le parti originarie potranno depositare memoria e di disporre che entro cinque giorni siano notificati alle parti originarie il provvedimento di fissazione e la memoria dell'interveniente e che sia notificato a quest'ultimo il provvedimento di fissazione della nuova udienza. In quell'occasione la corte aveva operato un confronto tra l'art. 420, commi 9 e 10 e l'art. 419 c.p.c. osservando che «se si riflette sull'*ampliatio* della cognizione propria della originaria lite provocata (...) anche nelle aree in cui affondano le radici gli interventi volontari principale e adesivo autonomo nonché dello stesso intervento adesivo dipendente, non si vede perché il diritto di difesa delle parti originarie contro le quali si appuntano le pretese degli intervenienti volontari e dell'avversario del coadiuvato dell'interveniente adesivo dipendente devono essere garantite in guisa diversa e meno incisiva del modo con cui al legislatore è parso giusto assicurarli allorché ha plasmato il nono e il decimo comma dell'art. 420 c.p.c.» (che disciplina la chiamata in causa a norma degli artt. 102, secondo comma 106 e 107 c.p.c.).

Come appare evidente la decisione della Corte ha tenuto conto della particolare struttura del processo del lavoro ove l'udienza prevista dall'art. 420 c.p.c. è, o comunque potrebbe essere, l'unica e concludersi con la sentenza pronunciata al termine di essa. Alla stessa udienza devono tendenzialmente essere assunte le prove ed effettuata se possibile ogni altra attività propedeutica alla decisione. Per tale motivo *ex art.* 419 c.p.c. l'intervento è ammesso fino al termine stabilito per la costituzione del convenuto, deve cioè precedere l'udienza *ex art.* 420 c.p.c. in quanto a tale udienza occorre giungere a contraddittorio per così dire «completo». Per lo stesso motivo la Corte con la sentenza 193 del 1983 ha stabilito che a seguito della costituzione del terzo interveniente le parti originarie dovevano essere messe in grado,

sempre prima dell'udienza di discussione che andava opportunamente posticipata, di predisporre le loro difese con memorie da depositarsi non meno di dieci giorni prima della nuova data fissata per quell'udienza.

Il processo civile ordinario pur se da ultimo sempre più contratto, prevede ancora una pluralità di udienze che vanno dalla prima e, salve ipotesi specificamente disciplinate, unica udienza di trattazione, all'udienza di eventuale ammissione delle prove (che pur se non prevista espressamente dalla legge nella prassi va sostituendo la riserva per ammissione prove prevista dall'art. 183, settimo comma ultima parte per il caso in cui le parti abbiano chiesto i termini di cui al sesto comma), all'udienza per l'assunzione dei mezzi di prova *ex art.* 184, eventualmente preceduta o seguita dall'udienza per la conciliazione delle parti *ex art.* 185 c.p.c.

Si tratta quindi di individuare quale momento processuale è idoneo a garantire il contraddittorio delle parti originarie nei confronti del terzo intervenuto per concludere che se l'intervento viene dispiegato dopo tale momento il processo deve retrocedere fino ad esso per consentire alle parti originarie di dispiegare le loro difese.

Orbene tale momento non può che essere di nuovo individuato nell'udienza di trattazione del nuovo art. 183 c.p.c. con il ripristino per tutte le parti di ogni corrispondente potere. Sarà così consentito innanzitutto al giudice di effettuare tutti i controlli previsti dall'art. 183, primo comma in quanto compatibili con la particolarità del caso (e ad esempio lo sono i controlli sulla validità dell'atto di intervento e sul difetto di rappresentanza e autorizzazione), fissando eventualmente nuova udienza di trattazione. Sarà consentito al giudice di tentare nuovamente la conciliazione della lite.

Sarà consentito infine allo stesso di esercitare, anche nei confronti dell'interveniente tutti i poteri di cui al quarto comma. Quanto alle parti originarie potranno: proporre le domande (anche riconvenzionali) e le eccezioni che sono conseguenza delle domande proposte dall'intervenuto; potranno dichiarare di voler chiamare un terzo in causa e ottenere uno spostamento dell'udienza di trattazione ai sensi dell'art. 269 terzo comma; potranno infine precisare e modificare le domande e eccezioni e le conclusioni già formulate.

Tutti potranno chiedere al giudice i termini di cui all'art. 183 sesto comma c.p.c.: come è noto la concessione di tali termini dà alle parti ulteriori ampie possibilità di contraddittorio soprattutto ove si interpreti la lettera della legge tenendo conto della peculiarità della situazione che si verifica con l'intervento del terzo. Infine tutte le parti potranno articolare i mezzi di prova diretta e contraria in ordine ad un tema processuale regolarmente cristallizzatosi nel contraddittorio delle parti.

In conclusione appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 268, primo comma c.p.c. per violazione dell'art. 24 e dell'art. 111, secondo comma Cost. che prevede che il processo si svolge nel contraddittorio tra le parti in condizioni di parità, nella parte in cui non attribuisce al giudice in caso di intervento volontario o litisconsortile il potere-dovere di fissare, alla prima udienza successiva all'intervento del terzo, una nuova udienza di trattazione nel corso della quale le parti potranno esercitare tutti i poteri previsti dall'art. 183 c.p.c.

La questione appare non manifestamente infondata anche con riferimento a due eccezioni che potrebbero essere proposte in questa sede. La prima è relativa alla ritenuta possibilità per il giudice avanti al quale è stato spiegato l'intervento di fissare di sua iniziativa altra udienza. Tale eccezione non merita accoglimento perché come già osservato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 193/1983 «le ipotesi di fissazione di altra udienza sono tassative anche nel rito civile e la sequenza delle udienze è scandita in maniera precisa dal codice di rito e al diritto di difesa dell'interveniente e delle altre parti originarie non può sopperirsi con le normali tecniche applicative delle norme ordinarie o peggio con la violazione delle stesse».

La seconda è relativa all'applicabilità, al caso che ci occupa, dell'istituto della rimessione in termini. A tal proposito si osserva che l'istituto in questione previsto dall'art. 184-*bis* c.p.c. non pare applicabile non tanto per quanto afferma la Corte di cassazione — secondo cui l'istituto *de quo* riguarda le sole ipotesi in cui le parti costituite siano decadute dal potere di compiere determinate attività difensive nell'ambito della trattazione della causa e non è utilizzabile per le situazioni esterne allo svolgimento del giudizio per le quali vige la regola dell'improrogabilità dei termini perentori che impedisce di utilizzare l'istituto stesso anche per le decadenze relative al compimento del termine perentorio per instaurare il giudizio (vedi ad es. Cass. n. 10094/1997 e Cass. 12935/2000) —, in quanto nel caso di intervento di terzi si discute proprio di decadenza dai poteri processuali in cui siano incorse le parti in relazione alla trattazione della causa; quanto piuttosto per la portata dell'istituto che si evince dalla stessa lettera dell'art. 184-*bis* c.p.c. ove si parla di «decadenze in cui è incorsa la parte per causa ad essa non imputabile», mentre nel caso di specie la parte non è incorsa in nessuna decadenza nei confronti del terzo interveniente, non avendo mai potuto disporre di termini per difendersi da esso per l'ovvio motivo che prima dell'intervento il terzo non era parte in causa. Sicché l'esigenza di difesa sorge per la prima volta *ex novo* dopo l'intervento del terzo, quando la parte è incorsa in preclusioni legate non certo al fatto che le parti originarie hanno seppur incolpevolmente lasciato decorrere dei termini rimanendo inerti, ma alla stessa struttura dell'attuale processo civile.

Se poi si volesse accedere ad un'interpretazione estensiva dell'istituto in questione come strumento utilizzabile per rimediare non solo a decadenze derivanti da impedimenti di natura strettamente materiale o comunque obiettiva, ma anche per ammettere i *nova* che comunque possano reputarsi giustificati da eventi o da esigenze difensive realmente sopravvenute, dovrà comunque prendersi atto che una cosa è la mera concessione di termini per il deposito di memorie difensive in senso lato, cosa ben diversa è la fissazione di una nuova udienza con il più ampio sviluppo della trattazione da essa consentito, con sviluppo della dialettica, non solo tra le parti ma tra le parti e il giudice istruttore. Senza contare che l'individuazione di un momento processuale cui far regredire la causa in caso di intervento tardivo di terzo consente di individuare altresì con precisione i poteri delle varie parti in causa, mentre la concessione della rimessione in termini lascia eccessiva discrezionalità al giudice nell'individuazione e scansione dei termini stessi e dei poteri che in essi possono essere esercitati (e ciò proprio perché la legge non prevede i termini e i poteri cui le parti hanno diritto in caso di intervento di terzo).

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 23 e ss., legge n. 87/1953;*

*Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 268, primo comma c.p.c. nella parte in cui ammette che l'intervento principale o litisconsortile previsto dall'art. 105, primo comma c.p.c. possa avere luogo fino a che non vengano precisate le conclusioni anziché fino all'udienza di trattazione prevista dall'art. 183 c.p.c., per violazione del principio di ragionevole durata del processo previsto dalla nuova formulazione dell'art. 111, secondo comma ultima parte della Costituzione e del principio di ragionevolezza previsto dall'art. 3 Cost.;*

*In subordine, per il caso di dichiarazione di inammissibilità o di rigetto della principale, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 268, primo comma c.p.c. per violazione dell'art. 24 e dell'art. 111, secondo comma Cost. parte prima, nella parte in cui non attribuisce al giudice in caso di intervento volontario o litisconsortile il potere dovere di fissare, alla prima udienza successiva all'intervento del terzo, una nuova udienza di trattazione nel corso della quale le parti possano esercitare tutti i poteri previsti dall'art. 183 c.p.c.;*

*Sospende il processo;*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica;*

*Dispone la trasmissione degli atti del procedimento e della presente ordinanza alla Corte costituzionale.*

*La cancelleria curerà tali adempimenti.*

Pordenone, addì 26 novembre 2007

*Il giudice: DRAGOTTO*

## N. 58

*Ordinanza dell'8 novembre 2005 emessa dal Giudice di pace di Palermo  
nel procedimento civile promosso da Barcellona Guido contro Ministero dell'interno*

**Circolazione stradale - Divieto del sorpasso di un veicolo che ne stia sorpassando un altro, nonché del superamento di veicoli fermi o in lento movimento ai passaggi a livello, ai semafori o per altre cause di congestione della circolazione, quando a tal fine sia necessario spostarsi nella parte della carreggiata destinata al senso opposto di marcia - Decurtazione di dieci punti dalla patente - Omessa previsione della detta decurtazione anche in caso di violazione del più grave divieto di sorpassare i conducenti di veicoli di massa a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate - Denunciata lesione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza sotto il particolare profilo dell'asseritamente ingiustificata disparità di trattamento sanzionatorio.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 126-*bis*, introdotto dall'art. 7, comma 1, del decreto legislativo 15 gennaio 2002, n. 9, modificato dall'art. 7, comma 3, lett. *b*), del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, art. 3.

## IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 3916 del Registro generale degli affari contenziosi civili dell'anno 2005, tra Barcellona Guido, nato a Palermo il 13 settembre 1967 ed ivi residente in via Cesareo n. 23, ricorrente e Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore*, resistente.

## I N F A T T O

Con ricorso, depositato in cancelleria in data 20 maggio 2005, Barcellona Guido proponeva opposizione avverso il verbale di contestazione n. 700002252433 elevato dal Ministero dell'interno - Sezione Polizia Stradale - Questura di Palermo Commissariato di P.S. «Libertà» il giorno 23 aprile 2005 per infrazione al disposto dell'art. 148, commi 11 e 16, del c.d.s.

Il ricorrente, confesso artefice della violazione prevista dall'art. 148, comma 11, c.d.s., tant'è che provvedeva al pagamento della sanzione pecuniaria inflittagli con il verbale di contestazione oggetto della odierna opposizione (così come si evince dalla copia della ricevuta postale prodotta in atti), lamenta l'applicazione a suo carico anche della sanzione della decurtazione di dieci punti dalla propria patente di guida e sostiene che tale sanzione, non prevista per l'altra violazione di maggiore gravità di cui all'art. 148, comma 14, c.d.s., si risolve nei confronti dell'autore della infrazione in una disparità di trattamento non consentita dall'art. 3 della Costituzione.

Eccepisce, pertanto, l'incostituzionalità dell'art. 126-*bis*, c.d.s. e dell'allegata vigente tabella in relazione all'art. 148, comma 16, terzo periodo, c.d.s. e chiede la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della sua eccezione, formulando nel presente giudizio la domanda, in caso di accoglimento della eccezione medesima, della eliminazione della comminata sanzione della decurtazione di dieci punti dalla patente di guida.

## I N D I R I T T O

Letti gli atti ed i documenti prodotti e sciogliendo la riserva assunta all'udienza dell'11 ottobre 2005, l'odierno giudice evidenzia preliminarmente che la eccezione di incostituzionalità sollevata dall'opponente appare rilevante ai fini della decisione del presente giudizio, posto che dall'eventuale accoglimento della predetta eccezione conseguirebbe la fondatezza della domanda, avendo, nel caso di specie, il ricorrente chiesto la eliminazione della sanzione della decurtazione di dieci punti dalla patente di guida inflittagli a seguito della contestata violazione di cui all'art. 148, comma 11, c.d.s.



Osserva, inoltre, questo giudicante che l'eccezione di incostituzionalità spiegata dall'opponente non appare manifestamente infondata.

Ed invero l'art. 148, comma 16, c.d.s., in caso di inosservanza di cui al divieto di sorpasso contemplato dal comma 11 del medesimo articolo, prevede l'applicazione della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da Euro 138 a Euro 550, mentre per la violazione di cui al comma 14 del citato art. 148 c.d.s. consegue la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da Euro 271 a Euro 1.084.

Va, altresì, rilevato che dalla violazione di cui al comma 11, dell'art. 148 c.d.s. discende, ai sensi dell'art. 148, comma 16, terzo periodo c.d.s., l'applicazione della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida da uno a tre mesi, mentre per la violazione di cui al comma 14 del medesimo articolo il successivo comma 16, quarto periodo, prevede l'applicazione della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida da due a sei mesi.

Dall'esame delle suddette disposizioni, risulta palese, pertanto, la maggiore gravità della condotta posta in essere da colui che viola la norma di cui all'art. 148, comma 14, c.d.s., rispetto a quella del soggetto che trasgredisce la norma di cui all'art. 148, comma 11, c.d.s.

Alla luce delle superiori considerazioni, non appare, quindi, giustificata la decurtazione dei punti della patente di guida, prevista dalla vigente tabella allegata all'art. 126-bis, c.d.s., per la violazione di cui all'art. 148, comma 11, stante che per la ben più grave violazione regolata dall'art. 148, comma 14, c.d.s., detta sanzione non risulta applicabile in quanto, in base all'attuale normativa, il punteggio della patente viene decurtato di dieci punti con esclusivo riferimento al comma 16, terzo periodo, del citato art. 148 c.d.s.

Tale prescrizione legislativa appare, dunque, irragionevole dato che la stessa si risolve in una disparità di trattamento a detrimento dell'autore della violazione meno grave di cui all'art. 148, comma 11, c.d.s., rispetto a colui il quale commette la violazione più grave prevista dall'articolo 148, comma 14, c.d.s., e quindi, in una chiara violazione dell'art. 3 della Costituzione che vuole tutti uguali i cittadini di fronte alla legge.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la eccezione di incostituzionalità dell'art. 126-bis del codice della strada e della tabella dei punteggi in esso previsti, allegata al decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214, nella parte in cui è prevista la decurtazione di punti dieci della patente di guida con riferimento all'art. 148, comma 16, terzo periodo del codice della strada, in relazione all'art. 3 della Costituzione.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il presente giudizio in attesa della pronuncia;*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti della due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Palermo, il 27 ottobre 2005.

*Il giudice di pace:* GIACCHINO

N. 59

*Ordinanza del 25 ottobre 2007 emessa dalla Corte di cassazione  
nel procedimento penale a carico di Montalbano Raffaele*

**Reati e pene - Reato di lesioni personali colpose commesso con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale - Competenza del giudice di pace - Conseguente applicabilità delle sanzioni previste dall'art. 52 del d.lgs. n. 274/2000 - Irragionevole diversificazione sanzionatoria rispetto ai reati di lesioni connesse a colpa professionale o commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale, attribuiti alla competenza del Tribunale - Inadeguatezza della sanzione - Lesione del diritto alla salute.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, artt. 4, 52, 63 e 64.
- Costituzione, artt. 3, 27, comma terzo, e 32.

LA CORTE DI CASSAZIONE

Ha emesso la seguente ordinanza.

R I T E N U T O

1. — Nella tarda serata del 15 maggio 2000 una moto di grossa cilindrata, una Honda Dominator, guidata da Montalbano Raffaele, procedendo a forte velocità in posizione di «impennamento» ed invadendo l'opposta corsia di marcia, andava a collidere con il motoveicolo guidato da Trionfo Renato, che procedeva regolarmente nella propria corsia di marcia: in conseguenza dell'urto, il Trionfo riportava un trauma cranico facciale, un «fracasso facciale», un'ampia ferita lacero contusa con lesioni nervoso tendinee e vascolari al ginocchio sinistro, con frattura del condilo femorale allo stesso lato, una sospetta lesione ossea dell'emiventre dell'occhio sinistro.

2. — Con sentenza del 13 novembre 2002 il giudice monocratico del Tribunale di Napoli riteneva il Montalbano colpevole del reato ascrittogli (lesioni personali colpose gravissime commesse con violazione della disciplina della circolazione stradale) e, in applicazione del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, istitutivo della competenza penale del giudice di pace in relazione a tale reato, applicava la sanzione, prevista al riguardo dall'art. 52 del citato decreto legislativo, di 30 giorni di permanenza domiciliare, nei giorni di sabato e domenica, con il diniego delle circostanze attenuanti generiche, oltre alla condanna al risarcimento dei danni in favore della parte civile, con il pagamento di una provvisoria nella misura di euro centomila.

3. — Avverso detta sentenza proponeva appello l'imputato, invocando l'assoluzione sull'asserito rilievo del mancato raggiungimento della prova in ordine all'effettiva dinamica dell'incidente, con richiesta subordinata di riduzione della pena, previo riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche, con il beneficio della sospensione condizionale dell'esecuzione della pena.

La sentenza veniva altresì impugnata dal p.m. e dalla parte civile che sollevavano questione di legittimità costituzionale del sistema sanzionatorio previsto dagli articoli 52, 53 e segg. del decreto legislativo n. 274/2000 per violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità della sanzione penale, per violazione del diritto comunitario e dei principi del giusto processo, con riferimento agli articoli 11, 27, terzo comma, 32, 102, secondo comma, 107, terzo comma e 111 della Costituzione; il difensore di parte civile denunciava altresì violazione di legge per inesatta qualificazione giuridica del fatto, dovendo questo, a suo avviso, essere inquadrato come reato di lesioni personali dolose gravissime ex art. 582 c.p., con richiesta di rimessione degli atti al Tribunale di Napoli.

4. — La Corte d'appello di Napoli, con ordinanza del 14 aprile 2004, riteneva fondata la questione di costituzionalità degli articoli 52, 63, 64, del decreto legislativo n. 274/2000, con riferimento agli articoli 3, 27 e 32 della Costituzione, per irragionevole disparità di trattamento rispetto alle altre ipotesi di lesioni colpose per colpa professionale del medico e per violazioni di norme antinfortunistiche, parimenti a difesa del diritto alla salute, tenuto conto della pena prevista da ritenersi del tutto inadeguata rispetto alla gravità del fatto.

5. — La Corte costituzionale, con ordinanza n. 187 del 4 maggio 2005, dichiarava la manifesta inammissibilità della sollevata questione di legittimità costituzionale degli articoli 52, 63 e 64, del decreto legislativo n. 274/2000, rilevando che la Corte rimettente aveva censurato soltanto gli articoli 52, 63 e 64, che definiscono le sanzioni applicabili dal giudice di pace e la relativa disciplina transitoria; aveva omesso, però, di prendere in considerazione la norma di cui all'art. 4, comma 1, lett. a), del decreto legislativo medesimo e «l'aver omesso di prendere in considerazione tale norma avrebbe come conseguenza, ove la questione venisse accolta nei termini in cui è stata formulata, di rendere privo di sanzione il reato, che rimarrebbe attribuito alla competenza del giudice di pace e non potrebbe quindi esser punito con sanzioni diverse da quelle stabilite dall'art. 52 del decreto legislativo n. 274 del 2000 — neppure ai sensi dell'art. 2, secondo comma, del codice penale — ove si tratti di fatti commessi precedentemente all'entrata in vigore di tale decreto» (per come testualmente si legge nell'ordinanza del Giudice delle leggi).

La Corte costituzionale rilevava altresì che «il rimettente, chiedendo per il reato in esame una pronuncia che consenta di ripristinare il meccanismo sanzionatorio applicabile prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 274 del 2000, invoca nella sostanza un intervento additivo e di sistema *in malam partem*, non consentito a questa Corte in forza del principio della riserva di legge in materia penale» (così letteralmente nell'ordinanza in argomento).

6. — Ripreso il giudizio d'appello, veniva rinnovata la richiesta di proposizione della questione di legittimità costituzionale, estesa questa volta anche all'art. 4 del decreto istitutivo della competenza del giudice di pace.

La Corte territoriale disattendeva la proposta eccezione con le seguenti testuali argomentazioni: «data la stretta connessione della norma che definisce i reati rimessi alla competenza del giudice di pace con la successiva norma dell'art. 52 dello stesso decreto n. 274 del 2000, che definisce le sanzioni applicabili dal giudice di pace, costituendo, secondo il dettame della Corte costituzionale, l'art. 4 «il necessario presupposto dello specifico sistema sanzionatorio operante per i reati di competenza del giudice di pace», una eventuale riproposizione della questione di costituzionalità coinvolgente tale norma si risolverebbe egualmente in una richiesta di intervento additivo, non consentito perchè in contrasto con il principio della riserva di legge in materia penale, per il ripristino *in malam partem* del sistema sanzionatorio preesistente, prima della introduzione della normativa sul giudice di pace. Il richiamo al principio costituzionale della riserva di legge in materia penale sancito dall'art. 25 della Costituzione rende superfluo l'esame in ordine agli altri profili di incostituzionalità, genericamente segnalati dalla difesa della parte civile con generico riferimento ai principi del diritto comunitario, espressi dalla indicata sentenza della Corte di giustizia europea del 21 settembre 1989, a conferma dei necessari caratteri di effettività, proporzionalità, dissuasività delle sanzioni, ed ai principi del «giusto processo» deducibili rispettivamente dagli articoli 11 e 111 della Costituzione».

7. — La Corte distrettuale riteneva infondato l'appello dell'imputato e disattendeva anche la richiesta della difesa di parte civile di qualificare il reato come lesioni personali dolose: a tale ultimo riguardo, la Corte di merito evidenziava che non erano emersi elementi tali da indurre a ritenere che il Montalbano — per quanto sconsiderata, imprudente ed azzardata fosse stata la sua condotta di guida, posta in essere nella riprovevole indifferenza verso l'altrui incolumità — avesse voluto «scagliare la sua grossa moto contro qualcuno, così accettando il rischio dell'incidente produttivo delle lesioni in danno del malcapitato trovatosi, suo malgrado, ad intralciarne il suo spericolato percorso» (così letteralmente nell'ultima pagina della sentenza della Corte d'appello).

8. — Ha proposto ricorso per Cassazione il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Napoli, deducendo violazione di legge e vizio motivazionale in ordine alla qualificazione del fatto, reiterando in proposito la tesi della configurabilità del reato di cui all'art. 582 c. p. caratterizzato dal dolo eventuale e riproponendo la questione di legittimità costituzionale nei termini già sottoposti al vaglio della Corte territoriale dopo l'ordinanza di manifesta inammissibilità della questione stessa pronunciata dalla Corte costituzionale.

#### CONSIDERATO

9. — Il Collegio, valutate le argomentazioni in diritto poste dal ricorrente p.g., ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione stessa.

Appare opportuno in primo luogo delimitare il tema che si intende sottoporre all'attenzione della Corte costituzionale.

Nella concreta fattispecie si è proceduto a carico del Montalbano per il reato di lesioni personali colpose gravissime commesso, secondo la contestazione, in Napoli il 15 maggio 2000, con violazione delle norme relative alla disciplina della circolazione stradale.

Per tale fatto il Montalbano è stato condannato alla pena della permanenza domiciliare — in applicazione del trattamento sanzionatorio previsto dal decreto legislativo n. 274 del 2000 istitutivo della competenza del giudice di pace — per la durata di giorni trenta (da scontare il sabato e la domenica) con sentenza del tribunale di Napoli confermata dalla Corte d'appello di quella città con la sentenza oggetto del presente ricorso.

Nell'attribuire al giudice di pace la competenza a giudicare dei reati di lesioni personali colpose perseguibili a querela di parte (e quindi nel rendere applicabile il relativo sistema sanzionatorio), l'art. 4 del citato decreto legislativo esclude le fattispecie «connesse alla colpa professionale» ed i fatti commessi «con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, o relative all'igiene del lavoro, o che abbiano determinato una malattia professionale quando, nei casi anzidetti, derivi una malattia della durata superiore a venti giorni», e non anche i fatti commessi con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale.

9.1. — Ciò posto, va, anzi tutto, affermata la rilevanza della sollevata questione nel presente procedimento, per la concreta influenza della decisione del giudice delle leggi ai fini della sanzione applicabile nei confronti dell'imputato.

Il procuratore generale nel suo ricorso ha sottolineato l'eccezionale gravità della condotta del Montalbano — guida di moto ad elevata velocità, con invasione dell'opposta corsia di marcia, in posizione di «impennamento» (posizione, questa, non determinata da alcun imprevisto accidente, come precisato dalla Corte di merito nell'impugnata sentenza; e quindi volontariamente assunta e mantenuta) — sottoponendo, sul punto, al vaglio di questa Corte la tesi della configurabilità del reato di lesioni personali volontarie (nella forma del dolo eventuale) non condivisa dalla Corte territoriale; ed ha altresì evidenziato, per un verso, le devastanti conseguenze fisiche e psicologiche cagionate alla vittima, e, per altro verso, l'estrema mitezza della pena irrogabile per un evento dannoso di tale entità, in applicazione del trattamento sanzionatorio di cui alle disposizioni sospettate di incostituzionalità, nel caso in cui questa Corte ritenesse infondata la censura concernente l'elemento psicologico ravvisabile nella condotta del Montalbano. Donde, come detto, la rilevanza della dedotta questione, per l'evidente incidenza della decisione della Corte costituzionale nel presente giudizio.

9.2. — Ritiene poi il Collegio altresì sussistente il presupposto della non manifesta infondatezza della questione, per le ragioni di seguito indicate.

Avuto riguardo allo specifico sistema sanzionatorio stabilito per i reati attribuiti dall'art. 4 del decreto legislativo n. 274/2000 alla competenza del giudice di pace, si ravvisa la violazione degli artt. 3, 27, comma terzo, e 32 della Costituzione posto che:

a) al reato di lesioni colpose commesso con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale sono applicabili le sanzioni previste dall'art. 52 del decreto legislativo n. 274 del 2000 per i reati attribuiti alla competenza del giudice di pace, mentre ai reati di lesioni connesse a colpa professionale o commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale, che continuano ad essere attribuiti alla competenza del tribunale, sono applicabili le sanzioni previste dal codice penale;

b) siffatta distinzione di competenza tra il giudice di pace ed il tribunale comporta, dunque, una diversificazione di trattamento sanzionatorio che appare del tutto irragionevole, trattandosi di condotte che offendono il medesimo bene (l'integrità fisica) e che possono provocare danni quanto meno di pari gravità, e non assicura in egual misura la tutela del diritto alla salute (art. 32 della Costituzione) essendo stata prevista per le lesioni personali colpose commesse con violazione della normativa sulla disciplina della circolazione stradale, rispetto alle altre fattispecie di lesioni colpose sottratte alla competenza del giudice di pace, una pena che, in quanto non adeguata alla gravità del fatto, viene anche meno alle sue funzioni di dissuasione e rieducazione;

c) il legislatore, nel diversificare fattispecie criminose che hanno per oggetto la tutela dello stesso bene giuridico (quello della salute) determina dunque una disparità di trattamento (violazione dell'art. 3 della Costituzione), quanto alla diversa entità e qualità della pena, nei confronti di eventi dannosi, per la persona, di pari gravità e riconducibili a condotte poste in essere da soggetti parimenti titolari di una posizione di garanzia: ed invero, così come il medico o il datore di lavoro, anche il conducente di un veicolo riveste una posizione di garanzia essendo tenuto ad osservare, oltreché specifiche norme, anche i principi generali di prudenza, perizia e diligenza per la tutela del bene della pubblica incolumità, proprio in considerazione della intrinseca pericolosità del mezzo da lui condotto.

Detta sperequazione normativa tra fattispecie omogenee presenta all'evidenza aspetti e dimensioni tali da non potersi considerare sorretta da alcuna ragionevole giustificazione, posto che anche per le lesioni riconducibili a violazione della normativa sulla disciplina della circolazione stradale il bene tutelato è pur sempre quello della salute, come negli altri due casi.

In relazione a tale opzione normativa, può fondatamente affermarsi che la soglia della manifesta irragionevolezza, che costituisce il limite della discrezionalità del legislatore, appare senz'altro superata.

9.3. — Alcune considerazioni si impongono ora in relazione alla natura ed alla portata dell'intervento della Corte costituzionale sollecitato dal Collegio con la presente ordinanza. La Corte stessa, invero, con la citata ordinanza di manifesta inammissibilità della questione sollevata una prima volta dalla Corte di appello di Napoli, non ha mancato di accennare agli interventi additivi e di sistema *in malam partem* non consentiti al giudice costituzionale in forza del principio della riserva di legge in materia penale.

Giova innanzi tutto sottolineare che la stessa Corte ha, in più occasioni, ammesso il sindacato di costituzionalità, anche *in malam partem*, delle c.d. norme penali di favore ossia di quelle norme che stabiliscono, per determinati soggetti o ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quanto risulterebbe dall'applicazione di norme generali o comuni.

E di tale orientamento — compiutamente enunciato per la prima volta nella sentenza n. 148 del 1983 — la Corte costituzionale ha fatto ripetute applicazioni (sentenze n. 167 e n. 194 del 1993; n. 124 del 1990; n. 826 del 1988), anche in rapporto a questioni di costituzionalità, del tutto analoghe a quella in argomento, dirette a conseguire una modifica peggiorativa del trattamento sanzionatorio di determinate figure di reato (sentenza n. 25 del 1994; v., altresì, le ordinanze n. 95 del 2004 e n. 433 del 1998, con le quali la Corte ha scrutinato direttamente nel merito questioni di tal fatta).

In epoca recente, un intervento in tal senso si è avuto con la sentenza (n. 394 del 2006) con la quale la Corte costituzionale, in materia di reati elettorali, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 100, terzo comma, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati), come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge 2 marzo 2004, n. 61 (Norme in materia di reati elettorali) e dell'art. 90, terzo comma, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), come sostituito dall'art. 1, comma 2, lettera a), numero 1), della citata legge n. 61 del 2004: nella circostanza è stato precisato che dette disposizioni risultano caratterizzate dalle connotazioni tipiche delle norme penali di favore, posto che, per il tramite dell'applicazione del principio di specialità, di cui all'art. 15 c.p., sottraggono dall'ambito applicativo di norme più ampie, compresenti nell'ordinamento, talune fattispecie, allo scopo e con l'effetto di riservare loro un trattamento sanzionatorio (sensibilmente) più mite di quello altrimenti stabilito da tali norme.

E nel rilevare i profili di incostituzionalità delle disposizioni di legge censurate, il Giudice delle leggi ha significativamente sottolineato «l'ineludibile esigenza di evitare la creazione di "zone franche" dell'ordinamento (così la sentenza n. 148 del 1983), sottratte al controllo di costituzionalità, entro le quali il legislatore potrebbe di fatto operare svincolato da ogni regola, stante l'assenza d'uno strumento che permetta alla Corte di riaffermare il primato della Costituzione sulla legislazione ordinaria»; ulteriormente precisando che «qualora alla preclusione dello scrutinio di costituzionalità *in malam partem* fosse attribuito carattere assoluto, si determinerebbe, in effetti, una situazione palesemente incongrua: venendosi a riconoscere, in sostanza, che il legislatore è tenuto a rispettare i precetti costituzionali se effettua scelte di aggravamento del trattamento penale, mentre può violarli senza conseguenze, quando dalle sue opzioni derivi un trattamento più favorevole».

Né le argomentazioni poste da questo Collegio a sostegno della questione di costituzionalità sollevata con la presente ordinanza sembrano trovare ostacolo nel principio della retroattività della legge più favorevole, valendo al riguardo le considerazioni svolte dalla stessa Corte costituzionale che, con la sentenza sopra richiamata, così testualmente si è espressa: «il principio di retroattività della norma penale più favorevole in tanto è destinato a trovare applicazione, in quanto la norma sopravvenuta sia, di per sé, costituzionalmente legittima. Il nuovo apprezzamento del disvalore del fatto, successivamente operato dal legislatore, può giustificare — in chiave di tutela del principio di eguaglianza — l'estensione a ritroso del trattamento più favorevole, a chi ha commesso il fatto violando scientemente la norma penale più severa, solo a condizione che quella nuova valutazione non contrasti essa stessa con i precetti della Costituzione. La *lex mitior* deve risultare in altre parole validamente emanata: non soltanto sul piano formale della regolarità del procedimento dell'atto legislativo che l'ha introdotta, e, in generale, della disciplina delle fonti; ma anche sul piano sostanziale del rispetto dei valori espressi dalle norme costituzionali. Un sindacato sul merito delle scelte legislative è possibile solo ove esse trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, come avviene allorquando la sperequazione normativa tra fattispecie omogenee assuma aspetti e dimensioni tali da non potersi considerare sorretta da alcuna ragionevole giustificazione».

Orbene, sulla scorta di tutto quanto fin qui detto, evidenti risultano le analogie tra la questione sollevata da questo Collegio, e quella esaminata, e decisa nei termini sopra ricordati, dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 394 del 2006 alle cui diffuse, lucide e penetranti argomentazioni si rimanda.

9.4. — Ricordando e ribadendo quanto già in precedenza precisato, in ordine alla non manifesta infondatezza della questione ed alla sua rilevanza nel presente procedimento, si ritiene opportuno, conclusivamente, sottolineare ancora una volta gli aspetti cronologici della vicenda, che ancor più giustificano e legittimano il richiamo alla pronuncia di incostituzionalità di cui alla sentenza n. 394 del 2006.

Nel caso di specie il fatto-reato è avvenuto il 15 maggio 2000, mentre il decreto legislativo sulla competenza del giudice di pace è del 28 agosto 2000 ed è entrato in vigore il 2 gennaio 2002: dunque il fatto addebitato al Montalbano è da considerarsi pregresso rispetto all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 274/2000 che, con la determinazione della competenza del giudice di pace, ha modificato la parte sanzionatoria di molteplici reati ivi compreso quello delle lesioni colpose commesso con violazione delle norme sulla circolazione stradale.

Ne deriva che la declaratoria di incostituzionalità degli articoli già all'inizio richiamati, e specificamente indicati in dispositivo, determinando l'applicazione della sanzione previgente alla legge, non costituirebbe una interpretazione additiva *in malam partem* della norma sulla competenza del giudice di pace, non violandosi né il principio di irretroattività né quello di colpevolezza.

Ed anche al riguardo risulta illuminante, ed assolutamente pertinente alla concreta fattispecie, quanto è dato leggere ancora nella sentenza n. 394/06: «... il principio di retroattività della norma più favorevole non ha alcun collegamento con la libertà di autodeterminazione individuale, per l'ovvia ragione che, nel caso considerato, la *lex mitior* sopravviene alla commissione del fatto, al quale l'autore si era liberamente autodeterminato sulla base del pregresso (e per lui meno favorevole) panorama normativo».

*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 degli articoli 4, 52, 63 e 64 del d.lgs. n. 274/2000, con riferimento agli articoli 3, 27, terzo comma, e 32 della Costituzione, nella parte in cui attribuiscono il reato di lesioni personali colpose commesso con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale alla competenza del giudice di pace con la conseguente applicabilità delle sanzioni previste dal predetto art. 52. Sospende il presente procedimento.*

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti previsti dall'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87.*

Così deciso in Roma, il 25 settembre 2007.

*Il Presidente:* MARINI

*Il consigliere estensore:* ROMIS

## N. 60

*Ordinanza del 26 aprile 2007 emessa dal Giudice di pace di Milano  
nel procedimento civile promosso da Sgroi Vincenzo contro Jimenez Bustos Juan Barista ed altra*

**Procedimento civile - Spese processuali - Condanna della parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e liquidazione giudiziale comprensiva degli onorari di difesa - Presentazione della nota delle spese da parte del difensore al momento del passaggio in decisione della causa - Omessa previsione del contraddittorio tra le parti sulle reciproche note delle spese e sugli importi ivi quantificati - Carattere di pronuncia *inaudita altera parte* della condanna alle spese - Denunciata violazione del principio del contraddittorio - Incidenza sull'inviolabile diritto di difesa - Asserita lesione del principio di ragionevolezza.**

- Codice di procedura civile, art. 91, primo comma; codice di procedura civile (disp. attuazione del), art. 75.
- Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo, e 111, comma secondo.

## IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al NRG 13673/06, promossa da Sgroi Vincenzo, rappresentato e difeso giusta procura speciale a margine dell'atto di citazione dall'avv. Claudio Acampora ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Milano, corso XXII Marzo, n. 49;

Contro Jimenez Bustos Juan Batista e Zurich Insurance Company S.A., rappresentati e difesi, giusta procura speciale in calce all'atto di citazione, dall'avv. Grazia Giordano ed elettivamente domiciliati presso il suo studio in Milano, corso di Porta Vittoria n. 51;

## F A T T O

Con atto di citazione Vincenzo Sgroi conveniva in giudizio Jimenez Bustos Juan Batista e la Zurich Insurance Company (già Zurigo Assicurazioni S.A.) al fine di sentire condannare gli stessi al risarcimento dei danni patrimoniali subiti a causa del sinistro stradale verificatosi in Milano, in via Bagarotti in data 5 luglio 2004.

L'attore chiedeva di accertare e dichiarare l'esclusiva responsabilità del convenuto Jimenez Bustos Juan Batista (conducente e proprietario dell'autovettura «Nissan Atleon» tg. CH 067RC) e di condannare i convenuti, in solido tra loro, al risarcimento dei danni subiti dall'attore e quantificati in complessivi € 1.158,00 (di cui € 688,00 per riparazione dell'autovettura, € 40,00 per ulteriori spese di riparazione, € 250,00 per svalutazione postsinistro ed € 180,00 per fermo tecnico).

Lo stesso attore, però, riconosceva che la convenuta Società assicuratrice *ante causam* gli aveva corrisposto la somma di € 790,00 (di cui € 690,00 per risarcimento danno subito da Sgroi Vincenzo ed € 100,00 per le spese legali stragiudiziali), somma interamente trattenuta dall'attore. Pertanto la somma domandata veniva ridotta a complessivi € 368,00 (oltre ad interessi e a rivalutazione monetaria).

Inoltre l'attore chiedeva la condanna dei convenuti al pagamento delle spese legali stragiudiziali quantificate in € 522,49 (oltre accessori) per attività svolta in epoca antecedente alla notifica dell'atto di citazione.

Con vittoria di spese diritti ed onorari da liquidarsi in favore dell'avv. Claudio Acampora quale anticipatario.

Le parti convenute non contestavano la propria responsabilità e, tenuto conto della somma già corrisposta pari ad € 790,00, chiedevano il rigetto delle domande avanzate nei loro confronti.

Con vittoria delle spese processuali.

Nel corso dell'udienza di precisazione delle conclusioni e di discussione della causa il difensore dell'attore depositava nota spese per complessivi € 2.318,24 mentre il difensore dei convenuti, pur chiedendo il rimborso delle spese processuali, si asteneva dal presentare la nota spese rimettendosi al giudice per la loro liquidazione.

Il giudice tratteneva la causa per la decisione, ma, *melius re perpensa*, ritiene che, allo stato, non possa essere emessa sentenza non avendo le parti convenute, in base alla vigente legislazione ordinaria, potuto esercitare il loro diritto di difesa, nel rispetto del principio del contraddittorio, sulla domanda dell'attore di una loro condanna per spese processuali per complessivi € 2.318,24.

## D I R I T T O

Questo giudice ritiene che, in base alla documentazione in atti e alle risultanze dell'attività istruttoria, non possa escludersi una pronuncia di accoglimento, sia pure soltanto in parte, della domanda dell'attore con conseguente condanna dei convenuti non solo al risarcimento dei danni ma anche al rimborso delle spese processuali.

Stabilisce l'art. 91 c.p.c. che «Il giudice, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui, condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare insieme con gli onorari di difesa». E l'art. 75 delle Disposizioni di attuazione del Codice di procedura civile prevede che «Il difensore al momento del passaggio in decisione della causa deve unire al fascicolo di parte la nota spese indicando in modo distinto e specifico gli onorari e le spese, con riferimento all'articolo della tariffa dal quale si desume ciascuna partita».

Il giudice, però, se e quando condanna al rimborso delle spese processuali emette una pronuncia di condanna (al rimborso delle spese processuali), *inaudita altera parte*, e non di rado per importi che superano e non di poco il valore della stessa causa.

Le due anzidette disposizioni, infatti, non prevedono che ciascuna delle parti possa esaminare la nota spese dell'altra e possa, sia pure in un breve lasso di tempo, formulare al giudice osservazioni o riserve.

La mancata previsione del contraddittorio sulle spese processuali ed, in particolare, per quanto riguarda il *quantum*, a parere di questo giudice, è di dubbia legittimità costituzionale in relazione al secondo comma dell'art. 111 Cost. il quale, nel testo risultante dalla Legge costituzionale n. 2 del 1999, stabilisce che «Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti ad un giudice terzo ed imparziale».

L'espressione «nel contraddittorio tra le parti» non può non riferirsi a tutto lo svolgimento del processo e quindi anche alla fase delle spese.

Peraltro il contraddittorio sulle spese processuali non solo sarebbe coerente con il citato principio costituzionale ma gioverebbe alla pronuncia del giudice il quale, «In presenza di una nota specifica prodotta dalla parte vittoriosa, ha l'onere di dare adeguata motivazione dell'eliminazione o della riduzione di voci da lui operata, allo scopo di consentire, attraverso il sindacato di legittimità, l'accertamento della conformità della liquidazione a quanto risulta dagli atti e alle tariffe». (Cass., sez. lavoro, sent. 3 aprile 2007, n. 8295).

La mancata previsione del contraddittorio sulle spese processuali, oltre che in contrasto con la norma di cui all'art. 111, comma 2, potrebbe essere in contrasto con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione «La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento».

In base alla normativa vigente, infatti, le sentenze di condanna al rimborso delle spese processuali vengono emesse senza alcuna possibilità di difesa almeno per quanto riguarda il *quantum*.

Forse potrebbe ritenersi «ragionevole» l'esclusione del contraddittorio sulle spese processuali quando una parte è contumace anche se la disposizione di cui all'art. 292 c.p.c. prevede che «...le comparse contenenti domande nuove... da chiunque proposte sono notificate personalmente al contumace» (e la domanda di condanna ad una determinata somma «Quantificata» per la prima volta nella nota spese non è una domanda nuova?).

Quando, però, come in questa causa, entrambe le parti sono presenti l'esclusione del contraddittorio, a parere di questo giudice, non può avere alcuna razionale giustificazione.

La mancata previsione del contraddittorio sulle spese processuali potrebbe quindi essere illegittima anche in relazione al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Trattasi, per le argomentazioni sopra esposte, di questione «non manifestamente infondata» e sulla quale, per quanto risulta, non vi sono precedenti.

Trattasi anche di questione «rilevante» ai fini della completa definizione del presente giudizio perché se le norme anzidette (art. 91 c.p.c. e art. 75 disp. att. cod. proc. civ.), in quanto non prevedono il contraddittorio, fossero illegittime questo giudice, come qualsiasi altro giudice, prima di emettere la sentenza, dovrebbe sentire ciascuna delle parti sulla nota spese della parte avversaria e quindi sul *quantum* dei diritti e degli onorari.



P. Q. M

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

*Dichiara, d'ufficio, «non manifestamente infondata» e «rilevante» per quanto in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 91, comma 1, cod. proc. civ. e dell'art. 75 disposizione di attuazione al codice di procedura civile, in quanto dette norme non prevedono il contraddittorio sul quantum delle spese processuali, in relazione all'art. 111, secondo comma, (principio del contraddittorio), all'art. 24, secondo comma, (inviolabilità del diritto di difesa) e all'art. 3 (ragionevolezza) della Costituzione.*

*Ordina che gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria alle parti nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle Camere.*

Milano, addì 26 aprile 2007

*Il giudice di pace: PISCITELLO*

08C0158

N. 61

*Ordinanza del 5 novembre 2007 emessa dalla Corte d'appello di Ancona  
nel procedimento penale a carico di Sabbatici Mario ed altri*

**Processo penale - Appello - Modifiche normative recate dalla legge n. 46/2006 - Inappellabilità delle sentenze di non luogo a procedere da parte del pubblico ministero - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Contrasto con il principio di ragionevole durata e speditezza del processo - Violazione del principio di ragionevolezza.**

- Codice di procedura penale, art. 428, come sostituito dall'art. 4 della legge 20 febbraio 2006, n. 46; legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 11 (*recte*: 10).
- Costituzione, artt. 3 e 111.

## LA CORTE DI APPELLO

Con sentenza emessa il 3 novembre 2005 il G.u.p. presso il Tribunale di Pesaro dichiarava non luogo a procedere nei confronti di Sabbatini Mario ed altri per il reato di cui all'art. 44 lett. b), d.P.R. n. 380/2001 ed altri con formule diverse.

La sentenza del g.u.p. veniva impugnata dal p.m. che rilevava esservi negli atti processuali sufficienti elementi per procedere alla verifica dibattimentale e quindi chiedeva che venisse disposto il rinvio a giudizio degli imputati.

In pendenza dell'appello, in data 9 marzo 2006 è entrata in vigore la legge n. 46/2006 che dispone all'art. 11 che va dichiarata l'inammissibilità dell'appello proposto dai p.m. prima dell'entrata in vigore di essa legge.

All'ufficio del p.m. è data (art. 4) la facoltà di proporre ricorso per Cassazione contro la sentenza di non luogo a procedere.

Ritiene la Corte che l'eccezione di incostituzionalità sollevata dal p.g., non sia manifestamente infondata nei termini qui di seguito esposti.

Ed invero l'inappellabilità, anche per i procedimenti in corso, delle sentenze di non luogo a procedere, come previsto dal combinato disposto degli artt. 4 e 11 della legge n. 46/2006 contrasta con il principio della ragionevole durata e speditezza del procedimento (sancito dall'art. 111 Cost.) in quanto potrà verificarsi una regressione dello stesso alla fase dell'udienza preliminare — a seguito di annullamento della Corte di cassazione — con una inevitabile dilatazione dei tempi di definizione del processo, anche per l'inevitabile aggravio di lavoro che ne deriverebbe soprattutto per la medesima Corte di cassazione data l'estensione della sua competenza sul merito.

Con il principio della ragionevolezza (desunto dall'art. 3 della Cost.), perché la riforma non appare giustificata né da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia, né da concreti, benefici effetti giuridici, e vanifica, inoltre, gli appelli già proposti, mentre il giudiziosi secondo grado di merito garantiva un opportuno controllo da parte del giudice collegiale su possibili errori, anche di fatto, delle sentenze, numericamente prevalenti, del giudice monocratico.

Non ritiene invece la Corte ravvisare un contrasto con principio dell'esercizio obbligatorio dell'azione penale (*ex art. 111 Cost.*) che, secondo il p.g., considerato questo nella sua interezza si esplicherebbe nel corso di entrambi i gradi di giudizio di merito mentre la legge n. 46/2006 lo viene a eludere senza valida giustificazione, posto che la Corte costituzionale ha più volte ribadito che il potere di impugnazione del p.m. non costituisce estrinsecazione dei poteri inerenti all'esercizio dell'azione penale (vedesi ordinanze nn. 247 del 2002 e 165 del 2003).

Conclusivamente la rilevanza nel caso di specie, della questione di legittimità sollevata — che non appare manifestamente infondata nei termini sopra indicati — deriva dalla circostanza che in applicazione della nuova normativa, la Corte di appello dovrebbe senz'altro dichiarare, con ordinanza non impugnabile l'inammissibilità dell'appello proposto dal p.m. contro la sentenza di non luogo a procedere pronunciata dal g.u.p., mentre, ove la Corte costituzionale ritenesse fondata tale questione, verrebbe ripristinata la situazione precedente e cioè la pendenza dell'appello del p.m. nel processo in esame.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 123 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione legittimità costituzionale degli artt. 4 e 11 della legge 2 febbraio 2006, n. 46, in riferimento agli artt. 3, 111 della Costituzione;*

*Sospende il presente procedimento, e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della cancelleria che provvederà parimenti alla notifica della presente ordinanza agli imputati, al p.m., nonché a comunicarla al Presidente del Consiglio dei ministri Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Ancona, il 15 novembre 2007

*Il Presidente:* SPINSARDI

*Il consigliere estensore:* BRANCIFORTI

N. 62

*Ordinanza del 12 ottobre 2007 emessa dalla Corte di cassazione  
nel procedimento civile promosso da San Paolo IMI S.p.A. contro Accinni Pia ed altri*

**Lavoro e previdenza sociale - Trattamento pensionistico dei dipendenti di enti pubblici creditizi (in specie, Banco di Napoli) collocati a riposo anteriormente al 31 dicembre 1990 - Previsione del diritto alla perequazione del trattamento pensionistico derivante dalla clausola di aggancio alla retribuzione del pari grado in servizio - Spettanza del detto emolumento per il periodo compreso tra il 1° gennaio 1994 e la data della sua sospensione e successiva soppressione (rispettivamente, 26 luglio 1996 e 1° gennaio 1998) - Sopravvenienza di norma di interpretazione autentica tesa ad estendere, con efficacia retroattiva, alla citata categoria di pensionati il diverso istituto previsto dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 503 del 1992 - Ritenuta applicabilità nei giudizi pendenti della detta norma, secondo cui gli aumenti a titolo di perequazione automatica delle pensioni previdenziali ed assistenziali si applicano, con decorrenza dal 1994, sulla base del solo adeguamento al costo vita con cadenza annuale ed effetto dal primo novembre di ogni anno - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza sotto il triplice profilo del contrasto della censurata norma di interpretazione autentica con il fine dichiaratamente perseguito di estinguere il contenzioso giudiziario in materia, dell'irrazionale disparità di trattamento tra situazioni normativamente assimilabili e dell'ingiustificata compromissione del ruolo nomofilattico della Corte di Cassazione - Incidenza sulle prerogative costituzionalmente tutelate dell'ordine giudiziario - Asserita lesione dei principi costituzionali in tema di giusto processo.**

- Legge 23 agosto 2004, n. 243, art. 1, comma 55.
- Costituzione, artt. 3, 102 e 111.

#### LA CORTE DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. R.G. 12841.05 all'oggetto: proposto da San Paolo IMI S.p.A. (Avv. Tosi, De Luca Tamajo), ricorrente, contro Accinni Pia + 50 (Avv. Ferraro, Vacirca), intimati contro-ricorrenti, avverso la sentenza del Tribunale di Napoli n. 1598.2004 in data 29 gennaio 2004 depositata il 14 maggio 2004;

Udita la relazione della causa fatta dal dott. Vincenzo Di Nubila all'udienza del 19 aprile 2007;

Udito per i resistenti l'avv. Ferraro;

Udite le richieste del Procuratore generale dott. Marcello Matera, il quale ha concluso per l'accoglimento del primo motivo del ricorso, assorbiti gli altri;

Rileva quanto segue.

1. — Con ricorso depositato in data 27 luglio 1995, gli attori, tutti pensionati del Banco di Napoli, collocati a riposo anteriormente al 31 dicembre 1990, chiedevano di sentir dichiarare il loro diritto alla perequazione automatica delle rispettive pensioni secondo la disciplina dettata dal decreto legislativo n. 357/1990. Il pretore accoglieva parzialmente la domanda e dichiarava il diritto degli attori alla conservazione della perequazione automatica della pensione con decorrenza dal 1° gennaio 1994.

2. — Proponeva appello il Banco di Napoli, sostenendo che il sistema di aggancio delle pensioni alla dinamica salariale dei lavoratori in servizio era stato «ridisegnato» dal decreto legislativo n. 357/1990 e dalla legge n. 421/1992; indi era stato abolito con decreto-legge n. 497/1996, convertito, con modificazioni nella legge n. 588/1996. Ai sensi della legge n. 449/1997, dal 1° gennaio 1998 era applicabile il regime generale di perequazione delle pensioni.

3. — Aderendo all'interpretazione fatta propria dalla Corte di cassazione a sezioni unite con le sentenze nn. 9023/2001 e 9024/2001, il tribunale accoglieva la domanda attrice limitatamente al periodo 1° gennaio 1994 - 26 luglio 1996.

4. — Tale sentenza è stata impugnata mediante ricorso per Cassazione dalla S.p.A. San Paolo Imi, deducendo tre motivi, il primo dei quali invoca l'applicazione, quale *ius superveniens* dell'art. 1, comma 55, della legge n. 243/2004. Resistono con controricorso gli attori, i quali hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 55, della legge n. 243/2004, che ha risolto in via di interpretazione autentica la questione, disponendo che le norme sopra ricordate «devono intendersi nel senso» sostenuto dalla società ricorrente. La questione viene prospettata con riferimento agli articoli 2, 3, 4, 24, 25, 36, 38, 39, 40, 41, 47, 53, 101, 102, 103, 104, 108, 111, della Costituzione. Le parti hanno presentato memorie.

5. — Il carattere assorbente della censura sviluppata con il primo motivo impone alla Corte di esaminare preliminarmente i dubbi di legittimità costituzionale avanzati dai controricorrenti con riferimento alla norma di interpretazione autentica, della quale la S.p.A. San Paolo chiede l'applicazione nella presente causa. Ove infatti quei dubbi dovessero rivelarsi manifestamente infondati, la Corte dovrebbe fare applicazione alla presente lite del ricordato *ius superveniens* con conseguente accoglimento del ricorso, in conformità di quanto già ritenuto in precedenti pronunce (*infra sub 7*) rimanendo assorbiti i profili di censura sviluppati nel secondo e terzo motivo. Di qui la rilevanza della questione di costituzionalità.

6. — È noto che questa Corte a sezioni unite ha ritenuto (sentenze n. 9023 e 9024/2001) che il sistema di perequazione delle pensioni vigente per i lavoratori già pensionati al 31 dicembre 1990 sopravvivesse alla legge n. 421/1992 ed al decreto legislativo n. 503/1992, dato che le norme sopravvenute dovevano applicarsi ai lavoratori in servizio. La giurisprudenza si è uniformata al *dictum* delle sezioni unite e può considerarsi costante. In tale contesto è intervenuto il legislatore il quale con l'art. 4, comma 55, della legge n. 243/2004, ha disposto che «al fine di estinguere il contenzioso giudiziario relativo ai trattamenti corrisposti a talune categorie di pensionati già iscritti a regimi previdenziali sostitutivi, attraverso il pieno riconoscimento di un equo e omogeneo trattamento a tutti i pensionati iscritti ai vigenti regimi integrativi, l'art. 3, comma 1, lettera p) della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e l'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, devono intendersi nel senso che la perequazione automatica delle pensioni prevista dall'art. 11 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, si applica al complessivo trattamento percepito dai pensionati di cui all'art. 3 del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 357. All'assicurazione generale obbligatoria fa esclusivamente carico la perequazione sul trattamento pensionistico di propria pertinenza».

7. — Ritenuta la natura interpretativa e quindi retroattiva della norma citata, la giurisprudenza successiva di questa Corte ha fatto applicazione dello *ius superveniens* alle liti aventi ad oggetto la pretesa dei pensionati dal Banco di Napoli di conservare anche dopo il 1° gennaio 1994 il diritto alla perequazione automatica *ex* decreto legislativo n. 357/1990: vedi tra le altre le sentenze 13 febbraio 2007, n. 3098, 23 ottobre 2006, n. 22700, ed ancora le sentenze n. 22701/2006, 22829/2006, 23716/2006.

8. — La questione di legittimità costituzionale della citata disposizione di cui all'art. 1, comma 55, della legge n. 243/2004, sollevata dai controricorrenti non può dirsi «manifestamente» infondata. Essa, per vero, è stata superata nelle sentenze più recenti di questa Corte, peraltro con riferimento soltanto a una parte dei profili prospettati.

Nella sentenza n. 22701/2006 si affronta il problema della ammissibilità dell'interpretazione autentica anche quando sussista una giurisprudenza univoca, per inferirne che essa è ammissibile purché la lettura accolta rientri tra quelle possibili e sostenibili. Nello stesso senso la sentenza n. 3098/2007.

Questo Collegio non ritiene di discostarsi da tale valutazione, dando atto che nella giurisprudenza costituzionale è pacifica l'ammissibilità di una interpretazione autentica, anche quando l'interpretazione accolta dal legislatore ordinario si discosta dalla giurisprudenza univoca o maggioritaria, qualora essa sia una delle interpretazioni ragionevolmente sostenibili. Vedasi Corte costituzionale nn. 274/2006, 29/2006, 135/2006, 291/2003, 374/2002.

9. Non dubita parimenti il collegio della natura interpretativa della norma in questione, posto che la stessa usa una espressione («devono intendersi») equivalente all'espressione «devono interpretarsi». In questo senso si è pronunciata questa Corte con granitica giurisprudenza (v. le sentenze citate *supra sub 7*) e tale indirizzo va qui ribadito, oltre che per la persuasività degli argomenti che lo sorreggono, anche in ossequio al ruolo nomofilattico di questa Corte, sì che si deve escludere la possibilità di una diversa lettura della norma dianzi citata (che ne escluda il carattere interpretativo) sia pure in ossequio ad un'interpretazione «costituzionalmente orientata». Ciò fa sì che, in presenza dei dubbi di cui *infra* (v. n. 10) la Corte non può esimersi dall'investire il giudice delle leggi.

10. Il dubbio di costituzionalità qui sollevato riguarda la ragionevolezza del carattere retroattivo, discendente dalla natura interpretativa della disposizione, dell'art. 1, comma 55, della legge n. 243/2004.

Invero, posto che il divieto di retroattività della legge costituisce fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento (pur se non elevato a dignità costituzionale, salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 della Costituzione), la retroattività di una legge deve comunque trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non deve contrastare con altri valori o interessi costituzionalmente protetti (così pressoché testualmente Corte costituzionale n. 274/2006 cit.). Al riguardo è stato ritenuto che la «norma che deriva dalla legge d'interpretazione autentica non può ritenersi irragionevole ove si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto» (Corte costituzionale n. 274/2006 cit. e precedenti ivi richiamati). Circostanza, quest'ultima certamente ricorrente nella specie (v. ampiamente sul punto Cass. n. 22700/2006 cit.).

E tuttavia v'è da chiedersi se una siffatta circostanza valga sempre ed in ogni caso a sottrarre al sospetto d'irragionevolezza la legge interpretativa, anche quanto la concreta vicenda legislativa s'inserisca in un contesto connotato da peculiarità che relegano in secondo piano la circostanza di cui sopra, caratterizzandola non già come *ratio* o magari occasio legis ma piuttosto come mero supporto oggettivo di una finalità puramente asserita e in realtà evanescente se non propriamente inesistente.

V'è da chiedersi, insomma, se la fissazione con legge interpretativa di «una delle possibili letture del testo originario» escluda l'irragionevolezza della legge interpretativa sempre e in ogni caso oppure, non in sé e per sé ma piuttosto, solo in quanto normalmente si accompagna ad una «situazione d'incertezza del dato normativo che renda, essa, non “irragionevole” il ricorso alla “interpretazione autentica”» (come appunto sembrerebbe desumersi dalla ricordata pronuncia n. 274/2006 della Corte costituzionale).

Ad avviso di questa Corte, le più accreditate elaborazioni a proposito della categoria dell'«irragionevolezza» della legge, riassumibili nella proposizione autorevolmente formulata secondo cui l'irragionevolezza ricorre le quante volte sussista un'«evidente sproporzione tra i mezzi approntati ed il fine asseritamente perseguito», inducono a propendere per il secondo corno dell'alternativa sopra delineata. Ciò implica l'insufficienza, ai fini dell'esclusione del dubbio di ragionevolezza, del mero riscontro che il significato attribuito dalla legge interpretativa corrisponda ad una delle possibili letture del testo originario (riscontro al quale si sono arrestate la citata sentenza n. 22700/2006 di questa Corte e le altre che ad essa si sono conformate) e, per converso, sollecita un esame di tutte le peculiarità connotanti la vicenda legislativa in esame. Per la verità, la citata Cass. n. 22700/2006 sembra indirettamente sorreggere la ritenuta esclusione del dubbio di costituzionalità — formalmente affidata al semplice riscontro sopra ricordato — anche con l'affermazione che il legislatore del 2004 avrebbe comunque sopperito ad una «aporia del sistema» discendente dall'interpretazione offerta dalle sezioni unite di questa Corte nn. 9023 e 9024/2001. Ma siffatta pretesa «aporia», implicitamente esclusa dalle ora ricordate pronunce delle sezioni unite, non sembra essere stata la finalità del legislatore del 2004, almeno stando ai lavori preparatori ed alla testuale formulazione della disposizione, che espressamente si assegna la finalità di «estinguere il contenzioso giudiziario relativo ai trattamenti corrisposti ad alcune categorie di pensionati...» e tale finalità assume di perseguire «attraverso il pieno riconoscimento di un equo e omogeneo trattamento a tutti i pensionati iscritti ai vigenti regimi integrativi». È dunque con riferimento alla suindicata finalità che deve essere scrutinata la concreta vicenda legislativa in esame.

Va al riguardo ricordato come il congiunto normativo, sul quale è intervenuta la legge di interpretazione autentica, dati dal 1992 e come l'intervento legislativo che ad esso autoritativamente attribuisce un dato significato sia intervenuto dopo circa dodici anni. Inoltre, che la norma originaria riguarda i soggetti collocati in pensione entro il 31 dicembre 1990 e dunque una categoria fatalmente destinata a ridursi col trascorrere del tempo e, presumibilmente, assai meno numerosa nel 2004 di quanto non fosse nel 1990. Infine — ciò che maggiormente rileva — che la pluralità di sensi desumibili dal congiunto normativo del 1992 ha dato ben presto luogo ad un nutrito contenzioso giudiziario pervenuto, sin dalla seconda metà degli anni novanta, all'esame di questa Corte che su di esso si è pronunciata con pronunce contrastanti, fonte oggettiva di «incertezza» del diritto e di conseguente nuovo contenzioso. In questa situazione è intervenuta la ricordata pronuncia delle sezioni unite di questa Corte del 3 luglio 2001 che, nell'adempimento del compito proprio demandato alle ss. uu., ha composto i contrasti interpretativi esistenti assolvendo al ruolo di nomofilachia dalla Costituzione e dalle leggi assegnata alla Corte di cassazione. Alla pronuncia delle sezioni unite si sono prontamente conformate le successive pronunce di questa Corte (cfr. Cass. nn. 734/2002, 1498/2003, 6130/2004, 9432/2004, 11338/2004) e, a giudicare dal contenzioso pervenuto a questa Corte, le giurisdizioni di merito.

In questa concreta situazione, l'intervento legislativo di oltre tre anni successivo alla pronuncia delle sezioni unite ed al conseguente assestamento in senso passabilmente univoco della giurisprudenza, rischia non già di «estinguere il contenzioso giudiziario» ma di alimentarlo. Più precisamente, posto che a tre lustri circa e più di distanza dal pensionamento, deve ragionevolmente presumersi del tutto insignificante, se pur esistente, il numero dei pensionati che non abbiano ancora intrapreso azione giudiziaria, il contenzioso sul quale può incidere la legge interpretativa è quello ancora pendente nei vari gradi di giudizio, specie di merito, rispetto al quale la certezza giuridica raggiunta grazie alla pronuncia delle sezioni unite aveva offerto un parametro di assestamento e che, per effetto del mutamento del quadro giuridico, riceve nuovo impulso ed incentivo. Il costoso mezzo della legge interpretativa appare in tale luce non solo «sproporzionato» ai fini asseritamente perseguiti, ma addirittura controproducente rispetto ad essi. Ancor più: esso rischia di far dipendere l'assetto definitivo d'interessi tra le parti in conflitto da un fattore — la irragionevole durata della lite — di per sé contraria alla Costituzione (art. 111, secondo comma, Cost.): la particolare vicenda processuale sulla quale questa Corte è chiamata a pronunciarsi ne costituisce emblematica illustrazione, posto che trattasi di lite iniziata il 23 novembre 1995.

Ancora: l'intervento legislativo in questione introduce — senza ragione attesa l'inesistenza di un'incertezza del dato normativo — una disparità di trattamento tra quanti hanno ottenuto, nei tre anni che separano l'intervento legislativo dalla pronuncia delle sezioni unite, una sentenza definitiva e quanti hanno ancora una lite pendente. Infine, lo stesso ruolo nomofilattico della Corte ed il suo coinvolgimento della difficile costruzione della certezza del diritto sono sacrificati in assenza di plausibili ragioni, fornendo esca alle spinte, inevitabili in una società pluralistica e frammentata, a premere sul legislatore per piegarne la funzione, non all'imposizione di regole generali e astratte, ma ad un ruolo di giudice di quarta istanza, con ulteriore alimento ad un contenzioso giudiziario alimentato solo nella speranza di un intervento *ad hoc*.

11. — Altrettanti profili d'irragionevolezza della disposizione in esame, il dubbio sulla cui sussistenza non può dichiararsi manifestamente infondato e che impongono a questa Corte di rimettere alla Corte costituzionale la questione della rispondenza degli interessi tutelati dalla legge qui impugnata ai valori ricavabili dalla tavola costituzionale (segnatamente dagli articoli 3 in connessione con gli articoli 102 e 111) e/o ad un razionale bilanciamento di essi.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 55, della legge n. 243/2004, per violazione degli articoli 3, 102 e 111 della Costituzione. Sospende il processo in corso. Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite, al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti dei due Rami del Parlamento.*

Così deciso in Roma, in Camera di consiglio, addì 19 aprile 2007.

*Il Presidente:* SENESE

*Il consigliere estensore:* DI NUBILA

## N. 63

*Ordinanza del 12 ottobre 2007 emessa dalla Corte di cassazione  
nel procedimento civile promosso da San Paolo IMI S.p.A. contro Nuges Giuseppe ed altri*

**Lavoro e previdenza sociale - Trattamento pensionistico dei dipendenti di enti pubblici creditizi (in specie, Banco di Napoli) collocati a riposo anteriormente al 31 dicembre 1990 - Previsione del diritto alla perequazione del trattamento pensionistico derivante dalla clausola di aggancio alla retribuzione del pari grado in servizio - Spettanza del detto emolumento per il periodo compreso tra il 1° gennaio 1994 e la data della sua sospensione e successiva soppressione (rispettivamente, 26 luglio 1996 e 1° gennaio 1998) - Sopravvenienza di norma di interpretazione autentica tesa ad estendere, con efficacia retroattiva, alla citata categoria di pensionati il diverso istituto previsto dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 503 del 1992 - Ritenuta applicabilità nei giudizi pendenti della detta norma, secondo cui gli aumenti a titolo di perequazione automatica delle pensioni previdenziali ed assistenziali si applicano, con decorrenza dal 1994, sulla base del solo adeguamento al costo vita con cadenza annuale ed effetto dal primo novembre di ogni anno - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza sotto il triplice profilo del contrasto della censurata norma di interpretazione autentica con il fine dichiaratamente perseguito di estinguere il contenzioso giudiziario in materia, dell'irrazionale disparità di trattamento tra situazioni normativamente assimilabili e dell'ingiustificata compromissione del ruolo nomofilattico della Corte di Cassazione - Incidenza sulle prerogative costituzionalmente tutelate dell'ordine giudiziario - Asserita lesione dei principi costituzionali in tema di giusto processo.**

- Legge 23 agosto 2004, n. 243, art. 1, comma 55.
- Costituzione, artt. 3, 102 e 111.

## LA CORTE DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. R.G. 24925/05, proposto da San Paolo IMI S.p.A. (Avv. Tosi, De Luca Tamajo) ricorrente, contro Nuges Giuseppe, Pistillo Nicola e Sbanò Rosalia (Avv. Ferraro, Vacirca), intimati controricorrenti, avverso la sentenza del Tribunale di Napoli n. 3817/2004 in data 7 giugno 2004 depositata il 7 ottobre 2004;

Udita la relazione della causa fatta dal dott. Vincenzo Di Nubila all'udienza del 19 aprile 2007;

Udito per i resistenti l'avv. Ferraro;

Udite le richieste del Procuratore generale dott. Marcello Matera, il quale ha concluso per l'accoglimento del primo motivo del ricorso, assorbiti gli altri;

Rileva quanto segue.

1. — Con ricorso depositato in data 15 marzo 1994, gli attori, pensionati del Banco di Napoli, collocati a riposo anteriormente al 31 dicembre 1990, chiedevano di sentir dichiarare il loro diritto alla perequazione automatica delle rispettive pensioni secondo la disciplina dettata dal decreto legislativo n. 357/1990. Il pretore accoglieva parzialmente la domanda e dichiarava il diritto degli attori alla conservazione della perequazione automatica della pensione con decorrenza dal 1° gennaio 1994.

2. — Proponeva appello il Banco di Napoli, sostenendo che il sistema di aggancio delle pensioni alla dinamica salariale dei lavoratori in servizio era stato «ridisegnato» dal decreto legislativo n. 357/1990 e dalla legge n. 421/1992; indi era stato abolito con decreto-legge n. 497/1996 convertito con modificazioni nella legge n. 588/1996. Ai sensi della legge n. 449/1997, dal 1° gennaio 1998 era applicabile il regime generale di perequazione delle pensioni.

3. — Aderendo all'interpretazione fatta propria dalla Corte di cassazione a sezioni unite con le sentenze nn. 9023/2001 e 9024/2001, il tribunale accoglieva la domanda attrice limitatamente al periodo 1° gennaio 1994 - 26 luglio 1996.

4. — Tale sentenza è stata impugnata mediante ricorso per Cassazione dalla S.p.A. San Paolo Imi, deducendo tre motivi, il primo dei quali invoca l'applicazione, quale *ius superveniens* dell'art. 1, comma 55, della legge n. 243/2004. Resistono con controricorso gli attori, i quali hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 55, della legge n. 243/2004, che ha risolto in via di interpretazione autentica la questione, disponendo che le

norme sopra ricordate «devono intendersi nel senso» sostenuto dalla società ricorrente. La questione viene prospettata con riferimento agli articoli 2, 3, 4, 24, 25, 36, 38, 39, 40, 41, 47, 53, 101, 102, 103, 104, 108, 111, della Costituzione. Le parti hanno presentato memorie.

5. — Il carattere assorbente della censura sviluppata con il primo motivo impone alla Corte di esaminare preliminarmente i dubbi di legittimità costituzionale avanzati dai controricorrenti con riferimento alla norma di interpretazione autentica, della quale la S.p.A. San Paolo chiede l'applicazione nella presente causa. Ove infatti quei dubbi dovessero rivelarsi manifestamente infondati, la Corte dovrebbe fare applicazione alla presente lite del ricordato *ius superveniens* con conseguente accoglimento del ricorso, in conformità di quanto già ritenuto in precedenti pronunce (infra sub 7) rimanendo assorbiti i profili di censura sviluppati nel secondo e terzo motivo. Di qui la rilevanza della questione di costituzionalità.

6. — È noto che questa Corte a sezioni unite ha ritenuto (sentenze n. 9023 e 9024/2001) che il sistema di perequazione delle pensioni vigente per i lavoratori già pensionati al 31 dicembre 1990 sopravvivesse alla legge n. 421/1992 ed al decreto legislativo n. 503/1992, dato che le norme sopravvenute dovevano applicarsi ai lavoratori in servizio. La giurisprudenza si è uniformata al *dictum* delle sezioni unite e può considerarsi costante. In tale contesto è intervenuto il legislatore il quale con l'art. 4, comma 55, della legge n. 243/2004, ha disposto che «al fine di estinguere il contenzioso giudiziario relativo ai trattamenti corrisposti a talune categorie di pensionati già iscritti a regimi previdenziali sostitutivi, attraverso il pieno riconoscimento di un equo e omogeneo trattamento a tutti i pensionati iscritti ai vigenti regimi integrativi, l'art. 3, comma 1, lettera p), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e l'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, devono intendersi nel senso che la perequazione automatica delle pensioni prevista dall'art. 11 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, si applica al complessivo trattamento percepito dai pensionati di cui all'art. 3 del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 357. All'assicurazione generale obbligatoria fa esclusivamente carico la perequazione sul trattamento pensionistico di propria pertinenza».

7. — Ritenuta la natura interpretativa e quindi retroattiva della norma citata, la giurisprudenza successiva di questa Corte ha fatto applicazione dello *ius superveniens* alle liti aventi ad oggetto la pretesa dei pensionati dal Banco di Napoli di conservare anche dopo il 1° gennaio 1994 il diritto alla perequazione automatica ex decreto legislativo n. 357/1990: vedi tra le altre le sentenze 13 febbraio 2007 n. 3098, 23 ottobre 2006, n. 22700, ed ancora le sentenze n. 22701/2006, 22829/2006, 23716/2006.

8. — La questione di legittimità costituzionale della citata disposizione di cui all'art. 1, comma 55, della legge n. 243/2004 sollevata dai controricorrenti non può dirsi «manifestamente» infondata. Essa, per vero, è stata superata nelle sentenze più recenti di questa Corte, peraltro con riferimento soltanto a una parte dei profili prospettati.

Nella sentenza n. 22701/2006 si affronta il problema della ammissibilità dell'interpretazione autentica anche quando sussista una giurisprudenza univoca, per inferire che essa è ammissibile purché la lettura accolta rientri tra quelle possibili e sostenibili. Nello stesso senso la sentenza n. 3098/2007.

Questo Collegio non ritiene di discostarsi da tale valutazione, dando atto che nella giurisprudenza costituzionale è pacifica l'ammissibilità di una interpretazione autentica, anche quando l'interpretazione accolta dal legislatore ordinario si discosta dalla giurisprudenza univoca o maggioritaria, qualora essa sia una delle interpretazioni ragionevolmente sostenibili. Vedasi Corte costituzionale nn. 274/2006, 29/2006, 135/2006, 291/2003, 374/2002.

9. — Non dubita parimenti il collegio della natura interpretativa della norma in questione, posto che la stessa usa una espressione («devono intendersi») equivalente all'espressione «devono interpretarsi». In questo senso si è pronunciata questa Corte con granitica giurisprudenza (v. le sentenze citate *supra* sub 7) e tale indirizzo va qui ribadito, oltre che per la persuasività degli argomenti che lo sorreggono, anche in ossequio al ruolo nomofilattico di questa Corte, sì che si deve escludere la possibilità di una diversa lettura della norma dianzi citata (che ne escluda il carattere interpretativo) sia pure in ossequio ad un'interpretazione «costituzionalmente orientata». Ciò fa sì che, in presenza dei dubbi di cui *infra* (v. n. 10) la Corte non può esimersi dall'investire il Giudice delle leggi.

10. — Il dubbio di costituzionalità qui sollevato riguarda la ragionevolezza del carattere retroattivo, discendente dalla natura interpretativa della disposizione, dell'art. 1, comma 55, della legge n. 243/2004.

Invero, posto che il divieto di retroattività della legge costituisce fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento (pur se non elevato a dignità costituzionale, salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 della Costituzione), la retroattività di una legge deve comunque trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non deve contrastare con altri valori o interessi costituzionalmente protetti (così pressoché testualmente Corte costituzionale n. 274/2006 cit.). Al riguardo è stato ritenuto che «la norma che deriva dalla legge d'interpretazione autentica non può ritenersi irragionevole ove si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto» (Corte costituzionale n. 274/2006 cit. e precedenti ivi richiamati). Circostanza, quest'ultima, certamente ricorrente nella specie (v. ampiamente sul punto Cass. n. 22700/06 cit.).



E tuttavia v'è da chiedersi se una siffatta circostanza valga sempre ed in ogni caso a sottrarre al sospetto d'irragionevolezza la legge interpretativa, anche quanto la concreta vicenda legislativa s'inserisca in un contesto connotato da peculiarità che relegano in secondo piano la circostanza di cui sopra, caratterizzandola non già come *ratio* o magari *occasio legis* ma piuttosto come mero supporto oggettivo di una finalità puramente asserita e in realtà evanescente se non propriamente inesistente.

V'è da chiedersi, insomma, se la fissazione con legge interpretativa di «una delle possibili letture del testo originario» escluda l'irragionevolezza della legge interpretativa sempre e in ogni caso oppure, non in sé e per sé ma piuttosto, solo in quanto normalmente si accompagna ad una «situazione d'incertezza del dato normativo che renda, essa, non “irragionevole” il ricorso alla “interpretazione autentica” (come appunto sembrerebbe desumersi dalla ricordata pronuncia 274/2006 della Corte costituzionale).

Ad avviso di questa Corte, le più accreditate elaborazioni a proposito della categoria dell'«irragionevolezza» della legge, riassumibili nella proposizione autorevolmente formulata secondo cui l'irragionevolezza ricorre le quante volte sussista un'«evidente proporzione tra i mezzi approntati ed il fine asseritamente perseguito», inducono a propendere per il secondo corno dell'alternativa sopra delineata. Ciò implica l'insufficienza, ai fini dell'esclusione del dubbio di ragionevolezza, del mero riscontro che il significato attribuito dalla legge interpretativa corrisponda ad una delle possibili letture del testo originario (riscontro al quale si sono arrestate la citata sentenza n. 22700/2006 di questa Corte e le altre che ad essa si sono conformate) e, per converso, sollecita un esame di tutte le peculiarità connotanti la vicenda legislativa in esame. Per la verità, la citata Cass. n. 22700/2006 sembra indirettamente sorreggere la ritenuta esclusione del dubbio di costituzionalità — formalmente affidata al semplice riscontro sopra ricordato — anche con l'affermazione che il legislatore del 2004 avrebbe comunque sopperito ad una «aporia del sistema» discendente dall'interpretazione offerta dalle sezioni unite di questa Corte nn. 9023 e 9024/2001. Ma siffatta pretesa «aporia», implicitamente esclusa dalle ora ricordate pronunce delle sezioni unite, non sembra essere stata la finalità del legislatore del 2004, almeno stando ai lavori preparatori ed alla testuale formulazione della disposizione, che espressamente si assegna la finalità di «estinguere il contenzioso giudiziario relativo ai trattamenti corrisposti ad alcune categorie di pensionati...» e tale finalità assume di perseguire «attraverso il pieno riconoscimento di un equo e omogeneo trattamento a tutti i pensionati iscritti ai vigenti regimi integrativi». E' dunque con riferimento alla suindicata finalità che deve essere scrutinata la concreta vicenda legislativa in esame.

Va al riguardo ricordato come il congiunto normativo, sul quale è intervenuta la legge di interpretazione autentica, dati dal 1992 e come l'intervento legislativo che ad esso autoritativamente attribuisce un dato significato sia intervenuto dopo circa dodici anni. Inoltre, che la norma originaria riguarda i soggetti collocati in pensione entro il 31 dicembre 1990 e dunque una categoria fatalmente destinata a ridursi col trascorrere del tempo e, presumibilmente, assai meno numerosa nel 2004 di quanto non fosse nel 1990. Infine — ciò che maggiormente rileva — che la pluralità di sensi desumibili dal congiunto normativo del 1992 ha dato ben presto luogo ad un nutrito contenzioso giudiziario pervenuto, sin dalla seconda metà degli anni novanta, all'esame di questa Corte che su di esso si è pronunciata con pronunce contrastanti, fonte oggettiva di incertezza del diritto e di conseguente nuovo contenzioso. In questa situazione è intervenuta la ricordata pronuncia delle sezioni unite di questa Corte del 3 luglio 2001 che, nell'adempimento del compito proprio demandato alle ss. uu., ha composto i contrasti interpretativi esistenti assolvendo al ruolo di nomofilachia dalla Costituzione e dalle leggi assegnata alla Corte di cassazione. Alla pronuncia delle sezioni unite si sono prontamente conformate le successive pronunce di questa Corte (cfr. Cass. nn. 734/2002, 1498/2003, 6130/2004, 9432/2004, 11338/2004) e, a giudicare dal contenzioso pervenuto a questa Corte, le giurisdizioni di merito.

In questa concreta situazione, l'intervento legislativo di oltre tre anni successivo alla pronuncia delle sezioni unite ed al conseguente assestamento in senso passabilmente univoco della giurisprudenza, rischia non già di «estinguere il contenzioso giudiziario» ma di alimentarlo. Più precisamente, posto che a tre lustri circa e più di distanza dal pensionamento, deve ragionevolmente presumersi del tutto insignificante, se pur esistente, il numero dei pensionati che non abbiano ancora intrapreso azione giudiziaria, il contenzioso sul quale può incidere la legge interpretativa è quello ancora pendente nei vari gradi di giudizio, specie di merito, rispetto al quale la certezza giuridica raggiunta, grazie alla pronuncia delle sezioni unite aveva offerto un parametro di assestamento e che, per effetto del mutamento del quadro giuridico, riceve nuovo impulso ed incentivo. Il costoso mezzo della legge interpretativa appare in tale luce non solo «sproporzionato» ai fini asseritamente perseguiti, ma addirittura controproducente rispetto ad essi. Ancor più: esso rischia di far dipendere l'assetto definitivo d'interessi tra le parti in conflitto da un fattore — la irragionevole durata della lite — di per sé contraria alla Costituzione (art. 111, secondo comma, Cost.): la particolare vicenda processuale sulla quale questa Corte è chiamata a pronunciarsi ne costituisce emblematica illustrazione, posto che trattasi di lite iniziata il 15 marzo 1994.

Ancora: l'intervento legislativo in questione introduce — senza ragione attesa l'inesistenza di un'incertezza del dato normativo — una disparità di trattamento tra quanti hanno ottenuto, nei tre anni che separano l'intervento legislativo dalla pronuncia delle sezioni unite, una sentenza definitiva e quanti hanno ancora una lite pendente. Infine, lo stesso ruolo nomofilattico della Corte ed il suo coinvolgimento della difficile costruzione della «certezza del diritto» sono sacrificati in assenza di plausibili ragioni, fornendo esca alle spinte, inevitabili in una società pluralistica e frammentata, a premere sul legislatore per piegarne la funzione, non all'imposizione di regole generali e astratte, ma ad un ruolo di giudice di quarta istanza, con ulteriore alimento ad un contenzioso giudiziario alimentato solo nella speranza di un intervento *ad hoc*.

11. — Altrettanti profili d'irragionevolezza della disposizione in esame, il dubbio sulla cui sussistenza non può dichiararsi manifestamente infondato e che impongono a questa Corte di rimettere alla Corte costituzionale la questione della rispondenza degli interessi tutelati dalla legge qui impugnata ai valori ricavabili dalla tavola costituzionale (segnatamente dagli articoli 3 in connessione con gli articoli 102 e 111) e/o ad un razionale bilanciamento di essi.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 55, della legge n. 243/2004 per violazione degli articoli 3, 102 e 111 della Costituzione. Sospende il processo in corso. Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite, al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti dei due Rami del Parlamento.*

Così deciso in Roma, in Camera di consiglio, addì 19 aprile 2007.

*Il Presidente:* SENESE

*Il consigliere estensore:* DI NUBILA

08C0161

AUGUSTA IANNINI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2008-GUR-012) Roma, 2008 - 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      |
|-------|-------------------------------|-------------------------------|---------------------------|-------|---------|----------|
| 28100 | <b>NOVARA</b>                 | EDIZIONI PIROLA E MODULISTICA | Via Costa, 32/34          | 0321  | 626764  | 626764   |
| 90138 | <b>PALERMO</b>                | LA LIBRERIA DEL TRIBUNALE     | P.za V.E. Orlando, 44/45  | 091   | 6118225 | 552172   |
| 90138 | <b>PALERMO</b>                | LIBRERIA S.F. FLACCOVIO       | Piazza E. Orlando, 15/19  | 091   | 334323  | 6112750  |
| 90145 | <b>PALERMO</b>                | LA LIBRERIA COMMISSIONARIA    | Via S. Gregoriotti, 6     | 091   | 6859904 | 6859904  |
| 90133 | <b>PALERMO</b>                | LIBRERIA FORENSE              | Via Maqueda, 185          | 091   | 6168475 | 6177342  |
| 43100 | <b>PARMA</b>                  | LIBRERIA MAIOLI               | Via Farini, 34/D          | 0521  | 286226  | 284922   |
| 06087 | <b>PERUGIA</b>                | CALZETTI & MARIUCCI           | Via della Valtiera, 229   | 075   | 5997736 | 5990120  |
| 29100 | <b>PIACENZA</b>               | NUOVA TIPOGRAFIA DEL MAINO    | Via Quattro Novembre, 160 | 0523  | 452342  | 461203   |
| 59100 | <b>PRATO</b>                  | LIBRERIA CARTOLERIA GORI      | Via Ricasoli, 26          | 0574  | 22061   | 610353   |
| 00192 | <b>ROMA</b>                   | LIBRERIA DE MIRANDA           | Viale G. Cesare, 51/E/F/G | 06    | 3213303 | 3216695  |
| 00187 | <b>ROMA</b>                   | LIBRERIA GODEL                | Via Poli, 46              | 06    | 6798716 | 6790331  |
| 00187 | <b>ROMA</b>                   | STAMPERIA REALE DI ROMA       | Via Due Macelli, 12       | 06    | 6793268 | 69940034 |
| 63039 | <b>SAN BENEDETTO D/T (AP)</b> | LIBRERIA LA BIBLIOFILA        | Via Ugo Bassi, 38         | 0735  | 587513  | 576134   |
| 10122 | <b>TORINO</b>                 | LIBRERIA GIURIDICA            | Via S. Agostino, 8        | 011   | 4367076 | 4367076  |
| 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



# GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla *Gazzetta Ufficiale* - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2008**.

### CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € 58,00

### 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, concorsi, 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

### 5° 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 8 0 3 1 2 \*

€ 9,00