

GAZZETTA  **UFFICIALE**
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 19 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. 53. Sentenza 10 - 13 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Giudizio di opposizione all'esecuzione - Inappellabilità della sentenza pronunciata in primo grado - Previsione introdotta nel novellato art. 616 cod. proc. civ. dall'art. 14 della legge n. 52 del 2006 - Questione sollevata in sede di appello avverso sentenza emessa prima dell'entrata in vigore della novella - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e dei principi costituzionali relativi al giusto processo - Asserita lesione del diritto di difesa del debitore sottoposto a esecuzione - Motivazione implausibile sulla rilevanza - Inammissibilità della questione.

- Cod. proc. civ., art. 616, ultimo periodo, come sostituito dell'art. 14 della legge 24 febbraio 2006, n. 52.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, e 111, comma secondo.

Procedimento civile - Giudizio di opposizione all'esecuzione - Inappellabilità della sentenza pronunciata in primo grado - Previsione introdotta nel novellato art. 616 cod. proc. civ. dall'art. 14 della legge n. 52 del 2006 - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e dei principi costituzionali relativi al giusto processo - Asserita lesione del diritto di difesa del debitore sottoposto a esecuzione - Insufficiente descrizione della fattispecie, incompleta ricostruzione del quadro normativo e contraddittorietà tra motivazione e richiesta formulata alla Corte - Inammissibilità della questione.

- Cod. proc. civ., art. 616, ultimo periodo, come sostituito dell'art. 14 della legge 24 febbraio 2006, n. 52.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, e 111, comma secondo.....

Pag. 19

N. 54. Ordinanza 10 - 13 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool e reato di guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti - Prevista competenza, rispettivamente, del tribunale monocratico e del giudice di pace - Lamentata irrazionalità della disciplina, con ingiustificata disparità di trattamento, ed evocata violazione dell'art. 24 Cost. - Carezza di motivazione in relazione a tale parametro - Indeterminatezza del *petitum* - Manifesta inammissibilità della questione.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), artt. 186, comma 2, e 187, comma 7, come sostituiti dall'art. 5 del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool - Prevista competenza del tribunale monocratico - Conseguente preclusione dell'ammissione all'oblazione, consentita agli imputati del reato di guida sotto l'influenza di stupefacenti, di competenza del giudice di pace - Denunciata irragionevole disparità di trattamento - Assoluta carezza di descrizione della fattispecie - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.L. 27 giugno 2003, n. 151, (convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214) art. 5 (sostitutivo degli artt. 186, comma 2, e 187, comma 7, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285).
- Costituzione, art. 3.....

» 24

N. 55. Ordinanza 10 - 13 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sicurezza pubblica - Violazioni nella produzione, importazione, distribuzione e installazione di apparecchi da gioco, sanzionate penalmente - Intervenuta depenalizzazione - Inapplicabilità alle violazioni commesse anteriormente - Denunciata disparità di trattamento e irragionevole deroga al principio di retroattività della legge più favorevole al reo - Omessa descrizione della fattispecie oggetto dei giudizi *a quibus* - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 547.
- Costituzione, art. 3.

Sicurezza pubblica - Violazioni nella produzione, importazione, distribuzione e installazione di apparecchi da gioco, sanzionate penalmente - Intervenuta depenalizzazione - Inapplicabilità alle violazioni commesse anteriormente - Denunciata disparità di trattamento e irragionevole deroga al principio di retroattività della legge più favorevole al reo - Violazione del principio di conformità dell'ordinamento giuridico italiano alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute - Incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 547.
- Costituzione, artt. 3, 10, primo comma, e 25, comma secondo.

Pag. 27

N. 56. Ordinanza 10 - 13 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Decreti ingiuntivi e sentenze divenuti esecutivi dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 341 del 1999, nonché pignoramenti intrapresi in forza di titoli esecutivi e giudizi di ottemperanza relativi a crediti nei confronti della soppressa Azienda universitaria Policlinico Umberto I - Prevista inefficacia, con norma di interpretazione autentica, nei confronti della nuova azienda ospedaliera Policlinico Umberto I - Lamentata violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianza, del rispetto delle funzioni del potere giudiziario, nonché della difesa giurisdizionale dei diritti e degli interessi - Sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della norma censurata - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, art. 7-*quater*, commi 1 e 2, introdotto, in sede di conversione, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, 25, 97, 101, 102, 104 e 113, comma secondo.

» 30

N. 57. Ordinanza 10 - 13 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Fermo amministrativo dei veicoli - Giurisdizione sulle relative controversie - Devoluzione alle commissioni tributarie anziché al giudice ordinario dei ricorsi dei terzi oppositori che, rivendicando la proprietà del bene, non sono debitori esecutati - Denunciata irragionevolezza nonché violazione del diritto di difesa del terzo - Mancata sperimentazione della possibilità di pervenire ad una interpretazione conforme a Costituzione - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.L. 4 luglio 2006, n. 223, art. 35, comma 26-*quinqüies*, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

» 31

N. 58. Ordinanza 10 - 13 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanzioni amministrative - Sanzione applicata dal Prefetto per violazione al codice della strada - Omessa previsione di un termine, diverso da quello stabilito per la prescrizione delle sanzioni, per l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione - Lamentata violazione del diritto di difesa, dei principi di ragionevole durata del processo e di ragionevolezza - Carenza di motivazione sulla rilevanza della questione - Richiesta di esercizio di potere discrezionale riservato al legislatore e omessa formulazione di un *petitum* specifico - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 18.
- Costituzione, artt. 3, 24, e 111.....

Pag. 35

N. 59. Ordinanza 10 - 13 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione acquisitiva - Criteri di determinazione del risarcimento del danno - Equiparazione alla indennità dovuta in caso di espropriazione per pubblica utilità - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione nonché del diritto di difesa e del diritto di proprietà - Sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata - Introduzione nell'articolo censurato di una nuova disciplina differenziata del risarcimento del danno rispetto a quella dell'indennità di espropriazione (comma 7-bis) - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale anche della nuova disciplina - Necessità di un nuovo esame della rilevanza della questione nel giudizio *a quo* - Restituzione degli atti al giudice remittente.

- D.L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5-bis, comma 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, come sostituito dall'art. 1, comma 65, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.
- Costituzione, artt. 3, 24, 42, comma terzo, e 97, commi primo e secondo.....

» 37

N. 60. Ordinanza 10 - 13 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Obbligo per i conducenti di ciclomotori di indossare il casco protettivo - Esenzione per chi sia affetto da patologia che sarebbe aggravata dall'uso del casco - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di eguaglianza - Omessa descrizione delle fattispecie oggetto dei giudizi principali, con conseguente carenza di motivazione in ordine alla rilevanza delle questioni - Manifesta inammissibilità.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 171, comma 1-bis (comma aggiunto dall'art. 33 della legge 7 dicembre 1999, n. 472 e poi sostituito dall'art. 3, comma 11, del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214) e art. 172, comma 8, lettera e).
- Costituzione, art. 3.....

» 39

N. 61. Ordinanza 10 - 13 marzo 2008.

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

Radiotelevisione e servizi radioelettrici - Richiesta, con conseguente votazione nell'Assemblea degli azionisti RAI, della revoca di un consigliere di amministrazione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi nei confronti del Ministro e del Presidente del Consiglio dei ministri - Delibazione preliminare di ammissibilità - Sussistenza del requisito soggettivo limitatamente alla Commissione parlamentare ed al Presidente del Consiglio, quale organo competente a dichiarare, in via definitiva, la volontà dell'intero Governo - Esclusione della legittimazione del Ministro a esser parte del conflitto - Sussistenza del requisito oggettivo - Ammissibilità del ricorso nei confronti del Presidente del Consiglio - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Proposta di revoca del Ministro dell'economia e delle finanze 11 maggio 2007.
- Costituzione, art. 21; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.....

Pag. 41

N. 62. Sentenza 10 - 14 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Gestione dei rifiuti e tutela del suolo - Trasporti di rifiuti speciali che non eccedano i 30 chilogrammi o i 30 litri al giorno, effettuati dai produttori - Difetto del requisito della occasionalità e saltuarietà - Censura prospettata per la prima volta nella memoria depositata in prossimità dell'udienza - Inammissibilità.

– Legge della Provincia di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, art. 19, comma 3, lettera *b*).

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano in tema di gestione dei rifiuti e tutela del suolo - Ricorso del Governo - Sopravvenuta modificazione delle disposizioni censurate lasciandone sostanzialmente immutato il contenuto precettivo - Trasferimento delle questioni alle nuove norme.

– Legge della Provincia di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, art. 7, comma 1, lettera *b*), 19, comma 3, lettera *b*), e 20 comma 2; legge della Provincia di Bolzano 18 ottobre 2006, n. 11, art. 9, commi 1, 2 e 3.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Gestione dei rifiuti e tutela del suolo - Classificazione come «materia prima secondaria» dei rottami ferrosi e non ferrosi derivanti da operazioni di recupero rispondenti a determinate specifiche nazionali ed internazionali - Esenzione dalla normativa sui rifiuti a condizione che il detentore non se ne disfi, non abbia l'intenzione o non abbia l'obbligo di disfarsene - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa comunitaria - Carente motivazione delle censure - Inammissibilità della questione.

– Legge della Provincia di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, artt. 3, comma 1, lettera *w*), n. 1), e 5, comma 1, lettera *b*).

– Costituzione, art. 117, primo comma.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano in tema di gestione dei rifiuti e tutela del suolo - Ricorso del Governo - Eccepita inammissibilità per insufficiente individuazione dei parametri di giudizio e per carente motivazione - Reiezione.

– Legge della Provincia di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, artt. 7, comma 1, lettera *b*), 19, comma 3, lettera *b*), 20, comma 2, e 24, commi 1 e 2; legge della Provincia di Bolzano 18 ottobre 2006, n. 11, art. 9, commi 1, 2 e 3.

– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 9, n. 10.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Gestione dei rifiuti e tutela del suolo - Terre e rocce da scavo e residui della lavorazione della pietra non contaminati, destinati all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati - Esenzione dalla normativa sui rifiuti - Ricorso del Governo - Eccepita inammissibilità per carenza di interesse - Reiezione.

– Legge della Provincia di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, art. 7, comma 1, lettera *b*).

– Costituzione, art. 117, primo comma.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Gestione dei rifiuti e tutela del suolo - Trasporti di rifiuti speciali che non eccedano i 30 chilogrammi o i 30 litri al giorno, effettuati dai produttori - Esenzione dalla disciplina del formulario di identificazione dei rifiuti, senza distinguere tra rifiuti pericolosi e non pericolosi - Ricorso del Governo - Imputazione delle norme denunciate alla competenza legislativa provinciale in materia di igiene e sanità - Violazione dello *standard* di tutela uniforme in materia ambientale posto dallo Stato, che non consente la detta esenzione per i rifiuti pericolosi - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Provincia di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, art. 19, comma 3, lettera *b*).

– Statuto Regione Trentino-Alto Adige, artt. 9, n. 10, 4 e 5; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 193, comma 4.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Gestione dei rifiuti e tutela del suolo - Iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali - Possibilità che la Giunta preveda, in deroga alla disciplina statale, discipline semplificate o l'esenzione dall'obbligo di iscrizione - Ricorso del Governo - Imputazione delle norme denunciate alla competenza legislativa provinciale in materia di igiene e sanità - Violazione della competenza statale ad adottare, nell'osservanza della pertinente normativa comunitaria, norme e condizioni per l'esonero ovvero a prevedere procedure semplificate per l'iscrizione - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, art. 20, comma 2.
- Statuto Regione Trentino-Alto Adige, art. 9, n. 10; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 212, comma 5, anche nel testo modificato dall'art. 2, comma 30, del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Gestione dei rifiuti e tutela del suolo - Autorizzazione e messa in esercizio degli impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti - Esercizio provvisorio a seguito della semplice domanda in attesa dell'accertamento della regolarità dell'impianto e del rilascio dell'autorizzazione - Ricorso del Governo - Imputazione delle norme denunciate alla competenza legislativa provinciale in materia di igiene e sanità - Indebito intervento riduttivo sulla disciplina uniforme stabilita dal legislatore statale in conformità alle pertinenti direttive comunitarie - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, art. 24, commi 1 e 2.
- Statuto Regione Trentino-Alto Adige, art. 9; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 208, anche nel testo modificato dall'art. 2, comma 29-ter, del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Gestione dei rifiuti e tutela del suolo - Terre e rocce da scavo e residui della lavorazione della pietra non contaminati, destinati all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati - Esenzione dalla normativa sui rifiuti - Ricorso del Governo - sottrazione degli indicati residui alla nozione di rifiuto posta dalla pertinente direttiva comunitaria, costituente norma interposta - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, art. 7, comma 1, lettera b).
- Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 2006/12/CE, art. 1, comma 1, lettera a)...

Pag. 46

N. 63. Sentenza 10 - 14 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso delle Regioni Veneto e Lombardia - Impugnazione di numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1 - Trattazione delle sole questioni relative al comma 853 - Decisione sulle altre questioni riservata a separate pronunce.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 853.

Impresa - Norme della legge finanziaria 2007 - Fondo statale per il finanziamento di aiuti di Stato, consentiti dall'Unione europea, per imprese in difficoltà - Ricorso della Regione Lombardia - Ritenuta violazione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione e di ragionevolezza - Censure non ridondanti in lesione di competenze regionali - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 853.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Impresa - Norme della legge finanziaria 2007 - Fondo statale per il finanziamento di aiuti di Stato, consentiti dall'Unione europea, per imprese in difficoltà - Definizione, con delibera CIPE, delle priorità e delle modalità di utilizzo del fondo - Ricorso delle Regioni Veneto e Lombardia - Disciplina incidente su materie di competenza regionale, ma finalizzata al perseguimento di obiettivi di politica economica nazionale, esorbitanti dalla dimensione regionale - Conseguente attrazione in sussidiarietà allo Stato delle funzioni spettanti alle Regioni, a condizione del rispetto del principio di leale collaborazione - Mancata acquisizione dell'intesa con la Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano per l'esercizio dei poteri del CIPE - *Illegittimità costituzionale in parte qua.*

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 853.
- Costituzione, artt. 5, 117, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11. Pag. 55

N. 64. Sentenza 10 - 14 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giurisdizioni speciali - Giurisdizione dei giudici speciali tributari preesistenti alla Costituzione - Potere del legislatore di modificarne l'oggetto - Ammissibilità nei limiti in cui non «snaturi» la materia attribuita alle giurisdizioni speciali e assicurati la conformità a Costituzione delle medesime giurisdizioni.

- Costituzione, artt. 102, comma secondo e VI disposizione transitoria.

Giurisdizioni speciali - Giurisdizione del giudice tributario - Natura tributaria della controversia - Necessità.

- Costituzione, art. 102, comma secondo.

Entrate erariali - Criteri di qualificazione delle entrate come tributarie - Necessaria presenza, al di là del *nomen iuris* utilizzato dal legislatore, della doverosità della prestazione e del collegamento di questa alla pubblica spesa, con riferimento ad un presupposto economicamente rilevante.

Giurisdizioni speciali - Giurisdizione tributaria - Assoggettamento ad essa delle controversie relative ai canoni per l'occupazione di spazi ed aeree pubblici (COSAP) - Natura non tributaria di tale canone, in conformità alla giurisprudenza della Corte di Cassazione costituente diritto vivente - Conseguente creazione di un giudice speciale vietato dalla Costituzione - *Illegittimità costituzionale parziale* - Assorbimento dell'ulteriore profilo di censura.

- D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2, comma 2, secondo periodo, come modificato dall'art. 3-bis, comma 1, lettera b), del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, artt. 102, comma secondo, (25, primo comma)..... » 60

N. 65. Ordinanza 10 - 14 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Prescrizione - Atti interruttivi - Mancata inclusione dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento fra le parti del processo - Richiesta di pronuncia additiva *in malam partem* - Intervento precluso alla Corte - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. pen., art. 160, modificato dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3 e 111. » 65

N. 66. Ordinanza 10 - 14 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazione per pubblica utilità - Occupazioni appropriative intervenute anteriormente al 30 settembre 1996 - Criteri di liquidazione del danno in misura ridotta rispetto al valore venale degli immobili - Lamentata violazione dei principi del giusto processo e degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- D.L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5-bis, comma 7-bis, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, introdotto dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.
- Costituzione, artt. 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (firmata a Roma il 4 novembre 1950), art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione dei diritti dell'uomo, art. 1.

Pag. 67

N. 67. Ordinanza 10 - 14 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Dibattimento - Contestazione di un reato concorrente già desumibile dagli atti di indagine - Possibilità per l'imputato di chiedere il rito abbreviato - Omessa previsione - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento fra imputati nonché violazione del diritto di difesa e dei principi del giusto processo - Inadeguata motivazione circa la rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. pen., artt. 438, 516 e 517.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

» 69

N. 68. Ordinanza 10 - 14 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Rimessione del processo - Riproposizione di richiesta già dichiarata inammissibile o rigettata - Previsione della non sospensione del processo solo quando la richiesta non risulti fondata su elementi nuovi - Lamentato contrasto con i principi di ragionevolezza e della ragionevole durata del processo - Irrilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. pen., art. 47, comma 2, ultima parte, come sostituito dalla legge 7 novembre 2002, n. 248.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

» 72

N. 69. Ordinanza 10 - 14 marzo 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Dibattimento - Contestazione suppletiva del pubblico ministero di circostanze aggramanti già desumibili dagli atti delle indagini preliminari, in particolare della recidiva - Rimessione in termini dell'imputato per la richiesta di giudizio abbreviato o di applicazione della pena - Mancata previsione - Prospettata lesione del diritto di difesa e del principio del giusto processo, nonché lamentata ingiustificata disparità di trattamento tra imputati - Difetto di rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. pen., art. 517.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

» 74

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 13. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2008 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Ambiente - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Rifiuti - Nozione - Condizioni per le quali i materiali inerti da scavo non costituiscono rifiuti - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, contrasto con la normativa comunitaria, violazione del vincolo dell'osservanza del diritto comunitario, contrasto con il codice dell'ambiente che stabilisce standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente validi sull'intero territorio nazionale.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31, art. 14, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, art. 2, comma 1; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 186; direttiva 75/442/CE del 15 luglio 1975; direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Rifiuti - Gestione dei materiali inerti da scavo che non costituiscono rifiuti - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, contrasto con la normativa comunitaria, violazione del vincolo dell'osservanza del diritto comunitario, contrasto con il codice dell'ambiente che stabilisce standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente validi sull'intero territorio nazionale.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31, art. 14, comma 3.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, art. 2, comma 1; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 186; direttiva 75/442/CE del 15 luglio 1975; direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Rifiuti - Realizzazione ed esercizio delle aree di stoccaggio attrezzate dei materiali inerti da scavo - Esclusione delle procedure autorizzative di cui al codice dell'ambiente - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, contrasto con il codice dell'ambiente che stabilisce standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente validi sull'intero territorio nazionale.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31, art. 14, comma 6.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 186.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Rifiuti - Centri comunali di conferimento dei rifiuti urbani - Esclusione dell'autorizzazione e previsione che le operazioni di conferimento non sono considerate quali operazioni di recupero o di smaltimento - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, contrasto con la normativa comunitaria, violazione del vincolo dell'osservanza del diritto comunitario, contrasto con il codice dell'ambiente che stabilisce standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente validi sull'intero territorio nazionale.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31, art. 21.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, art. 2, comma 1; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Allegato B alla parte quarta, punto D15 e Allegato C alla parte quarta, punto R13; direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006, Allegato 2 A, punto D15 e Allegato 2 B, punto R13.....

- N. 14. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2008 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Basilicata - Sanatoria degli abusi edilizi di cui all'art. 32 del d.l. n. 269/2003 - Disciplina regionale per la richiesta del c.d. condono edilizio - Nuove modifiche comportanti la proroga di termini nonché l'ampliamento delle ipotesi degli interventi ammessi a sanatoria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, del principio della certezza del diritto, nonché dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento dell'Amministrazione.

- Legge della Regione Basilicata 18 dicembre 2007, n. 25.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Pag. 80

- N. 15. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2008 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Rifiuti - Definizione di «punto di raccolta» e «centro di trasferenza» in maniera non conforme alla normativa nazionale e comunitaria - Esclusione che si tratti di centri di stoccaggio e conseguente non necessità di autorizzazione - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, contrasto con la normativa comunitaria, violazione del vincolo dell'osservanza del diritto comunitario, contrasto con il codice dell'ambiente che stabilisce standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente validi sull'intero territorio nazionale.

- Legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45, art. 3, comma 1, lett. j) e lett. m).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 186, Allegato B alla parte quarta, punto D15 e Allegato C alla parte quarta, punto R13; direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006, Allegato 2 A, punto D15 e Allegato 2 B, punto R13.

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Rifiuti - Previste realizzazione di nuovi impianti di smaltimento e autorizzazione di impianti di deposito preliminare dei rifiuti attraverso l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti, in deroga alla pianificazione regionale - Contrasto con la normativa nazionale e comunitaria - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, contrasto con la normativa comunitaria, violazione del vincolo dell'osservanza del diritto comunitario, contrasto con il codice dell'ambiente che stabilisce standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente validi sull'intero territorio nazionale.

- Legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45, art. 52, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 191; direttiva 75/442/CE del 15 luglio 1975; direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006.

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Rifiuti - Attribuzione al Presidente della Giunta del potere di emanare atti straordinari, non solo nei casi previsti dalla legislazione nazionale ma anche al fine di individuare impianti di smaltimento esistenti, di localizzare nuovi siti per realizzare impianti di gestione dei rifiuti e di disporre la realizzazione diretta di interventi per lo smaltimento dei rifiuti in deroga, sostituzione o integrazione delle previsioni del piano di gestione dei rifiuti - Contrasto con la normativa nazionale e comunitaria - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, contrasto con la normativa comunitaria, violazione del vincolo dell'osservanza del diritto comunitario, contrasto con il codice dell'ambiente che stabilisce standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente validi sull'intero territorio nazionale.

- Legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45, art. 53, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 191; direttiva 75/442/CE del 15 luglio 1975; direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006.

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Rifiuti - Espropriazione e utilizzo delle aree bonificate ad opera dei soggetti affidatari delle attività di bonifica - Contrasto con il codice dell'ambiente che non contempla alcuna procedura di espropriazione - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale nelle materie della tutela dell'ambiente e dell'ordinamento civile, contrasto con il codice dell'ambiente che stabilisce standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente validi sull'intero territorio nazionale.

- Legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45, art. 55, commi 4 e 5.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. l) e lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 253.....

Pag. 82

- N. 3. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 21 febbraio 2008 (della Regione Calabria).

Responsabilità amministrativa e contabile - Regione Calabria - Delibere dell'Ufficio di Presidenza di acquisto di oggetti da destinare in omaggio ai consiglieri regionali in occasione delle festività natalizie - Citazione in giudizio davanti alla Sezione giurisdizionale della competente Corte dei conti dei componenti dell'Ufficio di Presidenza per sentirli condannare al risarcimento del danno - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Calabria - Denunciata lesione della sfera di autonomia del Consiglio regionale - Richiesta di dichiarazione che non spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria, citare in giudizio i componenti *pro tempore* dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Calabria in relazione a provvedimenti adottati nell'ambito della autonomia funzionale, organizzativa e contabile del Consiglio - Richiesta di annullamento dell'atto di citazione, emesso dalla stessa Procura, Vert. n. 2006/00168/GRS del 25 ottobre 2006, nei confronti dei componenti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio, Luigi Fedele, Domenico Rizza, Giuseppe Bova, Antonio Borrello, Francesco Piliaci, e notificato al Presidente della Giunta il 10 dicembre 2007.

- Atto di citazione della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria, vert. n. 2006/00168/GRS del 25 ottobre 2006.
- Costituzione, art. 122, comma quarto.

» 84

- N. 64. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria del 5 aprile 2007.

Previdenza - Pensione privilegiata ordinaria - Termine di decadenza quinquennale per la proposizione della domanda - Decorrenza del termine dalla data di cessazione dal servizio anziché dal momento della manifestazione della malattia - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'eguale trattamento di lavoratori dipendenti affetti da malattie a decorso normale e di quelli affetti da patologie a lunga latenza e della differente disciplina in tema di malattie professionali, di cui all'art. 112 del d.P.R. n. 1124/1965 - Incidenza sulla garanzia previdenziale.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 169.
- Costituzione, artt. 3 e 38, comma secondo.

» 87

N. 65. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 26 novembre 2007.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Riconduzione della normativa stessa «nel quadro delle competenze della Regione e dei comuni in materia di commercio» (rientranti nella legislazione residuale regionale ex art. 117, comma quarto, Costituzione), anziché alla materia delle comunicazioni (rientrante nella legislazione concorrente, ex art. 117, comma terzo, Costituzione), alla tutela della concorrenza (art. 117, comma secondo, lett. e), Costituzione) e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma secondo, lett. m), Costituzione) - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione dei centri di telefonia in sede fissa - Introduzione di un sistema generalizzato di autorizzazione comunale per l'esercizio dell'attività - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione, di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 4.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Applicabilità retroattiva - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 8, comma 1, lett. e), f), h) e i), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

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

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, artt. 9, commi 1, lett. c), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

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

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

N. 66. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 26 novembre 2007.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Riconduzione della normativa stessa «nel quadro delle competenze della Regione e dei comuni in materia di commercio» (rientranti nella legislazione residuale regionale ex art. 117, comma quarto, Costituzione), anziché alla materia delle comunicazioni (rientrante nella legislazione concorrente, ex art. 117, comma terzo, Costituzione), alla tutela della concorrenza (art. 117, comma secondo, lett. e), Costituzione) e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma secondo, lett. m), Costituzione) - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione dei centri di telefonia in sede fissa - Introduzione di un sistema generalizzato di autorizzazione comunale per l'esercizio dell'attività - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione, di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 4.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Applicabilità retroattiva - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, artt. 8, comma 1, lett. e), f), h) e i), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

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

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, artt. 9, commi 1, lett. c), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

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

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

N. 67. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 26 novembre 2007.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Riconduzione della normativa stessa «nel quadro delle competenze della Regione e dei comuni in materia di commercio» (rientranti nella legislazione residuale regionale ex art. 117, comma quarto, Costituzione), anziché alla materia delle comunicazioni (rientrante nella legislazione concorrente, ex art. 117, comma terzo, Costituzione), alla tutela della concorrenza (art. 117, comma secondo, lett. e), Costituzione) e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma secondo, lett. m), Costituzione) - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione dei centri di telefonia in sede fissa - Introduzione di un sistema generalizzato di autorizzazione comunale per l'esercizio dell'attività - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione, di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 4.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Applicabilità retroattiva - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, artt. 8, comma 1, lett. e), f), h) e i), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

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

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, artt. 9, commi 1, lett. c), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

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

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

- N. **68.** Ordinanza della Corte di cassazione del 29 ottobre 2007.
Processo penale - Appello - Modifiche normative recate dalla legge n. 46/2006 - Appello dell'imputato contro le sentenze di proscioglimento ex art. 88 cod. pen. (vizio totale di mente) - Preclusione - Asimmetria dei poteri tra imputato e parte pubblica a seguito delle sentenze nn. 26/2007 e 320/2007 della Corte costituzionale - Violazione del diritto di difesa e del principio di parità delle parti.
- Codice di procedura penale, art. 593, comma 1, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46.
 - Costituzione, artt. 24, comma secondo, e 111, comma secondo. Pag. 110
- N. **69.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce del 29 dicembre 2007.
Elezioni - Consigliere comunale - Decadenza dall'ufficio per mancata rimozione della causa di incompatibilità derivante dalla pendenza di lite innanzi al giudice civile od amministrativo tra l'interessato ed il comune - Devoluzione della tutela giurisdizionale avverso la delibera di decadenza al tribunale ordinario anziché al T.A.R. - Irragionevolezza e contrasto con i tradizionali criteri di ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo - Violazione dei principi di pari dignità della funzione giurisdizionale amministrativa e giudiziaria e di concentrazione ed effettività della tutela giurisdizionale.
- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 69, comma 5.
 - Costituzione, artt. 3, 24, 101, 103, 111 e 113.
- Elezioni - Consigliere comunale - Decadenza dall'ufficio per mancata rimozione della causa di incompatibilità derivante dalla pendenza di lite innanzi al giudice civile od amministrativo tra l'interessato ed il comune - Violazione del principio di uguaglianza per la sproporzione tra il fine ed il mezzo - Incidenza sul diritto di difesa - Violazione del diritto all'elettorato passivo.**
- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 63, comma 1, n. 4.
 - Costituzione, artt. 3, 24 e 51. » 114
- N. **70.** Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Roma dell'8 giugno 2007.
Imposte e tasse - Autoveicoli (tassa sugli) - Determinazione della tassa - Omessa previsione legislativa di un meccanismo atto a determinare la progressività in diminuzione dell'imposta in coerenza con l'asserita riduzione di valore del bene nel tempo - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di capacità contributiva e di progressività del sistema tributario - Asserita lesione dei principi costituzionali in materia di proprietà privata.
- Decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1953, n. 39, artt. 2, 3, 5, e tariffa A allegata; d.m. 27 dicembre 1997, art. 1.
 - Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, e 53, comma secondo. » 124
- N. **71.** Ordinanza della Commissione tributaria di Genova dell'8 maggio 2007.
Imposte e tasse - Tassa automobilistica regionale - Norme della Regione Liguria - Recupero delle tasse automobilistiche dovute per l'anno 1999 - Proroga di un anno, al 31 dicembre 2003, del termine triennale stabilito dalla legge statale - Denunciata lesione della competenza statale esclusiva a legiferare in materia di tributi erariali.
- Legge della Regione Liguria 7 maggio 2002, n. 20, art. 10.
 - Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e)..... » 128

N. 72. Ordinanza del G.i.p. del Tribunale di Forlì del 22 novembre 2007.

Processo penale - Chiusura delle indagini preliminari - Obbligo per il pubblico ministero, al termine delle indagini, di formulare richiesta di archiviazione quando la Corte di cassazione si sia pronunciata in ordine alla insussistenza dei gravi indizi di colpevolezza, ai sensi dell'art. 273 cod. proc. pen., e non siano stati acquisiti, successivamente, ulteriori elementi a carico della persona sottoposta a indagini - Violazione del principio di ragionevolezza, del principio della ragionevole durata del processo e del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.

- Codice di procedura penale, art. 405, comma 1-*bis*, aggiunto dall'art. 3 della legge 20 febbraio 2006, n. 46.
- Costituzione, artt. 3, 111, comma secondo, e 112.

Pag. 129

N. 73. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Milano del 22 ottobre 2007.

Contenzioso tributario - Giudizio di ottemperanza agli obblighi derivanti dalla sentenza della commissione tributaria passata in giudicato - Ricorso proposto, in pendenza del termine per appellare, da contribuente vittorioso in primo grado, a seguito dell'infruttuosa messa in mora dell'amministrazione finanziaria condannata con sentenza non ancora passata in giudicato a rimborsare un'imposta già riscossa - Omessa previsione dell'esperibilità del giudizio di ottemperanza per ottenere l'esecuzione, anche in pendenza di appello o di termine per proporre appello, della pronuncia di primo grado favorevole al contribuente - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento tra le parti del processo tributario - Incidenza sull'inviolabile diritto all'effettività della tutela giurisdizionale - Contrasto con le prescrizioni della legge di delega per la revisione del contenzioso tributario.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 70.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 76.

» 132

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 53

Sentenza 10 - 13 marzo 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Giudizio di opposizione all'esecuzione - Inappellabilità della sentenza pronunciata in primo grado - Previsione introdotta nel novellato art. 616 cod. proc. civ. dall'art. 14 della legge n. 52 del 2006 - Questione sollevata in sede di appello avverso sentenza emessa prima dell'entrata in vigore della novella - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e dei principi costituzionali relativi al giusto processo - Asserita lesione del diritto di difesa del debitore sottoposto a esecuzione - Motivazione implausibile sulla rilevanza - Inammissibilità della questione.

- Cod. proc. civ., art. 616, ultimo periodo, come sostituito dell'art. 14 della legge 24 febbraio 2006, n. 52.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, e 111, comma secondo.

Procedimento civile - Giudizio di opposizione all'esecuzione - Inappellabilità della sentenza pronunciata in primo grado - Previsione introdotta nel novellato art. 616 cod. proc. civ. dall'art. 14 della legge n. 52 del 2006 - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e dei principi costituzionali relativi al giusto processo - Asserita lesione del diritto di difesa del debitore sottoposto a esecuzione - Insufficiente descrizione della fattispecie, incompleta ricostruzione del quadro normativo e contraddittorietà tra motivazione e richiesta formulata alla Corte - Inammissibilità della questione.

- Cod. proc. civ., art. 616, ultimo periodo, come sostituito dell'art. 14 della legge 24 febbraio 2006, n. 52.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, e 111, comma secondo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 616, ultimo periodo, del codice di procedura civile, come sostituito dall'art. 14 della legge 24 febbraio 2006, n. 52 (Riforma delle esecuzioni mobiliari), promossi dalla Corte d'appello di Salerno, nei procedimenti civili vertenti tra R. S. e la Banca della Campania e tra G. S. e E. I., con ordinanze del 18 ottobre 2006 e del 25 gennaio 2007 rispettivamente iscritte ai nn. 512 e 610 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27 e n. 36, 1ª 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 Francesco Amirante.

Ritenuto in fatto

1. — La Corte d'appello di Salerno, nel corso di un giudizio di appello (introdotto con atto notificato il 30 maggio 2006) avverso una sentenza resa su un'opposizione all'esecuzione (pubblicata il 30 maggio 2005), ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24 e 111, secondo comma, della Costituzione, dell'art. 616, ultimo periodo, del codice di procedura civile (r. o. n. 512 del 2007), come sostituito dall'art. 14 della legge 24 febbraio 2006, n. 52 (Riforma delle esecuzioni mobiliari).

La norma è censurata nella parte in cui, a seguito della citata novella (entrata in vigore il 1º marzo 2006), ha soppresso l'appellabilità della sentenza che definisce l'opposizione all'esecuzione.

Quanto alla rilevanza, il remittente afferma l'applicabilità di tale norma nel giudizio *a quo* (con conseguente inammissibilità dell'appello) sulla base di una ricognizione dei principi generali del processo, in difetto di una normativa transitoria (quale invece è stata dettata per i precedenti interventi legislativi di cui alle leggi 14 maggio 2005, n. 80, e 28 dicembre 2005, n. 263). In particolare, la Corte d'appello fa applicazione della regola *tempus regit actum*, rilevandone il carattere talmente generale da essere derogabile soltanto per le questioni di giurisdizione e di competenza ai sensi dell'art. 5 del codice di rito civile, con la conseguenza della assoluta eccezionalità della cosiddetta *perpetuatio iurisdictionis* e dell'impossibilità di una applicazione analogica della normativa che la prevede. Secondo il giudice *a quo*, va escluso che una sentenza emessa prima dell'entrata in vigore della norma (nel caso di specie, il nuovo testo dell'art. 616 cod. proc. civ.) che ne sopprime la appellabilità abbia come effetto il mantenimento del regime delle sue impugnazioni.

Un giudizio di appello ha, secondo il remittente, quale suo presupposto processuale specifico, la vigenza di una norma che l'appello stesso consenta: ne consegue che è al momento in cui l'appello è proposto che va verificato se esso sia previsto e, quindi, ammissibile.

Nella specie, l'appello, proposto con atto di citazione notificato il 30 maggio 2006, andrebbe dichiarato inammissibile per l'immediata applicabilità della norma denunciata, ma proprio una tale interpretazione di quest'ultima rende, a parere della Corte remittente, immediatamente rilevante la questione di legittimità costituzionale sollevata.

Nel merito, poi, il giudice *a quo* osserva che, con la soppressione di un grado di giudizio di merito e l'equiparazione delle opposizioni all'esecuzione a quelle agli atti esecutivi, nonostante l'ontologica diversità dei presupposti e degli oggetti delle prime rispetto alle seconde, risulta sensibilmente limitata la tutela del debitore.

Pur premettendo che la questione non è posta in riferimento alla pretesa di un doppio grado di giurisdizione di merito (principio non assistito da copertura costituzionale), «ma in relazione al rapporto tra la soppressione di un grado di merito con il complessivo contesto normativo del processo esecutivo riformato», il remittente osserva che, con l'inclusione tra i titoli esecutivi stragiudiziali delle scritture private autenticate (suscettibili di essere poste in esecuzione con la loro mera trascrizione nel testo del precetto) e con la conseguente agevolazione dell'avvio della procedura esecutiva a favore del titolare del credito anche prima ed a prescindere da un controllo giurisdizionale sul contenuto del titolo, vengono a ridursi le possibilità, per il debitore, di contestare il merito del rapporto (che potrebbe non essere mai stato in precedenza sottoposto al vaglio del giudice, come invece accade normalmente nell'ipotesi di un titolo esecutivo giudiziale), in quanto limitate ad un solo grado, potendo semmai egli dolersi per esclusivi motivi di legittimità dell'unica pronuncia di merito che potrà conseguire sul punto.

Peraltro, rileva il remittente, il principio della non costituzionalizzazione del doppio grado risulta «talvolta temperato», per escludere i sospetti di non conformità con i principi degli artt. 3 e 24 Cost., dalla necessità del riscontro di ulteriori elementi, come la correlazione con la scarsa consistenza economica della controversia e con la sua decisione secondo equità. Solo in tal modo l'inappellabilità non si espone a sospetti di violazione delle invocate norme costituzionali, tenendo conto che il parametro del valore rende giustificata e ragionevole l'opzione di accelerare il procedimento (negando il rimedio dell'appello), sulla scorta di un apprezzamento di prevalenza dell'interesse (individuale e generale) ad una sollecita definizione della causa e che, inoltre, la tutela del diritto di difesa va coordinata con l'esigenza, di pari livello costituzionale, di disciplinare i modi ed i limiti del suo esercizio in concreto, al fine di assicurare la conclusione della lite entro un congruo termine.

Del resto questa Corte, in relazione al regime di impugnabilità delle sentenze di opposizione allo stato passivo fallimentare, ha, in passato, ritenuto possibile un sindacato sulla razionalità dell'ambito dell'appellabilità in riferimento all'art. 3 Cost., dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 99, ultimo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui sanciva l'inappellabilità delle sentenze rese su crediti di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatorie, contemplati negli artt. 409 e 442 cod. proc. civ. (sentenza n. 69 del 1982). La Corte remittente individua significative analogie tra il *decisum* di tale sentenza ed il tema della soppressione dell'appello in argomento, contestando anzitutto che la possibile *ratio* dell'intervento risieda nel recupero di snellezza, velocità ed efficienza del

processo esecutivo. Al riguardo, si ricorda che, con l'opposizione all'esecuzione, il debitore può soltanto: a) quando si tratta di titolo esecutivo giudiziale, fare valere fatti impeditivi o modificativi o estintivi del diritto azionato, che siano successivi alla formazione del titolo esecutivo (o alla conclusione del processo in cui esso si è formato e avrebbe potuto essere modificato), ma non anche quei fatti che, in quanto verificatisi in epoca precedente, avrebbero potuto essere dedotti nel giudizio di cognizione preordinato alla costituzione del titolo giudiziale; b) quando si tratta di titolo esecutivo stragiudiziale, contestare per la prima volta i fatti costitutivi del diritto consacrato nel titolo o dedurre fatti impeditivi o modificativi o estintivi, proprio perché — trattandosi di titolo formatosi al di fuori di un processo — in precedenza potrebbe non essersi mai data l'occasione di dedurre in giudizio gli uni o gli altri.

Pertanto la sussistenza, in favore del creditore, del titolo esecutivo non garantisce affatto il debitore per i casi in cui egli debba fare valere queste particolari situazioni, ancora più delicate in quanto l'aggressione al suo patrimonio, dopo la notifica del precetto, è prossima, quando non già iniziata con il pignoramento. Il semplice possesso del titolo esecutivo, reso oltretutto sensibilmente più semplice dagli interventi riformatori degli anni più recenti, non rende la posizione del debitore più garantita, proprio quando egli avrebbe bisogno di una tutela cognitiva piena avente ad oggetto diritti.

E poiché il debitore può esercitare, prima dell'opposizione di cui all'art. 615 cod. proc. civ., un'ordinaria azione di cognizione, strutturata nei due gradi di merito e in quello successivo di legittimità, volta all'accertamento dell'estinzione del diritto del creditore in caso di titolo giudiziale e per fatti ad esso successivi (ovvero alla contestazione del diritto stesso in caso di titoli stragiudiziali), al remittente non pare giustificato il diverso trattamento che alle ragioni del debitore deriva con «il dimezzamento» dei gradi di cognizione di merito riservato alle opposizioni all'esecuzione.

D'altra parte, non potrebbe mai configurarsi un onere del debitore di «precipitarsi» ad avviare un'ordinaria azione di accertamento negativo, ogniqualvolta abbia sentore della possibilità di una esecuzione in suo danno, per dedurre fatti modificativi, estintivi o impeditivi del diritto del creditore (ma successivi al titolo ed al processo in cui il titolo si è formato, se giudiziale) ovvero per gli stessi fatti senza limiti (se il titolo è stragiudiziale): si tratterebbe, infatti, di imporre al debitore medesimo un gravoso onere di prevenzione giudiziale delle avverse iniziative.

La Corte d'appello, tuttavia, parifica le due descritte situazioni e rileva un trattamento ingiustificatamente differenziato per fattispecie sostanzialmente identiche, con evidente violazione del canone dell'uguaglianza.

Il richiamo all'esigenza di celerità sarebbe, in conclusione, inconferente, essendo questa garantita da un compiuto sistema di strumenti interinali o cautelari in senso lato — del tutto idoneo ad assicurare le ragioni delle parti — strutturati anche su di un sistema di impugnazioni e di anticipazione del finale effetto della cancellazione del vincolo imposto con il pignoramento, di cui alla nuova formulazione dell'art. 624 cod. proc. civ.

Il principio di eguaglianza (appena) evocato sarebbe, altresì, violato sotto il profilo dell'incongrua equiparazione delle opposizioni all'esecuzione a quelle agli atti esecutivi, in quanto le prime hanno ad oggetto diritti soggettivi, mentre le seconde riguardano irregolarità formali di atti della procedura e difficilmente possono riverberare effetti sul diritto posto a base dell'esecuzione. La sottoposizione delle due categorie di azioni di cognizione, ontologicamente diverse, al medesimo regime processuale appare al remittente incongrua e non rispettosa del canone richiamato, che impone il trattamento differenziato di fattispecie diverse.

Quanto, infine, ai profili di contrasto con gli artt. 24 e 111, secondo comma, Cost., la norma denunciata comporterebbe la compressione del diritto del debitore alla piena ed effettiva tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive in un processo equo e giusto, ancorché «a suo danno» sia aumentata l'efficienza del processo esecutivo e le ipotesi di aggressione del suo patrimonio in forza di titoli esecutivi non giudiziali e, quindi, senza un preventivo controllo da parte del giudice: e ciò, nonostante la semplice presenza del titolo esecutivo.

2. — La medesima Corte d'appello ha sollevato identica questione, in riferimento agli stessi parametri, con ordinanza emessa il 25 gennaio 2007 (r. o. n. 610 del 2007), nel corso di un giudizio di appello, introdotto con atto notificato il 18 luglio 2006, avverso una sentenza — pubblicata il 28 aprile 2006 — resa a conclusione di un giudizio di opposizione all'esecuzione, intrapreso per contestare la pignorabilità del bene staggito e, comunque, «la persistenza del diritto ad agire *in executivis* per intervenuta transazione», con ricorso ai sensi dell'art. 615 cod. proc. civ. depositato in data 8 novembre 1999. In proposito, il remittente — che svolge poi, nel merito, argomentazioni del tutto analoghe alle precedenti — esclude che una sentenza emanata dopo l'entrata in vigore della norma che ne sopprime l'appellabilità possa conservare il regime delle impugnazioni vigente al momento della proposizione del giudizio in primo grado.

3. — È intervenuto, in riferimento al giudizio introdotto da quest'ultima ordinanza, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la non fondatezza della questione.

In particolare, l'Avvocatura ritiene inconferente il richiamo della sentenza n. 69 del 1982 di questa Corte che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 99 della legge fallimentare — nel testo anteriore alla riforma del 2006 — nella parte in cui sanciva l'inappellabilità delle sentenze rese in sede di opposizione allo stato passivo su crediti

di lavoro, previdenziali e assistenziali. In tale occasione non sarebbe stata ritenuta irrazionale tout court la norma che limitava l'impugnabilità delle sentenze rese ai sensi dell'art. 99 della legge fallimentare (per disparità di trattamento tra creditori di soggetti falliti e creditori di soggetti *in bonis*), bensì dichiarata incostituzionale la norma nella parte in cui — secondo il diritto vivente — estendeva l'inappellabilità, originariamente prevista per le sentenze rese in controversie non eccedenti la competenza per valore del pretore, alle sentenze rese in controversie aventi ad oggetto crediti di lavoro, previdenziali e assistenziali (attratte nella competenza per materia del pretore in base alla legge 11 agosto 1973, n. 533).

Ora, la differente posizione in cui si trova il debitore prima e dopo la notificazione del precetto (possibilità, nel primo caso, di promuovere un'ordinaria azione di accertamento negativo del credito, soggetta al doppio grado di giurisdizione di merito; possibilità, nel secondo caso, di promuovere il giudizio di opposizione all'esecuzione di cui all'art. 615 cod. proc. civ., che si conclude con sentenza non impugnabile) non può ritenersi irragionevole, trovando la sua giustificazione nella esigenza di definire rapidamente le questioni relative alla validità ed efficacia del titolo esecutivo, che permea l'attuale disciplina del processo di esecuzione a seguito delle modifiche introdotte con le riforme degli anni 2005 e 2006.

Esigenza, questa, che consente di escludere che l'equiparazione, quanto al regime di impugnazione, delle sentenze rese nel giudizio di opposizione all'esecuzione e di quelle rese nel giudizio di opposizione agli atti esecutivi sia priva di una sua razionalità perché non tiene conto della diversa natura degli interessi coinvolti.

Va infine escluso, secondo l'Avvocatura dello Stato, che l'inappellabilità della sentenza resa ai sensi dell'art. 616 cod. proc. civ. si ponga in contrasto con gli artt. 24 e 111, secondo comma, Cost., in quanto l'attuazione dei principi di effettività della tutela giurisdizionale e del giusto processo non impongono affatto la previsione del doppio grado di merito.

Considerato in diritto

1. — Con due ordinanze la Corte di appello di Salerno ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24 e 111, secondo comma, della Costituzione, «dell'ultimo periodo dell'art. 616 del codice di procedura civile, come sostituito dall'art. 14 della legge 24 febbraio 2006, n. 52», disposizione vigente dal 1° marzo 2006, la quale stabilisce che il giudizio di cognizione introdotto dall'opposizione all'esecuzione è deciso con sentenza non impugnabile.

La remittente, con la prima ordinanza (r. o. n. 512 del 2007), riferisce che il giudizio di appello di cui è investita concerne una sentenza emessa prima dell'entrata in vigore della disposizione suddetta, ma fa osservare come, in difetto di una disciplina transitoria, il regime della non impugnabilità, e quindi della sola assoggettabilità della sentenza al ricorso per cassazione di cui all'art. 111, settimo comma, Cost., si debba applicare anche ai giudizi di appello pendenti relativi ad una sentenza venuta ad esistenza prima dell'entrata in vigore dell'innovazione legislativa.

Con la seconda ordinanza (r. o. n. 610 del 2007) — emessa in un giudizio avente ad oggetto una sentenza concernente l'opposizione all'esecuzione spiegata per contestare sia il diritto di procedere *in executivis* sia la pignorabilità dei beni oggetto dell'esecuzione stessa — la Corte remittente espone che la sentenza impugnata è successiva all'entrata in vigore della disposizione sostitutiva, nei sensi suindicati, dell'art. 616 cod. proc. civ.

Tutto ciò in punto di rilevanza della questione.

2. — Riguardo alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* premette che non intende mettere in discussione il consolidato orientamento secondo il quale lo svolgimento dei giudizi attraverso due gradi di merito non è principio costituzionalizzato, ma sostiene che la disciplina del processo, pur tenendo conto dei larghi margini di apprezzamento di cui gode il legislatore, deve corrispondere ai canoni della non irragionevolezza, della parità di trattamento per situazioni identiche e della non omologazione di fattispecie diverse. A tal proposito, la Corte d'appello invoca il precedente costituito dalla sentenza di questa Corte n. 69 del 1982, dichiarativa della illegittimità della disposizione che sottraeva all'appello le sentenze emesse in sede di opposizione al passivo fallimentare aventi ad oggetto crediti di lavoro, previdenziali o assistenziali.

Sotto tali profili il giudice *a quo* ritiene irragionevole stabilire la non appellabilità di sentenze emesse in giudizi di opposizione all'esecuzione quando la categoria dei titoli esecutivi si è, da ultimo, ampliata fino ad includere numerose ipotesi di titoli stragiudiziali, in precedenza non assoggettati a verifica da parte di un giudice. La remittente ritiene, altresì, contrastante con il principio di eguaglianza l'aver sottratto all'appello le suddette sentenze sulle opposizioni all'esecuzione, mentre sono appellabili quelle emesse in giudizi di accertamento negativo del credito promossi dal debi-

tore prima di essere assoggettato ad esecuzione, pur trattandosi in entrambi i casi di pronunce suscettibili di giudicato sulla esistenza del rapporto.

Inoltre, la remittente denuncia, quale ulteriore violazione dell'art. 3 Cost., l'equiparazione, quanto al regime delle impugnazioni, delle opposizioni all'esecuzione a quelle agli atti esecutivi: le prime concernenti l'accertamento del rapporto, le altre mere irregolarità del procedimento esecutivo.

Le ordinanze di remissione sostengono, infine, che la previsione della sola ricorribilità per cassazione delle sentenze di cui si tratta impedirebbe la piena realizzazione del diritto di difesa e contrasterebbe con i principi del giusto processo.

3. — In via preliminare deve essere disposta la riunione dei due giudizi, aventi ad oggetto la medesima disposizione di legge, censurata per motivi identici.

Si rileva, anzitutto, l'inammissibilità della questione proposta con l'ordinanza n. 512 del 2006, per implausibilità della motivazione sulla rilevanza.

Infatti, contrariamente a quanto assume la remittente, in caso di successione di leggi e in mancanza di una disciplina transitoria, il regime di impugnabilità dei provvedimenti giurisdizionali va desunto dalla normativa vigente quando essi sono venuti a giuridica esistenza (come osservato dalla giurisprudenza di legittimità: Cass., 12 maggio 2000, n. 6099, e 20 settembre 2006, n. 20414). E, nel caso in esame, la sentenza oggetto dell'appello era stata depositata ben prima dell'entrata in vigore della disposizione che prevede la non impugnabilità delle sentenze emesse in giudizi di opposizione all'esecuzione.

4. — Per differenti ragioni, anche la questione sollevata con l'ordinanza n. 610 del 2007 dalla stessa Corte di appello di Salerno non è ammissibile. La suddetta ordinanza, infatti, non ha i requisiti necessari per dare ingresso ad un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, in quanto presenta carenze nella esposizione dei fatti, contiene affermazioni non motivate nella ricostruzione del quadro normativo ed incorre in contraddizioni tra motivazione e richiesta di una sentenza di illegittimità costituzionale integralmente ablativa della disposizione impugnata.

La remittente censura, anzitutto, la disposizione in argomento accusandola di trascurare la circostanza che — per le innovazioni intervenute negli ultimi anni, innovazioni che la Corte di Salerno non precisa — è aumentato il numero di atti non giurisdizionali aventi efficacia di titolo esecutivo, senza però indicare se, nel giudizio pendente dinanzi a sé, l'esecuzione cui il debitore si oppone si fonda su un titolo giudiziale o extragiudiziale.

In secondo luogo, al fine di affermarne la totale equiparazione, riguardo all'oggetto, a un giudizio di accertamento negativo del credito fatto valere, la remittente implicitamente sostiene che il giudizio di opposizione all'esecuzione ha sempre ad oggetto l'accertamento dell'esistenza del rapporto ed è idoneo ad acquistare efficacia di giudicato su tale accertamento. Tale tesi, in mancanza di riferimenti a un orientamento giurisprudenziale univoco e consolidato (cosiddetto diritto vivente), avrebbe richiesto una congrua ancorché succinta motivazione, tanto più che dall'esposizione in fatto risulta che l'opposizione all'esecuzione nel processo *a quo* si fonda sull'impignorabilità dei beni assoggettati ad esecuzione, nonché sulla persistenza del diritto ad agire *in executivis* per intervenuta transazione.

Ora, l'identificazione, in linea di principio, dell'oggetto del giudizio di opposizione all'esecuzione — e cioè lo stabilire se esso sia sempre l'accertamento dell'esistenza del rapporto di credito oppure sia limitato al riscontro della sussistenza dei requisiti dell'azione esecutiva, alternativa non priva di conseguenze sull'ampiezza del giudicato che potrà formarsi — costituisce un nodo problematico sul quale la Corte remittente avrebbe dovuto argomentare.

Le considerazioni svolte consentono di rilevare, in primo luogo, che le censure appaiono motivate non congruamente, in quanto il giudizio di opposizione all'esecuzione può concernere anche ipotesi in cui questa si fonda su titoli giudiziali, e addirittura su sentenza passata in giudicato, titoli riguardo ai quali non si ravvisano le addotte cause di irragionevolezza dell'inappellabilità della sentenza che decide sulla opposizione all'esecuzione. A tal proposito il giudice *a quo*, pur argomentando sulle evenienze soltanto di alcune ipotesi di opposizione all'esecuzione, sollecita la emissione di una sentenza di illegittimità costituzionale totalmente caducatoria della disposizione censurata, e quindi anche riguardo alla sua applicabilità a fattispecie processuali per le quali i sospetti di incostituzionalità non vengono neppure prospettati.

Si deve, infine, osservare che la remittente censura l'equiparazione, quanto al regime di non impugnabilità, delle opposizioni all'esecuzione a quelle agli atti esecutivi, in quanto le prime avrebbero ad oggetto non mere irregolarità bensì l'accertamento del rapporto di credito, ma solleva la questione basandosi sul non dimostrato presupposto che l'inappellabilità, per essere legittima, debba fondarsi sempre sulla medesima *ratio* e che non rientri nella libertà di apprezzamento del legislatore individuare *rationes* diverse, ciascuna idonea a fornirne ragionevole giustificazione

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 616, ultimo periodo, del codice di procedura civile, come sostituito dall'art. 14 della legge 24 febbraio 2006, n. 52 (Riforma delle esecuzioni mobiliari), sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24 e 111, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Salerno con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: AMIRANTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 13 marzo 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0181

N. 54

Ordinanza 10 - 13 marzo 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool e reato di guida in stato di alterazione psicofisica per uso di sostanze stupefacenti - Prevista competenza, rispettivamente, del tribunale monocratico e del giudice di pace - Lamentata irrazionalità della disciplina, con ingiustificata disparità di trattamento, ed evocata violazione dell'art. 24 Cost. - Carenza di motivazione in relazione a tale parametro - Indeterminatezza del *petitum* - Manifesta inammissibilità della questione.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), artt. 186, comma 2, e 187, comma 7, come sostituiti dall'art. 5 del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool - Prevista competenza del tribunale monocratico - Conseguente preclusione dell'ammissione all'oblazione, consentita agli imputati del reato di guida sotto l'influenza di stupefacenti, di competenza del giudice di pace - Denunciata irragionevole disparità di trattamento - Assoluta carenza di descrizione della fattispecie - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.L. 27 giugno 2003, n. 151, (convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214) art. 5 (sostitutivo degli artt. 186, comma 2, e 187, comma 7, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285).
- 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, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 186, comma 2, e 187, comma 7, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 5 del decreto-legge 27 giugno 2003 n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, promossi con ordinanze del 9 maggio 2007 dal Tribunale di Genova nel procedimento penale a carico di R.B. e del 18 ottobre 2005 dal Tribunale di Pesaro nel procedimento penale a carico di F.F., iscritte ai nn. 647 e 723 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 38 e 42, 1ª 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 Luigi Mazzella;

Ritenuto che, con ordinanza del 9 maggio 2007, il Tribunale ordinario di Genova (r.o. n. 647 del 2003) ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 186, comma 2, e 187, comma 7, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituiti dall'art. 5 del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214;

che, riferisce il rimettente, R.B. è stato citato a seguito di opposizione a decreto penale di condanna, emesso per il reato di cui all'art. 186, comma 2, del d.lgs. n. 285 del 1992, ascrittogli per avere circolato alla guida di un veicolo in stato di ebbrezza per l'uso di sostanze alcoliche;

che, in tale sede, l'imputato ha eccepito l'incompetenza per materia del tribunale in composizione monocratica, ritenendo sussistere, in ordine al procedimento per il reato di cui all'art. 186, comma 2, del codice della strada, la competenza del giudice di pace, così come evidenziato in un recente orientamento della stessa Corte di cassazione;

che, in quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente osserva che, nell'ambito del codice della strada, le disposizioni di cui agli artt. 186 e 187 avevano in precedenza sempre costituito un sistema unitario, attenendo allo stesso tipo di comportamento illecito, cioè la guida in stato di alterazione psico-fisica indotta dall'uso di sostanze «attive», quali l'alcool o gli stupefacenti, ed erano, quindi, in tal senso, entrambe preposte a garantire la sicurezza della circolazione stradale;

che, riferisce il rimettente, successivamente, con la normativa istitutiva della competenza penale del giudice di pace, le contravvenzioni di cui agli artt. 186 e 187 del codice della strada sono state attribuite a tale organo giudicante e sottoposte a regime sanzionatorio differenziato;

che, ricorda sempre il rimettente, a distanza di breve tempo, tale «nuovo regime» è stato modificato ulteriormente dal d.l. n. 151 del 2003, convertito dalla legge n. 214 del 2003, che ha conferito ai predetti reati una maggiore efficacia sanzionatoria, attraverso il ripristino delle originarie sanzioni penali (arresto e ammenda, da applicarsi congiuntamente);

che, prosegue il rimettente, da tale scelta avrebbe dovuto discendere, quale logico corollario, l'attribuzione della competenza al giudice togato per entrambe le fattispecie, anche in considerazione della peculiarità del procedimento penale in materia, caratterizzato da significative difficoltà di accertamento dei fatti;

che invece, secondo il rimettente, nell'intervento del 2003 il legislatore, facendo ricorso ad una formula anomala («per l'irrogazione della pena») e collocando la disposizione attributiva della competenza all'interno del solo art. 186, c.d.s., avrebbe legittimato l'interpretazione in base alla quale sarebbe prevista, dopo l'intervento normativo del 2003, una diversa ripartizione della competenza;

che tale ripartizione della competenza determinerebbe diversi dubbi di costituzionalità, sia perché sarebbe assolutamente inutile e antieconomica, sia perché irragionevolmente sottrarrebbe al tribunale la fattispecie (guida in stato di alterazione da sostanze psicotrope) in astratto più grave, determinando al contempo una ingiustificata disparità di trattamento in relazione a due fattispecie omogenee;

che, con ordinanza del 18 ottobre 2005, il Tribunale ordinario di Pesaro (r.o. n. 723 del 2003) ha sollevato, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, denunciando la disparità di trattamento della diversa attribuzione di competenza per le due fattispecie, sostanzialmente omogenee, di guida in stato di ebbrezza e di guida sotto l'influenza di sostanze stupefacenti;

che il rimettente riferisce che, essendo stata richiesta dall'imputato l'ammissione all'oblazione, la questione sottoposta al suo esame sarebbe rilevante nel giudizio *a quo*;

che, intervenuto in tale giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.

Considerato che il giudice monocratico del Tribunale ordinario di Genova dubita, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli articoli 186, comma 2, e 187, comma 7, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituiti dall'art. 5 del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, nella parte in cui dette norme prevedono una competenza differenziata per il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool;

che il giudice monocratico presso il Tribunale di Pesaro dubita, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 5 del predetto d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, per la ritenuta disparità di trattamento della diversa attribuzione di competenza delle due fattispecie, sostanzialmente omogenee, di guida in stato di ebbrezza e di guida sotto l'influenza di sostanze stupefacenti;

che le questioni sollevate riguardano la stessa norma, e prospettano censure analoghe con riferimento a parametri costituzionali parzialmente coincidenti, per cui è opportuno procedere alla trattazione congiunta dei relativi giudizi;

che, per quanto riguarda la questione sollevata dal Tribunale di Genova con riferimento al parametro di cui all'art. 24 Cost., deve rilevarsi che l'ordinanza di rimessione è del tutto carente di motivazione e che, quanto alla questione sollevata con riferimento all'art. 3 Cost., la stessa ordinanza si caratterizza per l'indeterminatezza del *petitum* (da ultimo, ordinanze nn. 35 e 279 del 2007), non essendo chiaro quale sia l'intervento richiesto tra i due astrattamente ipotizzabili, tra loro peraltro diametralmente opposti;

che, quanto alla questione sollevata dal Tribunale di Pesaro, l'ordinanza di rimessione è totalmente priva di descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, il che comporta — secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (si vedano, da ultimo, le ordinanze nn. 45, 72, 91 e 132 del 2007) — la manifesta inammissibilità della questione sollevata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 186, comma 2, e 187, comma 7, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituiti dall'art. 5 del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale di Genova, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Nuovo codice della strada), convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214, sollevata, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Pesaro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 13 marzo 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

n. 55

Ordinanza 10 - 13 marzo 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sicurezza pubblica - Violazioni nella produzione, importazione, distribuzione e installazione di apparecchi da gioco, sanzionate penalmente - Intervenuta depenalizzazione - Inapplicabilità alle violazioni commesse anteriormente - Denunciata disparità di trattamento e irragionevole deroga al principio di retroattività della legge più favorevole al reo - Omessa descrizione della fattispecie oggetto dei giudizi *a quibus* - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 547.
- Costituzione, art. 3.

Sicurezza pubblica - Violazioni nella produzione, importazione, distribuzione e installazione di apparecchi da gioco, sanzionate penalmente - Intervenuta depenalizzazione - Inapplicabilità alle violazioni commesse anteriormente - Denunciata disparità di trattamento e irragionevole deroga al principio di retroattività della legge più favorevole al reo - Violazione del principio di conformità dell'ordinamento giuridico italiano alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute - Incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 547.
- Costituzione, artt. 3, 10, primo comma, e 25, comma secondo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 547, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), promossi con ordinanza del 30 novembre 2006 dal Tribunale di Lanciano, con ordinanza del 22 gennaio 2007 dal Tribunale di Lecce, sezione distaccata di Nardò, e con ordinanza del 16 marzo 2007 dal Tribunale di Lucca, rispettivamente iscritte ai nn. 414, 455 e 596 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 23, 25 e 35, 1ª serie speciale, dell'anno 2007;

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

Udito nella Camera di consiglio del 30 gennaio 2008 il giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

Ritenuto che il Tribunale di Lanciano, con ordinanza del 30 novembre 2006, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 547, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), il quale prevede che, per le violazioni di cui all'art. 110, nono comma, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), commesse in data antecedente all'entrata in vigore della citata legge, si applicano le disposizioni vigenti al tempo delle violazioni stesse;

che il rimettente, investito di un procedimento penale, premette che l'art. 1, comma 543, della legge n. 266 del 2005 ha sostituito l'art. 110, nono comma, del r.d. n. 773 del 1931, configurando quali illeciti amministrativi, e non

più quali reati, «le violazioni previste in materia di installazione in esercizi pubblici di apparecchi automatici da gioco non conformi alle disposizioni di legge»;

che, in deroga al «principio di retroattività della *lex mitior*» enunciato dall'art. 2 del codice penale, l'art. 1, comma 547, della legge n. 266 del 2005 stabilisce che per le violazioni poste in essere anteriormente alla data di entrata in vigore della stessa legge continua ad applicarsi la disciplina previgente;

che, ad avviso del giudice *a quo*, tale disposizione si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, poiché determina un'ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti responsabili di violazioni identiche, in danno di coloro che, avendo commesso il fatto in epoca anteriore al 1° gennaio 2006, rimangono soggetti alla sanzione penale;

che, invero, la deroga ai principi generali sulla successione delle leggi penali nel tempo non sarebbe sorretta da una sufficiente ragione giustificativa;

che la questione di costituzionalità così prospettata sarebbe rilevante, «atteso che agli [...] imputati, cui si attribuisce un fatto commesso prima del 1° gennaio 2006, è contestata anche la violazione dell'art. 110 T.U.L.P.S.»;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare la questione inammissibile per omessa descrizione della fattispecie oggetto del giudizio principale o, in subordine, di restituire gli atti per un nuovo esame della rilevanza alla luce dello *ius superveniens*, dato dall'art. 1, comma 86, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), che ha sostituito l'art. 110, nono comma, del r.d. n. 773 del 1931;

che anche il Tribunale di Lucca, con ordinanza del 16 marzo 2007, pronunciata nell'ambito di un procedimento penale per il reato di cui all'art. 110, nono comma, del r.d. 773 del 1931, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 547, della legge n. 266 del 2005, in riferimento all'art. 3 della Costituzione;

che il rimettente, dopo aver rilevato che il citato art. 110, nono comma, è stato nuovamente sostituito dall'art. 1, comma 86, della legge n. 296 del 2006, «senza variazioni essenziali», si duole che la deroga al principio di non ultrattività della legge penale, introdotta dalla norma censurata, non sia ragionevole, siccome contrastante con l'intento, manifestato con la legge n. 266 del 2005 e confermato con la legge n. 296 del 2006, di «abbandonare la sede penale e relegare le fattispecie di cui all'art. 110 T.U.L.P.S. ad un ambito eminentemente amministrativo»;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare la questione infondata;

che, infine, il Tribunale di Lecce, sezione distaccata di Nardò, con ordinanza del 22 gennaio 2007, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 547, della legge n. 266 del 2005, in riferimento agli artt. 3, 10, primo comma, e 25, secondo comma, della Costituzione;

che il giudice *a quo*, investito di un procedimento penale per il reato di cui all'art. 110, commi settimo, lettera a), e nono, del r.d. n. 773 del 1931, commesso prima dell'entrata in vigore della legge n. 266 del 2005, prospetta l'introduzione, ad opera della censurata norma, di una «singolare deroga [...] al principio d'irretroattività della legge penale meno favorevole», in contrasto con gli artt. 3 e 25, secondo comma, della Costituzione;

che, invero, ascrivendo la fattispecie criminosa in contestazione alla più ampia categoria dei reati finanziari, il rimettente ritiene che l'«intervento settoriale», con cui è stata disposta, nel limitato ambito degli apparecchi da gioco, una deroga ai principi comuni in tema di successione di leggi penali, non sia giustificabile «neppure alla luce dell'art. 53 Cost.», dopo che il legislatore, con l'abrogazione dell'art. 20 della legge 7 gennaio 1929, n. 4 (Norme generali per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie) ex art. 24 del d. lgs. 30 dicembre 1999, n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205), ha dimostrato il suo «deciso contrario orientamento» all'ultrattività delle norme penali finanziarie;

che, inoltre, il rimettente deduce la violazione dell'art. 10, primo comma, della Costituzione, in quanto la disciplina di diritto intertemporale posta dall'art. 1, comma 547, della legge n. 266 del 2005 non sarebbe fondata «su alcun valore o interesse di analogo rilievo a quello tutelato dal principio generale, anche dell'ordinamento internazionale e comunitario, della *lex mitior*»;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare la questione inammissibile, per non avere il rimettente considerato, nel formulare il giudizio sulla rilevanza, che l'art. 110, nono comma, del r.d. n. 773 del 1931 è stato sostituito dall'art. 1, comma 86, della legge n. 296 del 2006.

Considerato che il Tribunale di Lanciano ed il Tribunale di Lucca dubitano, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 547, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), in forza del quale, per le violazioni di cui all'art. 110, nono comma, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di

pubblica sicurezza), commesse in data antecedente all'entrata in vigore della citata legge, si applicano le disposizioni vigenti al tempo delle violazioni stesse;

che anche il Tribunale di Lecce, sezione distaccata di Nardò, ha sollevato questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 547, della legge n. 266 del 2005, evocando quali parametri del giudizio gli artt. 3, 10, primo comma, e 25, secondo comma, della Costituzione;

che, avendo i rimettenti censurato la medesima disciplina di diritto intertemporale, sotto profili in parte coincidenti, deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi;

che il Tribunale di Lanciano ed il Tribunale di Lucca hanno omesso di descrivere le fattispecie concrete oggetto dei giudizi *a quibus*, essendosi limitati a riferire che agli imputati vengono contestate talune tra le molteplici violazioni di cui all'art. 110, nono comma, del r.d. n. 773 del 1931, nel testo vigente anteriormente alla novella di cui all'art. 1, comma 543, della legge n. 266 del 2005, senza neppure fornire puntuali indicazioni in ordine alla data dei commessi reati, precludendo, in tal modo, ogni possibilità di controllo sulla rilevanza delle questioni;

che il Tribunale di Lecce, sezione distaccata di Nardò, nel formulare il giudizio sulla rilevanza, non ha compiutamente ricostruito il quadro normativo di riferimento, non avendo argomentato, sia pure per escluderne l'incidenza, in merito alla nuova sostituzione dell'art. 110, nono comma, del r.d. n. 773 del 1931 ad opera dell'art. 1, comma 86, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007);

che, pertanto, tutte le questioni di costituzionalità devono essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 547, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Lanciano e dal Tribunale di Lucca, nonché, in riferimento agli artt. 3, 10, primo comma, e 25, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Lecce, sezione distaccata di Nardò, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 13 marzo 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

n. 56

Ordinanza 10 - 13 marzo 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Decreti ingiuntivi e sentenze divenuti esecutivi dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 341 del 1999, nonché pignoramenti intrapresi in forza di titoli esecutivi e giudizi di ottemperanza relativi a crediti nei confronti della soppressa Azienda universitaria Policlinico Umberto I - Prevista inefficacia, con norma di interpretazione autentica, nei confronti della nuova azienda ospedaliera Policlinico Umberto I - Lamentata violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianza, del rispetto delle funzioni del potere giudiziario, nonché della difesa giurisdizionale dei diritti e degli interessi - Sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della norma censurata - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, art. 7-*quater*, commi 1 e 2, introdotto, in sede di conversione, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, 25, 97, 101, 102, 104 e 113, comma secondo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 7-*quater*, commi 1 e 2, del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7 (Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, e per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione, nonché altre misure urgenti), introdotto, in sede di conversione, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, promossi dal Tribunale di Roma in due procedimenti civili vertenti, rispettivamente, tra l'Azienda Policlinico Umberto I e l'Alse Medica s.r.l., e la stessa Azienda e la Kemihospital s.p.a. ed altri, con ordinanze del 5 maggio e del 3 luglio 2006, iscritte ai nn. 403 e 620 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 22 e 36, 1^a serie speciale, dell'anno 2007;

Visti gli atti di costituzione dell'Azienda Policlinico Umberto I;

Udito nella Camera di consiglio del 13 febbraio 2008 il giudice relatore Francesco Amirante;

Ritenuto che, nel corso di due giudizi di opposizione all'esecuzione, il Tribunale di Roma, con due ordinanze di identico contenuto, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 24, 25, 97, 101, 102, 104 e 113, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7-*quater*, commi 1 e 2, del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7 (Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, e per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione, nonché altre misure urgenti), introdotto, in sede di conversione, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43;

che la disposizione censurata appare al remittente in contrasto con i richiamati parametri costituzionali in quanto, stabilendo l'inefficacia, nei confronti dell'Azienda ospedaliera Policlinico Umberto I, di titoli — quali, appunto, i decreti ingiuntivi non opposti — «ormai coperti dal giudicato», violerebbe alcuni «elementari principi di civiltà giuridica», come il principio di ragionevolezza, quello di uguaglianza, il principio di rispetto delle funzioni del potere giudiziario e quello della difesa giurisdizionale dei diritti e degli interessi, sicuramente lesi da una norma in grado di incidere retroattivamente sul giudicato;

che si è costituita, in entrambi i giudizi, l'Azienda Policlinico Umberto I, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza e/o non fondata nel merito;

che è anche intervenuto, in tutti e due i giudizi, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la non fondatezza della questione.

Considerato che il Tribunale di Roma solleva, in entrambi i giudizi, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-*quater*, commi 1 e 2, del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7 (Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, e per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione, nonché altre misure urgenti), introdotto, in sede di conversione, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43;

che i giudizi, pertanto, possono essere riuniti e decisi con un unico provvedimento;

che questa Corte, con la sentenza n. 364 del 2007, successiva alle ordinanze indicate in epigrafe, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 7-*quater* attualmente censurato, ravvisandone il contrasto con gli artt. 3, 24, 102 e 113 Cost.;

che, pertanto, alla luce di tale intervento — da ritenere, a tutti gli effetti, come *ius superveniens* — è necessario disporre la restituzione degli atti al giudice *a quo*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Ordina la restituzione degli atti al Tribunale di Roma.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: AMIRANTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 13 marzo 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0184

N. 57

Ordinanza 10 - 13 marzo 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Fermo amministrativo dei veicoli - Giurisdizione sulle relative controversie - Devoluzione alle commissioni tributarie anziché al giudice ordinario dei ricorsi dei terzi oppo-
nenti che, rivendicando la proprietà del bene, non sono debitori eseguiti - Denunciata irragionevolezza
nonché violazione del diritto di difesa del terzo - Mancata sperimentazione della possibilità di pervenire ad
una interpretazione conforme a Costituzione - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.L. 4 luglio 2006, n. 223, art. 35, comma 26-*quinquies*, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

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. 35, comma 26-*quinquies*, 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, promosso con ordinanza del 28 febbraio 2007 dal Tribunale di Novara nel procedimento civile vertente tra F. A. e la S. s.p.a., iscritta al n. 519 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 58, 1ª serie speciale, dell'anno 2007;

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

Udito nella Camera di consiglio del 13 febbraio 2008 il giudice relatore Paolo Maddalena;

Ritenuto che il Tribunale di Novara, con ordinanza emessa il 28 febbraio 2007, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 26-*quinquies*, 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, nella parte in cui — inserendo la lettera *e-ter* all'art. 19 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), ed attribuendo alle commissioni tributarie la cognizione dei ricorsi proposti avverso il fermo di beni mobili registrati di cui all'art. 86 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 — devolve alla giurisdizione delle commissioni tributarie, anziché a quella del giudice ordinario in funzione di giudice dell'esecuzione, anche i ricorsi dei terzi oppositori che, rivendicando la proprietà del bene mobile registrato, non sono debitori eseguiti e non hanno un contenzioso pendente dinanzi alle menzionate commissioni tributarie;

che il giudizio *a quo* è stato promosso dal terzo proprietario, il quale si è opposto all'iscrizione da parte dell'esattoria del fermo amministrativo su veicoli non di proprietà del debitore contribuente esecutato;

che, quanto alla rilevanza della questione, il Tribunale rimettente ne motiva la sussistenza, affermando che la norma censurata sembrerebbe deporre per l'esclusione della giurisdizione del giudice ordinario in ogni caso di fermo amministrativo (anche non collegato ad un ricorso di natura tributaria), sicché soltanto la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione stessa, quanto meno per la parte in cui devolve alle commissioni tributarie anche i ricorsi avverso i provvedimenti di fermo amministrativo proposti dai terzi oppositori (non aventi alcun contenzioso tributario pendente dinanzi alle commissioni tributarie), può far ritenere la giurisdizione del giudice ordinario;

che il giudice rimettente osserva che, anteriormente all'entrata in vigore dell'art. 35, comma 26-*quinquies*, del decreto-legge n. 223 del 2006, la Corte di cassazione, a sezioni unite, aveva affermato che il fermo amministrativo è atto funzionale all'espropriazione forzata e che la tutela giudiziaria esperibile nei confronti di esso si deve realizzare davanti al giudice ordinario;

che il legislatore, consentendo la proposizione del ricorso avverso il provvedimento di fermo amministrativo dei beni mobili registrati soltanto dinanzi alle commissioni tributarie, avrebbe fatto venir meno la giurisdizione del giudice ordinario, tra l'altro dimenticando che l'esecuzione esattoriale viene adottata per la riscossione non solo dei crediti tributari, ma anche dei contributi INPS e INAIL e delle sanzioni amministrative pecuniarie inflitte dalla pubblica

amministrazione (ad esempio, a seguito di contravvenzioni stradali), le cui controversie di merito non sono affatto devolute alle commissioni tributarie;

che, ad avviso del rimettente, la scelta operata dal legislatore in ordine alla giurisdizione delle commissioni tributarie sui ricorsi avverso i provvedimenti di fermo amministrativo contrasterebbe con l'attuale ordinamento legislativo dell'esecuzione esattoriale, nel quale permane la giurisdizione del giudice ordinario: a quest'ultimo verrebbe sottratto soltanto il controllo di una fase — quella relativa al fermo — che ha natura cautelare e prodromica al pignoramento ed è pertanto già inserita nella fase esecutiva;

che, secondo il giudice *a quo*, non sarebbe ragionevole né costituzionalmente legittimo che il legislatore abbia sottratto alla giurisdizione del giudice ordinario una fase del procedimento esecutivo esattoriale che, per tutto il resto, rimane sotto il controllo di quest'ultimo giudice;

che il rimettente sottolinea inoltre che dinanzi alle commissioni tributarie vi sono per il ricorrente delle limitazioni alla facoltà di provare le proprie ragioni, dovendo pronunciarsi le predette commissioni, salva l'ammissione di consulenza tecnica d'ufficio, solo su documenti e mai su testimonianze, ammesse invece, seppur in limitati casi, dall'art. 621 del codice di procedura civile;

che la scelta del legislatore di affidare un segmento del procedimento esecutivo esattoriale alla cognizione di un giudice speciale non sarebbe ispirato a ragionevolezza e contrasterebbe con l'ordinamento vigente, perché tra i principi generali cui il legislatore deve ispirarsi vi è quello fissato dall'art. 25 della Costituzione, per cui nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge: e nella fattispecie il giudice naturale sarebbe il giudice ordinario, la cui giurisdizione permane per tutto il resto del procedimento esecutivo esattoriale, salvo che per il fermo;

che — ricorda conclusivamente il rimettente — altro principio fondamentale è quello dettato dall'art. 102 della Costituzione, per cui non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali e, ove già vi siano, come le commissioni tributarie, ai medesimi non potrebbero essere attribuiti altri compiti del tutto diversi da quelli strettamente connessi con le loro funzioni;

che nel giudizio dinanzi alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per l'inammissibilità o, comunque, per la non fondatezza della questione;

che, dopo aver sottolineato il contrasto tra il dispositivo e la motivazione dell'ordinanza di rimessione in relazione ai parametri evocati, la difesa erariale rileva che il giudice *a quo* ha ommesso di verificare in modo analitico se siano consentite interpretazioni diverse della norma sottoposta a censura, tali da consentirne una lettura conforme ai principi costituzionali evocati;

che, in ogni caso, la questione sarebbe infondata, perché il legislatore gode di ampia discrezionalità nel definire la disciplina del processo e dei relativi istituti, e le relative scelte sono censurabili sotto un profilo costituzionale solo ove si manifestino irragionevoli ed arbitrarie;

che nella specie la scelta legislativa, mirante a risolvere le difficoltà interpretative della disciplina vigente, non sarebbe irragionevole, attesa la natura tributaria dell'atto sotteso all'emanazione del fermo amministrativo e la natura di parte nel relativo processo del concessionario procedente;

che, con la norma censurata, il legislatore non avrebbe istituito *ex novo* una giurisdizione speciale, essendosi limitato a disciplinare un aspetto processuale del procedimento esecutivo esattoriale, attribuendo la competenza a conoscere delle questioni concernenti una misura generale cautelare finalizzata ad assicurare la riscossione delle imposte al giudice cui spetta di decidere del credito garantito;

che l'ordinanza di rimessione — osserva infine l'Avvocatura — denoterebbe un uso distorto dell'incidente di costituzionalità al fine di sindacare scelte discrezionali del legislatore e tentare di conseguire l'avallo alla tesi interpretativa formulata.

Considerato che il dubbio di legittimità costituzionale, sollevato dal Tribunale di Novara, investe l'art. 35, comma 26-*quinquies*, 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, nella parte in cui — inserendo la lettera *e-ter* all'art. 19 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), ed attribuendo alle commissioni tributarie la cognizione dei ricorsi proposti avverso il fermo di beni mobili registrati di cui all'art. 86 del d.P.R. 29 settem-

bre 1973, n. 602 — devolve alla giurisdizione delle commissioni tributarie, anziché a quella del giudice ordinario in funzione di giudice dell'esecuzione, anche i ricorsi dei terzi opposenti che, rivendicando la proprietà del bene mobile registrato sottoposto a fermo, non sono debitori eseguiti e non hanno un contenzioso pendente dinanzi alle menzionate commissioni tributarie;

che, ad avviso del giudice rimettente, la norma denunciata violerebbe gli artt. 3 e 24 della Costituzione, perché il legislatore avrebbe irragionevolmente affidato un segmento del procedimento esecutivo esattoriale — quello relativo alla misura cautelare del fermo amministrativo, prodromica al pignoramento — alla cognizione delle commissioni tributarie, giudice speciale, sottraendola al giudice ordinario, la cui giurisdizione permane per tutto il resto del procedimento esecutivo esattoriale, salvo che per il fermo; ed avrebbe sottoposto a tale giurisdizione speciale anche il ricorso del terzo proprietario, con ricadute quanto al suo diritto di difesa, non essendo in alcun modo possibile dare ingresso alla prova testimoniale dinanzi alle commissioni tributarie;

che questa Corte ha più volte affermato che il giudice è abilitato a sollevare la questione di legittimità costituzionale solo dopo aver accertato che sia impossibile seguire un'interpretazione da lui ritenuta non contraria a Costituzione e che, conseguentemente, è manifestamente inammissibile la questione sollevata senza che il rimettente abbia dimostrato di avere esperito il doveroso tentativo di pervenire, in via interpretativa, alla soluzione da lui ritenuta costituzionalmente corretta (tra le tante, ordinanze n. 108 e n. 68 del 2007);

che l'ordinanza di rimessione muove da una lettura ampia della portata della norma denunciata per poi sollecitare, attraverso una pronuncia di illegittimità costituzionale, una riduzione dell'ambito della introdotta giurisdizione tributaria, senza spiegare perché la devoluzione alle commissioni tributarie dovrebbe operare anche là dove la controversia abbia ad oggetto l'opposizione promossa dal terzo che, senza contestare il rapporto tributario, si limiti a mettere in discussione l'appartenenza al contribuente debitore del bene mobile registrato sottoposto al fermo;

che, pertanto, la questione sollevata dal Tribunale di Novara è manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 26-quinquies, 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, sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale di Novara con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: MADDALENA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 13 marzo 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 58

Ordinanza 10 - 13 marzo 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanzioni amministrative - Sanzione applicata dal Prefetto per violazione al codice della strada - Omessa previsione di un termine, diverso da quello stabilito per la prescrizione delle sanzioni, per l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione - Lamentata violazione del diritto di difesa, dei principi di ragionevole durata del processo e di ragionevolezza - Carenza di motivazione sulla rilevanza della questione - Richiesta di esercizio di potere discrezionale riservato al legislatore e omessa formulazione di un *petitum* specifico - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 18.
- Costituzione, artt. 3, 24, e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promosso con ordinanza del 20 aprile 2007 dal Giudice di pace di Sorgono nel procedimento civile vertente tra Alessandro Murru e la Prefettura di Nuoro, iscritta al n. 599 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, 1ª serie speciale, dell'anno 2007.

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

Udito nella Camera di consiglio del 13 febbraio 2008 il giudice relatore Luigi Mazzella;

Ritenuto che, con ordinanza del 20 aprile 2007, il Giudice di pace di Sorgono ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), con riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non prevede espressamente un termine (diverso e più breve da quello di prescrizione delle sanzioni, di cui al successivo art. 28) per l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione;

che, riferisce il rimettente, in un procedimento di opposizione a ordinanza-ingiunzione del prefetto, conseguente alla mancata ottemperanza da parte di A.M. all'intimazione di arrestarsi, in violazione dell'art. 192 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), il ricorrente aveva eccepito, tra gli altri motivi di opposizione, che l'ordinanza stessa gli era stata notificata oltre quattro anni dopo la data del verbale di contestazione, dunque ben oltre il termine perentorio di centoventi giorni di cui ai commi 1 e 1-bis dell'art. 204 dello stesso d.lgs. n. 285 del 1992, con conseguente decadenza del prefetto dal potere sanzionatorio;

che il rimettente, pur reputando inapplicabile alla concreta fattispecie l'invocato termine di cui all'art. 204, comma 1-bis, del codice della strada, che a suo dire sarebbe dettato esclusivamente per il caso del ricorso proposto dal trasgressore, non ha ritenuto di rigettare l'eccezione relativa alla dedotta intempestività dell'ordinanza-ingiunzione;

che, riferisce il rimettente, la tesi dell'applicabilità, ai procedimenti sanzionatori previsti dalla legge n. 689 del 1981, del termine stabilito dall'art. 2, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di processo amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), da lui in precedenza condivisa, è stata smentita da una recente sentenza della Corte di Cassazione, pronunciata a sezioni unite;

che, pertanto, non potendo trovare applicazione, in base a tale ultimo orientamento interpretativo, neppure questo termine, il censurato art. 18 della legge n. 689 del 1981 sarebbe incostituzionale in quanto, non prevedendo alcun termine alla durata del procedimento sanzionatorio, *de facto* fa coincidere tale durata con il periodo quinquennale di prescrizione delle sanzioni amministrative, di cui all'art. 28 della legge stessa;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente dà atto che, a partire dalla richiamata sentenza di legittimità, è ormai pacificamente esclusa l'applicabilità all'ordinanza-ingiunzione del termine previsto dalla legge n. 241 del 1990, e ritenendo che, di conseguenza, il potere del prefetto di emettere ordinanza-ingiunzione in relazione alla fattispecie di inottemperanza all'ordine di arrestarsi non è soggetto ad alcun termine di decadenza, denuncia l'irragionevolezza della disparità di trattamento tra il trasgressore, che ha l'onere di inviare scritti difensivi entro il breve termine di trenta giorni dalla contestazione, e l'autorità amministrativa procedente, che avrebbe avanti a sé il termine, ben più lungo, di quasi 5 anni, previsto per la prescrizione delle sanzioni amministrative;

che, secondo il rimettente, al principio di ragionevolezza fanno implicito riferimento sia gli artt. 24 e 111 della Costituzione, allorché assicurano alle parti la parità di diritti e la ragionevole durata del processo, sia l'art. 3 della Costituzione, che riconosce ai cittadini pari garanzie e trattamento, siano essi trasgressori del codice della strada o di altre norme amministrative, di natura diversa;

che è intervenuto nel giudizio di costituzionalità il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità della questione, sia sotto il profilo della incompleta descrizione della fattispecie, sia sotto quello della mancata esplorazione di una interpretazione costituzionalmente compatibile, nonché della mancanza di rilevanza della questione;

che, nel merito, l'Avvocatura sottolinea l'infondatezza della questione relativa all'art. 3 Cost., per la disomogeneità del *tertium comparationis*, e, in riferimento a quelle relative agli artt. 24 e 111, per la dedotta inidoneità della normativa censurata, pur se intesa nel senso prospettato dal rimettente, a ledere il principio di difesa e quello del giusto processo;

Considerato che il Giudice di pace di Sorgono dubita, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui non prevede espressamente un termine (diverso e più breve da quello di prescrizione delle sanzioni, di cui al successivo art. 28) per l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione;

che, il rimettente, pronunciando sull'eccezione di violazione del termine previsto dall'art. 204, commi 1 e 1-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), ha ritenuto tale termine inapplicabile alla fattispecie prevista dall'art. 192 dello stesso codice della strada, senza fornire adeguata motivazione né sulle ragioni in base alle quali, in un giudizio informato al principio della domanda, coerentemente con la conclusione interpretativa da lui prescelta, non ha rigettato l'opposizione, né sulle stesse ragioni dell'asserita inapplicabilità;

che, pertanto, l'ordinanza è carente sotto il profilo della motivazione sulla rilevanza;

che d'altra parte il rimettente, affidando a questa Corte l'individuazione in concreto di un termine di decadenza senza indicarlo, sollecita l'esercizio di un potere discrezionale, riservato al legislatore (si vedano, da ultimo, le ordinanze n. 347 e n. 380 del 2007), e allo stesso tempo, lasciando indeterminato il possibile intervento della Corte, omette di formulare un *petitum* specifico (v. da ultimo, ordinanze nn. 35 e 279 del 2007);

che, pertanto, la questione deve ritenersi, sotto gli indicati profili, manifestamente inammissibile;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, dal Giudice di pace di Sorgono con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: MADDALENA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 13 marzo 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0186

N. 59

Ordinanza 10 - 13 marzo 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione acquisitiva - Criteri di determinazione del risarcimento del danno - Equiparazione alla indennità dovuta in caso di espropriazione per pubblica utilità - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione nonché del diritto di difesa e del diritto di proprietà - Sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata - Introduzione nell'articolo censurato di una nuova disciplina differenziata del risarcimento del danno rispetto a quella dell'indennità di espropriazione (comma 7-bis) - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale anche della nuova disciplina - Necessità di un nuovo esame della rilevanza della questione nel giudizio *a quo* - Restituzione degli atti al giudice remittente.

- D.L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5-bis, comma 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, come sostituito dall'art. 1, comma 65, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.
- Costituzione, artt. 3, 24, 42, comma terzo, e 97, 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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 65, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e dell'articolo 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, promosso con ordinanza del 27 marzo 1996 dal Tribunale di Avezzano nel procedimento civile vertente tra Carattoli Gabriella ed altre ed il Comune di Massa d'Albe, iscritta al n. 609 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, 1ª serie speciale, dell'anno 2007.

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

Udito nella Camera di consiglio del 13 febbraio 2008 il giudice relatore Giuseppe Tesaurò.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Avezzano, con ordinanza del 27 marzo 1996, (pervenuta a questa Corte in data 1º agosto 2007) ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, terzo comma, e 97, primo e secondo comma, della Costituzione questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 65, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359;

che, nel giudizio principale, alcuni privati hanno dedotto che il Comune di Massa d'Albe ha realizzato un inceneritore su di un appezzamento di terreno di loro proprietà e ne hanno chiesto la condanna al risarcimento del danno subito a causa della occupazione ed irreversibile trasformazione del fondo;

che, secondo il rimettente, sussistendo i presupposti dell'accessione invertita, il risarcimento del danno dovrebbe essere quantificato in base al criterio stabilito dal «combinato disposto» dei citati artt. 1, comma 65, e 5-bis (*recte*: dall'art. 5-bis, comma 6, del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito dalla legge n. 359 del 1992, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 65, della legge n. 549 del 1995);

che, a suo avviso, la norma denunciata, disponendo la retroattività della nuova regola di liquidazione del danno violerebbe l'art. 3 Cost. sotto due profili: in primo luogo, realizzerebbe una ingiustificata discriminazione in danno dei proprietari dei suoli che non hanno percepito il risarcimento del danno in base ad una sentenza passata in giudicato, ovvero di transazione stipulata anteriormente all'entrata in vigore del d.l. n. 333 del 1992; in secondo luogo, non ragionevolmente equiparerebbe l'entità del risarcimento del danno conseguente da una condotta illegittima della Pubblica amministrazione all'indennità di espropriazione;

che il citato art. 5-bis, comma 6, si porrebbe altresì in contrasto: con l'art. 24, Cost., in quanto l'irragionevole discriminazione sopra indicata comporterebbe una violazione del diritto di difesa; con l'art. 42, terzo comma, Cost., poiché avrebbe introdotto nell'ordinamento «una sorta di espropriazione di fatto legalizzata», equiparando, non ragionevolmente, accessione invertita ed espropriazione legittima; con l'art. 97, primo e secondo comma, Cost., in quanto l'accessione invertita, in violazione del principio di legalità, permetterebbe di eludere le disposizioni in materia di controlli e di competenze dei Comuni, delle Province, delle Regioni e dello Stato, favorendo il comportamento illecito dei pubblici funzionari;

che, nel giudizio innanzi a questa Corte, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile;

che, secondo la difesa erariale, la questione non ha ad oggetto il combinato disposto degli artt. 1, comma 65, della legge n. 549 del 1995 e 5-bis del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, bensì il comma 6 dell'art. 5-bis di detto decreto-legge, introdotto dal citato art. 1, comma 65, dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 369 del 1996, con conseguente manifesta inammissibilità della questione.

Considerato che il dubbio di legittimità costituzionale sottoposto a questa Corte ha ad oggetto l'art. 5-bis, comma 6, del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito dalla legge n. 359 del 1992, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 65, della legge n. 549 del 1995, nella parte in cui equiparava la disciplina del risarcimento del danno da accessione invertita alla disciplina concernente la determinazione della indennità dovuta nel caso di espropriazione per pubblica utilità;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, questa Corte, con la sentenza n. 369 del 1996, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma censurata, nella parte in cui applica al «risarcimento del danno» i criteri di determinazione stabiliti per l'indennità di espropriazione per pubblica utilità;

che, dopo questa sentenza, l'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) ha introdotto nel citato art. 5-bis il comma 7-bis, il quale ha stabilito una disciplina differenziata del risarcimento del danno rispetto a quella concernente l'indennità di espropriazione per pubblica utilità;

che, infine, questa Corte, con sentenza n. 349 del 2007, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 7-bis dell'art. 5-bis del d.l. n. 333 del 1992, aggiunto dall'art. 3, comma 65, della legge n. 662 del 1996, il quale stabi-

liva il risarcimento del danno subito per effetto dell'occupazione acquisitiva da parte della pubblica amministrazione in misura non corrispondente al valore di mercato del bene occupato;

che pertanto, alla stregua di dette pronunce di questa Corte, gli atti devono essere restituiti al Tribunale di Avezzano per un nuovo esame della rilevanza della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ordina la restituzione degli atti al Tribunale di Avezzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 13 marzo 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0187

N. 60

Ordinanza 10 - 13 marzo 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Obbligo per i conducenti di ciclomotori di indossare il casco protettivo - Esenzione per chi sia affetto da patologia che sarebbe aggravata dall'uso del casco - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di eguaglianza - Omessa descrizione delle fattispecie oggetto dei giudizi principali, con conseguente carenza di motivazione in ordine alla rilevanza delle questioni - Manifesta inammissibilità.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 171, comma 1-*bis* (comma aggiunto dall'art. 33 della legge 7 dicembre 1999, n. 472 e poi sostituito dall'art. 3, comma 11, del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214) e art. 172, comma 8, lettera e).
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 171, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), comma aggiunto dall'art. 33 della legge 7 dicembre 1999, n. 472 (Interventi nel settore dei trasporti. Ecologia) e poi sostituito dall'art. 3, comma 11, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, dalla legge 1º agosto 2003, n. 214, e dell'art. 172, comma 8, lettera f) (*recte*: lettera e), del medesimo d.lgs. n. 285 del 1992, promossi, con n. 2 ordinanze del 18 agosto 2006, dal Giudice di pace di Chiaravalle Centrale nei procedimenti civili vertenti tra C. V., D.N. V. e la Prefettura di Catanzaro, iscritte ai nn. 535 e 536 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 32, 1ª serie speciale, dell'anno 2007;

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

Udito nella Camera di consiglio del 27 febbraio 2008 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Ritenuto che il Giudice di pace di Chiaravalle Centrale, con due ordinanze di identico contenuto, ha sollevato — in riferimento all'art. 3 della Costituzione — questioni di legittimità costituzionale dell'art. 171, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), comma aggiunto dall'art. 33 della legge 7 dicembre 1999, n. 472 (Interventi nel settore dei trasporti. Ecologia) e poi sostituito dall'art. 3, comma 11, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, dalla legge 1º agosto 2003, n. 214, e dell'art. 172, comma 8, lettera f) (*recte*: lettera e), del medesimo d.lgs. n. 285 del 1992;

che il rimettente — senza nulla precisare, in entrambi i casi, in merito alla fattispecie oggetto del giudizio principale (e alla natura di quest'ultimo) — si limita ad evidenziare come, «tra i motivi di opposizione», il ricorrente avrebbe allegato di non aver indossato il casco protettivo, «al momento della contestazione», in quanto «affetto da una patologia» che sarebbe stata aggravata dall'uso di quel dispositivo di protezione;

che il giudice *a quo* — nel rilevare che l'evenienza da ultimo indicata «non è ricompresa» tra quelle indicate dall'art. 171, comma 1-bis, del codice della strada, laddove, invece, il successivo art. 172, comma 8, lettera f) (*recte*: e) «indica, tra le persone esentate dall'obbligo di indossare le cinture di sicurezza», quelle che risultino, «sulla base di certificazione rilasciata dalla unità sanitaria locale o dalle competenti autorità di altro Stato membro delle Comunità europee», o affette «da patologie particolari», ovvero in «condizioni fisiche che costituiscono controindicazione specifica all'uso» delle cinture — censura «la disparità di trattamento che le norme sopra richiamate hanno creato tra i conducenti (e gli eventuali passeggeri) di ciclomotori e motoveicoli»;

che, lamentando una «evidente violazione dell'art. 3 della Costituzione», il Giudice di pace di Chiaravalle Centrale ha disposto la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale «per quanto di sua competenza»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque non fondata.

Considerato che il Giudice di pace di Chiaravalle Centrale, con due ordinanze di identico contenuto, ha sollevato — in riferimento all'art. 3 della Costituzione — questioni di legittimità costituzionale dell'art. 171, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), comma aggiunto dall'art. 33 della legge 7 dicembre 1999, n. 472 (Interventi nel settore dei trasporti. Ecologia) e poi sostituito dall'art. 3, comma 11, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, dalla legge 1º agosto 2003, n. 214, e dell'art. 172, comma 8, lettera f) (*recte*: lettera e), del medesimo d.lgs. n. 285 del 1992;

che, in via preliminare, deve essere disposta la riunione dei giudizi, atteso che la loro identità di oggetto ne giustifica l'unitaria trattazione ai fini di un'unica decisione;

che entrambe le ordinanze di rimessione non contengono una descrizione delle fattispecie oggetto dei due giudizi principali;

che, per costante giurisprudenza di questa Corte, è manifestamente inammissibile la questione sollevata ove, come nella ipotesi di omessa descrizione della fattispecie, sia impedito di vagliare l'effettiva applicabilità della norma denunciata al giudizio principale, con conseguente carenza di motivazione sulla rilevanza della questione (*ex plurimis*, ordinanze n. 426 e n. 421 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

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 171, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), comma aggiunto dall'art. 33 della legge 7 dicembre 1999, n. 472 (Interventi nel settore dei trasporti. Ecologia) e poi sostituito dall'art. 3, comma 11, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, dalla legge 1º agosto 2003, n. 214, e dell'art. 172, comma 8, lettera f) (recte: lettera e), del medesimo d.lgs. n. 285 del 1992, sollevate — in riferimento all'art. 3 della Costituzione — dal Giudice di pace di Chiaravalle Centrale, con le ordinanze di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 13 marzo 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0188

N. 61

Ordinanza 10 - 13 marzo 2008

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

Radiotelevisione e servizi radioelettrici - Richiesta, con conseguente votazione nell'Assemblea degli azionisti RAI, della revoca di un consigliere di amministrazione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi nei confronti del Ministro e del Presidente del Consiglio dei ministri - Delibazione preliminare di ammissibilità - Sussistenza del requisito soggettivo limitatamente alla Commissione parlamentare ed al Presidente del Consiglio, quale organo competente a dichiarare, in via definitiva, la volontà dell'intero Governo - Esclusione della legittimazione del Ministro a esser parte del conflitto - Sussistenza del requisito oggettivo - Ammissibilità del ricorso nei confronti del Presidente del Consiglio - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Proposta di revoca del Ministro dell'economia e delle finanze 11 maggio 2007.
- Costituzione, art. 21; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della proposta di revoca del Consigliere di amministrazione della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., Prof. Angelo Maria Petroni, presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze, anche d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri, in data 11 maggio 2007, e di tutti gli atti ad essa connessi e conseguenti, promosso con ricorso della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, depositato in cancelleria l'8 novembre 2007 ed iscritto al n. 16 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2007, fase di ammissibilità.

Udito nella Camera di consiglio del 27 febbraio 2008 il giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, in persona del suo Presidente *pro tempore*, ha promosso ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato contro il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente del Consiglio dei ministri, affinché la Corte costituzionale dichiari che non spettava al Ministro dell'economia e delle finanze, anche d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri, richiedere e votare nell'Assemblea degli azionisti della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., la revoca di un consigliere di amministrazione in assenza di conforme deliberazione adottata dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, e, per l'effetto, annulli la proposta di revoca presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze in data 11 maggio 2007 e tutti gli atti ad essa connessi e conseguenti;

che la ricorrente Commissione parlamentare sottolinea come il presente conflitto di attribuzione tragga origine dalla violazione delle attribuzioni ad essa costituzionalmente garantite, «dal momento che l'attività radiotelevisiva pubblica non può essere considerata appannaggio esclusivo delle scelte della maggioranza politica, ma deve essere svolta in modo conforme all'indirizzo politico costituzionale, che fa della libera circolazione delle idee e del pluralismo culturale uno degli assi portanti dell'ordinamento»;

che la difesa della Commissione ricorda, in proposito, come tali funzioni di indirizzo e vigilanza siano state attribuite all'organo parlamentare «in considerazione dei caratteri di imparzialità, democraticità e pluralismo che devono informare lo svolgimento dell'attività del servizio pubblico radiotelevisivo» ed al precipuo scopo di evitare nella gestione del servizio «un'ingerenza diretta ed esclusiva dell'Esecutivo»;

che, nel caso di specie, la ricorrente ritiene che le sue attribuzioni siano state lese in occasione della revoca del consigliere di amministrazione della RAI, Prof. Angelo Maria Petroni, da parte della relativa Assemblea degli azionisti, effettuata su richiesta del Ministro dell'economia e delle finanze, nella sua qualità di azionista di maggioranza, «in mancanza della previa necessaria deliberazione della Commissione parlamentare di vigilanza». In particolare, la difesa di quest'ultima deduce che il Ministro dell'economia avrebbe disatteso quanto previsto dall'art. 49, comma 8, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico della radiotelevisione), secondo cui «Il rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, nelle assemblee della società concessionaria convocate per l'assunzione di deliberazioni di revoca o che comportino la revoca o la promozione di azione di responsabilità nei confronti degli amministratori, esprime il voto in conformità alla deliberazione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi comunicata al Ministero medesimo»;

che la difesa della ricorrente ricostruisce la sequenza degli eventi che hanno preceduto la revoca del consigliere Petroni, sottolineando come il Presidente della Commissione parlamentare di vigilanza abbia richiamato, più volte, l'attenzione del Ministro dell'economia e delle finanze «sull'esigenza istituzionale di porre in essere ogni iniziativa utile al più corretto esercizio del ruolo attribuito alla Commissione», con particolare riguardo all'ipotesi di revoca di un componente del consiglio di amministrazione;

che il Ministro dell'economia ha replicato alle osservazioni del Presidente della Commissione, rilevando come il suddetto organo parlamentare sia chiamato a partecipare al solo procedimento di nomina dei membri del consiglio di amministrazione e non anche a quello di revoca o di responsabilità, precisando che il comma 8 dell'art. 49 del d.lgs. n. 177 del 2005, in virtù di quanto previsto dal comma 10 del medesimo articolo, non può trovare applicazione fino al novantesimo giorno successivo alla data di chiusura della prima offerta pubblica di vendita della RAI;

che, secondo la difesa della Commissione, la tesi sostenuta dal Ministro sarebbe il frutto di un'interpretazione formalistica delle disposizioni di cui all'art. 49 del d.lgs. n. 177 del 2005, in contrasto con la *ratio* dell'intera disciplina recata dal d.lgs. n. 177;

che, dalla ricostruzione degli eventi relativi alla revoca del consigliere Petroni, ed in particolare dal «complessivo comportamento» tenuto dal Ministro dell'economia, la ricorrente deduce una grave lesione delle competenze costituzionalmente garantite della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi;

che la ricorrente individua il parametro costituzionale del conflitto nel principio del pluralismo informativo deducibile dall'art. 21 della Costituzione;

che siffatto principio, secondo la difesa della Commissione parlamentare, «tradotto nell'ambito dell'attività radiotelevisiva pubblica, comporta che essa non può essere considerata appannaggio esclusivo delle scelte di maggioranza (sia pure sotto il controllo parlamentare) ma richiede un adeguato temperamento di tutti gli interessi in gioco alla luce dell'indirizzo politico costituzionale»;

che, in proposito, la ricorrente ricorda come «l'affermazione della centralità del Parlamento nel governo del sistema radiotelevisivo pubblico» sia presente nella legislazione a partire dalla legge 14 aprile 1975, n. 103 (Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva), oltre che nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale con la sentenza n. 225 del 1974 «ha definitivamente aperto la strada verso la parlamentarizzazione del sistema radiotelevisivo pubblico, spostando il centro di determinazione delle scelte generali in tale settore a favore dell'organo rappresentativo della collettività nazionale»;

che dall'esame di alcune pronunzie della Corte costituzionale, ed in particolare della sentenza n. 194 del 1987, la ricorrente trae la conclusione secondo cui il Parlamento, «e per esso la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi», costituisce «la sede istituzionale naturale nella quale il principio pluralista, che deve informare l'intero settore radiotelevisivo pubblico, trova la più efficace garanzia, sia con riguardo all'accesso delle formazioni sociali all'uso dei mezzi radiotelevisivi, sia con riguardo a meccanismi che garantiscano la presenza di una pluralità di fonti di informazione»;

che, per queste ragioni, secondo la difesa della Commissione, «la parlamentarizzazione del servizio radiotelevisivo [...] implica la doverosa vigilanza da parte dell'organo parlamentare su tutte le vicende relative alla RAI da cui potrebbero derivare conseguenze negative per la libera manifestazione del pensiero e per la libera informazione»;

che, in merito alla propria legittimazione al conflitto, la ricorrente sottolinea come le commissioni parlamentari, titolari di specifiche attribuzioni autonomamente esercitate, siano organi legittimati al conflitto, «in quanto organi-potere che, pur facendo parte del più vasto complesso organizzatorio del Parlamento, occupano tuttavia una posizione peculiare e distinta nel sistema costituzionale e sono in grado di dichiarare la volontà dell'organo di cui sono promanazione»;

che, in proposito, sono richiamate la sentenza n. 49 del 1998 e le ordinanze n. 137 del 2000 e n. 171 del 1997 della Corte costituzionale, con le quali è stata riconosciuta la competenza della Commissione parlamentare di vigilanza a dichiarare definitivamente la volontà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nella materia attinente all'informazione;

che, in definitiva, la ricorrente ritiene che «proprio i poteri di indirizzo, di controllo, di vigilanza e altre competenze direttamente connesse al valore costituzionale del pluralismo» giustifichino «il compiuto riconoscimento delle attribuzioni di rilevanza costituzionale» della Commissione parlamentare di vigilanza;

che, quanto alla legittimazione passiva del Ministro dell'economia e delle finanze e del Presidente del Consiglio dei ministri, la ricorrente evidenzia come la Corte costituzionale abbia interpretato l'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, «in modo rigoroso ma non tassativo», ritenendo, per un verso, che quello esecutivo non costituisca un potere diffuso, e, per altro verso, che siano possibili alcune deroghe nel senso del riconoscimento della legittimazione passiva al singolo ministro;

che, in particolare, secondo la difesa della Commissione, «il requisito indispensabile per la legittimazione sembra [...] essere quello dell'esercizio indipendente di attribuzioni di natura costituzionale»;

che la ricorrente deduce l'esistenza di «valide argomentazioni» a sostegno della legittimazione ad essere parte di un conflitto tra poteri dello Stato anche del Ministro dell'economia e delle finanze, sul rilievo che questi, «quale azionista di maggioranza della RAI S.p.a., ricopre una funzione rappresentativa del Governo ma comunque autonoma rispetto allo stesso organo inteso nella sua interezza»;

che, qualora non dovesse essere accolta siffatta tesi estensiva, la ricorrente ritiene sussistente la legittimazione passiva del Presidente del Consiglio dei ministri, «in proprio e quale organo legittimato ad esprimere la volontà dell'intero organo Governo», in virtù dell'art. 95, primo comma, Cost.;

che, al riguardo, la difesa della Commissione sottolinea come il Presidente del Consiglio, in data 11 maggio 2007, abbia informato il Consiglio dei ministri della lettera di pari data, pervenutagli dal Ministro dell'economia, con la quale si proponeva la revoca del consigliere Petroni, ed abbia dichiarato, in una ulteriore missiva dello stesso 11 maggio 2007 indirizzata al Presidente della Commissione di vigilanza, di convenire «pienamente con la valutazione del Ministro dell'economia e delle finanze»;

che, da quanto sopra riportato, la ricorrente trae la conclusione che «il Presidente del Consiglio dei ministri ha pienamente condiviso l'operato del Ministro e ha così dato pieno avallo governativo all'illegittimo comportamento qui contestato»;

che, infine, la difesa della Commissione parlamentare si sofferma sull'oggetto del conflitto tra poteri, ricordando come esso possa consistere, non solo «nella rivendicazione, da parte di un organo, di un potere da altro usurpato», ma anche «nella contestazione, non della titolarità di un potere altrui, quanto della concreta modalità di esercizio dello stesso quando siffatta modalità impedisce, di fatto, all'altro organo il pieno svolgimento di competenze costituzionalmente assegnate»;

che, nel presente conflitto, secondo la ricorrente, «è di tutta evidenza» che il Ministro dell'economia abbia agito «come se fosse l'unico soggetto titolare di poteri nella determinazione della revoca di un consigliere di amministrazione della RAI S.p.a., ignorando le attribuzioni di natura costituzionale spettanti alla ricorrente Commissione di vigilanza»;

che il comportamento del Ministro sarebbe «ancor più grave, e quindi lesivo delle attribuzioni della Commissione di vigilanza, in quanto ha eluso in maniera evidente il rispetto di quel principio di leale collaborazione» che la Corte costituzionale ha espressamente prescritto anche nei rapporti tra organi dello Stato quando le reciproche competenze vengono ad intrecciarsi tra loro;

che la difesa della Commissione conclude rilevando come tutto ciò «significhi esautorare il Parlamento rispetto ad una funzione che il sistema costituzionale gli ha limpidamente riconosciuto», così che l'operato del Ministro dell'economia rispecchierebbe «la nitida volontà di riassegnare il ruolo centrale nella gestione della Concessionaria del servizio pubblico all'organo esecutivo, e cioè ad un organo che per sua natura, non può che essere di parte», con conseguente violazione delle competenze costituzionalmente riconosciute alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi;

che, in data 21 febbraio 2008, la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ha depositato una memoria integrativa, con la quale insiste per l'ammissibilità del conflitto di attribuzione e richiama alcuni nuovi eventi intervenuti dopo la proposizione del presente ricorso;

che, in particolare, la ricorrente fa riferimento alla sentenza del T.a.r. Lazio, sez. III-ter, 16 novembre 2007, n. 11271, con la quale è stata ritenuta illegittima, e quindi annullata, la «sequenza di atti» culminata con la revoca del consigliere Petroni, ed all'ordinanza del Consiglio di Stato, sez. IV, 4 dicembre 2007, n. 6284, con la quale è stata respinta l'istanza cautelare di sospensione degli effetti della richiamata sentenza del T.a.r. Lazio ed è stata fissata l'udienza per la discussione del merito all'11 marzo 2008;

che la ricorrente sottolinea come, a seguito delle citate pronunzie, non sia venuto meno l'interesse della Commissione ad agire per conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale; né siffatto interesse verrebbe meno nel caso in cui il giudizio di appello dovesse confermare l'illegittimità degli atti impugnati;

che, al riguardo, la difesa della Commissione precisa come nel giudizio per conflitto di attribuzione venga in rilievo «non tanto e non solo l'illegittimità degli atti posti in essere dal Ministro dell'economia e delle finanze (con l'avallo del Governo nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri) finalizzati alla revoca di un membro del Consiglio di amministrazione della RAI, quanto l'usurpazione delle competenze proprie della Commissione parlamentare di vigilanza che il comportamento posto in essere dal Ministro dell'economia e delle finanze ha determinato»;

che, pertanto, secondo la difesa della Commissione, residuerebbe comunque l'interesse della ricorrente ad ottenere quella decisione sulla spettanza delle attribuzioni in contestazione che rappresenta l'oggetto principale del giudizio per conflitto tra poteri dello Stato;

che la stessa difesa precisa come parimenti ininfluenti sull'odierno conflitto di attribuzione sia lo scioglimento anticipato delle Camere, disposto con il d.P.R. 6 febbraio 2008, n. 19, poiché lo stesso non determina alcuna interruzione nello svolgimento delle funzioni della Commissione parlamentare di vigilanza, da intendersi comunque prorogata nell'attuale composizione fino alla prima riunione delle nuove Camere, ed anzi alcune delle attribuzioni della Commissione (e precisamente, quelle concernenti la disciplina delle campagne elettorali) «trovano il loro presupposto logico-giuridico proprio nell'avvenuto scioglimento delle Assemblee legislative»;

che irrilevante risulterebbe altresì la circostanza che il mandato del Consiglio di amministrazione della RAI si concluderà nel maggio 2008, posto che, secondo la ricorrente, lo scioglimento anticipato delle Camere e la conseguente fissazione della prima riunione delle stesse per la data del 29 aprile 2008 rendono verosimile l'ipotesi che il Consiglio di amministrazione venga prorogato oltre la scadenza del mandato;

che, per queste ragioni, il termine del mandato triennale — come pure la fine anticipata della legislatura — non può determinare, a detta della difesa della Commissione, «alcuna cessazione della materia oggetto del presente conflitto»;

che, in data 25 febbraio 2008, la difesa della ricorrente ha depositato copia della delibera con la quale la Commissione parlamentare di vigilanza ha deciso la proposizione del presente conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Considerato che, in questa fase del giudizio, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la Corte costituzionale è chiamata a deliberare, senza contraddittorio, circa l'esistenza o meno della «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», restando impregiudicata ogni ulteriore decisione, anche in punto di ammissibilità;

che, per quanto riguarda i requisiti soggettivi, deve riconoscersi alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi la qualifica di organo competente a dichiarare in via definitiva la volontà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (sentenze n. 502 del 2000 e n. 49 del 1998 ed ordinanze n. 195 del 2003, n. 137 del 2000 e n. 171 del 1997);

che, ancora sotto il profilo soggettivo, il Ministro dell'economia e delle finanze non è organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere esecutivo, poiché quest'ultimo «non è un potere diffuso, ma si risolve [...] nell'intero Governo, in nome dell'unità di indirizzo politico e amministrativo proclamata dall'art. 95, primo comma, Cost.» (ordinanza n. 123 del 1979), con la conseguenza che «i singoli ministri non sono legittimati ad essere parte di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, mentre tale legittimazione è stata riconosciuta nelle ipotesi [...] delle competenze direttamente ed esclusivamente conferite al Ministro della giustizia dagli artt. 107, secondo comma, e 110 della Costituzione [...] e del voto di sfiducia individuale espresso dal Parlamento nei confronti di un ministro» e che, pertanto, «al di fuori di queste fattispecie, è il Governo a prendere parte — in funzione dell'unità di indirizzo politico e amministrativo proclamata dal primo comma dell'art. 95 Cost. — ai conflitti tra poteri dello Stato» (ordinanza n. 221 del 2004);

che invece il Presidente del Consiglio dei ministri è organo competente a dichiarare in via definitiva la volontà dell'intero Governo, in quanto, ai sensi dell'art. 95, primo comma, della Costituzione, «dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promovendo e coordinando l'attività dei ministri»;

che, pertanto, organi legittimati a stare in giudizio nel presente conflitto di attribuzione sono la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ed il Presidente del Consiglio dei ministri;

che, quanto al requisito oggettivo del conflitto, la Commissione di cui sopra è investita di attribuzioni che discendono dall'esigenza di garantire il principio, fondato sull'art. 21 Cost., del pluralismo dell'informazione, in base al quale la presenza di un organo parlamentare di indirizzo e vigilanza serve ad evitare che il servizio pubblico radio-televisivo venga gestito dal Governo in modo «esclusivo o preponderante» (sentenza n. 225 del 1974);

che le asserite lesioni, prodotte da atti governativi, delle attribuzioni della Commissione parlamentare inciderebbero, secondo la prospettazione della ricorrente, sulla funzione di garanzia di quest'ultima, costituzionalmente fondata e riconosciuta dalla giurisprudenza di questa Corte;

che, in conclusione, in questa fase deliberativa, il ricorso va dichiarato ammissibile nei soli confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, salva e impregiudicata la pronuncia definitiva anche sul punto relativo alla ammissibilità;

che il ricorso deve essere conseguentemente notificato al Presidente del Consiglio dei ministri, ma non anche al Ministro per l'economia e delle finanze per i motivi prima enunciati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il conflitto di attribuzione proposto dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi nei confronti del Governo della Repubblica, con il ricorso indicato in epigrafe;

Dispone:

a) che la cancelleria della Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza alla ricorrente Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi;

b) che, a cura della ricorrente, il ricorso e la presente ordinanza siano notificati al Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, presso la cancelleria di questa Corte entro il termine di venti giorni dalla notificazione, a norma dell'art. 26, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 13 marzo 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0189

N. 62

Sentenza 10 - 14 marzo 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Gestione dei rifiuti e tutela del suolo - Trasporti di rifiuti speciali che non eccedano i 30 chilogrammi o i 30 litri al giorno, effettuati dai produttori - Difetto del requisito della occasionalità e saltuarietà - Censura prospettata per la prima volta nella memoria depositata in prossimità dell'udienza - Inammissibilità.

– Legge della Provincia di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, art. 19, comma 3, lettera b).

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano in tema di gestione dei rifiuti e tutela del suolo - Ricorso del Governo - Sopravvenuta modificazione delle disposizioni censurate lasciandone sostanzialmente immutato il contenuto precettivo - Trasferimento delle questioni alle nuove norme.

– Legge della Provincia di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, art. 7, comma 1, lettera b), 19, comma 3, lettera b), e 20 comma 2; legge della Provincia di Bolzano 18 ottobre 2006, n. 11, art. 9, commi 1, 2 e 3.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Gestione dei rifiuti e tutela del suolo - Classificazione come «materia prima secondaria» dei rottami ferrosi e non ferrosi derivanti da operazioni di recupero rispondenti a determinate specifiche nazionali ed internazionali - Esenzione dalla normativa sui rifiuti a condizione che il detentore non se ne disfi, non abbia l'intenzione o non abbia l'obbligo di disfarsene - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa comunitaria - Carente motivazione delle censure - Inammissibilità della questione.

- Legge della Provincia di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, artt. 3, comma 1, lettera w), n. 1), e 5, comma 1, lettera b).
- Costituzione, art. 117, primo comma.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano in tema di gestione dei rifiuti e tutela del suolo - Ricorso del Governo - Eccepita inammissibilità per insufficiente individuazione dei parametri di giudizio e per carente motivazione - Reiezione.

- Legge della Provincia di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, artt. 7, comma 1, lettera b), 19, comma 3, lettera b), 20, comma 2, e 24, commi 1 e 2; legge della Provincia di Bolzano 18 ottobre 2006, n. 11, art. 9, commi 1, 2 e 3.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 9, n. 10.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Gestione dei rifiuti e tutela del suolo - Terre e rocce da scavo e residui della lavorazione della pietra non contaminati, destinati all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati - Esenzione dalla normativa sui rifiuti - Ricorso del Governo - Eccepita inammissibilità per carenza di interesse - Reiezione.

- Legge della Provincia di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, art. 7, comma 1, lettera b).
- Costituzione, art. 117, primo comma.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Gestione dei rifiuti e tutela del suolo - Trasporti di rifiuti speciali che non eccedano i 30 chilogrammi o i 30 litri al giorno, effettuati dai produttori - Esenzione dalla disciplina del formulario di identificazione dei rifiuti, senza distinguere tra rifiuti pericolosi e non pericolosi - Ricorso del Governo - Imputazione delle norme denunciate alla competenza legislativa provinciale in materia di igiene e sanità - Violazione dello *standard* di tutela uniforme in materia ambientale posto dallo Stato, che non consente la detta esenzione per i rifiuti pericolosi - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, art. 19, comma 3, lettera b).
- Statuto Regione Trentino-Alto Adige, artt. 9, n. 10, 4 e 5; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 193, comma 4.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Gestione dei rifiuti e tutela del suolo - Iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali - Possibilità che la Giunta preveda, in deroga alla disciplina statale, discipline semplificate o l'esenzione dall'obbligo di iscrizione - Ricorso del Governo - Imputazione delle norme denunciate alla competenza legislativa provinciale in materia di igiene e sanità - Violazione della competenza statale ad adottare, nell'osservanza della pertinente normativa comunitaria, norme e condizioni per l'esonero ovvero a prevedere procedure semplificate per l'iscrizione - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, art. 20, comma 2.
- Statuto Regione Trentino-Alto Adige, art. 9, n. 10; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 212, comma 5, anche nel testo modificato dall'art. 2, comma 30, del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Gestione dei rifiuti e tutela del suolo - Autorizzazione e messa in esercizio degli impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti - Esercizio provvisorio a seguito della semplice domanda in attesa dell'accertamento della regolarità dell'impianto e del rilascio dell'autorizzazione - Ricorso del Governo - Imputazione delle norme denunciate alla competenza legislativa provinciale in materia di igiene e sanità - Indebito intervento riduttivo sulla disciplina uniforme stabilita dal legislatore statale in conformità alle pertinenti direttive comunitarie - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, art. 24, commi 1 e 2.
- Statuto Regione Trentino-Alto Adige, art. 9; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 208, anche nel testo modificato dall'art. 2, comma 29-ter, del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Gestione dei rifiuti e tutela del suolo - Terre e rocce da scavo e residui della lavorazione della pietra non contaminati, destinati all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati - Esenzione dalla normativa sui rifiuti - Ricorso del Governo - sottrazione degli indicati residui alla nozione di rifiuto posta dalla pertinente direttiva comunitaria, costituente norma interposta - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, art. 7, comma 1, lettera b).
- Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 2006/12/CE, art. 1, comma 1, lettera a).

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 articoli 3, comma 1, lettera w), numero 1), 5, comma 1, lettera b), 7, comma 1, lettera b), 19, comma 3, lettera b), 20 e 24, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4 (La gestione dei rifiuti e la tutela del suolo), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 9-18 agosto 2006, depositato in cancelleria il 10 agosto 2006 ed iscritto al n. 94 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

Udito nell'udienza pubblica del 15 gennaio 2008 il giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

Uditi l'avvocato dello Stato Glaucò Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppe Franco Ferrari per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 9-18 agosto 2006, depositato in cancelleria il 10 agosto, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, comma 3, lettera b), 20 e 24, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4 (La gestione dei rifiuti e la tutela del suolo), in riferimento all'art. 9, numero 10, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera w), numero 1), 5, comma 1, lettera b), e 7, comma 1, lettera b), della medesima legge, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione.

1.1. — Il ricorrente premette in via generale che la disciplina dei rifiuti è riconducibile ad un ambito, la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, non è configurabile come materia oggetto di competenza statale circoscritta e delimitata, delineando piuttosto una materia «trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali (sentenza n. 407 del 2002).

Passando poi ad individuare la base giuridica delle norme impugnate, il ricorrente precisa che essa «dovrebbe essere la tutela della salute», riservata dall'art. 9, numero 10, dello statuto di autonomia alla potestà legislativa concorrente della Provincia, «nei limiti indicati dall'art. 5», vale a dire «nei limiti del precedente articolo» — perciò «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali» — «e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato».

Sull'assunto, dunque, che l'intervento legislativo della Provincia abbia come «base statutaria» il citato art. 9, numero 10, il quale impone l'armonia con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che gli artt. 19, comma 3, lettera b), 20 e 24, commi 1 e 2, della legge provinciale n. 4 del 2006 violerebbero i principi enunciati, rispettivamente, dagli artt. 193, comma 4, 212 e 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), eccedendo i limiti della competenza concorrente attribuita alla Provincia in materia di «igiene e sanità».

In particolare, l'art. 19, comma 3, lettera b), della legge provinciale, prevedendo, senza distinguere tra rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi, che le disposizioni di cui al comma 1 — secondo cui durante il trasporto effettuato da enti o imprese i rifiuti sono accompagnati da un formulario di identificazione — non si applicano «ai trasporti di rifiuti

speciali che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o di 30 litri al giorno, effettuati dal produttore dei rifiuti speciali stessi», si porrebbe in contrasto con il principio desumibile dall'art. 193, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, che esenta dall'obbligo relativo al formulario di identificazione unicamente i «trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri».

Inoltre, l'impugnato art. 20, comma 2, con riguardo all'obbligo e alle modalità di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali di cui al comma 1, autorizza la Giunta provinciale ad «emanare ai sensi dell'articolo 32 norme in deroga, onde consentire l'iscrizione con procedure semplificate per determinate attività ossia l'esenzione dall'obbligo di iscrizione», così violando il principio dettato dall'art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui l'iscrizione all'Albo, salvo i casi di esonero elencati nella stessa norma, è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti non pericolosi prodotti da terzi, di raccolta e trasporto di rifiuti pericolosi, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi, nonché di gestione di impianti di smaltimento e di recupero di titolarità di terzi e di gestione di impianti mobili di smaltimento e di recupero di rifiuti.

Infine, l'art. 24 della legge provinciale — stabilendo, al comma 1, che «Almeno 15 giorni prima della messa in esercizio dell'impianto, l'interessato presenta all'Agenzia provinciale la domanda di collaudo ed autorizzazione dell'impianto. Con la presentazione della richiesta di autorizzazione l'impianto si intende provvisoriamente autorizzato a partire dalla data dell'attivazione indicata nella richiesta stessa» e, al comma 2, che «Entro 90 giorni dalla messa in esercizio dell'impianto l'Agenzia provinciale accerta la regolarità dell'impianto e rilascia l'autorizzazione [...]» — consentirebbe la messa in esercizio di un impianto di smaltimento o recupero di rifiuti prima della valutazione in ordine alla sua regolarità, al di fuori della previsione di cui all'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, che disciplina l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti senza configurare alcuna forma di autorizzazione tacita provvisoria.

1.2. — Il ricorrente deduce altresì la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione ad opera degli artt. 3, comma 1, lettera w), numero 1, e 5, comma 1, lettera b), della legge provinciale n. 4 del 2006.

La prima delle due norme denunciate qualifica come materia prima secondaria per attività siderurgiche e metallurgiche i rottami ferrosi e non ferrosi derivanti da operazioni di recupero e rispondenti a determinate specifiche nazionali ed internazionali, mentre il citato art. 5, comma 1, lettera b), stabilisce che ai materiali, alle sostanze e agli oggetti che, senza necessità di operazioni di trasformazione, già presentano le caratteristiche delle materie prime secondarie non si applica la normativa sui rifiuti, a condizione che il detentore non se ne disfi, non abbia l'intenzione o non abbia l'obbligo di disfarsene.

Tale disciplina contrasterebbe con la normativa comunitaria in tema di rifiuti, come dimostrato dalla circostanza che la Commissione europea, con lettera n. 2005/4051 del 5 luglio 2005, aveva contestato all'Italia — in relazione all'art. 1, commi 25, 26, 27 e 29, della legge statale 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione), che pure classificava i rottami ferrosi e non ferrosi tra le materie prime secondarie — la violazione della direttiva 75/442/CE del 15 luglio 1975 (Direttiva del Consiglio relativa ai rifiuti), poiché quest'ultima non prevedeva alcuna esclusione dal suo ambito di applicazione per i rottami derivanti come scarti di lavorazione oppure originati da cicli produttivi o di consumo e riutilizzabili nell'industria siderurgica o metallurgica.

Analogamente, l'art. 1, primo comma, lettera a), della vigente direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti) definisce «rifiuto» qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi.

1.3. — L'art. 7, comma 1, lettera b), della legge provinciale n. 4 del 2006, escludendo dall'applicazione della medesima legge le terre e le rocce da scavo ed i residui della lavorazione della pietra non contaminati, destinati all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, violerebbe l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in quanto si porrebbe in contrasto con la definizione di rifiuto data dalla direttiva 2006/12/CE, nel cui allegato I, al punto Q11, sono indicati tra le categorie di rifiuti i «residui provenienti dall'estrazione e dalla preparazione delle materie prime (ad esempio residui provenienti da attività minerarie o petrolifere, ecc.)».

A sostegno delle censure, il ricorrente richiama alcune sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, secondo cui, in base ai principi di precauzione e dell'azione preventiva, la nozione di rifiuto non può essere interpretata in senso restrittivo e, dunque, la natura di residuo di produzione di una sostanza può essere esclusa solo allorché il suo riutilizzo non sia solo eventuale, ma certo, senza trasformazione preliminare e nel corso del processo di produzione (Corte di giustizia, sentenza 15 giugno 2000, cause riunite C-418/97 e C-419/97, ARCO Chemie Nederland Ltd.; sentenza 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit Oy; sentenza 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli).

1.4. — Nella memoria successivamente depositata, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ripetuto le argomentazioni svolte nel ricorso e dedotto un ulteriore profilo d'incostituzionalità dell'art. 19, comma 3, lettera *b*), della legge provinciale, il quale avrebbe «esteso l'esclusione ai trasporti che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o di 30 litri al giorno, effettuati dal produttore dei rifiuti speciali stessi, trasporti che non possono certamente essere definiti occasionali e saltuari come è richiesto dalla legge statale»; infine, ha ribadito che gli artt. 3, comma 1, lettera *w*), numero 1, e 5, comma 1, lettera *b*), della legge provinciale n. 4 del 2006 sono «da esaminare in coordinamento tra di loro».

2. — Nel giudizio si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano, chiedendo, anche nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, che la Corte dichiari il ricorso inammissibile o, comunque, infondato.

In via preliminare, riguardo alle censure relative all'inosservanza degli obblighi comunitari, la resistente eccepisce la carenza d'interesse del ricorrente, sul rilievo che la legge impugnata «non ha fatto altro che ricalcare in larga parte quella nazionale». Inoltre, l'atto introduttivo — omettendo di prendere in considerazione altresì gli artt. 11 e 117, quinto comma, della Costituzione, nonché l'art. 9 dello statuto di autonomia, «che riconosce espressamente i limiti posti dagli artt. 4 e 5» alla competenza legislativa provinciale — non avrebbe correttamente individuato i parametri del giudizio di costituzionalità. In ogni caso, le doglianze non sarebbero sorrette da una sufficiente motivazione.

Anche le questioni promosse in riferimento all'art. 9, numero 10, dello statuto speciale sarebbero inammissibili, poiché il ricorrente non avrebbe spiegato «per quale ragione debba essere preso in considerazione quale parametro statutario violato il predetto art. 9, n. 10, d.P.R. n. 670/1972, piuttosto che l'art. 8, n. 6».

Nel merito, la legge n. 4 del 2006 sarebbe stata emanata dalla Provincia nell'esercizio della potestà esclusiva in materia di tutela del paesaggio (art. 8, numero 6, dello statuto di autonomia), «con risvolti rispetto a numerose altre materie nelle quali alla Provincia autonoma è attribuita parimenti la competenza primaria», quale l'urbanistica; non opererebbe, di conseguenza, il limite dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato di cui all'art. 5 dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Pertanto, in virtù di detta competenza, ad essa spetterebbe «il potere di disciplinare autonomamente le procedure di iscrizione all'albo dei trasportatori o anche disciplinare le esenzioni dall'iscrizione».

Inoltre, il testo dell'art. 19, comma 3, lettera *b*), sarebbe «pressoché identico» a quello dell'art. 193, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006 e, introducendo una deroga agli obblighi relativi al formulario d'identificazione ragionevole e giustificabile, «non intacca i nuclei essenziali del contenuto normativo della legge statale». D'altra parte, tale deroga non riguarderebbe, in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale, norme di riforma economico-sociale (sentenza n. 312 del 2003).

L'art. 24 della legge provinciale avrebbe istituito un sistema più rigoroso di quello delineato dall'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, prevedendo non solo l'approvazione del progetto, ma anche una verifica obbligatoria, non eventuale, sull'effettivo funzionamento dell'impianto provvisoriamente autorizzato.

Infine, l'art. 7, comma 1, lettera *b*), della legge provinciale, secondo la resistente, è compatibile con i principi affermati nella materia dal giudice comunitario (Corte di giustizia, sentenza 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit Oy; sentenza 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli), in quanto, per un verso, ammettendo alle esclusioni solo i terreni non contaminati, impone che la determinazione della contaminazione avvenga in maniera preventiva, non già a destinazione; per altro verso, stabilisce modalità che garantiscono un riutilizzo effettivo, dunque certo e non solo eventuale, dei residui.

Neppure le previsioni relative alle materie prime secondarie per attività siderurgiche e metallurgiche si porrebbero in contrasto con la evocata direttiva comunitaria sui rifiuti, posto che «a partire dalla trasformazione dei rottami ferrosi in prodotti siderurgici, essi non possono più essere distinti da altri prodotti siderurgici scaturiti da materie prime primarie, salvo naturalmente il caso in cui vengano abbandonati» (Corte di giustizia, sentenza 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli).

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, comma 3, lettera *b*), 20 e 24, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4 (La gestione dei rifiuti e la tutela del suolo), in riferimento all'art. 9, numero 10, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché

questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera w), numero 1, 5, comma 1, lettera b), e 7, comma 1, lettera b), della medesima legge, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione.

2. — Il primo gruppo di questioni riguarda gli artt. 19, comma 3, lettera b), 20 e 24, commi 1 e 2, della legge n. 4 del 2006, i quali, secondo la prospettazione del ricorrente, eccederebbero i limiti della competenza concorrente in materia di igiene e sanità, attribuita alla Provincia dall'art. 9, numero 10, dello statuto di autonomia, ponendosi in contrasto con i «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» fissati, rispettivamente, negli artt. 193, comma 4, 212 e 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

2.1. — In particolare, l'art. 19, comma 3, lettera b), della legge provinciale è impugnato in quanto, stabilendo, «senza distinguere tra rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi», che le disposizioni di cui al comma 1 — secondo cui durante il trasporto effettuato da enti o imprese i rifiuti sono accompagnati da un formulario di identificazione — «non si applicano ai trasporti di rifiuti speciali che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o di 30 litri al giorno, effettuati dal produttore dei rifiuti speciali stessi», avrebbe esteso illegittimamente ai rifiuti pericolosi l'esenzione dal generale obbligo relativo al formulario di identificazione introdotta dall'art. 193, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Le ulteriori censure formulate nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica in relazione al citato art. 19, comma 3, lettera b), non possono essere prese in considerazione, in quanto siffatta memoria è destinata esclusivamente ad illustrare e chiarire le ragioni svolte nell'atto introduttivo, non essendo possibile con essa dedurre di nuove (sentenza n. 430 del 2007).

2.2. — L'art. 20 della legge provinciale — da intendersi impugnato nel solo comma 2, il comma 1 limitandosi a ribadire che «Per lo svolgimento della attività di raccolta e trasporto di rifiuti, [...] è prevista l'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, di seguito denominato albo nazionale, ai sensi dell'articolo 212 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152» — prevede, con riguardo all'obbligo e alle modalità di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, che la Giunta provinciale può «emanare ai sensi dell'articolo 32 norme in deroga, onde consentire l'iscrizione con procedure semplificate per determinate attività ossia l'esenzione dall'obbligo di iscrizione». Per questo, il predetto art. 20 della legge provinciale violerebbe l'art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006, in base al quale l'iscrizione all'Albo, salvo i casi di esonero elencati nella stessa norma, è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti non pericolosi prodotti da terzi, di raccolta e trasporto di rifiuti pericolosi, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi, nonché di gestione di impianti di smaltimento e di recupero di titolarità di terzi e di gestione di impianti mobili di smaltimento e di recupero di rifiuti.

2.3. — Infine, l'art. 24 della legge provinciale — stabilendo, al comma 1, che «Almeno 15 giorni prima della messa in esercizio dell'impianto, l'interessato presenta all'Agenzia provinciale la domanda di collaudo ed autorizzazione dell'impianto. Con la presentazione della richiesta di autorizzazione l'impianto si intende provvisoriamente autorizzato a partire dalla data dell'attivazione indicata nella richiesta stessa» e, al comma 2, che «Entro 90 giorni dalla messa in esercizio dell'impianto l'Agenzia provinciale accerta la regolarità dell'impianto e rilascia l'autorizzazione [...]» — violerebbe l'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale disciplina l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero rifiuti senza configurare alcuna forma di autorizzazione tacita provvisoria.

3. — Con un secondo gruppo di questioni viene prospettata la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, ad opera degli artt. 3, comma 1, lettera w), numero 1, e 5, comma 1, lettera b), nonché dell'art. 7, comma 1, lettera b), della legge provinciale n. 4 del 2006.

L'art. 3, comma 1, lettera w), numero 1, qualifica come materia prima secondaria per attività siderurgiche e metal-lurgiche i rottami ferrosi e non ferrosi derivanti da operazioni di recupero e rispondenti a determinate specifiche nazionali ed internazionali; l'art. 5, comma 1, lettera b), stabilisce che ai materiali, alle sostanze e agli oggetti che, senza necessità di operazioni di trasformazione, già presentano le caratteristiche delle materie prime secondarie non si applica la normativa sui rifiuti, a condizione che il detentore non se ne disfi, non abbia l'intenzione o non abbia l'obbligo di disfarsene.

La disciplina posta dalle due norme contrasterebbe con la normativa comunitaria in tema di rifiuti e, in particolare, con la direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti), la quale non prevede alcuna esclusione dal suo ambito di applicazione per i rottami derivanti come scarti di lavorazione oppure originati da cicli produttivi o di consumo e riutilizzabili nell'industria siderurgica o metallurgica.

Anche l'art. 7, comma 1, lettera b), della legge provinciale n. 4 del 2006, escludendo dall'applicazione della legge medesima le terre e le rocce da scavo ed i residui della lavorazione della pietra non contaminati, destinati all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, sarebbe in contrasto con la direttiva 2006/12/CE e con la nozione di rifiuto in essa contenuta.

4. — Successivamente alla proposizione del ricorso, tre delle norme censurate — artt. 7, comma 1, lettera *b*), 19, comma 3, lettera *b*), 20, comma 2, della legge provinciale n. 4 del 2006 — sono state modificate, rispettivamente, dai commi 1, 2 e 3 dall'art. 9 della legge provinciale 18 ottobre 2006, n. 11 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori). In forza del principio di effettività della tutela delle parti nei giudizi in via di azione, si impone il trasferimento delle questioni alle nuove norme, che lasciano sostanzialmente immutato il contenuto precettivo di quelle oggetto di censura (sentenze n. 162 del 2007, n. 449 del 2006).

5. — La questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera *w*), numero 1, e 5, comma 1, lettera *b*), della legge provinciale n. 4 del 2006 è inammissibile.

Il ricorrente, infatti, non ha sufficientemente motivato la censura, omettendo, in particolare, di specificare le ragioni per le quali le due norme — la prima riguardante i «rottami ferrosi e non ferrosi derivanti da operazioni di recupero [...]», la seconda concernente «i materiali, le sostanze e gli oggetti che, senza necessità di operazioni di trasformazione, già presentino le caratteristiche delle materie prime secondarie» — siano «da esaminare in coordinamento tra loro».

6. — Le eccezioni d'inammissibilità sollevate con riferimento alle ulteriori questioni non sono fondate, in quanto nel ricorso i parametri del giudizio sono identificati in modo sufficientemente chiaro e le censure, seppur succintamente, sono argomentate in riferimento a ciascuno di essi.

Inoltre, sussiste l'interesse del ricorrente all'impugnazione dell'art. 7, comma 1, lettera *b*), della citata legge provinciale, concernente l'esenzione dal regime dei rifiuti di terre e rocce da scavo, nonché di residui della lavorazione della pietra non contaminati, poiché, indipendentemente dalla sostituzione del testo dell'art. 186 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) ad opera dell'art. 2, comma 23, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), il parametro addotto inerisce non già alla violazione della competenza statale, ma all'inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, i quali si impongono anche alle Province autonome.

7. — Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, comma 3, lettera *b*), 20, comma 2, e 24, commi 1 e 2, della legge provinciale n. 4 del 2006 sono fondate entro i termini di seguito precisati.

L'imputazione delle norme impugnate alla competenza legislativa concorrente della Provincia in materia di igiene e sanità di cui all'art. 9, numero 10, dello statuto speciale, da esercitarsi nei limiti complessivamente indicati dagli artt. 4 e 5 dello stesso statuto, è corretta.

La legge provinciale, ai sensi dell'art. 1, per quanto qui rileva, «disciplina la gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, nelle varie fasi di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento, compreso il controllo di queste operazioni».

Come dedotto dal ricorrente, la disciplina dei rifiuti si colloca, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione. Lo statuto speciale conferma questa competenza esclusiva dello Stato, ma riserva alla competenza della Provincia alcuni segmenti della tutela ambientale.

La competenza statale nella materia ambientale, infatti, si intreccia con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (*ex multis*, sentenza n. 407 del 2002).

Pertanto, anche nel settore dei rifiuti, accanto ad interessi inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente, possono venire in rilievo interessi sottostanti ad altre materie, per cui la «competenza statale non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire [...], così nell'esercizio delle loro competenze in tema di tutela della salute», ovviamente nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato (sentenza n. 62 del 2005; altresì, sentenze n. 380 del 2007, n. 12 del 2007, n. 247 del 2006).

La legge provinciale n. 4 del 2006 esplicita le sue «finalità» nell'art. 2, inserito nel titolo relativo alla gestione dei rifiuti, comprendendovi anche l'esigenza della protezione della salute dell'uomo («i rifiuti devono essere recuperati e smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo»). Essa, come la precedente legge della Provincia di Bolzano 6 settembre 1973, n. 61 (Norme per la tutela del suolo da inquinamenti e per la disciplina della raccolta, trasporto, e smaltimento dei rifiuti solidi e semisolidi) — «specificamente rivolta alla disciplina della raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti», abrogata dall'art. 46 della legge n. 4 del 2006, e adottata, secondo questa Corte, nell'esercizio «di potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio e di urbanistica, nonché di potestà legislativa concorrente in materia di igiene e sanità» (sentenza n. 312 del 2003) — ha ad oggetto la cura di una molteplicità di interessi pubblici, in alcuni casi afferenti alla conservazione ed alla fruizione del territorio (si pensi alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti).

La competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela del paesaggio» e «urbanistica» e la competenza legislativa concorrente in materia di «igiene e sanità» possono costituire un valido fondamento dell'intervento provinciale, ma tali competenze devono essere esercitate nel rispetto dei limiti generali di cui all'art. 4 dello statuto speciale, richiamati dall'art. 5 ed evocati dal ricorrente, limiti che nella specie non risultano osservati.

Anche di recente si è ribadito che «la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato», quella in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», cui, come precisato, pacificamente è riconducibile il settore dei rifiuti, «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato» (sentenza n. 378 del 2007).

8. — In applicazione degli enunciati principi, deve rilevarsi che l'art. 19, comma 3, lettera *b*), della legge provinciale, stabilendo che «Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai trasporti di rifiuti speciali che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o di 30 litri al giorno, effettuati dal produttore dei rifiuti speciali stessi», ha introdotto una esenzione per i rifiuti pericolosi dall'obbligo del formulario d'identificazione in contrasto con l'art. 193 del d.lgs. n. 152 del 2006, destinato in ogni caso a prevalere (sentenza n. 378 del 2007), secondo cui «Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano [...] ai trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri» (comma 4).

Il legislatore statale, invero, ha istituito un regime più rigoroso di controlli sul trasporto dei rifiuti pericolosi, in ragione della loro specificità (artt. 178, comma 1, e 184 del d.lgs. n. 152 del 2006) e in attuazione degli obblighi assunti in ambito comunitario, in base ai quali «per quanto riguarda i rifiuti pericolosi i controlli concernenti la raccolta ed il trasporto [...] riguardano l'origine e la destinazione dei rifiuti» (art. 5, comma 2, della direttiva 91/689/CEE del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi), poiché «una corretta gestione dei rifiuti pericolosi richiede norme supplementari e più severe che tengano conto della natura di questi rifiuti» (quarto *considerando* della direttiva citata).

Il formulario d'identificazione, strumento indicato dall'art. 5, comma 3, della citata direttiva 91/689/CEE, in mancanza del quale la legge statale, ove i rifiuti siano pericolosi, commina sanzioni penali (art. 258, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006), consente di controllare costantemente il trasporto dei rifiuti, onde evitare che questi siano avviati per destinazioni ignote. La relativa disciplina statale, proponendosi come standard di tutela uniforme in materia ambientale, si impone nell'intero territorio nazionale e non ammette deroghe quali quelle previste dall'art. 19, comma 3, lettera *b*), della legge provinciale in esame.

9. — L'art. 20, comma 2, della legge provinciale n. 4 del 2006 concerne l'Albo nazionale gestori ambientali, struttura unitaria posta a presidio dell'affidabilità delle singole imprese aspiranti ad esercitare attività nel settore dei rifiuti, che, come tale, presuppone una uniformità di disciplina sul territorio nazionale.

Secondo l'art. 212, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, nel testo modificato dall'art. 2, comma 30, del d.lgs. n. 4 del 2008, «L'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti non pericolosi, di raccolta e trasporto di rifiuti pericolosi, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi, nonché di gestione di impianti di smaltimento e di recupero di titolarità di terzi e di gestione di impianti mobili di smaltimento e di recupero di rifiuti, nei limiti di cui all'art. 208, comma 15».

L'iscrizione all'Albo è posta dal legislatore statale in correlazione con l'esigenza di dare attuazione a direttive comunitarie (art. 12 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2006/12/CE del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti, e, prima, art. 12 della direttiva del Consiglio 75/442/CEE del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti; Corte di giustizia, sentenza 9 giugno 2005, in causa C-270/03, Commissione c. Repubblica italiana).

L'impugnato art. 20, comma 2, nel disporre che «La Giunta provinciale può, con riguardo all'obbligo e alle modalità d'iscrizione nell'Albo nazionale, emanare ai sensi dell'articolo 32 norme in deroga, onde consentire l'iscrizione con procedure semplificate per determinate attività oppure l'esenzione dall'obbligo di iscrizione», ammette deroghe alla disciplina contenuta nell'art. 212 del citato decreto delegato, mentre l'adozione di norme e condizioni per l'esonero dall'iscrizione ovvero per l'applicazione in proposito di procedure semplificate attiene necessariamente alla competenza statale, nell'osservanza della pertinente normativa comunitaria.

10. — Anche l'art. 24, commi 1 e 2, della legge provinciale n. 4 del 2006 interviene in senso riduttivo sulla disciplina uniforme stabilita dal legislatore statale nella materia ambientale, in ordine all'autorizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, disciplina, cui, secondo precedenti affermazioni di questa Corte, «la legislazione regionale deve attenersi, proprio in considerazione dei valori della salute e dell'ambiente che si intendono tutelare in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 173 del 1998; si vedano, altresì, le sentenze n. 194 del 1993, n. 307 del 1992).

Le norme impugnate, invero, consentono la messa in esercizio di un impianto di smaltimento o recupero di rifiuti prima che la sua regolarità sia valutata, in contrasto con l'opposto principio espresso dall'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale, pure nel testo modificato dall'art. 2, comma 29-ter, del d.lgs. n. 4 del 2008, disciplina l'autorizzazione unica per i nuovi impianti senza prevedere alcuna forma di autorizzazione tacita, neppure provvisoria, e ciò in ottemperanza alle prescrizioni delle pertinenti direttive comunitarie, configurando queste ultime un sistema di autorizzazioni previe (artt. da 9 a 11 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2006/12/CE del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti e, prima, artt. da 9 a 11 della direttiva del Consiglio 75/442/CEE del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti; art. 3 della direttiva 91/689/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi; Corte di giustizia, sentenza 14 giugno 2001, in causa C-230/00, Commissione c. Belgio).

11. — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera b), della legge provinciale n. 4 del 2006 è fondata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione.

Invero, alla luce dei principi espressi nella materia dalla Corte di giustizia — da ultimo ribaditi nella sentenza 18 dicembre 2007, in relazione all'esclusione delle terre e delle rocce da scavo destinate all'effettivo riutilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati dall'ambito di applicazione della disciplina nazionale sui rifiuti, ad opera dell'art. 10 della legge 23 marzo 2001, n. 93 (Disposizioni in campo ambientale) e dell'art. 1, commi 17 e 19, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante «Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive» (Corte di giustizia, sentenza 18 dicembre 2007, in causa C-194/05, Commissione c. Repubblica italiana) — deve ritenersi che la norma denunciata si ponga in contrasto con la direttiva 2006/12/CE.

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera a), della direttiva 2006/12/CE si intende per rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi».

Le «terre e rocce» di cui al capitolo 17, sezione 17 05, del catalogo europeo dei rifiuti contenuto nella decisione 2000/532/CE del 3 maggio 2000 (Decisione della Commissione che sostituisce la decisione 94/3/CE che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti e la decisione 94/904/CE del Consiglio che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti), vanno qualificate come «rifiuti», ai sensi della direttiva sopra citata, se il detentore se ne disfa ovvero ha l'intenzione o l'obbligo di disfarsene.

Tenuto conto dell'obbligo di interpretare in modo ampio la nozione di rifiuto, la possibilità di considerare un bene, un materiale o una materia prima derivante da un processo di estrazione o di fabbricazione che non è principalmente destinato a produrlo, un sottoprodotto di cui il detentore non intende disfarsi, deve essere limitata alle situazioni in cui il riutilizzo non è semplicemente eventuale, bensì certo, non richiede una trasformazione preliminare e interviene nel corso del processo di produzione o di utilizzazione (Corte di giustizia, sentenza 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli; sentenza 11 settembre 2003, causa C-114/01, Avesta Polarit Chrome; sentenza 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit Oy).

Al riguardo la Corte di giustizia ha precisato che la modalità di utilizzo di una sostanza non è determinante per qualificare o meno quest'ultima come rifiuto, poiché la relativa nozione non esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica. Il sistema di sorveglianza e di gestione istituito dalla direttiva sui rifiuti intende, infatti, riferirsi a tutti gli oggetti e le sostanze di cui il proprietario si disfa, anche se essi hanno un valore commerciale e sono raccolti a titolo commerciale a fini di riciclo, di recupero o di riutilizzo (Corte di giustizia, sentenza 18 dicembre 2007, in causa C-194/05, Commissione c. Repubblica italiana; sentenza 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit Oy; sentenza 25 giugno 1997, cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, Tombesi).

La norma provinciale fa sorgere la presunzione che, nelle situazioni da esse previste, le terre e rocce da scavo costituiscano sottoprodotti che presentano per il loro detentore, data la sua volontà di riutilizzarli, un vantaggio o un valore economico anziché un onere di cui egli cercherebbe di disfarsi.

Se tale ipotesi in determinati casi può corrispondere alla realtà, non può esistere alcuna presunzione generale in base alla quale un detentore di terre e rocce da scavo tragga dal loro riutilizzo un vantaggio maggiore rispetto a quello derivante dal mero fatto di potersene disfare (Corte di giustizia, sentenza 18 dicembre 2007, in causa C-194/05, Commissione c. Repubblica italiana).

L'art. 7, comma 1, lettera b), della legge provinciale, dunque, sottraendo alla nozione di rifiuto taluni residui che invece, in base a quanto esposto, corrispondono alla definizione sancita dall'art. 1, lettera a), della direttiva 2006/12/CE, si pone in contrasto con la direttiva medesima, la quale funge da norma interposta atta ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'ordinamento comunitario, in base all'art. 117, primo comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera w), numero 1, e 5, comma 1, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4 (La gestione dei rifiuti e la tutela del suolo), promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;*

2) *Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, lettera b), 19, comma 3, lettera b), 20, comma 2, e 24, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4 (La gestione dei rifiuti e la tutela del suolo).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 marzo 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0190

N. 63

Sentenza 10 - 14 marzo 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso delle Regioni Veneto e Lombardia - Impugnazione di numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1 - Trattazione delle sole questioni relative al comma 853 - Decisione sulle altre questioni riservata a separate pronunce.

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 853.

Impresa - Norme della legge finanziaria 2007 - Fondo statale per il finanziamento di aiuti di Stato, consentiti dall'Unione europea, per imprese in difficoltà - Ricorso della Regione Lombardia - Ritenuta violazione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione e di ragionevolezza - Censure non ridondanti in lesione di competenze regionali - Inammissibilità delle questioni.

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 853.

– Costituzione, artt. 3 e 97.

Impresa - Norme della legge finanziaria 2007 - Fondo statale per il finanziamento di aiuti di Stato, consentiti dall'Unione europea, per imprese in difficoltà - Definizione, con delibera CIPE, delle priorità e delle modalità di utilizzo del fondo - Ricorso delle Regioni Veneto e Lombardia - Disciplina incidente su materie di competenza regionale, ma finalizzata al perseguimento di obiettivi di politica economica nazionale, esorbitanti dalla dimensione regionale - Conseguente attrazione in sussidiarietà allo Stato delle funzioni spettanti alle Regioni, a condizione del rispetto del principio di leale collaborazione - Mancata acquisizione dell'intesa con la Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano per l'esercizio dei poteri del CIPE - Illegittimità costituzionale in parte qua.

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 853.

– Costituzione, artt. 5, 117, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

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, comma 853, 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 2007 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 Giuseppe Tesaurò;

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 notificato il 23 febbraio 2007, depositato in cancelleria il successivo 1° marzo (r.r. n. 10 del 2007), ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), fra le quali anche quella concernente l'art. 1, comma 853, in riferimento agli artt. 3, 117 e 118 della Costituzione nonché al principio della leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

In particolare, la ricorrente sostiene che la citata norma, nella parte in cui prevede che gli interventi del «Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà» sono disposti sulla base di criteri e modalità fissati dal CIPE, con propria delibera, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, e che per la loro attuazione il Ministro dello sviluppo economico può avvalersi di Sviluppo Italia S.p.a.: lederebbe la competenza regionale residuale in materia di «impresa»; non potrebbe, comunque, trovare idoneo fondamento nel principio di sussidiarietà, non essendo individuata dalla medesima disposizione alcuna esigenza di esercizio unitario della competenza e, in ogni caso, non essendo la disciplina in essa contenuta idonea e proporzionata al perseguimento del fine che lo Stato abbia eventualmente inteso perseguire (di soddisfacimento della predetta esigenza unitaria).

La ricorrente ritiene, altresì, che, ove, in subordine, si riconosca la sussistenza della necessità di una disciplina accentrata nel settore e si ritenga quella posta dal comma 583 idonea e proporzionata a soddisfare tale necessità, sarebbe, comunque, violato il principio di leale collaborazione, poiché la Regione è stata totalmente pretermessa dalla programmazione, dalla gestione e dall'attuazione delle misure ricollegabili al Fondo.

2. — Anche la Regione Lombardia, con ricorso notificato il 26 febbraio 2007, depositato in cancelleria il successivo 7 marzo (r.r. n. 14 del 2007), ha promosso questioni di legittimità costituzionale, fra l'altro, dell'art. 1, comma 853, della legge n. 296 del 2006, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione (art. 120 Cost.), buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) e ragionevolezza (art. 3 Cost.).

La ricorrente deduce: che la norma censurata, disciplinando finanziamenti statali vincolati nella destinazione e diretti a sostenere attività di competenza regionale, determinerebbe una illegittima violazione della medesima competenza regionale, essendo detti finanziamenti privi di dimensione macroeconomica e quindi non riconducibili alla competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza; che, ove anche si ritenesse che trovino spazio

ambiti di competenza statale legati alla tutela della concorrenza o si considerasse operante la cosiddetta «sussidiarietà ascendente», sarebbe comunque violato il principio costituzionale di leale collaborazione, in ragione del mancato coinvolgimento delle Regioni.

3. — In entrambi i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto dei ricorsi.

Secondo la difesa erariale gli aiuti alle imprese sarebbero riconducibili alla competenza esclusiva statale, riguardando, per un verso, gli obblighi internazionali dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *a*), della Costituzione e, per altro verso, la materia «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, afferendo «a problematiche di economia nazionale generale».

4. — All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1. — La Regione Veneto e la Regione Lombardia, con due distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose norme della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007).

1.1. — Le impugnazioni aventi ad oggetto l'art. 1, comma 853, della legge n. 296 del 2006, sono qui trattate separatamente rispetto alle altre questioni promosse nei suddetti ricorsi e, in quanto aventi ad oggetto la stessa norma e formulate in riferimento a profili e con argomenti in parte coincidenti, vanno riunite per essere decise con la medesima sentenza.

2. — La predetta norma è censurata in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio della leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione e 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ed ai principi di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) e di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

La Regione Veneto sostiene che la disposizione, stabilendo che gli interventi del «Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà» sono disposti sulla base di criteri e modalità fissati dal CIPE, con propria delibera, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, e che per la loro attuazione il Ministro dello sviluppo economico può avvalersi di Sviluppo Italia S.p.a., invaderebbe la competenza regionale residuale in materia di «impresa», in violazione dell'art. 117 della Costituzione. Secondo la ricorrente, un simile intervento del legislatore statale non potrebbe ritenersi fondato neppure sull'attrazione in sussidiarietà allo Stato della competenza di cui all'art. 118 della Costituzione, non essendo ravvisabile alcuna esigenza di esercizio unitario della competenza stessa e, in ogni caso, non essendo la disciplina in esso contenuta idonea e proporzionata al soddisfacimento della predetta esigenza unitaria.

Entrambe le Regioni ricorrenti sostengono inoltre che, anche ove si volesse ritenere che sussista la necessità di una disciplina accentrata nel settore e che quella posta dal comma 853 sia idonea e proporzionata a soddisfarla, sarebbe, comunque, violato il principio di leale collaborazione, stabilito dagli artt. 5 e 120 della Costituzione, non essendo prevista alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella programmazione, gestione e attuazione delle misure ricollegabili al Fondo.

3. — Le questioni prospettate della Regione Lombardia in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione sono inammissibili.

Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, le Regioni possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza solo ove esso si risolva in una lesione di sfere di competenza regionali (così, fra le tante, sentenze n. 401 del 2007, n. 116 del 2006, n. 383 del 2005). Nel caso di specie, le censure dedotte, oltre ad essere generiche, non sono prospettate in maniera da far derivare dalla pretesa violazione dei richiamati parametri costituzionali una compressione dei poteri delle Regioni, con conseguente inammissibilità delle stesse.

4. — Le ulteriori questioni sollevate nei confronti dell'art. 1, comma 853, della legge n. 296 del 2006 sono fondate nei termini di seguito precisati.

4.1. — In linea preliminare, occorre procedere ad individuare la materia sulla quale detta norma va ad incidere.

La norma stabilisce la disciplina delle modalità di erogazione e gestione del «Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà», riconducibile alla categoria dei fondi statali a destinazione vincolata. In relazione a tali fondi, questa Corte

ha costantemente affermato che la legge statale, nelle materie di competenza regionale residuale o concorrente, non può prevedere nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, «che possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, 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» (per tutte sentenza n. 77 del 2005). Alla luce di siffatto principio, occorre, pertanto, preliminarmente valutare se il Fondo in esame incida o meno in una materia di competenza regionale residuale o concorrente.

4.2. — Il «Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà» è stato istituito dall'art. 11, comma 3, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (recante «Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale»), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 maggio 2005, n. 80. Tale norma si è tuttavia limitata ad istituire il predetto Fondo ed a stabilirne la dotazione finanziaria per l'anno 2005, identificandone genericamente le finalità negli aiuti per la ristrutturazione ed il salvataggio delle imprese in difficoltà, in linea con le indicazioni comunitarie.

Il citato art. 1, comma 853, ha quindi attribuito al CIPE il compito di definire, con propria delibera, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, le tipologie di aiuto concedibile, le priorità di natura produttiva nonché i requisiti economici e finanziari delle imprese da ammettere ai benefici e per l'eventuale coordinamento delle altre amministrazioni interessate, «in conformità agli orientamenti comunitari in materia», sicché è appunto questa disposizione, e la disciplina con la stessa stabilita, che è suscettibile di determinare la lesione denunciata con i ricorsi in esame.

La norma impugnata non identifica i settori nei quali operano le imprese in difficoltà che, eventualmente, sono beneficiarie di detti aiuti. Gli Orientamenti comunitari ai quali la medesima norma rinvia (Comunicazione della Commissione 2004/C244/02, adottata il 7 luglio 2004) prevedono che i finanziamenti in questione riguardino «tutti i settori di attività, esclusi i settori del carbone e dell'acciaio, ma compresa la pesca e l'acquacoltura» e, nel rispetto delle relative disposizioni specifiche, l'agricoltura; contengono anche «norme specifiche per le piccole e medie imprese e per il settore agricolo».

Pertanto, risulta chiaro che la disposizione in esame disciplina finanziamenti riferibili ad una pluralità di materie, in relazione ai molteplici settori nei quali le imprese in difficoltà, cui detti finanziamenti sono destinati, si trovino ad operare.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione Veneto, non è, infatti, configurabile una materia «impresa», disgiunta dai settori (riconducibili, tra l'altro, esemplificativamente, all'agricoltura, al commercio, al turismo, all'industria) nei quali le imprese operano, non espressamente richiamata negli elenchi dell'art. 117 della Costituzione e che, per ciò solo, possa ritenersi attribuita alla competenza residuale delle Regioni.

Inoltre, la disciplina dei finanziamenti in esame neppure può essere ricondotta allo «sviluppo economico e produttivo», dato che, come questa Corte ha affermato, lo «sviluppo economico» non è configurabile quale materia spettante alla competenza legislativa regionale di tipo residuale, ma è piuttosto «una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie» attribuite sia alla competenza statale che a quella regionale (sentenze n. 430 del 2007 e n. 165 del 2007).

Nella specie, i settori nei quali operano le imprese in difficoltà, in favore delle quali possono essere erogati i finanziamenti — come risulta dai citati Orientamenti comunitari — sono i più vari (agricoltura, commercio, industria, pesca, turismo etc.) e ad essi corrispondono altrettante materie, tutte essenzialmente di competenza regionale.

4.3. — Il riferimento alla «tutela della concorrenza» quale materia di competenza statale esclusiva, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa erariale, non può giustificare l'intervento del legislatore statale in relazione ad aiuti di Stato, i quali, quando consentiti, lo sono normalmente in deroga alla tutela della concorrenza.

Questa Corte ha affermato che la predetta materia comprende «le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione» e quelle «di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, in generale i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche» (sentenza n. 430 del 2007). Dunque, detta materia non può essere estesa fino a ricomprendere «quelle misure statali che non intendono incidere sull'assetto concorrenziale dei mercati o che addirittura lo riducono o lo eliminano» (sentenza n. 430 del 2007) o che, lungi dal costituire uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza, contrastano con i principi comunitari e contraddicono apertamente il fine (la tutela della concorrenza), che pur affermano di voler perseguire (sentenza n. 1 del 2008).

Inoltre, neppure può ritenersi — come dedotto dal resistente — che la norma impugnata costituisca adempimento di un obbligo comunitario di esclusiva competenza statale. Infatti, tale norma si limita a disciplinare le modalità di

gestione del Fondo, già istituito in attuazione degli orientamenti comunitari sugli aiuti alle imprese in difficoltà (contenuti nella richiamata comunicazione della Commissione UE) dall'art. 11, comma 3, del d.l. n. 35 del 2005, e non ha attinenza con la disciplina dei rapporti dello Stato con l'Unione europea, evocata dalla lettera a) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Peraltro, tale competenza esclusiva dello Stato nella materia suddetta deve essere intesa tenendo conto che il medesimo art. 117 della Costituzione non solo attribuisce alla competenza regionale concorrente la «materia» dei rapporti delle Regioni con l'Unione europea (comma terzo), ma riconosce alle Regioni il potere di dare attuazione alla normativa comunitaria nelle materie di loro spettanza (comma quinto); quindi, l'intervento del solo legislatore statale per l'adempimento di un obbligo comunitario si giustifica solo nel caso in cui esso incida su materie di competenza statale esclusiva (sentenza n. 116 del 2006).

Nella specie non si configurano, pertanto, materie di competenza statale esclusiva sulle quali la norma impugnata incide, in quanto quelle interessate dai finanziamenti in esame corrispondono ai molteplici settori (ad esempio, il commercio, l'agricoltura, il turismo, l'industria) nei quali operano le imprese in difficoltà che siano beneficiarie dei medesimi, riconducibili a materie di competenza regionale.

4.4. — Occorre poi considerare che la norma impugnata, disciplinando le modalità di gestione ed erogazione del Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà, è strumentale rispetto al conseguimento di obiettivi che sono quelli delineati dalla stessa Comunicazione della Commissione UE. Siffatti obiettivi corrispondono a «ragioni di politica sociale o regionale» connesse ai «positivi effetti economici dell'attività delle piccole e medie imprese», o anche, in via eccezionale, alla opportunità di «conservare una struttura di mercato concorrenziale nel caso in cui la scomparsa di imprese possa determinare una situazione di monopolio o di oligopolio ristretto».

Pertanto, il Fondo in esame risulta diretto a perseguire finalità di politica economica — costituite dal sostegno alle imprese in difficoltà, la cui scomparsa dal mercato potrebbe danneggiare il sistema economico produttivo nazionale — che, almeno in parte, sfuggono alla sola dimensione regionale (l'intervento tramite Sviluppo Italia s.p.a. prefigurato dalla norma impugnata non esclude quello analogo delle Regioni, in linea con quanto già avvenuto, come dimostrato dalla legislazione regionale di settore: così ad es. l'art. 10 della legge della Regione Calabria 8 luglio 2002, n. 24; l'art. 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 28 dicembre 1999 n. 39); e che sono, perciò, tali da giustificare la deroga al normale riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni e la conseguente «attrazione in sussidiarietà» allo Stato della relativa disciplina, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (sentenza n. 242 del 2005).

Tuttavia, «l'attrazione in sussidiarietà» allo Stato di funzioni spettanti alle Regioni, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, comporta la necessità che lo Stato coinvolga le Regioni stesse «poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n.303 del 2003).

Nel caso in esame, la norma impugnata, in violazione di detti parametri, attribuisce invece al CIPE il potere di stabilire, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, criteri e modalità di realizzazione degli interventi del Fondo, determinando le tipologie di aiuto concedibile, le priorità di natura produttiva, i requisiti economici e finanziari delle imprese da ammettere ai benefici, nonché i criteri dell'eventuale coordinamento con le altre amministrazioni interessate, senza prevedere un coinvolgimento delle Regioni idoneo ad equilibrare le esigenze di leale collaborazione con quelle di esercizio unitario delle funzioni attratte in sussidiarietà al livello statale.

Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma, nella parte in cui non stabilisce che i poteri del CIPE di determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione degli interventi di cui al Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà siano esercitati d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe;

Riuniti i giudizi,

1) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 853, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), nella parte in cui non prevede che i poteri del CIPE di determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione degli interventi di cui al Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà siano esercitati d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano;*

2) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 853, della legge n. 296 del 2006, promosse, 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 10 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: TASAURO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 marzo 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0191

N. 64

Sentenza 10 - 14 marzo 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giurisdizioni speciali - Giurisdizione dei giudici speciali tributari preesistenti alla Costituzione - Potere del legislatore di modificarne l'oggetto - Ammissibilità nei limiti in cui non «snaturi» la materia attribuita alle giurisdizioni speciali e assicuri la conformità a Costituzione delle medesime giurisdizioni.

– Costituzione, artt. 102, comma secondo e VI disposizione transitoria.

Giurisdizioni speciali - Giurisdizione del giudice tributario - Natura tributaria della controversia - Necessità.

– Costituzione, art. 102, comma secondo.

Entrate erariali - Criteri di qualificazione delle entrate come tributarie - Necessaria presenza, al di là del *nomen iuris* utilizzato dal legislatore, della doverosità della prestazione e del collegamento di questa alla pubblica spesa, con riferimento ad un presupposto economicamente rilevante.

Giurisdizioni speciali - Giurisdizione tributaria - Assoggettamento ad essa delle controversie relative ai canoni per l'occupazione di spazi ed aeree pubblici (COSAP) - Natura non tributaria di tale canone, in conformità alla giurisprudenza della Corte di Cassazione costituente diritto vivente - Conseguente creazione di un giudice speciale vietato dalla Costituzione - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento dell'ulteriore profilo di censura.

– D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2, comma 2, secondo periodo, come modificato dall'art. 3-bis, comma 1, lettera b), del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248.

– Costituzione, artt. 102, comma secondo, (25, primo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, 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. 2, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), come modificato dall'art. 3-bis, comma 1, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248, promosso con ordinanza depositata il 2 novembre 2006 dal Tribunale di Roma nel procedimento civile vertente tra il Condominio di Viale Mazzini n. 119, il Comune di Roma ed altra parte, iscritta al n. 459 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, 1ª serie speciale, dell'anno 2007.

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

Udito nella Camera di consiglio del 13 febbraio 2008 il giudice relatore Franco Gallo.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un giudizio, nel quale un contribuente aveva proposto opposizione all'esecuzione ai sensi dell'art. 615 del codice di procedura civile nei confronti del Comune di Roma, il Tribunale ordinario di Roma, con ordinanza depositata il 2 novembre 2006, ha sollevato, in riferimento agli artt. 102, secondo comma, e 25, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità dell'art. 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) — come modificato dall'art. 3-bis, comma 1, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248 —, nella parte in cui stabilisce, nel secondo periodo del comma 2, che appartengono alla giurisdizione tributaria anche le controversie relative alla debenza del suddetto canone.

2. — Il Tribunale rimettente premette, in punto di fatto, che: a) la controversia riguarda la contestazione, da parte del contribuente, del diritto del Comune di Roma a procedere alla riscossione coattiva, mediante cartella di pagamento, del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubblici (COSAP) relativo all'anno 2000; b) il Comune ha preliminarmente eccepito il difetto di giurisdizione del giudice adito, essendo la controversia devoluta alla giurisdizione delle commissioni tributarie in forza del novellato art. 2 del decreto legislativo n. 546 del 1992.

3. — Il giudice *a quo* premette altresì, in punto di diritto, che: a) le commissioni tributarie sono organi giurisdizionali «pienamente compatibili» con il dettato costituzionale, essendo preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione (Corte costituzionale, sentenze n. 196 del 1982; n. 215 del 1976; ordinanze n. 144 del 1998; n. 351 del 1995); b) la loro giurisdizione deve ritenersi limitata alle controversie attinenti alla «materia tributaria» e ciò «costituisce garanzia di compatibilità con il divieto di istituzione di nuovi giudici speciali» (ordinanza n. 144 del 1998).

4. — Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente afferma, sulla base delle indicate premesse, che la disposizione censurata — nello stabilire che «appartengono alla giurisdizione tributaria anche le controversie relative alla debenza del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche previsto dall'art. 63 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni» — attribuisce alla cognizione delle commissioni tributarie prestazioni che, secondo la giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione, non hanno natura tributaria (sentenze n. 14864 del 2006; n. 1239 del 2005; n. 12167 del 2003) ed ineriscono a diritti soggettivi rientranti

nella giurisdizione del giudice ordinario. La norma denunciata comporterebbe, pertanto, lo snaturamento della giurisdizione tributaria e, quindi, la violazione sia del divieto di costituzione di nuovi giudici speciali (art. 102, secondo comma, Cost.), sia del principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25, primo comma, Cost.).

Né, per il giudice *a quo*, tali dubbi di costituzionalità sono superati dalla giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione (sent. n. 4895 del 2006), la quale, in forza dell'argomento secondo cui «i canoni indicati nella disposizione [...] attengono tutti ad entrate che in precedenza rivestivano indiscussa natura tributaria», ha ritenuto manifestamente infondata un'analogia questione di legittimità costituzionale in tema di giurisdizione tributaria sulla tariffa di igiene ambientale (TIA). Ad avviso del rimettente, infatti, detta giurisprudenza non solo si pone «in netto contrasto [...] con le pronunce specifiche in tema di COSAP innanzi richiamate», ma non tiene neppure conto dell'alternatività — prevista dalla normativa vigente — tra TOSAP e COSAP.

Quanto alla rilevanza, infine, il Tribunale di Roma osserva che «qualunque decisione [...] non potrà prescindere dall'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dal convenuto», eccezione la cui fondatezza dipende dall'applicabilità, nel giudizio principale, della disposizione censurata.

5. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale ed ha chiesto dichiararsi l'infondatezza delle sollevate questioni.

Nel merito, la difesa erariale afferma che: *a*) «Un ampliamento della competenza delle Commissioni Tributarie non equivale ad istituzione di un nuovo giudice speciale»; *b*) «l'intervenuta revisione non vincola il legislatore ordinario a mantenere immutati nell'ordinamento e nel funzionamento le Commissioni Tributarie come già revisionate»; *c*) «Non può dirsi che la mera attribuzione della competenza a conoscere dei canoni di concessione per l'occupazione dei suoli pubblici snaturi le competenze originarie delle Commissioni: tale competenza si aggiunge a quella relativa alla materia propriamente tributaria, in una logica di sistema che considera la natura pubblicistica dell'entrata la quale, pur non essendo *stricto sensu* tributaria, è certamente fiscale ed altrettanto certamente non è privatistica, rett[a], come è, da principi e regole non dissimili da quelli che presiedono la tassa».

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale ordinario di Roma dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) — come modificato dall'art. 3-*bis*, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248 —, nella parte in cui stabilisce, nel secondo periodo del comma 2, che appartengono alla giurisdizione tributaria anche le controversie relative alla debenza del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubblici (COSAP).

In particolare, il Tribunale afferma che la norma denunciata viola: *a*) l'art. 102, secondo comma, della Costituzione, perché snaturerebbe la giurisdizione di cui sono investite le commissioni tributarie, creando così un nuovo giudice speciale vietato dalla Costituzione; *b*) l'art. 25, primo comma, Cost., perché, attribuendo ai giudici tributari la cognizione delle controversie relative alla debenza del COSAP, distoglierebbe dette controversie — relative a prestazioni che non hanno natura tributaria — dal proprio giudice naturale, e cioè da quello civile.

2. — La questione sollevata in riferimento all'art. 102, secondo comma, Cost. è fondata.

Al riguardo, va premesso che, come riconosciuto dalla consolidata giurisprudenza di questa Corte, la giurisdizione tributaria deve essere considerata un organo speciale di giurisdizione preesistente alla Costituzione (*ex plurimis*: sentenza n. 50 del 1989; ordinanze n. 144 del 1998, n. 152 del 1997, n. 351 del 1995). Ciò posto, si perviene alla conclusione della fondatezza della questione attraverso i seguenti due passaggi argomentativi: 1) la modificazione dell'oggetto della giurisdizione degli organi speciali di giurisdizione preesistenti alla Costituzione è consentita solo se non snaturi la materia originariamente attribuita alla cognizione del giudice speciale; 2) una volta che, conformemente a quanto asserito dal diritto vivente, sia esclusa la natura tributaria del COSAP, l'attribuzione alla giurisdizione tributaria — ad opera della norma censurata — delle controversie relative a tale canone snatura la materia originariamente attribuita alla cognizione del giudice tributario e, conseguentemente, viola l'evocato art. 102, secondo comma, Cost.

2.1. — Con riguardo al primo passaggio argomentativo, concernente il limite entro il quale la Costituzione consente al legislatore ordinario di modificare, senza snaturarlo, l'oggetto della giurisdizione dei giudici speciali tributari, va ricordato che, come affermato in via generale da questa Corte (sentenze n. 196 del 1982, n. 215 del 1976, n. 41 del 1957; ordinanza n. 144 del 1998): *a*) l'evocato art. 102, secondo comma, Cost. vieta l'istituzione *ex novo* di giudici

speciali diversi da quelli espressamente nominati in Costituzione; b) la VI disposizione transitoria della Costituzione — ad integrazione della disciplina posta dal citato art. 102 Cost. — impone l'obbligo di effettuare la revisione degli organi speciali di giurisdizione preesistenti alla Costituzione («salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari») entro il termine ordinatorio di cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione medesima. Questa stessa Corte ha poi precisato che, benché l'indicata revisione non crei nell'ordinamento «una sorta di immodificabilità nella configurazione e nel funzionamento» delle giurisdizioni revisionate, tuttavia il legislatore ordinario — nel modificare la disciplina di tali organi giurisdizionali — incontra il duplice limite costituzionale «di non snaturare (come elemento essenziale e caratterizzante la giurisprudenza speciale) le materie attribuite» a dette giurisdizioni speciali «e di assicurare la conformità a Costituzione» delle medesime giurisdizioni (ordinanza n. 144 del 1998). Da tale giurisprudenza si desume che il menzionato duplice limite opera con riferimento ad ogni modificazione legislativa riguardante l'oggetto delle giurisdizioni speciali preesistenti alla Costituzione (sia in sede di prima revisione, che successivamente) e, altresì, che il mancato rispetto del limite di «non snaturare» le materie originariamente attribuite alle indicate giurisdizioni si traduce nell'istituzione di un nuovo giudice speciale, espressamente vietata dall'art. 102 Cost. L'identità della natura delle materie oggetto delle suddette giurisdizioni costituisce, cioè, una condizione essenziale perché le modifiche legislative di tale oggetto possano qualificarsi come una consentita «revisione» dei giudici speciali e non come una vietata introduzione di un nuovo giudice speciale.

2.1.1. — In coerenza con i sopra evidenziati principi e con specifico riferimento alla materia devoluta alla cognizione dei giudici tributari, questa Corte ha rilevato, in numerose pronunce, che la giurisdizione del giudice tributario «deve ritenersi imprescindibilmente collegata» alla «natura tributaria del rapporto» (ordinanze n. 395 del 2007; n. 427, n. 94, n. 35 e n. 34 del 2006). In particolare, con dette pronunce, la Corte — in riferimento a questioni di costituzionalità di disposizioni che, secondo i rimettenti, avrebbero attribuito alla cognizione dei giudici tributari controversie non aventi natura tributaria e, pertanto, avrebbero violato l'art. 102, secondo comma, Cost. — ha dichiarato la manifesta inammissibilità delle sollevate questioni, perché i giudici *a quibus* non avevano neppure tentato di fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata delle denunciate disposizioni. Essi, infatti, non avevano esplorato la possibilità di interpretare tali disposizioni nel senso che esse mantenevano ferma la competenza del giudice ordinario in materie non tributarie e, pertanto, non avevano spezzato il nesso di inscindibilità tra giurisdizione tributaria e materia tributaria richiesto dall'evocato parametro costituzionale.

2.1.2. — Da quanto precede deriva che l'attribuzione alla giurisdizione tributaria di controversie non aventi natura tributaria comporta la violazione del divieto costituzionale di istituire giudici speciali. Tale illegittima attribuzione può derivare, direttamente, da una espressa disposizione legislativa che ampli la giurisdizione tributaria a materie non tributarie ovvero, indirettamente, dall'erronea qualificazione di tributaria data dal legislatore (o dall'interprete) ad una particolare materia (come avviene, ad esempio, allorché si riconducano indebitamente alla materia tributaria prestazioni patrimoniali imposte di natura non tributaria). Per valutare la sussistenza della denunciata violazione dell'art. 102, secondo comma, Cost., occorre accertare, perciò, se la controversia devoluta ai giudici tributari abbia o no effettiva natura tributaria. E, a tal fine, non si può prescindere dai criteri elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte per qualificare come tributarie le entrate erariali; criteri che, indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato dalla normativa che disciplina tali entrate, consistono nella doverosità della prestazione e nel collegamento di questa alla pubblica spesa, con riferimento ad un presupposto economicamente rilevante (*ex multis*: sentenze n. 334 del 2006 e n. 73 del 2005).

Al riguardo, va sottolineato che, ove sia stata accertata la natura non tributaria della materia attribuita alla cognizione dei giudici tributari, si deve affermare l'illegittimità costituzionale di detta attribuzione, né possono addursi in contrario argomenti che non trovano fondamento nell'art. 102, secondo comma, Cost. e nella VI disposizione transitoria della Costituzione. Ad esempio, non sarebbe sufficiente, al fine di negare lo snaturamento della materia attribuita alla giurisdizione tributaria, affermare che le controversie relative ad alcuni particolari canoni, pur non avendo natura tributaria, sono legittimamente attribuite alla cognizione delle commissioni tributarie per la sola ragione che il fatto generatore delle suddette prestazioni patrimoniali è simile al presupposto che, in passato, avevano avuto alcuni tributi. Neppure sarebbe sufficiente addurre mere ragioni di opportunità per giustificare, sul piano costituzionale, la cognizione, da parte dei giudici tributari, di controversie non tributarie riguardanti fattispecie in qualche misura simili a quelle propriamente tributarie. Al contrario, come già rilevato, il difetto della natura tributaria della controversia fa necessariamente venir meno il fondamento costituzionale della giurisdizione del giudice tributario, con la conseguenza che l'attribuzione a tale giudice della cognizione della suddetta controversia si risolve inevitabilmente nella creazione, costituzionalmente vietata, di un nuovo giudice speciale.

2.2. — Con riguardo al sopra menzionato secondo passaggio argomentativo, concernente la natura non tributaria del COSAP, questa Corte deve preliminarmente prendere atto che la disposizione censurata è stata oggetto di numerose pronunce della Corte di cassazione. Tale giurisprudenza, dopo aver inserito il denunciato art. 3-*bis*, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 203 del 2005 nell'ambito di una tendenza del legislatore ad ampliare progressivamente l'oggetto

della giurisdizione tributaria mediante successive modificazioni dell'art. 2 del decreto legislativo n. 546 del 1992, ha costantemente dichiarato che le controversie attinenti al COSAP non hanno natura tributaria (*ex multis*, Cassazione, sezioni unite civili, nn. 25551, 13902, 1611 del 2007; n. 14864 del 2006; n. 1239 del 2005; n. 5462 del 2004; n. 12167 del 2003). In particolare, la Cassazione, dopo aver rilevato che il COSAP si applica in via alternativa al tributo denominato «tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche» (TOSAP), ha precisato che detto canone, da un lato, «è stato concepito dal legislatore come un quid ontologicamente diverso, sotto il profilo strettamente giuridico, dal tributo (Tosap) in luogo del quale può essere applicato» e, dall'altro, «risulta disegnato come corrispettivo di una concessione, reale o presunta (nel caso di occupazione abusiva), dell'uso esclusivo o speciale di beni pubblici».

Tali decisioni circa la natura non tributaria del COSAP, che — per il numero elevato, la sostanziale identità di contenuto e la funzione nomofilattica dell'organo decidente — costituiscono diritto vivente, prospettano una ricostruzione plausibile dell'istituto, non in contrasto con i sopra ricordati criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale per individuare le entrate tributarie. Non sussistono ragioni, pertanto, perché questa Corte proceda ad una autonoma valutazione circa la natura del COSAP.

3. — Dalla evidenziata esclusione della natura tributaria del COSAP discende, dunque, l'illegittimità costituzionale della norma denunciata, perché questa attribuisce alla giurisdizione tributaria la cognizione di controversie relative a prestazioni patrimoniali non tributarie e, pertanto, si risolve nella creazione di un giudice speciale vietato dal secondo comma dell'art. 102 Cost.

4. — Resta assorbita la questione sollevata dal giudice rimettente con riferimento all'art. 25, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) — come modificato dall'art. 3-bis, comma 1, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248 —, nella parte in cui stabilisce che «Appartengono alla giurisdizione tributaria anche le controversie relative alla debenza del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche previsto dall'articolo 63 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 marzo 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 65

Ordinanza 10 - 14 marzo 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Prescrizione - Atti interruttivi - Mancata inclusione dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento fra le parti del processo - Richiesta di pronuncia additiva *in malam partem* - Intervento precluso alla Corte - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. pen., art. 160, modificato dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 160 del codice penale modificato dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), promosso con ordinanza del 3 maggio 2006 dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di R. G. ed altri, iscritta al n. 313 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, 1ª serie speciale, dell'anno 2006.

Visti l'atto di costituzione di R. G. ed altri nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 15 gennaio 2008 il giudice relatore Giovanni Maria Flick;

Udito l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con l'ordinanza in epigrafe, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 160 del codice penale, nella parte in cui «non prevede l'avviso di conclusione delle indagini di cui all'art. 415-bis cod. proc. pen. quale atto interruttivo del corso della prescrizione»;

che il rimettente — premesso che, in sede di udienza preliminare, la difesa degli imputati ha richiesto l'emissione di pronuncia di non luogo a procedere ai sensi dell'art. 425 del codice di procedura penale, sul rilievo dell'intervenuta prescrizione dei reati contestati, già maturata all'atto della richiesta di rinvio a giudizio — evidenzia che, prima di tale evento, «l'unico atto di iniziativa del P.M. inoltrato agli imputati interessati» risulta essere l'avviso di conclusione delle indagini preliminari, ai sensi dell'art. 415-bis cod. proc. pen.: atto non rientrante tra quelli indicati dall'art. 160, secondo comma, cod. pen. ed aventi efficacia interruttiva del corso della prescrizione;

che questi ultimi — argomenta il giudice *a quo* — si caratterizzano per essere sintomatici della persistenza dell'interesse punitivo in capo allo Stato, presupponendo essi «lo svolgimento di attività processuale da parte degli organi giudiziari»: così da palesare la volontà dello Stato, espressa attraverso i suoi organi, di proseguire nella pretesa punitiva; caratteristiche, queste, che connotano indubbiamente anche l'avviso di cui all'art. 415-bis cod. proc. pen., introdotto nel rito penale dalla legge n. 479 del 1999;

che, invero, attraverso l'avviso di conclusione delle indagini, il pubblico ministero «concretamente anticipa» l'accusa nei confronti della persona indagata, attraverso modalità formali del tutto assimilabili alla contestazione del fatto cui è preordinata la richiesta di rinvio a giudizio: così manifestandosi, attraverso un'univoca iniziativa dell'organo d'accusa, la volontà statale di coltivare la punizione da parte dello Stato;

che pertanto, deduce ancora il giudice *a quo*, l'omesso inserimento di tale atto nel novero di quelli interruttivi di cui all'art. 160, secondo comma, cod. pen. può essere spiegato solo ipotizzando «il mancato coordinamento tra la disposizione introdotta [...] ed il codice di diritto sostanziale»; apparendo altrimenti incongruo che ad un tal genere di atto, in tutto rispondente ai criteri che connotano gli altri atti interruttivi della prescrizione, non venga riconosciuta identica efficacia;

che d'altra parte tale esclusione, secondo il rimettente, non è emendabile in via interpretativa, attraverso l'assimilazione dell'avvertimento all'indagato della facoltà di rendere interrogatorio, contenuto nell'avviso *ex art. 415-bis* cod. proc. pen., all'invito a presentarsi per rendere interrogatorio di cui all'art. 375, comma 3, del medesimo codice: atto, quest'ultimo, invece annoverato fra quelli che producono l'effetto di interrompere il corso della prescrizione; sicché l'esclusione si traduce in una ingiustificata disparità di trattamento «tra situazioni sostanzialmente identiche per *ratio* e natura», contrastando così con l'art. 111, secondo comma, della Costituzione;

che, infatti, è risolto immotivatamente, in favore dell'indagato, il contrasto tra l'interesse di quest'ultimo alla estinzione del reato per decorso del tempo e quello dello Stato, impersonato dal pubblico ministero, che non ha tuttavia palesato inerzia o disinteresse alla pretesa punitiva;

che tale situazione, ad avviso del giudice *a quo*, integra una disparità di trattamento tra le parti processuali in violazione del principio di parità di esse nel processo, espresso nell'art. 111, secondo comma, della Costituzione, «in adesione al più generale principio di cui all'art. 3 della Costituzione»;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o, comunque, per la manifesta infondatezza della questione e ritenendo, in particolare, «improprio» il richiamo al principio costituzionale di parità delle parti nel processo: principio «di carattere squisitamente processuale» e, come tale, inidoneo a fondare una censura di incostituzionalità di una norma in materia di prescrizione, istituto di diritto sostanziale;

che nel giudizio di costituzionalità hanno spiegato costituzione le parti private G.R., A.C. ed A.C., concludendo per l'infondatezza della questione;

che la difesa privata — muovendo dal presupposto che l'elenco delle cause interruttive di cui all'art. 160 cod. pen. è da intendersi nel senso di «rigorosa tassatività», ragion per cui un suo ampliamento è destinato a risolversi in una «inammissibile analogia *in malam partem*» — afferma che l'avviso di conclusioni delle indagini non è atto idoneo ad evidenziare l'interesse dello Stato alla punizione del colpevole, rivestendo piuttosto la funzione di consentire all'indagato di difendersi provando; per altro verso, la difesa privata assume che, ferma restando la sovrana discrezionalità del legislatore nell'individuare gli atti aventi efficacia interruttiva della prescrizione, il sindacato della Corte risulterebbe comunque paralizzato dal principio di legalità espresso nell'art. 25 Cost., posto che una pronuncia di accoglimento comporterebbe l'innesto, nel sistema, di norma di minor favore per l'imputato.

Considerato che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale Milano dubita della compatibilità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Carta, dell'art. 160 del codice penale, nella parte in cui tale norma non prevede, tra gli atti interruttivi del corso della prescrizione, l'avviso di conclusione delle indagini di cui all'art. 415-*bis* del codice del rito penale: situazione che, ad avviso del rimettente, si risolverebbe in una ingiustificata disparità di trattamento in favore dell'indagato, attesa l'irragionevole esclusione di un atto di iniziativa del pubblico ministero, del tutto identico, per natura e funzione, a quelli tipici contemplati nella norma addotta a sospetto;

che il giudice *a quo* muove dal corretto presupposto interpretativo — di recente ribadito anche dalle Sezioni unite della Suprema Corte di Cassazione (sentenza 22 febbraio 2007 n. 21833) — secondo il quale l'avviso di conclusione delle indagini *ex art. 415-bis* cod. proc. pen. non ha efficacia interruttiva della prescrizione, non risultando compreso nell'elenco degli atti espressamente previsti dall'art. 160, secondo comma, cod. pen.; e, nondimeno, egli richiede una pronuncia additiva, volta ad integrare la serie degli atti che, contemplati nella norma del codice sostanziale, risultano gli unici idonei a produrre l'effetto di interrompere il corso della prescrizione;

che tuttavia la pronuncia che il rimettente sollecita — mirando ad introdurre una nuova ipotesi di interruzione della prescrizione al di fuori di quelle contemplate dal legislatore — esorbita dai poteri spettanti a questa Corte, a ciò ostando il principio della riserva di legge sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost.; tale principio, rimettendo al legislatore la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, inibisce alla Corte

tanto la creazione di nuove fattispecie criminose o l'estensione di quelle esistenti a casi non previsti, quanto «di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti inerenti alla punibilità»: aspetti fra i quali, indubbiamente, rientrano quelli inerenti la disciplina della prescrizione e dei relativi atti interruttivi o sospensivi (si veda la sentenza n. 394 del 2006; riguardo all'introduzione di nuove ipotesi di interruzione del corso della prescrizione, si vedano, tra le tante, le ordinanze n. 245 del 1999; n. 412 del 1998; n. 178 del 1997; n. 315 del 1996; n. 144 del 1994; nn. 193 e 188 del 1993);

che pertanto la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 160, secondo comma, del codice penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: FLICK

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 marzo 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0193

N. 66

Ordinanza 10 - 14 marzo 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazione per pubblica utilità - Occupazioni appropriate intervenute anteriormente al 30 settembre 1996 - Criteri di liquidazione del danno in misura ridotta rispetto al valore venale degli immobili - Lamentata violazione dei principi del giusto processo e degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- D.L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5-bis, comma 7-bis, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, introdotto dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.
- Costituzione, artt. 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (firmata a Roma il 4 novembre 1950), art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione dei diritti dell'uomo, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 5-*bis*, comma 7-*bis*, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, introdotto dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), promosso con ordinanza del 19 febbraio 2007 dalla Corte d'appello di Napoli nel procedimento civile vertente tra l'Enel s.p.a. e Izzo Vincenzo, iscritta al n. 712 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, 1^a serie speciale, dell'anno 2007.

Visti gli atti di costituzione della Enel Distribuzione s.p.a. e di Izzo Vincenzo;

Udito nella Camera di consiglio del 13 febbraio 2008 il giudice relatore Giuseppe Tesaurò.

Ritenuto che la Corte d'appello di Napoli, con ordinanza del 19 febbraio 2007, ha sollevato, in riferimento agli art. 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (di seguito, CEDU), ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), ed all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 (*infra*, Protocollo), questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), che ha aggiunto il comma 7-*bis* nell'art. 5-*bis* del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359;

che nel giudizio *a quo* un privato ha convenuto in giudizio l'Enel, chiedendone la condanna a pagare l'indennità per l'occupazione legittima di un suolo di sua proprietà, sul quale sono stati realizzati una stazione elettrica e due elettrodotti, ed a risarcire i danni per l'occupazione illegittima e per la costituzione di una servitù;

che il rimettente, adito in sede di giudizio di rinvio, espone che, in virtù del principio di diritto enunciato dalla Corte suprema di cassazione, deve quantificare il danno subito dall'attore in forza del criterio stabilito dalla norma censurata che, tuttavia, si porrebbe in contrasto con i parametri costituzionali sopra indicati;

che la Corte d'appello, a conforto del dubbio di legittimità costituzionale, richiama, sostanzialmente riproducendole, le argomentazioni svolte dalla Corte suprema di cassazione nell'ordinanza del 20 maggio 2006, che ha sollevato analoga questione di legittimità costituzionale:

che, a suo avviso, il citato art. 5-*bis*, comma 7-*bis*, si porrebbe in contrasto con l'art. 111, primo e secondo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, in quanto l'applicabilità della norma ai giudizi in corso vulnera i principi del giusto processo e della parità delle parti;

che, inoltre, detta norma violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 della CEDU ed 1 del Protocollo, poiché la sua applicabilità ai giudizi in corso e la misura dalla stessa stabilita per la quantificazione del danno da occupazione acquisitiva lederebbe il diritto di proprietà, ponendosi in contrasto con i citati artt. 6 ed 1, come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, con conseguente violazione di obblighi internazionali assunti dallo Stato;

che, nel giudizio innanzi a questa Corte si sono costituiti sia l'attore sia la convenuta del processo principale, chiedendo, rispettivamente, il primo anche nella memoria depositata in prossimità della camera di consiglio, che la questione sia accolta e che sia dichiarata non fondata.

Considerato che il dubbio di legittimità costituzionale sottoposto a questa Corte ha ad oggetto l'art. 5-*bis*, comma 7-*bis*, del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, introdotto dall'art. 3, comma 65, della legge n. 662 del 1996, nella parte in cui stabilisce che, in caso di occupazioni illegittime di suoli per causa di pubblica utilità, inter-

venute anteriormente al 30 settembre 1996, si applicano, per la liquidazione del danno, i criteri di determinazione dell'indennità di cui al comma 1, con esclusione della riduzione del 40 per cento, che, in tal caso, l'importo del risarcimento è altresì aumentato del 10 per cento, e che dette disposizioni si applicano anche ai procedimenti in corso non definiti con sentenza passata in giudicato;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, questa Corte, con la sentenza n. 349 del 2007, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 7-bis dell'art. 5-bis del d.l. n. 333 del 1992, aggiunto dall'art. 3, comma 65, della legge n. 662 del 1996, il quale stabiliva il risarcimento del danno subito per effetto dell'occupazione acquisitiva da parte della pubblica amministrazione in misura non corrispondente al valore di mercato del bene occupato;

che pertanto, alla stregua di detta pronuncia di questa Corte, gli atti devono essere restituiti alla Corte d'appello di Napoli per un nuovo esame della rilevanza della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ordina la restituzione degli atti alla Corte d'appello di Napoli.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 marzo 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0194

N. 67

Ordinanza 10 - 14 marzo 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Dibattimento - Contestazione di un reato concorrente già desumibile dagli atti di indagine - Possibilità per l'imputato di chiedere il rito abbreviato - Omessa previsione - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento fra imputati nonché violazione del diritto di difesa e dei principi del giusto processo - Inadeguata motivazione circa la rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. pen., artt. 438, 516 e 517.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 438, 516 e 517 del codice di procedura penale, promosso con ordinanza del 30 giugno 2005 dal Tribunale di Sala Consilina, nel procedimento penale a carico di Z. E., iscritta al n. 505 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, 1ª serie speciale, dell'anno 2005.

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

Udito nella Camera di consiglio del 27 febbraio 2008 il giudice relatore Giovanni Maria Flick.

Ritenuto che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Sala Consilina ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 438, 516 e 517 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedono la facoltà, per l'imputato, di accedere al giudizio abbreviato allorché il pubblico ministero contesti in dibattimento — «tardivamente», in quanto già emerso nella fase delle indagini preliminari — un reato concorrente con quello indicato nel decreto che dispone il giudizio;

che il rimettente — investito del processo penale nei confronti di una persona rinviata a giudizio per il reato di cui all'art. 323 del codice penale (abuso d'ufficio) — riferisce che, nel corso dell'istruttoria dibattimentale, il pubblico ministero ha contestato all'imputato anche il reato previsto dall'art. 479 cod. pen. (falso ideologico in atto pubblico);

che in relazione alla nuova contestazione — avvenuta non sulla base di elementi acquisiti in dibattimento, ma di circostanze già emerse nel corso delle indagini preliminari — l'imputato ha chiesto di essere ammesso al giudizio abbreviato;

che, alla stregua delle norme denunciate, detta richiesta dovrebbe essere dichiarata inammissibile, in quanto proposta ben oltre il termine di cui art. 438, comma 2, cod. proc. pen.: donde — ad avviso del rimettente — la rilevanza della questione;

che quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* osserva come — contestando in dibattimento un reato già desumibile dagli atti di indagine, quando il termine per l'accesso al rito alternativo è ormai spirato — il pubblico ministero venga a privare l'imputato del diritto di avvalersi di tale rito in relazione alla nuova imputazione;

che, consentendo un simile esito, le norme impugnate si porrebbero in contrasto con l'art. 24 Cost.: avendo questa Corte chiarito, con la sentenza n. 265 del 1994, che «qualora non possa rimproverarsi alcuna inerzia all'imputato, ossia nessuna addebitabilità al medesimo delle conseguenze della mancata instaurazione dei riti alternativi al dibattimento, sarebbe molto difficile negare che la impossibilità di ottenere i relativi benefici concretizzi una ingiustificata compressione del diritto di difesa»;

che risulterebbe lesivo, altresì, l'art. 3 Cost., stante l'ingiustificata disparità di trattamento tra l'imputato cui vengano tempestivamente contestate tutte le condotte criminose risultanti dal materiale probatorio acquisito all'esito delle indagini preliminari, e l'imputato che si veda contestare durante il dibattimento, «tardivamente», un ulteriore reato in relazione al quale gli è ormai precluso l'accesso al giudizio abbreviato;

che nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Considerato che il Tribunale di Sala Consilina dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, degli artt. 438, 516 e 517 del codice di procedura penale, nella parte in cui non permettono all'imputato di accedere al rito abbreviato allorché il pubblico ministero contesti, in dibattimento, un reato concorrente già desumibile dagli atti delle indagini preliminari;

che — ad avviso del rimettente — la questione sarebbe rilevante nel giudizio principale a fronte della richiesta di giudizio abbreviato, formulata dall'imputato con riguardo al reato oggetto della nuova contestazione dibattimentale;

che il giudice *a quo* solleva una questione di costituzionalità, la quale poggia sull'implicito presupposto interpretativo — corrispondente all'indirizzo giurisprudenziale dominante — per cui le nuove contestazioni dibattimentali possono fondarsi non soltanto su elementi emersi nel corso dell'istruttoria dibattimentale, ma anche sulla semplice rivalutazione delle risultanze delle indagini preliminari: soluzione ermeneutica che fa leva precipuamente su esigenze di celerità e concentrazione delle attività processuali;

che, nel far ciò, il giudice *a quo* non tiene, tuttavia, affatto conto (anche solo per contestarne, eventualmente, la riferibilità all'ipotesi di specie) dell'ulteriore, consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità — basato sulle medesime esigenze — secondo cui non è ammessa la richiesta di giudizio abbreviato «parziale»: e ciò in quanto l'art. 438 cod. proc. pen. prevede che, tramite tale rito alternativo, debba essere definito «il processo» — ossia, in tesi, la totalità degli addebiti — e non la singola imputazione;

che, nella specie, di contro — secondo quanto si desume dall'ordinanza di rimessione — la richiesta di rito abbreviato dell'imputato ha riguardato solo il reato oggetto della nuova contestazione, e non anche quello per cui egli era stato originariamente rinviato a giudizio;

che l'omessa considerazione dell'orientamento giurisprudenziale dianzi ricordato rende, di conseguenza, inadeguata la motivazione circa la rilevanza della questione: giacché — ove dovesse farsi applicazione del predetto orientamento — la richiesta di giudizio abbreviato dell'imputato risulterebbe comunque inammissibile per il suo oggetto, e lo scrutinio di costituzionalità ininfluenza sull'esito del giudizio *a quo*;

che, pertanto — a prescindere dall'inconferenza dell'impugnativa dell'art. 516 cod. proc. pen. (che regola una fattispecie diversa da quella oggetto del quesito: la modifica dell'imputazione) e dalla mancanza, nell'ordinanza di rimessione, di una specifica motivazione riguardo all'asserita violazione dell'art. 111 Cost. — la questione va dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 438, 516 e 517 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dal Tribunale di Sala Consilina con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: FLICK

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 marzo 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 68

Ordinanza 10 - 14 marzo 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Rimessione del processo - Riproposizione di richiesta già dichiarata inammissibile o rigettata - Previsione della non sospensione del processo solo quando la richiesta non risulti fondata su elementi nuovi - Lamentato contrasto con i principi di ragionevolezza e della ragionevole durata del processo - Irrilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. pen., art. 47, comma 2, ultima parte, come sostituito dalla legge 7 novembre 2002, n. 248.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 2, ultima parte, del codice di procedura penale, promosso con ordinanza del 18 novembre 2003 dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Udine, nel procedimento penale a carico di P.F., iscritta al n. 533 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, 1ª serie speciale, dell'anno 2005.

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

Udito nella Camera di consiglio del 27 febbraio 2008 il giudice relatore Giovanni Maria Flick.

Ritenuto che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Udine ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 2, ultima parte, del codice di procedura penale, come sostituito dalla legge 7 novembre 2002, n. 248 (Modifica degli articoli 45, 47, 48 e 49 del codice di procedura penale), «nella parte in cui prevede che il giudice non dispone la sospensione del processo in caso di riproposizione di richiesta di remissione già dichiarata inammissibile o rigettata» dalla Corte di cassazione, «solo se la richiesta non è fondata su elementi nuovi»;

che il giudice *a quo* premette, in punto di fatto, che, nel corso dell'udienza preliminare, l'imputato aveva presentato, oltre a due istanze di ricusazione, quattro richieste di remissione, ai sensi dell'art. 45 cod. proc. pen.;

che la penultima di tali richieste era stata dichiarata inammissibile dalla Corte di cassazione, con ordinanza comunicata al giudice procedente l'11 novembre 2003;

che lo stesso giorno l'imputato aveva depositato un'ulteriore richiesta di remissione fondata su motivi, «almeno formalmente, diversi dai precedenti»: il che — ad avviso del rimettente — comporterebbe, in base alla norma denunciata, che il processo debba essere sospeso prima della discussione e che non possano essere pronunciati né il decreto che dispone il giudizio, né la sentenza di non luogo a procedere;

che il giudice *a quo* dubita, tuttavia, della compatibilità della norma impugnata con i parametri costituzionali evocati, ricordando come questa Corte, con la sentenza n. 353 del 1996, abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale del previgente testo dell'art. 47 cod. proc. pen., nella parte in cui faceva divieto al giudice di pronunciare la sentenza sino a che non fosse intervenuta l'ordinanza che dichiara inammissibile o rigetta la richiesta di remissione;

che — secondo quanto affermato dalla Corte — tale divieto non teneva conto, infatti, dei possibili abusi nella riproposizione della richiesta già dichiarata inammissibile o rigettata, in base a motivi anche solo in apparenza nuovi, finalizzati ad allontanare nel tempo la decisione di merito, provocando la paralisi delle attività processuali: donde la compromissione del bene costituzionale dell'efficienza del processo e del canone fondamentale della razionalità delle norme processuali;

che la successiva legge n. 248 del 2002, modificativa della disciplina della rimessione — prosegue il giudice *a quo* — avrebbe escluso, peraltro, l'automatica sospensione del processo unicamente nel caso in cui la richiesta risulti basata sui medesimi motivi di altra richiesta già rigettata o dichiarata inammissibile;

che, in tal modo, il legislatore non si sarebbe fatto carico dell'esigenza di prevenire i possibili abusi: l'«argine» della «novità» dei motivi — in quanto rimesso «alle capacità dialettiche della parte interessata» — risulterebbe difatti inidoneo allo scopo, tanto più dopo l'inserimento, tra i casi di rimessione, di ipotesi «generiche» quale il legittimo sospetto; onde permarrrebbe il rischio che la sistematica riproposizione della richiesta di rimessione, basata su motivi anche solo in apparenza nuovi, pregiudichi irragionevolmente l'efficienza del processo;

che tale considerazione risulterebbe ancor più pregnante a fronte del nuovo precetto dell'art. 111 Cost., il quale impegna il legislatore ad assicurare tempi ragionevoli del processo, evitando ogni disciplina espressiva di un incongruo bilanciamento tra interesse tutelato ed effetti della norma di tutela sulle attività processuali;

che, in tale ottica, potrebbe dubitarsi della ragionevolezza di consentire una sospensione tendenzialmente indefinita del processo, anche dopo che la Corte di cassazione ha verificato, nell'esaminare una prima istanza di rimessione, la situazione ambientale in cui il processo stesso si sta svolgendo: giacché neppure l'esigenza di assicurare un giudizio che appaia «indiscutibilmente imparziale» può essere perseguita ad ogni costo, ma va temperata con il concorrente interesse alla speditezza delle attività processuali;

che nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Considerato che il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Udine dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, dell'art. 47, comma 2, ultima parte, del codice di procedura penale, come sostituito dalla legge 7 novembre 2002, n. 248 (Modifica degli articoli 45, 47, 48 e 49 del codice di procedura penale), nella parte in cui prevede che — nel caso di riproposizione di una richiesta di rimessione già dichiarata inammissibile o rigettata dalla Corte di cassazione — il giudice che procede non sia tenuto a sospendere il processo solo quando la richiesta non risulti fondata su elementi nuovi;

che il giudice rimettente motiva la rilevanza della questione riferendo che, nel giudizio *a quo*, l'imputato ha riproposto una richiesta di rimessione, già dichiarata inammissibile, sulla base di motivi «almeno formalmente» diversi dai precedenti: iniziativa che — ad avviso del rimettente stesso — farebbe scattare l'obbligo di sospensione del processo previsto dall'art. 47, comma 2, cod. proc. pen.;

che, nello scrutinare analoghe questioni di legittimità costituzionale, questa Corte ha già avuto modo di rilevare, peraltro, come la citata disposizione subordini espressamente l'obbligo di sospensione a una duplice condizione, preliminare rispetto a quella della novità dei motivi (ordinanza n. 268 del 2004);

che, a detto fine, l'art. 47, comma 2, cod. proc. pen. esige, infatti, da un lato, che il processo stia per entrare in una fase particolarmente qualificata («prima dello svolgimento delle conclusioni e della discussione», ovvero prima della pronuncia del decreto che dispone il giudizio o della sentenza); dall'altro lato, che il giudice abbia avuto notizia dalla Corte di cassazione che la richiesta di rimessione è stata assegnata alle sezioni unite, ovvero a una sezione diversa dall'apposita sezione cui sono assegnati i ricorsi quando il Presidente rileva una causa di inammissibilità;

che dall'ordinanza di rimessione, tuttavia, non consta affatto che il giudice *a quo* abbia ricevuto la notizia ora indicata: anzi, non risulta neppure che la nuova richiesta sia stata trasmessa alla Cassazione, in modo da rendere possibile la verifica della seconda condizione, essendo stata la questione sollevata subito dopo il deposito della richiesta stessa in cancelleria;

che, pertanto — a prescindere da ogni rilievo circa la validità dell'assunto del rimettente, stando al quale la novità anche solo «formale» dei motivi basterebbe ad imporre la sospensione del processo, ai sensi della norma denunciata (nel senso che l'identità dei motivi vada invece apprezzata «sia in senso formale che materiale», con riguardo alla parallela ipotesi della reiterazione delle dichiarazioni di ricusazione del giudice, si vedano le ordinanze n. 285 del 2002, n. 366 del 1999 e n. 466 del 1998) — il giudice *a quo* non risulta comunque chiamato, allo stato, a fare applicazione di detta norma: donde l'irrelevanza della questione sollevata;

che la questione stessa va dichiarata, pertanto, manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 2, ultima parte, del codice di procedura penale, come sostituito dalla legge 7 novembre 2002, n. 248 (Modifica degli articoli 45, 47, 48 e 49 del codice di procedura penale), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Udine con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: FLICK

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 marzo 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0196

N. 69

Ordinanza 10 - 14 marzo 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Dibattimento - Contestazione suppletiva del pubblico ministero di circostanze aggramanti già desumibili dagli atti delle indagini preliminari, in particolare della recidiva - Rimessione in termini dell'imputato per la richiesta di giudizio abbreviato o di applicazione della pena - Mancata previsione - Prospettata lesione del diritto di difesa e del principio del giusto processo, nonché lamentata ingiustificata disparità di trattamento tra imputati - Difetto di rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. pen., art. 517.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 517 del codice di procedura penale, promosso con ordinanza del 12 giugno 2007 dal Tribunale di Roma nel procedimento penale a carico di L. E., iscritta al n. 713 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, 1ª serie speciale, dell'anno 2007.

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

Udito nella Camera di consiglio del 27 febbraio 2008 il giudice relatore Giovanni Maria Flick.

Ritenuto che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Roma, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 517 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che — nel caso di contestazione suppletiva di circostanze aggravanti, e in particolare della recidiva, effettuata dal pubblico ministero in base alle risultanze delle indagini preliminari, e non di nuovi elementi emersi nel corso dell'istruttoria dibattimentale — l'imputato venga rimesso in termini ai fini della presentazione della richiesta di giudizio abbreviato o di applicazione della pena;

che il rimettente — investito del processo nei confronti di una persona imputata dei reati di cui agli artt. 640 e 648 del codice penale — riferisce che, dopo la dichiarazione di apertura del dibattimento e l'ammissione delle prove richieste dalle parti, e prima che avesse inizio l'istruttoria, il pubblico ministero aveva contestato all'imputato, rimasto contumace, la recidiva specifica, infraquinquennale e reiterata;

che — disposta la notifica al contumace del verbale recante la contestazione suppletiva — alla successiva udienza il difensore dell'imputato aveva eccepito l'illegittimità costituzionale, in relazione all'art. 111 Cost., dell'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che, in caso di contestazione suppletiva della recidiva da parte del pubblico ministero, l'imputato sia rimesso in termini per chiedere la definizione del processo con il rito abbreviato;

che, ad avviso del rimettente, la questione sarebbe rilevante nel giudizio *a quo*, in quanto la contestazione suppletiva della recidiva è avvenuta in un momento successivo al compimento delle formalità di cui all'art. 491 cod. proc. pen., costituenti il termine ultimo per l'esercizio, da parte dell'imputato, della facoltà di chiedere la definizione del processo con uno dei riti alternativi: onde il rimettente stesso si troverebbe a dover delibare, alla stregua di tale dato, «l'ammissibilità o meno della richiesta di giudizio abbreviato implicitamente anticipata dalla difesa dell'imputato»;

che quanto, poi, alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* ricorda come questa Corte, con sentenza n. 265 del 1995 (*recte*: 1994) — innovando la propria pregressa giurisprudenza — abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 516 e 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedono la facoltà dell'imputato di chiedere al giudice del dibattimento l'applicazione della pena, a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., relativamente al fatto diverso o al reato concorrente contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concerne un fatto che già risultava dagli atti di indagine, al momento dell'esercizio dell'azione penale;

che in tali casi, difatti — secondo quanto precisato dalla Corte — la libera determinazione dell'imputato verso i riti speciali risulta sviata da aspetti di «anomalia» caratterizzanti la condotta processuale del pubblico ministero, derivanti dall'erroneità o dall'incompletezza dell'imputazione, apprezzabile sulla base degli stessi atti d'indagine: così che non potrebbe parlarsi di libera assunzione del rischio del dibattimento da parte del giudicabile;

che una simile disciplina — sempre per affermazione della Corte — risulterebbe, altresì, censurabile in rapporto all'art. 3 Cost., venendo l'imputato irragionevolmente discriminato, ai fini dell'accesso ai riti speciali, in ragione della maggiore o minore esattezza della discrezionale valutazione delle risultanze delle indagini preliminari da parte del pubblico ministero, nell'esercitare l'azione penale alla chiusura delle indagini stesse;

che — a parere del giudice *a quo* — le medesime conclusioni non potrebbero non valere anche in rapporto alla contestazione «tardiva» di circostanze aggravanti: di circostanze, cioè, la cui sussistenza fosse ravvisabile dal pubblico ministero già in base agli atti delle indagini preliminari;

che, pure in tale ipotesi, la mancata previsione della rimessione in termini dell'imputato per la richiesta dei riti speciali si risolverebbe in una discriminazione priva di giustificazione razionale; nonché in una violazione del diritto del giudicabile a difendersi e ad essere sottoposto ad un giusto processo, inteso come «diritto ad una scelta del rito pienamente consapevole, assunta in base alla previsione ed alla ponderazione dei rischi connessi»;

che la scelta del rito, da parte di un imputato gravato da più precedenti penali, risulterebbe, infatti, inevitabilmente influenzata dalla contestazione o meno, ad opera del pubblico ministero, della circostanza aggravante della recidiva: e ciò specie ove si tratti di recidiva reiterata, stante il divieto del giudizio di prevalenza su di essa di eventuali circostanze attenuanti, introdotto dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251; divieto a fronte del quale la richiesta di giudizio abbreviato o dell'applicazione di pena rappresenterebbe l'unico modo per ottenere una riduzione — di un terzo o fino a un terzo — del trattamento sanzionatorio;

che, in tale prospettiva, la contestazione «tardiva» della recidiva, effettuata dal pubblico ministero dopo l'apertura del dibattimento, rappresenterebbe «un'anomalia della condotta processuale della parte pubblica», idonea «a frustrare irrimediabilmente la strategia difensiva dell'imputato in uno dei suoi punti chiave»;

che nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Considerato che il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dell'art. 517 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che — nel caso in cui il pubblico ministero contesti in dibattimento circostanze aggravanti già desumibili dagli atti delle indagini preliminari, e in particolare la recidiva — l'imputato venga rimesso in termini ai fini della presentazione della richiesta di giudizio abbreviato o di applicazione della pena;

che dall'ordinanza di remissione emerge, peraltro, che nessuna richiesta di rito alternativo è stata, in concreto, ancora presentata dall'imputato nel giudizio *a quo*;

che il rimettente desume, infatti, la rilevanza della questione unicamente dalla circostanza che il difensore abbia eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non consente all'imputato di accedere al rito abbreviato nell'ipotesi considerata: eccezione che il giudice *a quo* interpreta come «implicita anticipazione» della relativa richiesta;

che, proprio in quanto tale, detta eccezione non vale, tuttavia, a rendere attualmente pregiudiziale il quesito di costituzionalità rispetto alla definizione del giudizio *a quo*: e ciò specie ove si consideri che — essendo l'imputato contumace — il difensore non potrebbe presentare la richiesta di giudizio abbreviato per suo conto, salvo che sia munito di procura speciale (art. 438, comma 3, cod. proc. pen.); evenienza della quale non v'è, peraltro, alcun cenno nell'ordinanza di remissione;

che, pertanto — a prescindere da ogni rilievo riguardo al merito delle censure, e segnatamente quanto alla validità dell'assunto per cui, in rapporto ad una circostanza aggravante quale la recidiva (basata sui meri precedenti penali dell'imputato), la mancata tempestiva richiesta del rito alternativo non comporterebbe la libera assunzione del «rischio» della sua contestazione in dibattimento — la questione va dichiarata manifestamente inammissibile (con riferimento ad analogo quesito, si veda l'ordinanza n. 129 del 2003).

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. 517 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dal Tribunale di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: FLICK

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 marzo 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0197

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 13

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2008
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Ambiente - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Rifiuti - Nozione - Condizioni per le quali i materiali inerti da scavo non costituiscono rifiuti - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, contrasto con la normativa comunitaria, violazione del vincolo dell'osservanza del diritto comunitario, contrasto con il codice dell'ambiente che stabilisce standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente validi sull'intero territorio nazionale.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31, art. 14, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, art. 2, comma 1; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 186; direttiva 75/442/CE del 15 luglio 1975; direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Rifiuti - Gestione dei materiali inerti da scavo che non costituiscono rifiuti - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, contrasto con la normativa comunitaria, violazione del vincolo dell'osservanza del diritto comunitario, contrasto con il codice dell'ambiente che stabilisce standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente validi sull'intero territorio nazionale.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31, art. 14, comma 3.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, art. 2, comma 1; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 186; direttiva 75/442/CE del 15 luglio 1975; direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Rifiuti - Realizzazione ed esercizio delle aree di stoccaggio attrezzate dei materiali inerti da scavo - Esclusione delle procedure autorizzative di cui al codice dell'ambiente - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, contrasto con il codice dell'ambiente che stabilisce standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente validi sull'intero territorio nazionale.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31, art. 14, comma 6.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 186.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Rifiuti - Centri comunali di conferimento dei rifiuti urbani - Esclusione dell'autorizzazione e previsione che le operazioni di conferimento non sono considerate quali operazioni di recupero o di smaltimento - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, contrasto con la normativa comunitaria, violazione del vincolo dell'osservanza del diritto comunitario, contrasto con il codice dell'ambiente che stabilisce standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente validi sull'intero territorio nazionale.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31, art. 21.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, art. 2, comma 1; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Allegato B alla parte quarta, punto D15 e Allegato C alla parte quarta, punto R13; direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006, Allegato 2 A, punto D15 e Allegato 2 B, punto R13.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato, presso i cui uffici, in Roma via dei Portoghesi n. 12, domicilia;

Contro la Regione autonoma Valle D'Aosta, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale degli articoli 14, commi 1, 2, 3 e 6 e 21 della legge regionale n. 31 del 3 dicembre 2007, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma Valle D'Aosta n. 62 del 18 dicembre 2007 e recante «Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti».

La presentazione del presente ricorso è stata decisa dal Consiglio dei ministri nella riunione del 14 febbraio 2008 (si depositeranno estratto del verbale e relazione del ministro proponente).

La legge della Regione Valle d'Aosta n. 31 del 3 dicembre 2007, recante disposizioni in materia di rifiuti, presenta diversi profili di illegittimità costituzionale.

Si premette che, nonostante le regioni abbiano una competenza legislativa concorrente in materia di «governo del territorio», competenza riconosciuta anche alle regioni a statuto speciale attraverso legge costituzionale n. 3/2001, la materia gestione dei rifiuti rientra nella potestà esclusiva statale per i profili attinenti la tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost. Sono, pertanto, vincolanti per i legislatori regionali le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 152/2006, che costituiscono standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente validi sull'intero territorio nazionale. Si segnala, inoltre, che in materia è intervenuto anche il legislatore comunitario con le direttive 75/442/CE e 2006/12/CE, nonché la Corte di giustizia delle Comunità europee che ha elaborato una consolidata giurisprudenza ed ha provveduto a delineare dei principi generali, soprattutto per quanto concerne la definizione di rifiuto. Si tratta di principi che non possono essere derogati dalla regione dato il vincolo del rispetto del diritto comunitario derivante dal combinato disposto dell'art. 117, primo comma, Cost. e dell'art. 2, primo comma, legge costituzionale n. 4/1948, recante lo statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta.

Sulla base di tali premesse sono censurabili in quanto in contrasto con la normativa statale e comunitaria di riferimento le seguenti disposizioni:

L'art. 14 è censurabile per diversi aspetti. In primo luogo i commi 1 e 2 che stabiliscono le condizioni al presentarsi delle quali i materiali inerti da scavo non costituiscono rifiuti, contrastano con i principi comunitari in materia di definizione di rifiuto. In proposito, la Corte di giustizia ha più volte ribadito che, al fine di individuare quando una sostanza rientri nella nozione di rifiuto è necessario effettuare una valutazione «caso per caso». In particolare, nella sentenza C-9/00, il giudice comunitario ha precisato che il campo di applicazione della nozione di rifiuto dipende dal significato del termine «disfarsi», puntualizzando che l'esecuzione di un'operazione menzionata negli allegati II A o II B della direttiva non permette, di per sé, di qualificare una sostanza o un oggetto come rifiuto e che, inversamente, la nozione di rifiuto non esclude sostanze ed oggetti suscettibili di riutilizzo economico. Non è possibile — in altri termini — adottare esclusioni generalizzate o presunzioni assolute di esclusione dal campo di applicazione della normativa in materia di rifiuti, ma è necessario effettuare una valutazione, caso per caso, al fine di verificare se l'intenzione del detentore sia quella di disfarsi del bene o della sostanza stessi dal momento che la dir. 2006/12 stabilisce all'art. 1 che per «rifiuto» debba intendersi qualsiasi sostanza o oggetto che rientri nelle categorie indicate negli allegati e di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi.

Tale contrasto con i principi comunitari determina la violazione del combinato disposto degli artt. 117, primo comma, Cost. e 2, comma 1 della legge cost. 4/1948 che impongono il rispetto del diritto comunitario e conseguentemente della giurisprudenza comunitaria. Inoltre, le disposizioni in esame contrastano anche con la normativa statale, che con il decreto legislativo n. 152/2006, disciplina in modo puntuale le ipotesi in cui le terre e rocce da scavo reimpiegate in un ciclo produttivo non siano da considerarsi quali rifiuti, subordinando a condizioni e procedure molto dettagliate, la possibilità di impiegare tali materiali, in esclusione dall'ambito di applicazione della normativa in materia di rifiuti. In particolare, l'art. 186 del su citato decreto prevede che le terre e rocce da scavo, anche di gallerie ed i residui della lavorazione della pietra destinate all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati non costituiscono rifiuti sono esclusi dall'ambito di applicazione della parte quarta del presente decreto solo nel caso in cui, anche quando contaminati, durante il ciclo produttivo, da sostanze inquinanti derivanti dalle attività di escavazione, perforazione e costruzione, siano utilizzati, senza trasformazioni preliminari, secondo le modalità previste nel progetto sottoposto a valutazione di impatto ambientale ovvero, qualora il progetto non sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale, secondo le modalità previste nel progetto approvato dall'autorità amministrativa competente, ove ciò sia espressamente previsto, previo parere delle Agenzie regionali e delle province autonome per la protezione dell'ambiente, sempre che la composizione media dell'intera massa non presenti una concentrazione di inquinanti superiore a determinati limiti massimi. Si tratta di disposizioni finalizzate alla tutela dell'ambiente; pertanto la loro violazione determina una lesione

della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, ex art. 117, secondo comma 2, lettera s) Cost. Per le stesse ragioni è censurabile anche il comma 3 della presente disposizione che disciplina la gestione dei materiali inerti da scavo che non costituiscono rifiuti ai sensi dei due commi su indicati.

Il comma 6 della norma in esame prevede che la realizzazione e l'esercizio delle aree di stoccaggio attrezzate dei materiali inerti da scavo non sono assoggettate alle procedure autorizzative di cui al decreto legislativo n. 152/2006. Tale regime di esclusione contrasta con quanto disposto dall'art. 186 del decreto su citato che detta una disciplina procedurale per il riutilizzo dei materiali da scavo molto rigorosa e che ne esclude l'applicazione solamente per i materiali inerti da scavo già oggetto di caratterizzazione, non contaminati e, quindi, non rientranti nel regime dei rifiuti. Il mancato rispetto del regime procedurale di cui all'art. 186 del decreto legislativo n. 152/2006 fa venir meno gli standard minimi e uniformi di tutela dell'ambiente di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost. e determina, pertanto, la violazione di tale parametro costituzionale.

L'art. 21, nella misura in cui prevede che i centri comunali di conferimento dei rifiuti urbani non debbano essere autorizzati e che le operazioni di conferimento non siano considerate quali operazioni di recupero o di smaltimento, non appare conforme alla normativa comunitaria e nazionale di riferimento. Infatti la direttiva 2006/12/CE ed il decreto legislativo n. 152/2006 prevedono che le «ecopiazze», o «isole ecologiche» presso cui viene effettuato il conferimento dei rifiuti urbani differenziati, devono essere considerate quali centri di stoccaggio (nelle forme della messa in riserva, nel caso in cui i rifiuti siano destinati a successive operazioni di recupero - punto R13 dell'Allegato 2 B della direttiva 2006/12 e punto R13 dell'Allegato C alla parte quarta al decreto legislativo n. 152/2006; o del deposito preliminare, nel caso in cui gli stessi siano destinati a successive operazioni di smaltimento - punto D 15 dell'allegato 2 A della direttiva 2006/12/CE e punto D15 dell'Allegato B alla parte quarta al decreto legislativo n. 152/2006). Conseguentemente, le operazioni di conferimento dei rifiuti presso tali isole ecologiche e la gestione delle strutture stesse devono essere effettuate nel pieno rispetto delle relative autorizzazioni previste dal decreto legislativo n. 152/2006, come più volte statuito dalla giurisprudenza della Corte di cassazione. La norma regionale in questione, dettando disposizioni contrarie alla normativa comunitaria e nazionale vigente, viola il combinato disposto degli artt. 117, primo comma, Cost. e 2, primo comma della legge cost. n. 4/1948, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost. ai sensi del quale lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

Tali disposizioni sono censurabili anche a fronte delle modifiche apportate agli artt. 183 e 186 del decreto legislativo n. 152/2006 dal decreto legislativo n. 4/2008 che è stato pubblicato il 29 gennaio 2008 seppure non ancora in vigore.

P. Q. M.

Si chiede che, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, sia dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 14, commi 1, 2, 3 e 6 e 21 della legge regionale n. 31 del 3 dicembre 2007, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma Valle D'Aosta n. 62 del 18 dicembre 2007 e recante «Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti» per violazione degli artt. 117, commi 1 e 2, lettera s) Cost. e 2, primo comma della legge cost. n. 4/1948 con conseguenziali statuizioni.

Roma, addì 15 febbraio 2008

L'Avvocato dello Stato: Giuseppe FIENGO

N. 14

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2008
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Basilicata - Sanatoria degli abusi edilizi di cui all'art. 32 del d.l. n. 269/2003 - Disciplina regionale per la richiesta del c.d. condono edilizio - Nuove modifiche comportanti la proroga di termini nonché l'ampliamento delle ipotesi degli interventi ammessi a sanatoria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, del principio della certezza del diritto, nonché dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento dell'Amministrazione.

- Legge della Regione Basilicata 18 dicembre 2007, n. 25.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso la quale ha il proprio domicilio in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, nei confronti della Regione Basilicata in persona del Presidente della Giunta regionale per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale Basilicata n. 25 del 18 dicembre 2007, recante modifica ed integrazione alla legge regionale 12 novembre 2004, n. 18, in materia di sanatoria degli abusi edilizi di cui al decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, pubblicata nel B.U.R. n. 58 del 19 dicembre 2007, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 14 febbraio 2008.

Con la legge n. 25/2007 indicata in epigrafe, composta di tre articoli, la Regione Basilicata interviene su una precedente legge regionale in materia di sanatoria degli abusi edilizi di cui all'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni in legge 24 novembre 2003, n. 326, prevedendo modifiche ed integrazioni della precedente disciplina e comportando, quindi, un significativo ampliamento delle ipotesi in cui sia possibile chiedere il c.d. «condono edilizio».

È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Basilicata abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

M O T I V I

Violazione del principio di leale collaborazione e degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

L'articolo 1 della legge regionale n. 18/2007 citata prevede, infatti, modifiche a precedenti norme della legislazione regionale, segnatamente, la legge regionale 12 novembre 2004, n. 18 come modificata dalla legge regionale 28 dicembre 2005, n. 33, in materia di sanatoria di abusi edilizi, comportando di fatto un ampliamento delle ipotesi in cui è possibile richiedere il c.d. «condono edilizio».

L'articolo 2 dispone, al primo comma, la proroga del termine del 31 dicembre 2007 contenuto nell'art. 2, primo comma, della legge regionale n. 33/2005, al 31 dicembre 2008, ed, al secondo comma, dispone la proroga del termine del 31 dicembre 2007, contenuto nell'art. 2, secondo comma, della legge regionale n. 33/2005, al 31 dicembre 2008.

Tali disposizioni eccedono dalle competenze regionali in quanto il termine massimo per l'emanazione della normativa regionale di dettaglio è stato indicato dall'articolo 5, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2004, n. 191, in quattro mesi dall'entrata in vigore del medesimo decreto-legge (12 novembre 2004).

Tale termine è stato indicato come perentorio dalla Corte costituzionale, con le sentenze n. 196/2004 e n. 49/2006, tanto da prevedere che «ove le regioni non esercitino il proprio potere entro il termine prescritto non potrà che trovare applicazione la disciplina dell'art. 32 e dell'Allegato 1 del decreto-legge n. 296 del 2003, così come convertito in legge n. 326 del 2003».

Poiché la Regione Basilicata, alla data del 12 novembre 2004, ha esaurito l'esercizio di tale potere legislativo, le disposizioni contenute nell'articolato si pongono come lesive del principio di leale collaborazione e del principio della certezza del diritto posto a cardine dell'ordinamento per la tutela dell'intera collettività.

D'altronde, che la legge regionale n. 25/2007 non sia meramente esplicativa dei principi e dell'assetto dettato con la precedente normativa di cui alle citate leggi regionali n. 18/2004 e 33/2005, risulta evidente dal contenuto precettivo dell'art. 1, primo comma, in particolare, lett. *a)*, *c)*, *d)* ed *e)*, per effetto del quale si amplia significativamente la casistica degli interventi ammessi a sanatoria con la soppressione, effettuata alla lett. *a)*, all'art. 2 (Definizioni), primo comma, lett. *d)*, della legge regionale n. 18/2004, come modificata dalla legge regionale n. 33/2005, delle parole «ed i muri perimetrali», considerando, perciò, fabbricato ultimato anche quello privo dei muri perimetrali, in contrasto, peraltro, con la giurisprudenza della suprema Corte ormai consolidata in materia, che ha esattamente individuato le caratteristiche necessarie dei fabbricati (come la presenza dei muri perimetrali) ai fini della sanabilità delle opere.

Inoltre, la legge regionale n. 25/2007 prevede, all'art. 1, primo comma, lett. *c)*, che, all'art. 3 (Opere non suscettibili di sanatoria), primo comma, lett. *d)*, della legge regionale n. 18/2004 come modificata dalla legge regionale n. 33/2005, dopo la parola «tutela», sia inserita la frase «qualora comportino l'inedificabilità assoluta e siano stati imposti prima della realizzazione delle opere stesse», facendo, quindi, riferimento ai vincoli di inedificabilità con riferimento ai quali la competenza a legiferare in materia di beni ambientali, artistici e monumentali spetta allo Stato.

Infine, nel modificare i criteri di accesso per la presentazione delle domande di condono, senza contemporaneamente aver riaperto i termini per la presentazione delle istanze, la legge regionale in esame crea la possibilità che vengano accolte domande di sanatoria, comunque presentate nei termini di legge e all'origine (in base alla precedente normativa) non conformi, ma legittimate dalle nuove disposizioni e che possono, quindi, tradursi in un provvedimento favorevole per gli istanti.

In tal modo, discriminando soggetti che, pur versando nelle stesse condizioni, non avevano avanzato richiesta di sanatoria in quanto all'epoca non legittimati, la legge regionale si pone in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione e con il principio di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento dell'Amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione.

P. Q. M.

Si conclude perché la legge n. 25/2007 della Regione Basilicata sia dichiarata costituzionalmente illegittima.

Si produrrà l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2008.

Roma, addì 14 febbraio 2008

L'Avvocato dello Stato: Gabriella PALMIERI

N. 15

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2008
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Rifiuti - Definizione di «punto di raccolta» e «centro di trasferimento» in maniera non conforme alla normativa nazionale e comunitaria - Esclusione che si tratti di centri di stoccaggio e conseguente non necessità di autorizzazione - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, contrasto con la normativa comunitaria, violazione del vincolo dell'osservanza del diritto comunitario, contrasto con il codice dell'ambiente che stabilisce standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente validi sull'intero territorio nazionale.

- Legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45, art. 3, comma 1, lett. j) e lett. m).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 186, Allegato B alla parte quarta, punto D15 e Allegato C alla parte quarta, punto R13; direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006, Allegato 2 A, punto D15 e Allegato 2 B, punto R13.

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Rifiuti - Previste realizzazione di nuovi impianti di smaltimento e autorizzazione di impianti di deposito preliminare dei rifiuti attraverso l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti, in deroga alla pianificazione regionale - Contrasto con la normativa nazionale e comunitaria - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, contrasto con la normativa comunitaria, violazione del vincolo dell'osservanza del diritto comunitario, contrasto con il codice dell'ambiente che stabilisce standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente validi sull'intero territorio nazionale.

- Legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45, art. 52, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 191; direttiva 75/442/CE del 15 luglio 1975; direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006.

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Rifiuti - Attribuzione al Presidente della Giunta del potere di emanare atti straordinari, non solo nei casi previsti dalla legislazione nazionale ma anche al fine di individuare impianti di smaltimento esistenti, di localizzare nuovi siti per realizzare impianti di gestione dei rifiuti e di disporre la realizzazione diretta di interventi per lo smaltimento dei rifiuti in deroga, sostituzione o integrazione delle previsioni del piano di gestione dei rifiuti - Contrasto con la normativa nazionale e comunitaria - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, contrasto con la normativa comunitaria, violazione del vincolo dell'osservanza del diritto comunitario, contrasto con il codice dell'ambiente che stabilisce standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente validi sull'intero territorio nazionale.

- Legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45, art. 53, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 191; direttiva 75/442/CE del 15 luglio 1975; direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006.

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Rifiuti - Espropriazione e utilizzo delle aree bonificate ad opera dei soggetti affidatari delle attività di bonifica - Contrasto con il codice dell'ambiente che non contempla alcuna procedura di espropriazione - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale nelle materie della tutela dell'ambiente e dell'ordinamento civile, contrasto con il codice dell'ambiente che stabilisce standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente validi sull'intero territorio nazionale.

- Legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45, art. 55, commi 4 e 5.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. l) e lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 253.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato, presso i cui uffici, in Roma, via dei Portoghesi 12, domicilia;

Contro la Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, lettere j) e m), 52 comma 1, 53 comma 1 e 54 commi 4 e 5 della legge regionale n. 45 del 19 dicembre 2007, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Abruzzo n. 10 del 21 dicembre 2007 e recante «Norme per la gestione integrata dei rifiuti».

La presentazione del presente ricorso è stata decisa dal Consiglio dei ministri nella riunione del 14 febbraio 2008 (si depositeranno estratto del verbale e relazione del Ministro proponente).

La legge della Regione Abruzzo n. 45 del 19 dicembre 2007, recante disposizioni in materia di rifiuti, presenta diversi profili di illegittimità costituzionale. Si premette che, nonostante le regioni abbiano una competenza legislativa

concorrente in materia di «governo del territorio», la materia gestione dei rifiuti rientra nella potestà esclusiva statale per i profili attinenti la tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Sono, pertanto, vincolanti per i legislatori regionali le disposizioni di cui al d.lgs. n. 152/2006, che costituiscono standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente validi sull'intero territorio nazionale. Si segnala, inoltre, che in materia è intervenuto anche il legislatore comunitario con le direttive 75/442/CE e 2006/12/CE, nonché la Corte di giustizia delle Comunità europee che ha elaborato una consolidata giurisprudenza ed ha provveduto a delineare dei principi generali, soprattutto per quanto concerne la definizione di rifiuto. Si tratta di principi che non possono essere derogati dalla regione dato il vincolo del rispetto del diritto comunitario derivante dall'art. 117, primo comma, Cost.

Sulla base di tali premesse si censurano in quanto in contrasto con la normativa statale e comunitaria di riferimento le seguenti disposizioni:

l'art. 3, comma 1, lettere *j*) ed *m*) definisce il «punto di raccolta» ed il «centro di trasferimento» in maniera non conforme alla normativa comunitaria, ossia la dir. 2006/12/CE, e nazionale di riferimento, il d.lgs. n. 152/2006. Infatti tale disposizione prevede che le attività svolte dai centri di raccolta e trasferimento dei rifiuti ivi indicati non debbano essere considerate quali operazioni di stoccaggio e, quindi, conseguentemente, non debbano essere autorizzate. Invece, ai sensi della disciplina comunitaria e nazionale su richiamata, le «ecopiazze», o «isole ecologiche» presso cui viene effettuata attività di gestione dei rifiuti, anche nella sola forma del deposito, devono essere considerate quali centri di stoccaggio (nelle forme della messa in riserva, nel caso in cui i rifiuti siano destinati a successive operazioni di recupero - punto R13 dell'allegato 2 B della direttiva 2006/12/CE e punto R13 dell'Allegato C alla parte quarta al d.lgs. n. 152/2006; o del deposito preliminare, nel caso in cui gli stessi siano destinati a successive operazioni di smaltimento - punto D15 dell'allegato 2A della direttiva 2006 dicembre CE e punto D15 dell'Allegato B alla parte quarta al d.lgs. n. 152/2006. Conseguentemente, le operazioni di conferimento dei rifiuti presso isole ecologiche nelle quali venga effettuata attività di deposito di rifiuti (anche se per brevi periodi) e la gestione delle strutture stesse devono essere effettuate nel pieno rispetto delle relative autorizzazioni previste dall'art. 186 del d.lgs. n. 152/2006, come più volte statuito dalla giurisprudenza della Corte di cassazione. Pertanto, la norma regionale in questione, dettando disposizioni configgenti con la normativa comunitaria e nazionale vigente viola il disposto dell'art. 117, primo comma, Cost., nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. ai sensi del quale lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di tutela dell'ambiente. Tale disposizione resta censurabile anche a fronte delle modifiche apportate al d.lgs. n. 152/2006 dal d.lgs. n. 4/2008 che è stato pubblicato il 29 gennaio 2008 seppure non ancora in vigore;

l'art. 52, comma 1, consentendo la realizzazione di nuovi impianti di smaltimento e l'autorizzazione di impianti di deposito preliminare dei rifiuti attraverso l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti, in deroga alle disposizioni vigenti, dagli atti di pianificazione regionale, contrasta con le disposizioni nazionali e comunitarie in materia. Infatti, l'art. 191 del d.lgs. n. 152/2006 consente il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, in deroga alle disposizioni vigenti, mediante l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti solo in presenza di particolari condizioni. Innanzitutto, devono verificarsi situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente alle quali non si possa diversamente provvedere. In secondo luogo, attraverso le ordinanze è possibile disporre soltanto interventi di gestione temporanea di rifiuti e non anche autorizzare la localizzazione o la realizzazione o l'esercizio di impianti per i quali non sia stato rispettato l'ordinario *iter* autorizzatorio, in quanto tali interventi presentano il carattere della permanenza e definitività. Si tratta di una disposizione finalizzata ad assicurare il rispetto della direttiva comunitaria, di cui la normativa italiana costituisce recepimento, e strutturata in modo da garantire che la gestione dei rifiuti avvenga in condizioni di sicurezza e senza mettere in pericolo la salute pubblica e l'ambiente. Pertanto, il mancato rispetto delle ordinarie procedure di autorizzazione e del regime delle speciali forme di gestione dei rifiuti, di cui alle norme su citate, comporta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., che impone il rispetto del vincolo comunitario, nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), cost. che riconosce in capo allo Stato potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

Analoghe considerazioni valgono per l'art. 53, comma 1, del provvedimento in esame che attribuisce al Presidente della Giunta il potere di emanare atti straordinari, non solo nei casi di cui all'art. 191 del d.lgs. n. 152/2006, ma anche al fine di individuare impianti di smaltimento esistenti, di localizzare nuovi siti per realizzare impianti di gestione dei rifiuti e di disporre la realizzazione diretta, da parte della regione, di interventi per lo smaltimento dei rifiuti in deroga, sostituzione o integrazione delle previsioni del piano di gestione dei rifiuti.

L'art. 55, commi 4 e 5, consentendo l'espropriazione e l'utilizzo delle aree bonificate ad opera dei soggetti affidatari delle attività di bonifica, contrastano con quanto disposto dall'art. 253 del d.lgs. n. 152/2006 che, pur disciplinando alcune forme di garanzia per il recupero delle somme spese dall'amministrazione per lo svolgimento di interventi di bonifica in luogo dei responsabili, non contempla alcuna procedura di espropriazione. Tale disposizione regionale, afferendo a profili rientranti nella materia «ordinamento civile» e «ambiente», viola la competenza esclusiva statale in tale ambito materiale, ex art. 117, secondo comma, lettere *l*) ed *s*) Cost.

P. Q. M.

Si chiede che, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, sia dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, lettere j) e m), 52, comma 1, 53, comma 1 e 54, commi 4 e 5 della legge regionale n. 45 del 19 dicembre 2007, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Abruzzo n. 10 del 21 dicembre 2007 e recante «Norme per la gestione integrata dei rifiuti» per violazione degli artt. 117, commi primo e secondo, lett. l) ed s) Cost. con conseguenziali statuizioni.

Roma, addì 16 febbraio 2008

L'Avvocato dello Stato: Giuseppe FIENGO

08C0164

N. 3

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 21 febbraio 2008
(della Regione Calabria)*

Responsabilità amministrativa e contabile - Regione Calabria - Delibere dell'Ufficio di Presidenza di acquisto di oggetti da destinare in omaggio ai consiglieri regionali in occasione delle festività natalizie - Citazione in giudizio davanti alla Sezione giurisdizionale della competente Corte dei conti dei componenti dell'Ufficio di Presidenza per sentirli condannare al risarcimento del danno - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Calabria - Denunciata lesione della sfera di autonomia del Consiglio regionale - Richiesta di dichiarazione che non spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria, citare in giudizio i componenti *pro tempore* dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Calabria in relazione a provvedimenti adottati nell'ambito della autonomia funzionale, organizzativa e contabile del Consiglio - Richiesta di annullamento dell'atto di citazione, emesso dalla stessa Procura, Vert. N. 2006/00168/GRS del 25 ottobre 2006, nei confronti dei componenti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio, Luigi Fedele, Domenico Rizza, Giuseppe Bova, Antonio Borrello, Francesco Pilioci, e notificato al Presidente della Giunta il 10 dicembre 2007.

- Atto di citazione della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria, vert. n. 2006/00168/GRS del 25 ottobre 2006.
- Costituzione, art. 122, comma quarto.

Ricorso proposto dalla Regione Calabria, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, on.le Agazio Loiero, rappresentata e difesa, giusta delibera della Giunta regionale e procura in calce al presente atto, dall'avv. Benito Spanti, dell'Avvocatura regionale, elettivamente domiciliati in Roma presso lo Studio Legale «Casalinuovo & Associati», in via delle Milizie n. 19; per ottenere, previo riconoscimento che non spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria, citare in giudizio i componenti *pro tempore* dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Calabria in relazione a provvedimenti adottati nell'ambito della autonomia funzionale, organizzativa e contabile del Consiglio, l'annullamento dell'atto di citazione emesso dalla stessa Procura — Vert. n. 2006/00168/GRS — del 25 ottobre 2006, nei confronti dei componenti *pro tempore* dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio, on.li Luigi Fedele, Domenico Rizza, Giuseppe Bova, Antonio Borrello e Francesco Pilioci, e notificato, unitamente all'atto di costituzione e risposta dei Consiglieri Fedele, Rizza, Bova e Pilioci, al Presidente della Giunta regionale della Regione Calabria in data 10 dicembre 2007.

P R E M E S S E I N F A T T O

Con atto di citazione del 25 ottobre 2006 — Vert. n. 2006/00168/GRS — la Procura regionale conveniva in giudizio davanti la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria i Consiglieri regionali on.li Luigi Fedele, Domenico Rizza, Giuseppe Bova, Antonio Borrello e Francesco Pilioci, nella qualità di componenti *pro tempore* dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, per sentirli condannare al risarcimento del danno, quantificato in euro 54.921,25, da ripartirsi in parti uguali tra i convenuti.

La Procura regionale assumeva sussistere la responsabilità dei convenuti in conseguenza dell'adozione delle delibere dell'Ufficio di Presidenza n. 209 del 13 novembre 2003 e n. 241 del 20 novembre 2002, con le quali si provvedeva all'acquisto di vari oggetti da destinare in omaggio ai consiglieri regionali in occasione delle festività natalizie.

L'atto di citazione, unitamente alla comparsa di costituzione e risposta dei consiglieri Fedele, Rizza, Bova e Pilioci, veniva portato a conoscenza del Presidente della Giunta regionale in data 10 dicembre 2007, mediante notifica eseguita dal difensore dei convenuti, avv. Raffaele Mirigliani.

Avverso tale atto di citazione propone ricorso per conflitto di attribuzione la Regione Calabria per chiedere che l'ecc.ma Corte costituzionale adita voglia riconoscere e dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria, convenire in giudizio i consiglieri regionali per atti adottati nell'ambito della autonomia funzionale, organizzativa e contabile riconosciuta al Consiglio regionale, chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi di

D I R I T T O

I provvedimenti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale che la Procura regionale della Corte dei conti pone a fondamento dell'atto di citazione prima descritto, sono stati adottati nell'ambito dell'autonomia funzionale riconosciuta all'Assemblea consiliare, nell'esercizio delle funzioni che l'articolo 122, quarto comma della Costituzione tutela da interferenze e condizionamenti esterni in quanto inerenti alla sfera di autonomia propria dell'organo regionale.

Giova al riguardo richiamare le previsioni di cui alla legge 6 dicembre 1973, n. 853, per evidenziare che le spese di cui alle deliberazioni oggetto dell'indagine e valutazioni della Procura regionale sono sottoponibili al solo vaglio e controllo dell'Assemblea consiliare.

Nell'ambito della sfera di autonomia, ribadita dall'articolo 2 del Regolamento interno di amministrazione e contabilità del Consiglio regionale, approvato con delibera n. 400 del 18 gennaio 2000, l'Ufficio di Presidenza ha, nel caso di specie, effettuato delle scelte riconducibili alle funzioni proprie del Consiglio non sindacabili se non nei modi stabiliti dalle norme prima richiamate e dal Regolamento stesso.

Né vale, a sostenere in senso contrario ed affermare la sindacabilità e la verifica del merito di tali provvedimenti da parte di organi diversi dall'Assemblea consiliare, invocare l'articolo 71, primo comma, dello stesso Regolamento interno che prevede: «I componenti dell'Ufficio di Presidenza ed i collaboratori rispondono in ogni caso, dei danni derivanti al bilancio ed al patrimonio dello stesso da violazioni di obblighi di funzioni o di servizio, secondo le norme vigenti per gli amministratori dello Stato e della regione».

In considerazione del rango costituzionale delle norme e dei principi volti ad assicurare la insindacabilità degli atti attraverso i quali i consiglieri regionali esplicano le funzioni di rappresentanza politica ed istituzionale, la disposizione testè citata non può essere intesa nel senso di introdurre una deroga idonea ad instaurare forme diverse di controllo e valutazione delle loro scelte.

Una corretta interpretazione sistematica induce a ritenere che essa si riferisca a quelle ipotesi in cui il danno derivante al bilancio ed al patrimonio regionale scaturisce da atti o comportamenti posti in essere da consiglieri regionali per i quali non è dato rinvenire un nesso funzionale con l'esercizio delle attività attraverso le quali si manifesta, sotto molteplici forme, la funzione di rappresentanza tutelata dalle norme di rango costituzionale prima richiamate.

Nel caso in esame non v'è dubbio che i provvedimenti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, in relazione ai quali la Procura della Corte dei conti fa scaturire una responsabilità per danno erariale, sono stati adottati nell'ambito di scelte inerenti l'autofunzionamento del Consiglio, ponendo in essere una attività di amministrazione attiva che non resta esclusa dalla fattispecie di cui all'articolo 122, quarto comma, della Costituzione.

Giova al riguardo richiamare le estese motivazioni della sentenza dell'adita Corte costituzionale n. 392/1999, intervenuta in caso analogo di delibere adottate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Lombardia, : «Secondo l'orientamento che questa Corte ha già avuto occasione di manifestare sin dalla sentenza n. 81 del 1975, e di ribadire più di recente con la sentenza n. 289 del 1997, l'immunità prevista dall'articolo 122, quarto comma, della Costituzione attiene alla particolare natura delle attribuzioni del Consiglio regionale, che costituiscono esplicazione di autonomia costituzionalmente garantita, risultando in parte disciplinate dalla stessa Costituzione e in parte da altre fonti normative cui la prima rinvia: Anche alla luce di tale giurisprudenza (per cui vedi, altresì, sentenze numeri 69 e 70 del 1985) è da ritenere che il nucleo caratterizzante delle predette attribuzioni, quale definito dall'articolo 121, secondo comma, della Costituzione, ricomprenda non solo le funzioni legislative e regolamentari, di indirizzo politico, di controllo e di autoorganizzazione, ma anche quelle di amministrazione attiva, quando siano assegnate all'organo in via diretta ed immediata dalle leggi dello Stato.

Peraltro, quanto al presupposto sistematico della disposizione sull'immunità, la Corte ha già avuto modo di precisare che, pur rinvenendosi il criterio di delimitazione della insindacabilità dei consiglieri regionali nella fonte attributiva della funzione, e non nella forma degli atti, ciò non significa che l'immunità sia diretta ad assicurare una posizione di privilegio per i consiglieri regionali, giacchè essa si giustifica solo in quanto vale a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia propria dell'organo».

Alla stregua di tali principi va ancora ribadito che le spese previste nelle delibere dell'ufficio di Presidenza sono riferibili a quelle di rappresentanza di cui all'articolo 1 della legge n. 853/1973, così come espressamente previsto dall'articolo 33, primo comma, del Regolamento interno di amministrazione e contabilità prima richiamato, con conseguente riconducibilità delle scelte di gestione ad esse inerenti a quell'ambito di autonomia tutelato dall'articolo 122 Costituzione.

Da quanto sin qui dedotto consegue che essendo la partecipazione all'adozione dei provvedimenti insindacabile dal Giudice contabile, l'atto di citazione della Procura Regionale della Corte dei conti deve ritenersi inammissibile e va, pertanto, annullato.

P. Q. M.

La Regione Calabria, come sopra rappresentata e difesa, conclude chiedendo che l'ecc.ma Corte costituzionale adita voglia, in accoglimento del presente ricorso per conflitto di attribuzione, riconoscere e dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti, convenire in giudizio i consiglieri regionali componenti pro tempore dell'Ufficio di Presidenza del consiglio regionale e, conseguentemente, annullare l'atto di citazione del 25 ottobre 2006 — Vert. n. 2006/00168/GRS — emesso nei loro confronti.

Reggio Calabria - Roma, addì 1° febbraio 2008.

Avv. Benito SPANTI

N. 64

Ordinanza del 5 aprile 2007 emessa dalla Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria sul ricorso proposto da Salvetti Enrica contro Ministero della difesa

Previdenza - Pensione privilegiata ordinaria - Termine di decadenza quinquennale per la proposizione della domanda - Decorrenza del termine dalla data di cessazione dal servizio anziché dal momento della manifestazione della malattia - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'eguale trattamento di lavoratori dipendenti affetti da malattie a decorso normale e di quelli affetti da patologie a lunga latenza e della differente disciplina in tema di malattie professionali, di cui all'art. 112 del d.P.R. n. 1124/1965 - Incidenza sulla garanzia previdenziale.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 169.
- Costituzione, artt. 3 e 38, comma secondo.

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio sul ricorso iscritto al n. 14202 del registro di segreteria, depositato dalla sig.ra Salvetti Enrica, nata a Lucca il 13 luglio 1938, rappresentata e difesa nel presente giudizio dall'avv. Emanuela Monaci ed elettivamente domiciliata presso lo studio della medesima sito in Massa, piazza De Gasperi n. 15/5;

Contro il Ministero della difesa, avverso il decreto n. 1/M in data 11 gennaio 2001 con il quale, ai sensi dell'art. 169 del d.P.R. n. 1092 del 1973, è stata respinta la domanda di pensione privilegiata di reversibilità avanzata dalla ricorrente, essendo trascorsi più di cinque anni tra la presentazione della suddetta domanda e la cessazione dal servizio del dante causa.

Visto il decreto con il quale è stata fissata l'odierna udienza di discussione;

Udita alla pubblica udienza del 31 ottobre 2006 l'avv. Emanuela Monaci per la parte ricorrente, assente il Ministero della difesa;

Ritenuto in fatto

La ricorrente è vedova del Capitano di Corvetta Garibaldi Lamberto, cessato dal servizio per collocamento in ausiliaria in data 10 giugno 1992 e deceduto il 28 aprile 1999.

Come risulta dallo stato di servizio in atti, il dante causa della ricorrente ha prestato servizio alle dipendenze della Marina Militare dal 1951 fino al collocamento a riposo, con assegnazione in prevalenza ad unità subacquee sia in servizio che in allestimento.

Nel maggio del 1998 il Garibaldi veniva ricoverato presso il dipartimento di pneumologia del Presidio Ospedaliero di Cisanello - Pisa, ove gli veniva diagnosticato «Mesotelioma pleurico».

Nel marzo del 1999, dopo vari cicli di trattamenti chemioterapici, il paziente veniva nuovamente ricoverato presso la suddetta struttura ospedaliera, dalla quale veniva successivamente dimesso con diagnosi di «Trombosi venosa profonda dell'arto inferiore destro in paziente con mesotelioma».

Seguiva un ulteriore ricovero in data 9 aprile 1999, durante il quale il sig. Garibaldi decedeva. Il relativo certificato cause di morte indica come causa iniziale: «Mesotelioma pleurico sinistro» come causa intermedia «Insufficienza respiratoria cronica», come causa terminale: «Collasso cardiocircolatorio» e come altri stati morbosi rilevanti «Trombosi venosa profonda arto inferiore destro».

In data 10 settembre 1999 la ricorrente, quale coniuge superstite, avanzava domanda al competente ufficio del Ministero della difesa ai fini del riconoscimento dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata, osservando che l'infermità che aveva tratto a morte il dante causa era dipendente da causa di servizio.

La questione veniva sottoposta alla Commissione medica ospedaliera presso l'Ospedale Militare Marittimo di La Spezia che, con verbale n. 4411 del 29 maggio 2000, osservava: «che il mesotelioma pleurico è una neoplasia altamente maligna che colpisce i foglietti pleurici, diversamente dalla quasi totalità dei tumori è certa l'associazione tra mesotelioma ed inalazione di fibre d'amianto soprattutto se si tratta di crocidolite (asbesto blu); che il mesotelioma pleurico rientra tra i cosiddetti signal neoplasm ossia i tumori considerati quasi specifici di particolari esposizioni (oltre al mesotelioma pleurico in esposti ad asbesto, l'angiosarcoma epatico dei soggetti esposti a livelli molto alti di cloruro di vinile monomero, l'epitelioma su radiodermi, l'adenocarcinoma delle fosse nasali e dei seni paranasali dei soggetti esposti a polveri di legno e cuoio) i quali sono assimilabili a «malattie causate» e di cui è possibile identificare l'agente eziologico; che per circa trent'anni il Garibaldi effettuò il proprio servizio sempre destinato su unità subacquee sia in servizio che in allestimento; che pertanto la prolungata cronica esposizione all'amianto, per lungo tempo largamente usato come materiale coibente ed isolante nelle imbottiture sia nelle tubature che nelle paratie di bordo, va individuata come causa unica nel determinismo della patologia neoplastica di cui al giudizio diagnostico; che la stessa insorge dopo un lungo periodo di latenza dell'inizio dell'esposizione, come nel caso in esame...».

Sulla base delle sopra esposte premesse, la Commissione medica ospedaliera esprimeva il seguente giudizio: «SI è abbastanza provata la realtà del fatto di servizio cui viene attribuita la causa di morte. Tale fatto «SI costituisce la causa unica, immediata e diretta della infermità causa di morte.

L'infermità causa di morte SI riunisce in sé tali condizioni da potersi considerare come avvenuta per vera e propria causa di servizio. L'infermità causa di servizio è ascrivibile alla prima delle categorie contemplate dalla legge 30 dicembre 1981, n. 834».

Nonostante il giudizio favorevole della C.M.O., con decreto n. 1/M in data 11 gennaio 2001, l'Amministrazione negava la concessione della pensione privilegiata, in considerazione del fatto che «ai sensi dell'art. 169 del d.P.R. 1092/1973 sono trascorsi più di 5 anni fra la presentazione della sopraccitata domanda di dipendenza e la data di cessazione dal servizio del coniuge defunto (23 giugno 1992)».

Con ricorso depositato presso la segreteria di questa sezione giurisdizionale, la ricorrente ha impugnato il menzionato provvedimento, osservando che l'art. 169 del d.P.R. 1092/1973 ha stabilito un termine di decadenza che comporta la perdita del diritto ove lo stesso non venga esercitato entro un termine perentorio. Tuttavia, se è vero che l'inerzia dell'interessato determina la caducazione del diritto, è altrettanto vero che ne può azionare una domanda se, al momento, non ne esistono i presupposti. Nel caso di specie, il sig. Garibaldi ha avuto i primi sintomi della propria gravissima patologia dopo 5 anni dal collocamento a riposo. Pertanto, in tale arco di tempo non si è attivato, né avrebbe potuto farlo, in quanto non gli era stato diagnosticato il mesotelioma, che pur essendo stato causato l'esposizione all'amianto, si è manifestato soltanto dopo un lungo periodo di latenza. Diversa sarebbe stata la situazione se, avuto anche il minimo sospetto dell'esistenza della patologia, il sig. Garibaldi avesse ommesso di inoltrare la domanda, perché in tal caso sarebbe logico ipotizzare la decadenza del diritto. Viceversa, egli non poteva chiedere ciò di cui ignorava l'esistenza, per cui non avrebbe avuto alcun senso inoltrare una domanda per una malattia che non si era ancora manifestata.

In base alle predette considerazioni la ricorrente ha chiesto l'accoglimento del ricorso e la concessione della pensione privilegiata, sostenendo che il più volte citato art. 169 non può trovare applicazione nel caso di specie, perché altrimenti sarebbe ipotizzabile l'illegittimità costituzionale dello stesso per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Con deposito in data 29 novembre 2002 il Ministero della difesa ha trasmesso il fascicolo amministrativo relativo al ricorso, unitamente a foglio illustrativo nel quale si evidenzia che, nonostante la Commissione medica ospedaliera dell'Ospedale Militare Marittimo di La Spezia abbia accertato che la prolungata esposizione all'amianto sia stata la causa determinante della patologia neoplastica che ha condotto a morte il militare, l'Amministrazione non ha potuto che emettere decreto negativo in aderenza alla normativa vigente in materia rappresentata dall'art. 169 del d.P.R. 1092/1973.

All'odierna udienza l'avv. Emanuela Monaci, in rappresentanza di parte ricorrente, ha depositato memoria nella quale si evidenzia come controparte non abbia prodotto alcuna memoria difensiva nel termine di costituzione di rito, bensì il solo fascicolo degli atti amministrati-sanitari.

Nell'intervento orale, il difensore di parte si è richiamato agli atti scritti, insistendo per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Considerato in diritto

Questo giudice ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 169 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, sollevata dalla difesa della ricorrente con riferimento all'art. 3 della Costituzione (principio di eguaglianza).

La norma in questione dispone infatti che «La domanda di trattamento privilegiato non è ammessa se il dipendente abbia lasciato decorrere cinque anni dalla cessazione dal servizio senza chiedere l'accertamento della dipendenza dalle infermità o delle lesioni contratte» (primo comma) e che «Il termine è elevato a dieci anni qualora l'invalidità sia derivata da parkinsonismo» (secondo comma).

In sostanza, la sopra riportata disposizione prevede l'inammissibilità della domanda di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio ove siano trascorsi cinque anni dalla data di cessazione dall'attività, indipendentemente dalle modalità di manifestazione della malattia.

Trattasi di una scelta che, alla luce delle conoscenze mediche e scientifiche dell'epoca in cui entrò in vigore il T.U. delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato, approvato con d.P.R. n. 1092 del 29 dicembre 1973, traeva la sua *ratio* dal fatto che non erano note patologie che fossero del tutto prive di qualunque manifestazione sintomatica per un arco di tempo superiore, per cui sembrava logico che cinque anni rappresentassero un congruo arco di tempo per consentire al lavoratore l'esercizio del proprio diritto e per assicurare che effettivamente la situazione morbosa avesse avuto origine in costanza di rapporto di lavoro. E che questa fosse la logica ispiratrice della norma, trova conferma nel fatto che, per quanto riguarda il morbo di Parkinson, malattia della quale erano già all'epoca note le particolari difficoltà nella diagnosi, fosse eccezionalmente prevista l'elevazione a dieci anni del termine di ammissibilità della domanda di pensione privilegiata (art. 169, secondo comma).

Il successivo progresso scientifico in materia, tuttavia, ha messo in luce l'esistenza di altre patologie a decorso lento e latente, il cui periodo di totale assenza di manifestazioni morbose va ben oltre il quinquennio, per superare talora anche alcuni decenni.

Ci si riferisce alle malattie provocate dall'esposizione all'amianto, materiale impiegato in modo massivo nella produzione industriale fino alla fine degli anni settanta.

Come è stato osservato dalla Commissione medica ospedaliera dell'Ospedale Marittimo di La Spezia, è ormai unanimemente riconosciuto dalla comunità scientifica e, purtroppo, ben noto anche al comune cittadino, che le fibre di amianto sono estremamente pericolose per la salute umana. Qualunque tipo di amianto risulta infatti cancerogeno per l'uomo. La respirazione di fibre di asbesto, può determinare malattie diverse, tutte caratterizzate da un lungo intervallo di tempo fra l'inizio dell'esposizione e la comparsa della malattia. Questo intervallo, chiamato «tempo di latenza», è in genere di decenni. Una delle principali malattie provocate dall'asbesto è il mesotelioma, un tumore maligno che può colpire le membrane sierose di rivestimento dei polmoni (pleura) e degli organi addominali (peritoneo). I mesoteliomi sono quasi inesistenti nella popolazione non esposta ad asbesto, per cui l'individuazione di tale patologia deve sempre far sospettare di una pregressa esposizione a tale materiale, anche se molto risalente nel tempo.

Se dunque non esistono più dubbi, né a livello scientifico, né a livello di conoscenza comune, circa il fatto che le patologie sopra indicate si possano manifestare a così grande distanza di tempo dall'evento che le ha innescate, senza destare *medio tempore* il più piccolo sospetto; viene lecito dubitare della legittimità costituzionale di una norma che fa decorrere il termine di decadenza per l'inoltro della domanda di pensione privilegiata dalla data di cessazione dal servizio, anziché dal momento della manifestazione della malattia.

Appare evidente, infatti, il contrasto con l'art. 3 della Costituzione per l'ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori dipendenti che hanno contratto malattie a normale decorso e lavoratori dipendenti con patologia a lunga latenza.

La lesione del principio di eguaglianza si manifesta altresì con riferimento al regime previsto per l'assicurazione infortuni e malattie professionali dei lavoratori dell'industria, ove il termine dell'azione per conseguire le prestazioni assicurative decorre «dal giorno dell'infortunio o da quello della manifestazione della malattia professionale» (cfr. art. 112 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124).

L'illegittimità costituzionale della norma censurata emerge, infine, anche sotto il profilo del contrasto con l'art. 38 della Costituzione, che sancisce il diritto dei cittadini ad ottenere i mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di malattia.

In effetti, i termini decadenziali hanno la funzione di sanzionare un comportamento omissivo o inerte, facendo venire meno il diritto di chi, pur avendone avuto la possibilità, non si è attivato tempestivamente. Ora, il far decorrere il termine di decadenza, come fa la norma in esame, dalla data di cessazione dal servizio e non da quella della

manifestazione morbosa, in tutti i casi in cui il tempo di latenza della malattia abbia superato il periodo decadenziale, equivale ad impedire in modo del tutto irragionevole l'esercizio del diritto riconosciuto dall'Ordinamento, come quello alla pensione privilegiata.

È appena il caso di precisare che le presenti censure di legittimità costituzionale muovono da presupposti differenti rispetto a quelli che sono stati alla base delle questioni sollevate, sempre nei confronti dell'art. 169 del d.P.R. n. 1092/1973, da altre recenti ordinanze di questa Corte (*cf.* ordinanza della seconda sezione giurisdizionale d'appello n. 45/2000/A del 24 maggio-11 novembre 2000 e ordinanza della sezione giurisdizionale per la regione Puglia n. 404 del 2 ottobre 2001-11 giugno 2002). In tali provvedimenti si era infatti sostenuta l'esistenza di un parallelismo tra il morbo di Parkinson e la sclerosi multipla, entrambe patologie di difficile diagnosi e a lento decorso e, pertanto, era stata evidenziata la lesione del principio costituzionale di eguaglianza, che imporrebbe l'estensione del termine decennale previsto per il parkinsonismo anche all'altra infermità. La questione, peraltro, era stata dichiarata manifestamente inammissibile dalla Corte costituzionale in quanto «la scelta di prorogare i termini della domanda per l'una o per l'altra malattia, sulla base di sicuri dati scientifici appartiene indubbiamente alla discrezionalità del legislatore» (*cf.* Corte costituzionale ordinanza n. 300 del 15-25 luglio 2001, e ordinanza n. 246 del 2003).

Per quanto attiene alla rilevanza della questione nell'ambito del giudizio *a quo*, è sufficiente osservare che la Commissione medica ospedaliera presso l'Ospedale Militare Marittimo di La Spezia, con verbale n. 4411 del 29 maggio 2000, nel prendere atto che il dante causa della ricorrente ha prestato servizio per circa trent'anni su unità subacquee, sia in servizio che in allestimento, ha riconosciuto che la prolungata e cronica esposizione all'amianto, per lungo tempo largamente usato come materiale coibentante ed isolante nelle imbottiture sia nelle tubature che nelle paratie di bordo, va individuata come causa unica nel determinismo della patologia neoplastica che ha condotto a morte l'interessato, per cui il decesso deve considerarsi avvenuto per causa di servizio. Tale giudizio non è stato contraddetto da nessun organo medico o tecnico, tanto è vero che il diniego dell'Amministrazione in ordine alla concessione della pensione privilegiata è stato motivato esclusivamente con riferimento al disposto di cui all'art. 169 del d.P.R. n. 1092/1973.

Dalla soluzione della sollevata questione di legittimità costituzionale dipende quindi l'esito del giudizio

P. Q. M.

Visti gli art. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, questo giudice dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 169 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, per violazione dell'art. 3, primo comma, e dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui fa decorrere il termine di decadenza per l'inoltro della domanda di pensione privilegiata dalla data di cessazione dal servizio, anziché dal momento della manifestazione della malattia.

Sospende il giudizio ed ordina alla segreteria la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

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

Così provveduto in Genova, il 31 ottobre 2006.

Il giudice: PASTRORINO OLMI

N. 65

Ordinanza del 26 novembre 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da Muthuwadiyage Amila Sanjeewa Fernando contro Comune di Milano

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Riconduzione della normativa stessa «nel quadro delle competenze della Regione e dei comuni in materia di commercio» (rientranti nella legislazione residuale regionale ex art. 117, comma quarto, Costituzione), anziché alla materia delle comunicazioni (rientrante nella legislazione concorrente, ex art. 117, comma terzo, Costituzione), alla tutela della concorrenza (art. 117, comma secondo, lett. e), Costituzione) e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma secondo, lett. m), Costituzione) - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione dei centri di telefonia in sede fissa - Introduzione di un sistema generalizzato di autorizzazione comunale per l'esercizio dell'attività - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione, di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 4.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Applicabilità retroattiva - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, artt. 8, comma 1, lett. e), f), h) e i), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

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

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, artt. 9, commi 1, lett. c), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

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

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al RG. 2085/2007, proposto dal sig. Muthuwadiyage Amila Saujeewa Fernando, rappresentato e difeso dagli avv. Sergio Pezzucchi e Manlio Vicini, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Giorgio Bonamassa in Milano, via Visconti Venosta 2;

Contro il comune di Milano, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Maria Rita Surano, Antonella Frascini, Ruggero Meroni, Irma Marinelli, Ariberto Limongelli, Anna Maria Pavin e Maria Sorrenti, presso i quali è elettivamente domiciliato in Milano, via della Guastalla n. 8, negli uffici dell'avvocatura comunale, per l'annullamento del provvedimento n. 725941/07, con il quale è stata ordinata la cessazione immediata dell'attività di centro di telefonia nei locali siti in via Cesare da Sesto, 19.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie prodotte dal ricorrente;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato;

Udita la parte resistente alla Camera di consiglio del 23 ottobre 2007 (relatore il dott. Paolo Passoni);

Vista l'ordinanza cautelare a 1611/07 di accoglimento a termine dell'istanza di sospensione relativa al ricorso in epigrafe, deliberata dalla sezione alla medesima Camera di consiglio in riferimento alla presente questione costituzionalità;

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

Visti gli atti tutti della causa.

F A T T O

Il ricorrente è titolare in Milano di phone center preesistente all'entrata in vigore della legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006 n. 6, con la quale sono state emanate apposite norme «per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa».

Con l'ordinanza impugnata il comune di Milano ha disposto la chiusura dell'attività di phone center gestita dal ricorrente, per mancata conformazione ai nuovi requisiti (in prevalenza igienico-sanitari e di sicurezza dei locali) disposti dalla predetta legge regionale; quanto sopra, in vincolata applicazione di quest'ultima, la quale — nel disporre per gli esercizi preesistenti un termine di adeguamento annuale — ha altresì previsto, nei casi di infruttuosa scadenza di tale termine, la cessazione definitiva dell'attività senza possibilità di proroghe, come da combinato disposto dell'art. 9, primo comma, lettera c) e secondo comma, con l'art. 12.

In particolare, fra le più significative e restrittive novità in tema di requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, che il Collegio ritiene sospette sul piano costituzionale, si segnalano le segue testuali prescrizioni dell'art. 8 primo comma: in servizio igienico in uso esclusivo del personale dipendente (lett. e); un servizio igienico riservato al pubblico, anche prossimo al locale nel caso di esercizi già attivi all'entrata in vigore della presente legge, ma ad uso esclusivo dello stesso per il locale con superficie fino a 60 metri quadrati (...); un ulteriore servizio igienico per il locale di dimensioni superiori (lett. i); spazio di attesa all'interno del locale di almeno 9 metri quadrati, fino a 4 postazioni telefoniche, provvisto di idonei sedili posizionati in modo da non ostruire le vie di esodo; la sala di attesa dovrà essere annientata di 2 metri quadrati ogni postazione aggiuntiva (lett. h); ogni postazione deve avere una superficie minima di un metro quadrato ed essere dislocata in modo da garantire in percorso di esodo, libero da qualsiasi ingombro ed avere una larghezza minima di 1,20 metri (lett. i).

Alla Camera di consiglio del 23 ottobre 2007 la sezione ha accolto — a termine, sino alla pronuncia della Corte costituzionale sulla questione oggetto della presente ordinanza — l'istanza incidentale di sospensiva, ritenendo non manifestamente infondata (nei sensi che verranno specificati con la presente ordinanza) la questione di costituzionalità prospettata dal ricorrente, nei confronti della citata legge regionale n. 6/2006.

D I R I T T O

Oggetto della presente questione di costituzionalità sono alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia n. 6/06 (già indicate in narrativa) che ha regolato l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa, con disposizioni applicabili anche agli esercizi (come nel caso dell'odierna ricorrente) preesistenti all'entrata in vigore della legge stessa.

Le norme sospettate di incostituzionalità, che assumono rilevanza nelle vertenze in esame, riguardano:

l'art. 1, nella parte in cui riporta la materia oggetto di trattazione alla legislazione residuale regionale sul commercio;

l'art. 4, che introduce un sistema generalizzato di autorizzazione civica per l'esercizio dell'attività.

l'art. 8, nella parte (comma 1, lettere *e, f, h, i*, e comma 2) in cui introduce — con immediata modifica dei regolamenti vigenti — i nuovi requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, in connessione agli articoli 9, primo comma, lett. *c*) e secondo comma, nonché 12, disposizioni queste ultime che regolano il regime transitorio per i vecchi esercizi; ciò in quanto l'ordinanza civica impugnata ha disposto «con effetto immediato» la chiusura dell'esercizio di phone center per mancato tempestivo adeguamento ai nuovi requisiti di cui sopra la difformità rispetto a questi ultimi è poi a sua volta di impedimento al rilascio della specifica autorizzazione richiesta dall'art. 3 già citato, giusta il disposto dell'art. 4, terzo comma, lett. *c*), con riguardo al rilascio del certificato igienico sanitario di cui al successivo art. 8.

Le norme costituzionali di cui si sospetta la violazione riguardano l'art. 7, in relazione ai vincoli dell'ordinamento comunitario ed al sistema di riparto delle competenze legislative Stato-regione; gli art. 3 e 41 in relazione, in particolare, ai rilevanti ostacoli restrittive prescrizioni in materia igienico-sanitaria — introdotte dalla legge regionale di cui trattasi, da applicare anche retroattivamente alle preesistenti gestioni di phone center, determinano sulla libertà di iniziativa economica dei gestori; nonché l'art. 15 sulla libertà di comunicazione.

Dalle esposte premesse emerge, sotto il profilo della rilevanza della questione di costituzionalità, un contesto legislativo che ha direttamente determinato in modo cogente il contenuto lesivo dell'atto impugnato, senza lasciare o consentire alcuna mediazione discrezionale in capo alla intimata autorità amministrativa la quale, come peraltro ribadito nella circolare di chiarimenti emanata dalla Regione Lombardia (prot. H1.2006.0027733 del 5 giugno 2006, punto 8), ha dovuto emettere il provvedimento (in tutto vincolato nel contenuto) di cessazione immediata dell'attività alla scadenza del perentorio termine annuale fissato, senza possibilità di alcuna proroga ai sensi del già citato art. 9 secondo comma, che non annovera tra le ipotesi di proroga quelle della lettera *c*) del primo comma.

Sul piano, ancora, della rilevanza, va detto nuovamente che in relazione alla valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità delle indicate disposizioni della predetta legge regionale, la sezione ha adottato un'ordinanza cautelare di sospensione del provvedimento di cessazione dell'attività di phone center, con efficacia limitata al periodo di tempo necessario a che la Corte costituzionale si pronunci sulla questione stessa.

Chiarita la rilevanza della questione, il Collegio intende *in primis* evidenziare a carico della l.r. n. 6/2006 — quanto all'ulteriore profilo della non manifesta infondatezza — la sospetta violazione dell'art. 117 commi primo, secondo, terzo e quarto della Costituzione.

L'art. 1 della legge riconduce la deliberata normativa «nel quadro delle competenze della regione e dei comuni in materia di commercio», tuttavia il riferimento a siffatta materia (che rientra nella legislazione residuale regionale ex art. 117, quarto comma Cost.) sembra al Collegio del tutto estranea all'ambito applicativo della legge stessa, che ai sensi dell'articolo 2, comma primo, consiste nell'attività di «cessione al pubblico di servizi di telefonia in sede fissa in locali aperti al pubblico», secondo le ulteriori specificazioni illustrate nei successivi commi.

Invero, tale attività non rientra nella vendita di merci all'ingrosso o al dettaglio secondo quanto previsto dall'art. 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 («Riforma della disciplina relativa al settore del commercio (...）」), né rientra nei settori del commercio definiti dall'art. 39 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Va detto piuttosto che una delle novità della legge è proprio quella di impedire che all'interno delle strutture di «phone center» possano affiancarsi — come in passato — attività commerciali di supporto, secondo un principio di esclusività non condiviso invece — almeno dalla legislazione statale — nella situazione inversa, in cui la cessione dei servizi telefonici e telematici può ben avvenire in modo complementare rispetto ad altre attività principali (*cf.* art. 7 del d.l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 31 luglio 2005, n. 155, che nel quadro di una disposta «integrazione della disciplina amministrativa degli esercizi pubblici di telefonia ed internet», prevede la licenza del questore per «chiunque intende aprire un pubblico esercizio o un circolo privato di qualsiasi specie, nel quale sono posti a disposizione del pubblico, dei clienti o dei soci apparecchi terminali utilizzabili per le comunicazioni anche telematiche»).

Le uniche attività commerciali consentite all'interno dei phone center dalla legge regionale n. 6/06, che riguardano la vendita di schede telefoniche e l'installazione di distributori automatici di bevande ed alimenti (cfr. art. 2, comma secondo, lettera *b* e comma 3), non sono oggetto della specifica autorizzazione richiesta dalla legge, e rivestono carattere apertamente occasionale o eventuale e quindi del tutto marginale.

L'attività terziaria in esame sembra, invece, più propriamente riportabile alla materia dell'ordinamento delle comunicazioni (art. 117, comma 3 Cost. con legislazione concorrente Stato-regione), ascrivendosi più specificamente al «servizio di comunicazione elettronica», «categoria introdotta dall'art. 2, par. 1, lett. *c*) della dir. 7 marzo 2002 n. 2002/21/CE, con conseguente applicazione della disciplina di derivazione comunitaria (comprensiva altresì delle direttive 2202/19 CE, 2002/20/CE e 2002/22 CE), complessivamente recepita con il c.d. codice delle comunicazioni elettroniche di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259. Di particolare pertinenza ai casi di specie appaiono del resto le definizioni mirate a delimitare il campo di applicazione del decreto medesimo ai sensi dell'art. 1, comma 1, con peculiare riguardo alla lettera *bb*) («rete telefonica pubblica: una rete di comunicazione elettronica utilizzata per fornire servizi telefonici accessibili al pubblico») ed alla lett. *oo*) («telefono pubblico a pagamento: qualsiasi apparecchio telefonico accessibile al pubblico, utilizzabile con mezzi di pagamento che possono includere monete o carte di credito o di addebito o schede prepagate, comprese le schede con codice di accesso»).

La rilevata derivazione europea di tale normativa comporta poi che la materia ivi trattata (ordinamento delle comunicazioni) vincola, anche con riguardo al rispetto del principio di proporzionalità, la Regione, non solo ai sensi dell'articolo 117, terzo comma entro i limiti della legislazione statale di principio, ma più in radice ai sensi dell'articolo 117, primo comma, secondo cui ogni legge della Repubblica deve conformarsi ai «vincoli derivanti dagli obblighi comunitari». In via strettamente consequenziale, il rispetto di tali disposizioni finisce poi per impingere su profili trasversali di legislazione esclusiva statale *ex* art. 117, secondo comma Cost., con specifico riguardo alla tutela della concorrenza (lett. *e*) nonché alla determinazione (e salvaguardia) dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. *m*), anche in conformità all'interesse generale che connota tali servizi, ai sensi dell'art. 3 del citato decreto n. 259/2003.

In proposito, va altresì evidenziato il disposto del primo comma dell'art. 3, il quale garantisce i «diritti inderogabili di libertà delle persone nell'uso dei mezzi di comunicazione elettronica» con espresso richiamo a quel regime di (libera) concorrenza che rinforza il legame dell'attività in questione alla «materia-funzione» devoluta alla legislazione esclusiva statale.

Inoltre i principi di derivazione comunitaria e costituzionale risultano espressamente ribaditi dall'art. 4 del medesimo decreto legislativo, il quale prevede al primo comma che la disciplina delle reti e dei servizi è volta a salvaguardare i diritti costituzionalmente garantiti di «libertà di comunicazione», nonché di «libertà di iniziativa economica e suo esercizio in regime di concorrenza, garantendo un accesso al mercato delle reti e servizi di comunicazione elettronica secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità» (sul punto, Corte costituzionale n. 236/2005).

Il terzo comma dello stesso art. 4 dispone, tra l'altro, che la suddetta disciplina è volta anche a «promuovere la semplificazione dei procedimenti amministrativi e la partecipazione ad essi dei soggetti interessati, attraverso l'adozione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti nei confronti delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica».

Puntualizzato quanto sopra, va poi affermato che la norma regionale — nella sua unilaterale iniziativa di regolazione del settore (erroneamente riportato al commercio) — ha introdotto un regime autorizzativo ulteriore e duplicativo, rispetto al sistema delineato in sede comunitaria come recepito con il decreto legislativo n. 259/2003.

Ed invero, tornando al comma 2 dell'art. 3, tale decreto, ivi si prevede che «la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, che è di preminente interesse generale, è libera e ad esse si applicano le disposizioni del Codice», fatte salve al successivo comma «le limitazioni derivanti da esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato, della protezione civile, della salute pubblica e della tutela dell'ambiente e della riservatezza e protezione dei dati personali poste da specifiche disposizioni di legge o da disposizioni regolamentari di attuazione» (testuali concetti sono poi ribaditi nell'art. 25, comma primo dello stesso decreto). A fronte della conclamata libertà di fornitura dei servizi di comunicazioni elettronica (ivi compresi — come sopra visto — quelli connessi all'esercizio di un phone center), il decreto legislativo n. 259/2003 prevede poi che l'espletamento di tali servizi venga subordinato ad una (sola) «autorizzazione generale», in rigoroso e vincolato recepimento della normativa europea. In particolare tale autorizzazione viene definita dall'art. 1, comma 1 lettera *g*) come «il regime giuridico che disciplina la fornitura di reti o di servizi di comunicazione elettronica...» e consegue alla presentazione di una dichiarazione dell'interessato (a seguito della quale è possibile iniziare l'attività) contenente l'intenzione di procedere alla fornitura (art. 25, comma 3); il potere del Ministero competente di vietare il prosieguo dell'attività medesima può essere esercitato «entro e non oltre» sessanta giorni secondo

il modulo procedimentale della dichiarazione di inizio attività *ex art* 19, legge n. 241/1990, espressamente richiamato dalla norma in esame (art. 25, comma 4, *cf.*: anche delibera n. 467/00/CONS con cui l'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni ha disciplinato il rilascio di tali autorizzazioni generali, per uniformarne il contenuto).

Pur a fronte di tali vincolanti previsioni — che la legislazione regionale non è legittimata ad alterare, ai sensi dei primi tre commi dell'art. 117 Cost. — la legge lombarda ora in esame ha invece introdotto un ulteriore titolo abilitativo, disponendo in particolare all'art. 3 comma 1, che «l'esercizio della attività di cessione al pubblico del servizio di telefonia in sede fissa è assoggettato all'autorizzazione di cui all'art. 4», al cui rilascio provvede il comune competente per territorio. Trattasi dunque di una previsione che sembra al Collegio comunque alterare il regime di sostanziale libertà di fornitura dei servizi *de quibus* così come delineato in via primaria dall'ordinamento comunitario, ed in via attuativa dalla norma statale di recepimento, con conseguenti aggravamenti procedurali, pur vietati dai citati articoli 3 e 4 del decreto n. 259/2003. Quanto sopra viene peraltro a determinare una sospetta lesione dei principi di libera concorrenza e di salvaguardia dei livelli essenziali di prestazioni di interesse generale connesse ai diritti inderogabili dell'individuo, ivi compresa la libertà di comunicazione garantita dall'art. 15 Cost., proprio ai sensi delle citate definizioni legislative *ex art.* 3 del decreto legislativo n. 259/2003 (sul cui ruolo di garanzia rispetto a tali principi si è espressa la Corte con la segnalata pronuncia n. 336/2005).

Inoltre, anche nel caso in cui la funzione autorizzatoria introdotta dall'art. 4 della legge regionale n. 6/2006 dovesse intendersi riferita (solo) agli interessi pubblici strumentali all'attività di comunicazione elettronica (nel quadro delle citate "limitazioni" a tale attività, previste e consentite dagli artt. 3 e 25 del decreto legislativo n. 259/2003), resta il fatto che anche siffatte limitazioni sembrano afferire a materie comunque (tutte) estranee a quella potestà legislativa residuale *ex art.* 117, quarto comma Cost., che la Regione Lombardia ha invece inteso nella specie esercitare.

Basti pensare:

alle esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato ed alla tutela dell'ambiente (legislazione esclusiva statale ai sensi dell'art. 117 secondo comma, lettera *d*);

alle esigenze di protezione civile e di salute pubblica (legislazione concorrente *ex art* 117, terzo comma).

Va poi precisato che anche le limitazioni di tipo edilizio od urbanistico (peraltro non espressamente comprese nella citata elencazione di cui agli artt. 3 e 25 del decreto legislativo n. 259/2003) sono subordinate alla concorrenza legislativa di poteri Stato-regioni sotto la voce del «governo del territorio», ai sensi del citato terzo comma dell'art. 117 Cost.

Inoltre, le problematiche connesse alla riservatezza e protezione dei dati personali (queste ultime invece espressamente previste fra le limitazioni di cui sopra) sono state già considerate e regolate dal legislatore statale, nel quadro delle esigenze di sicurezza pubblica con il citato decreto-legge 27 luglio 2005 recante «nuove disposizioni antiterrorismo per gli internet point ed i pubblici esercizi che mettano a disposizioni del pubblico postazioni per comunicazioni telematiche», convertito nella legge n. 155/2005.

Sulla illegittimità costituzionale di quelle legislazioni regionali che — nella presente materia delle comunicazioni elettroniche — aggiungono fasi autorizzatorie comunque denominate rispetto alle procedure abilitative già contemplate nel decreto legislativo n. 259/2003, si richiama al riguardo la recente pronuncia della consulta n. 129/2006, che — seppure in relazione alla diversa problematica delle installazioni di torri e tralicci — ha comunque censurato l'art. 27, comma 1, lettera *e*) della l.r. Lombardia n. 12/2005, per aver previsto la necessità di un titolo edilizio ritenuto ulteriore e superfluo rispetto alle procedure delineate nell'art. 87 del decreto legislativo; ciò in quanto — ha osservato testualmente la Corte con esternazioni di principio applicabili al caso di specie — la tutela del territorio e la programmazione urbanistica sono salvaguardate dalle norme statali in vigore ed affidate proprio agli enti locali competenti, i quali, al pari delle regioni (sentenza n. 336 del 2005), non vengono perciò spogliati delle loro attribuzioni in materia, ma sono semplicemente tenuti ad esercitarle all'interno dell'unico procedimento previsto dalla normativa nazionale, anziché porre in essere un distinto procedimento" (con conseguente violazione dei principi generali di semplificazione della legislazione statale in materia di governo del territorio).

La violazione dell'art. 117 Cost. sembra peraltro assumere connotati sostanziali, anche al di là dell'erronea qualificazione formale della materia trattata, e ciò non solo in relazione ai settori occupati dalla legge regionale eppur di appartenenza esclusiva alla legislazione statale (ove il contrasto «sostanziale» con il precetto costituzionale si consuma *in re ipsa* con il semplice intervento legislativo della Regione). Anche nel caso delle fattispecie concorrenti, infatti, la normativa in esame non pare essersi correttamente inserita nei principi generali di una legislazione statale che — dopo aver garantito all'attività in sé considerata un trattamento semplificato, improntato alla libertà di comunicazione voluta anche dall'unione europea — si è limitata a prevedere per i soli «internet point» disposizioni speciali per la sicurezza dello Stato, senza l'introduzione di altri regimi *ad hoc* (igienico-sanitari ed urbanistici) diversi e più restrittivi, rispetto a quelli già in vigore per gli altri esercizi connessi alle attività terziarie. In relazione ai requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, va poi rammentato che la legge regionale dispone contenuti di dettaglio che integrano in modo

automatico e simultaneo tutti i regolamenti di igiene delle autorità sanitarie e dei comuni in territorio lombardo (art. 8, comma 2), e ciò senza che la legislazione statale di riferimento consenta, all'interno di tale regolamentazione locale, l'inserimento eteronomo di contenuti dispositivi e di dettaglio direttamente imposti da leggi regionali (*cf.* art. 344 TULS).

Va ancora osservato sul punto che le prescrizioni previste dall'ordinamento statale, si limitano a stabilire una disciplina generale quanto ai requisiti di agibilità dei locali destinati ad attività economiche, la quale rimanda alle norme edilizie e igienico sanitarie contenute in prevalenza in fonti normative secondarie, e non contiene comunque prescrizioni così restrittive per gli indici igienico-sanitari regolati specificamente dalla legge regionale *de qua*, neanche per i locali ove vi è maggiore concentrazione di persone per un tempo di permanenza maggiore (come teatri, cinema o nei locali ove viene svolta attività di somministrazione di alimenti e bevande). Donde la necessità che la competenza legislativa concorrente delle Regioni venga esercitata nel rispetto dei principi fondamentali di cui all'art. 3 (con particolare riguardo alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale limitativi di fatto della libertà e l'uguaglianza dei cittadini) e 41 della Carta fondamentale, nonché di quello, di derivazione comunitaria, della proporzionalità (insito nel riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento europeo contenuto nell'art. 117, primo comma), secondo il quale, com'è noto, una misura è conforme a tale principio soltanto allorché mezzo adoperato si rilevi non tanto e non solo «idoneo» a consentire il raggiungimento dell'obiettivo desiderato, ma anche «necessario» nel senso dell'indisponibilità di altra misura egualmente efficace, e tale da incidere il meno negativamente possibile nella sfera del destinatario, ossia da non essere «intollerabile». In sostanza un giudizio di proporzionalità basato *ex ante* sulla valutazione comparativa tra mezzo e fine.

Infine, sempre in relazione ai requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali *ex art.* 8 della legge (con specifico riguardo alle voci ivi rubricate alle lettere *e, f, h, i*, meglio descritte in narrativa), il Collegio ritiene che la legge regionale n. 6/2006 presenti profili di non manifesta infondatezza anche nella parte in cui dispone l'applicazione retroattiva delle rigorose nuove disposizioni, senza delineare la possibilità di proroghe (pur non automatiche, ma discrezionali e da valutare caso per caso) per consentire agli esercizi preesistenti di continuare l'attività, nonostante la vana scadenza del termine annuale di adeguamento.

Secondo consolidata giurisprudenza costituzionale (da ultimo Corte cost. sent. n. 156/2007), la possibilità del legislatore di incidere con norme retroattive su situazioni sostanziali ormai radicate da leggi precedenti, resta subordinata al rigoroso vaglio di razionalità del nuovo regolamento di interessi che modifica *ex post* quello preesistente.

Ritiene il Collegio che nella specie non sussista (a parte quanto già evidenziato sotto il profilo della proporzionalità) una sicura rispondenza dello *ius superveniens* a sufficienti criteri di ragionevolezza, in relazione alle modalità con cui la nuova normativa incide sui giustificati affidamenti dei titolari dei preesistenti esercizi di phone center, e ciò in sospetta violazione dei principi di parità di trattamento *ex art.* 3 Cost.

La prescrizione infatti di un così nuovo e più impegnativo assetto strutturale e funzionale dei locali strumentali allo svolgimento dell'attività determina, in capo a coloro che già gestivano quest'ultima in regime di regolarità amministrativa, una serie di obblighi conformativi razionalmente inesigibili durante il (breve) periodo annuale concesso dalla legge, anche in considerazione della necessità di procedere a lavori strutturali ed edilizi dal costo elevato e spesso non realizzabili per l'inidoneità oggettiva derivante dall'area disponibile dei locali, e quindi anche laddove l'esercente l'attività voglia adeguarsi. La stessa rilocalizzazione ipotizzata dalla norma — oltre a non esser subito praticabile in assenza della formalizzazione di nuovi strumenti urbanistici chiamati ad individuare le relative aree (*cf.* terzo comma art. 98-*bis* della l.r. n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 7 della l.r. 6 del 2006) non sembra certo rappresentare un rimedio semplice ed efficace rispetto all'abbandono — spesso obbligato — dei locali di origine, e ciò in considerazione delle difficoltà di reperimento, in adiacenza o prossimità allo stesso edificio, di nuovi locali senza considerare la perdita di avviamento che deriverebbe dal trasferimento dell'attività stessa, una volta approvato il previsto piano urbanistico. Quanto sopra, in aggiunta (donde un autonomo profilo di non manifesta infondatezza valutabile in base ai canoni del comma primo dell'art. 3 Cost.), al non indifferente maggiore onere economico, che potrebbe risultare insostenibile per i soggetti privi di adeguati mezzi economici, favorendo l'abbandono delle relative attività, tali dismissioni determinerebbero a loro volta un vantaggio rispetto ai nuovi operatori aventi maggiori disponibilità d'investimento che — potendo organizzare *ex ante* l'attività secondo le regole vigenti — verrebbero a trovarsi in una situazione concorrenziale (ingiustamente) privilegiata, con riverberi dannosi per gli utenti privi di una più ampia scelta, e con forte rischio di tariffe meno vantaggiose. Le delineate — e non improbabili — conseguenze fattuali delle citate disposizioni finirebbero pertanto per incidere, oltre che sulla rilevata disparità di trattamento *ex art.* 3 Cost., anche sulla libertà di iniziativa economica privata garantita dall'art. 41 Cost., con riverberi lesivi sotto altro profilo della tutela della concorrenza garantita dall'ordinamento europeo (*cf.* sul punto anche la segnalazione in data 6 agosto 2007 formalizzata dall'Autorità garante

della concorrenza e del mercato al Presidente della Regione Lombardia proprio in relazione «... agli effetti distorsivi della concorrenza che derivano dalle disposizioni ... dettate dalla legge Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6».

Sulla base delle esposte considerazioni si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la presente questione costituzionalità, che si solleva pertanto ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 in relazione agli artt. 1, 4, 8 (comma 1, lettere *e, f, h, i*, e comma 2), 9, (primo comma, lett. *c* secondo comma), nonché 12, della l.r. 3 marzo 2006, n. 6, in relazione agli artt. 3, 15, 41 e 117 della Costituzione.

P. Q. M.

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara, nei sensi di cui in motivazione, rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 15, 41 e 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 8 (comma 1, lettere *e, f, h, i*, e comma 2), 9 (comma 1, lett. *c* e comma 2), nonché 12 della l.r. 3 marzo 2006, n. 6.*

Sospende, per l'effetto, il presente giudizio ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

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

Così deciso in Milano, alla Camera di consiglio del 23 ottobre 2007.

Il Presidente: NICOLOSI

Il consigliere estensore: PASSONI

08C0172

N. 66

Ordinanza del 26 novembre 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da F.C.Z. s.r.l. contro comune di Milano

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Riconduzione della normativa stessa «nel quadro delle competenze della Regione e dei comuni in materia di commercio» (rientranti nella legislazione residuale regionale ex art. 117, comma quarto, Costituzione), anziché alla materia delle comunicazioni (rientrante nella legislazione concorrente, ex art. 117, comma terzo, Costituzione), alla tutela della concorrenza (art. 117, comma secondo, lett. *e*), Costituzione) e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma secondo, lett. *m*), Costituzione) - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione dei centri di telefonia in sede fissa - Introduzione di un sistema generalizzato di autorizzazione comunale per l'esercizio dell'attività - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione, di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 4.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Applicabilità retroattiva - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, artt. 8, comma 1, lett. e), f), h) e i), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

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

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, artt. 9, commi 1, lett. c), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

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

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.
-

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al R.G. n. 2141/2007 proposto dalla società F.C.Z. s.r.l. in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avv. Sergio Pezzucchi e Manlio Vicini, ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Giorgio Bonamassa in Milano, via Visconti Venosta 2;

Contro il comune di Milano, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Maria Rita Surano, Antonella Frascini, Ruggero Meroni, lima Marinelli, Ariberto Limongelli, Anna Maria Pavin e Maria Sorrenti, presso i quali è selettivamente domiciliato in Milano, via della Guastalla n. 8, negli uffici dell'avvocatura comunale, per l'annullamento dell'ordinanza 30 luglio 2007 (PG 725941/2007 del 7 agosto 2007) di cessazione dell'attività di centro di telefonia in sede fissa (phone center) di cui è titolare la società ricorrente in Milano, via Cesare Da Sesto 19, emessa dal direttore del Settore commercio del comune di Milano;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie prodotte dal ricorrente;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato;

Udita la parte resistente alla Camera di consiglio del 23 ottobre 2007 (relatore il dott. Paolo Passoni);

Vista l'ordinanza cautelare n. 1615/2007 di accoglimento a termine dell'istanza di sospensione relativa al ricorso in epigrafe, deliberata dalla sezione alla medesima Camera di consiglio in riferimento alla presente questione costituzionalità;

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

Visti gli atti tutti della causa;

F A T T O

La società ricorrente è titolare in Milano di phone center preesistente all'entrata in vigore della legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006 n. 6, con la quale sono state emanate apposite norme «per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa».

Con l'ordinanza impugnata, il comune di Milano ha disposto la chiusura dell'attività di phone center gestita dalla ricorrente, per mancata conformazione ai nuovi requisiti (in prevalenza igienico-sanitari e di sicurezza dei locali) disposti dalla predetta legge regionale; quanto sopra, in vincolata applicazione di quest'ultima, la quale — nel disporre per gli esercizi preesistenti un termine di adeguamento annuale — ha altresì previsto, nei casi di infruttuosa scadenza di tale termine, la cessazione definitiva dell'attività senza possibilità di proroghe, come da combinato disposto dell'art. 9 primo comma lettera c) e secondo comma, con l'art. 12.

In particolare, fra le più significative e restrittive novità in tema requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, che il Collegio ritiene sospette sul piano costituzionale, si segnalano le seguenti testuali prescrizioni dell'articolo 8 primo comma: un servizio igienico in uso esclusivo del personale dipendente (lett. e); un servizio igienico riservato al pubblico, anche prossimo al locale nel caso di esercizi già attivi all'entrata in vigore della presente legge, ma ad uso esclusivo dello stesso per il locale con superficie fino a 60 metri quadrati (...); un ulteriore servizio igienico per il locale di dimensioni superiori (lett. f); spazio di attesa all'interno del locale di almeno 9 metri quadrati, fino a 4 postazioni telefoniche, provvisto di idonei sedili posizionati in modo da non ostruire le vie di esodo; la sala di attesa dovrà essere aumentata di 2 metri quadrati ogni postazione aggiuntiva (lett. h); ogni postazione deve avere una superficie minima di un metro quadrato ed essere dislocata in modo da garantire un percorso di esodo, libero da qualsiasi ingombro ed avere una larghezza minima di 1,20 metri (lett. i).

Alla camera di consiglio del 23 ottobre 2007 la sezione ha accolto — a termine, sino alla pronuncia della Corte costituzionale sulla questione oggetto della presente ordinanza — l'istanza incidentale di sospensiva, ritenendo non manifestamente infondata (nei sensi che verranno specificati con la presente ordinanza) la questione di costituzionalità prospettata dalla società ricorrente, nei confronti della citata legge regionale n. 6/2006.

D I R I T T O

Oggetto della presente questione di costituzionalità sono alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia n. 6/2006 (già indicate in narrativa) che ha regolato l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa, con disposizioni applicabili anche agli esercizi (come nel caso dell'odierna ricorrente) preesistenti all'entrata in vigore della legge stessa.

Le norme sospettate di incostituzionalità, che assumono rilevanza nelle vertenze in esame, riguardano:

l'articolo 1, nella parte in cui riporta la materia oggetto di trattazione alla legislazione residuale regionale sul commercio;

l'articolo 4, che introduce un sistema generalizzato di autorizzazione civica per l'esercizio dell'attività;

l'articolo 8, nella parte (comma 1, lettere e, f, h, i, e comma 2) in cui introduce — con immediata modifica dei regolamenti vigenti — i nuovi requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, in connessione agli articoli 9 primo comma lett. c) e secondo comma, nonché 12, disposizioni queste ultime che regolano il regime transitorio per i vecchi esercizi; ciò in quanto l'ordinanza civica impugnata ha disposto «con effetto immediato» la chiusura dell'esercizio di phone center per mancato tempestivo adeguamento ai nuovi requisiti di cui sopra; la difformità rispetto a questi ultimi è poi a sua volta di impedimento al rilascio della specifica autorizzazione richiesta dall'articolo già citato, giusta il disposto dell'art. 4, terzo comma, lett. c), con riguardo al rilascio del certificato igienico sanitario di cui al successivo art. 8.

Le norme costituzionali di cui si sospetta la violazione riguardano l'articolo 117, in relazione ai vincoli dell'ordinamento comunitario ed al sistema di riparto delle competenze legislative Stato-regione; gli articoli 3 e 41 in relazione, in particolare, ai rilevanti ostacoli che le restrittive prescrizioni in materia igienico-sanitaria — introdotte dalla legge regionale di cui trattasi, da applicare anche retroattivamente alle preesistenti gestioni di phone center, determinano sulla libertà di iniziativa economica dei gestori; nonché l'art. 15 sulla libertà di comunicazione.

Dalle esposte premesse emerge, sotto il profilo della rilevanza della questione di costituzionalità, un contesto legislativo che ha direttamente determinato in modo cogente il contenuto lesivo dell'atto impugnato, senza lasciare o

consentire alcuna mediazione discrezionale in capo alla intimata autorità amministrativa; la quale, come peraltro ribadito nella circolare di chiarimenti emanata dalla Regione Lombardia (prot. HI.2006.0027733 del 5 giugno 2006, punto 8), ha dovuto emettere il provvedimento (in tutto vincolato nel contenuto) di cessazione immediata dell'attività alla scadenza del perentorio termine annuale fissato, senza possibilità di alcuna proroga ai sensi del già citato art. 9, secondo comma, che non annovera tra le ipotesi di proroga quelle della lettera c) del primo comma.

Sul piano, ancora, della rilevanza, va detto nuovamente che in relazione alla valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità delle indicate disposizioni della predetta legge regionale, la Sezione ha adottato un'ordinanza cautelare di sospensione del provvedimento di cessazione dell'attività di phone center, con efficacia limitata al periodo di tempo necessario a che la Corte costituzionale si pronunci sulla questione stessa.

Chiarita la rilevanza della questione, il Collegio intende *in primis* evidenziare a carico della l.r. n. 6/2006 — quanto all'ulteriore profilo della non manifesta infondatezza — la sospetta violazione dell'art. 117, commi primo, secondo, terzo e quarto della Costituzione.

L'articolo 1 della legge riconduce la deliberata normativa «nel quadro delle competenze della regione e dei comuni in materia di commercio», tuttavia il riferimento a siffatta materia (che rientra nella legislazione residuale regionale *ex art. 117, 4 comma Cost.*) sembra al Collegio del tutto estranea all'ambito applicativo della legge stessa, che ai sensi dell'articolo 2, comma primo, consiste nell'attività di «... cessione al pubblico di servizi di telefonia in sede fissa in locali aperti al pubblico», secondo le ulteriori specificazioni illustrate nei successivi commi.

Invero, tale attività non rientra nella vendita di merci all'ingrosso o al dettaglio secondo quanto previsto dall'art. 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 («Riforma della disciplina relativa al settore del commercio (...）」), né rientra nei settori del commercio definiti dall'art. 39 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112.

Va detto piuttosto che una delle novità della legge è proprio quella di impedire che all'interno delle strutture di «phone center» possano affiancarsi — come in passato — attività commerciali di supporto, secondo un principio di esclusività non condiviso invece — almeno dalla legislazione statale — nella situazione inversa, in cui la cessione dei servizi telefonici e telematici può ben avvenire in modo complementare rispetto ad altre attività principali (*cf.* art. 7 del d.l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 31 luglio 2005, n. 155, che nel quadro di una disposta «integrazione della disciplina amministrativa degli esercizi pubblici di telefonia ed internet», prevede la licenza del questore per «chiunque intende aprire un pubblico esercizio o un circolo privato di qualsiasi specie, nel quale sono posti a disposizione del pubblico, dei clienti o dei soci apparecchi terminali utilizzabili per le comunicazioni anche telematiche»).

Le uniche attività commerciali consentite all'interno dei phone center dalla legge regionale n. 6/2006, che riguardano la vendita di schede telefoniche e l'installazione di distributori automatici di bevande ed alimenti (*cf.* art. 2 comma secondo lettera b e comma 3), non sono oggetto della specifica autorizzazione richiesta dalla legge, e rivestono carattere apertamente occasionale o eventuale e quindi del tutto marginale.

L'attività terziaria in esame sembra, invece, più propriamente riportabile alla materia dell'ordinamento delle comunicazioni (art. 117, 3 comma Cost. con legislazione concorrente Stato-regione), ascrivendosi più specificamente al «servizio di comunicazione elettronica», categoria introdotta dall'art. 2, par. 1, lett. c) della dir. 7 marzo 2002, n. 2002/21/CE, con conseguente applicazione della disciplina di derivazione comunitaria (comprensiva altresì delle direttive 2202/19 CE, 2002/20/CE e 2002/22 CE), complessivamente recepita con il c.d. codice delle comunicazioni elettroniche di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259. Di particolare pertinenza ai casi di specie appaiono del resto le definizioni mirate a delimitare il campo di applicazione del decreto medesimo ai sensi dell'articolo 1 comma 1, con peculiare riguardo alla lettera bb) («rete telefonica pubblica: una rete di comunicazione elettronica utilizzata per fornire servizi telefonici accessibili al pubblico») ed alla lettera oo) («telefono pubblico a pagamento: qualsiasi apparecchio telefonico accessibile al pubblico, utilizzabile con mezzi di pagamento che possono includere monete o carte di credito o di addebito o schede prepagate, comprese le schede con codice di accesso»).

La rilevata derivazione europea di tale normativa comporta poi che la materia ivi trattata (ordinamento delle comunicazioni) vincola, anche con riguardo al rispetto del principio di proporzionalità, la regione, non solo ai sensi dell'articolo 117, 3 comma entro i limiti della legislazione statale di principio, ma più in radice ai sensi dell'articolo 117 comma 1, secondo cui ogni legge della Repubblica deve conformarsi ai «vincoli derivanti dagli obblighi comunitari». In via strettamente consequenziale, il rispetto di tali disposizioni finisce poi per impingere su profili trasversali di legislazione esclusiva statale *ex art. 117, secondo comma Cost.*, con specifico riguardo alla tutela della concorrenza (lett. e) nonché alla determinazione (e salvaguardia) dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. m), anche in conformità all'interesse generale che connota tali sensi dell'art. 3 del citato decreto n. 259/2003.

In proposito, va altresì evidenziato il disposto del primo comma dell'art. 3, il quale garantisce i «diritti inderogabili di libertà delle persone nell'uso dei mezzi di comunicazione elettronica» con espresso richiamo a quel regime di (libera) concorrenza che rinforza il legame dell'attività in questione alla «materia-funzione» devoluta alla legislazione esclusiva statale.

Inoltre i principi di derivazione comunitaria e costituzionale risultano espressamente ribaditi dall'art. 4 del medesimo decreto legislativo, il quale prevede al primo comma che la disciplina delle reti e dei servizi è volta a salvaguardare i diritti costituzionalmente garantiti di «libertà di comunicazione», nonché di «libertà di iniziativa economica e suo esercizio in regime di concorrenza, garantendo un accesso al mercato delle reti e servizi di comunicazione elettronica secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità» (sul punto, Corte costituzionale n. 236/2005).

Il terzo comma dello stesso art. 4 dispone, tra l'altro, che la suddetta disciplina è volta anche a «promuovere la semplificazione dei procedimenti amministrativi e la partecipazione ad essi dei soggetti interessati, attraverso l'adozione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti nei confronti delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica».

Puntualizzato quanto sopra, va poi affermato che la norma regionale — nella sua unilaterale iniziativa di regolazione del settore (erroneamente riportato al commercio) — ha introdotto un regime autorizzativo ulteriore e duplicativo, rispetto al sistema delineato in sede comunitaria come recepito con il decreto legislativo n. 259/2003.

Ed invero, tornando al comma 2 dell'articolo 3 di tale decreto, ivi si prevede che «la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, che è di preminente interesse generale, è libera e ad esse si applicano le disposizioni del Codice», fatte salve al successivo comma «le limitazioni derivanti da esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato, della protezione civile, della salute pubblica e della tutela dell'ambiente e della riservatezza e protezione dei dati personali, poste da specifiche disposizioni di legge o da disposizioni regolamentari di attuazione» (testuali concetti sono poi ribaditi nell'articolo 25 comma primo dello stesso decreto). A fronte della conclamata libertà di fornitura dei servizi di comunicazioni elettronica (ivi compresi — come sopra visto — quelli connessi all'esercizio di un phone center), il decreto legislativo n. 259/2003 prevede poi che l'espletamento di tali servizi venga subordinato ad una (sola) «autorizzazione generale», in rigoroso e vincolato recepimento della normativa europea. In particolare tale autorizzazione viene definita dall'art. 1, comma 1, lettera g) come «il regime giuridico che disciplina la fornitura di reti o di servizi di comunicazione elettronica...» e consegue alla presentazione di una dichiarazione dell'interessato (a seguito della quale è possibile iniziare l'attività) contenente l'intenzione di procedere alla fornitura (art. 25, comma 3); il potere del Ministero competente di vietare il prosieguo dell'attività medesima può essere esercitato «entro e non oltre» sessanta giorni secondo il modulo procedimentale della dichiarazione di inizio attività *ex* art. 19 legge n. 241/1990, espressamente richiamato dalla norma in esame (art. 25, comma 4, *cf.*: anche delibera n. 467/00/CONS con cui l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha disciplinato il rilascio di tali autorizzazioni generali, per uniformarne il contenuto).

Pur a fronte di tali vincolanti previsioni — che la legislazione regionale non è legittimata ad alterare, ai sensi dei primi 3 commi dell'art. 117 Cost. — la legge lombarda ora in esame ha invece introdotto un ulteriore titolo abilitativo, disponendo in particolare all'art. 3, comma 1 che «l'esercizio della attività di cessione al pubblico del servizio di telefonia in sede fissa è assoggettato all'autorizzazione di cui all'art. 4», al cui rilascio provvede il comune competente per territorio. Trattasi dunque di una previsione che sembra al Collegio comunque alterare il regime di sostanziale libertà di fornitura dei servizi *de quibus* così come delineato in via primaria dall'ordinamento comunitario, ed in via attuativa dalla norma statale di recepimento, con conseguenti aggravamenti procedurali, pur vietati dai citati articoli 3 e 4 del decreto n. 259/2003. Quanto sopra viene peraltro a determinare una sospetta lesione dei principi di libera concorrenza e di salvaguardia dei livelli essenziali di prestazioni di interesse generale connesse ai diritti inderogabili dell'individuo, ivi compresa la libertà di comunicazione garantita dall'art. 15 Cost., proprio ai sensi delle citate definizioni legislative *ex* art. 3 del decreto legislativo n. 259/2003 (sul cui ruolo di garanzia rispetto a tali principi si è espressa la Corte con la segnalata pronuncia n. 336/2005).

Inoltre, anche nel caso in cui la funzione autorizzatoria introdotta dall'art. 4 della legge regionale n. 6/2006 dovesse intendersi riferita (solo) agli interessi pubblici strumentali all'attività di comunicazione elettronica (nel quadro delle citate «limitazioni» a tale attività, previste e consentite dagli artt. 3 e 25 del decreto legislativo n. 259/2003), resta il fatto che anche siffatte limitazioni sembrano afferire a materie comunque (tutte) estranee a quella potestà legislativa residuale *ex* art. 117, quarto comma Cost., che la Regione Lombardia ha invece inteso nella specie esercitare.

Basti pensare:

alle esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato ed alla tutela dell'ambiente (legislazione esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera d);

alle esigenze di protezione civile e di salute pubblica (legislazione concorrente *ex art.* 117, terzo comma).

Va poi precisato che anche le limitazioni di tipo edilizio od urbanistico (peraltro non espressamente comprese nella citata elencazione di cui agli artt. 3 e 25 del decreto legislativo n. 259/2003) sono subordinate alla concorrenza legislativa di poteri Stato-regioni sotto la voce del «governo del territorio», ai sensi del citato 3 comma dell'art. 117 Cost.

Inoltre, le problematiche connesse alla riservatezza e protezione dei dati personali (queste ultime invece espressamente previste fra le limitazioni di cui sopra) sono state già considerate e regolate legislatore statale, nel quadro delle esigenze di sicurezza pubblica con il citato decreto-legge 27 luglio 2005 recante «nuove disposizioni antiterrorismo per gli internet point ed i pubblici esercizi che mettano a disposizioni del pubblico postazioni per comunicazioni telematiche», convertito nella legge 155/2005.

Sulla illegittimità costituzionale di quelle legislazioni regionali che — nella presente materia delle comunicazioni elettroniche — aggiungono fasi autorizzatorie comunque denominate rispetto alle procedure abilitative già contemplate nel decreto legislativo n. 259/2003, si richiama al riguardo la recente pronuncia della Consulta n. 129/2006, che — seppure in relazione alla diversa problematica delle installazioni di torri e tralicci — ha comunque censurato l'art. 27, comma 1, lettera e) della l.r. Lombardia n. 12/2005, per aver previsto la necessità di un titolo edilizio ritenuto ulteriore e superfluo rispetto alle procedure delineate nell'art. 87 del decreto legislativo; ciò in quanto — ha osservato testualmente la Corte con esternazioni di principio applicabili al caso di specie — «... la tutela del territorio e la programmazione urbanistica sono salvaguardate dalle norme statali in vigore ed affidate proprio agli enti locali competenti, i quali, al pari delle regioni (sentenza n. 336 del 2005), non vengono perciò spogliati delle loro attribuzioni in materia, ma sono semplicemente tenuti ad esercitarle all'interno dell'unico procedimento previsto dalla normativa, nazionale, anziché porre in essere un distinto procedimento» (con conseguente violazione dei principi generali di semplificazione della legislazione statale in materia di governo del territorio).

La violazione dell'art. 117 Cost. sembra peraltro assumere connotati sostanziali, anche al di là dell'erronea qualificazione formale della materia trattata, e ciò non solo in relazione ai settori occupati dalla legge regionale eppur di appartenenza esclusiva alla legislazione statale (ove il contrasto «sostanziale» con il precetto costituzionale si consuma *in re ipsa* con il semplice intervento legislativo della regione). Anche nel caso delle fattispecie concorrenti, infatti, la normativa in esame non pare essersi correttamente inserita nei principi generali di una legislazione statale che — dopo aver garantito all'attività in sé considerata un trattamento semplificato, improntato alla libertà di comunicazione voluta anche dall'Unione europea — si è limitata a prevedere per i soli «internet point» disposizioni speciali per la sicurezza dello Stato, senza l'introduzione di altri *re ad hoc* (igienico-sanitari ed urbanistici) diversi e più restrittivi, rispetto a quelli già in vigore per gli altri esercizi connessi alle attività terziarie. In relazione ai requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, va poi rammentato che la legge regionale dispone contenuti di dettaglio che integrano in modo automatico e simultaneo tutti i regolamenti di igiene delle autorità sanitarie e dei comuni in territorio lombardo (art. 8, comma 2), e ciò senza che la legislazione statale di riferimento consenta, all'interno di tale regolamentazione locale, l'inserimento eteronomo di contenuti dispositivi e di dettaglio direttamente imposti da leggi regionali (cfr art. 344 TULS).

Va ancora osservato sul punto che le prescrizioni previste dall'ordinamento statale, si limitano a stabilire una disciplina generale quanto ai requisiti di agibilità dei locali destinati ad attività economiche, la quale rimanda alle norme edilizie e igienico sanitarie contenute in prevalenza in fonti normative secondarie, e non contiene comunque prescrizioni così restrittive per gli indici igienico-sanitari regolati specificamente dalla legge regionale *de qua*, neanche per i locali ove vi è maggiore concentrazione di persone per un tempo di permanenza maggiore (come teatri, cinema o nei locali ove viene svolta attività di somministrazione di alimenti e bevande). Donde la necessità che la competenza legislativa concorrente delle regioni venga esercitata nel rispetto dei principi fondamentali di cui all'art. 3 (con particolare riguardo alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale limitativi di fatto della libertà e l'uguaglianza dei cittadini) e 41 della Carta fondamentale, nonché di quello, di derivazione comunitaria, della proporzionalità (insito nel riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento europeo contenuto nell'art. 117, primo comma), secondo il quale, com'è noto, una misura è conforme a tale principio soltanto allorché il mezzo adoperato si rilevi non tanto e non solo «idoneo» a consentire il raggiungimento dell'obiettivo desiderato, ma anche «necessario» nel senso dell'indisponibilità di altra misura egualmente efficace, e tale da incidere il meno negativamente possibile nella sfera del destinatario, ossia da non essere «intollerabile». In sostanza un giudizio di proporzionalità basato *ex ante* sulla valutazione comparativa tra mezzo e fine.

Infine, sempre in relazione ai requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali *ex art.* 8 della legge (con specifico riguardo alle voci ivi rubricate alle lettere e, f, h, i, meglio descritte in narrativa), il Collegio ritiene che la legge regionale n. 6/2006 presenti profili di non manifesta infondatezza anche nella parte in cui dispone l'applicazione retroattiva delle rigorose nuove disposizioni, senza delineare la possibilità di proroghe (pur non automatiche, ma discrezionali e da valutare caso per caso) per consentire agli esercizi preesistenti di continuare l'attività, nonostante la vana scadenza del termine annuale di adeguamento.

Secondo consolidata giurisprudenza costituzionale (da ultimo Corte costituzionale sent. n. 156/2007), la possibilità del legislatore di incidere con norme retroattive su situazioni sostanziali ormai radicate da leggi precedenti, resta subordinata al rigoroso vaglio di razionalità del nuovo regolamento di interessi che modifica *ex post* quello preesistente.

Ritiene il Collegio che nella specie non sussista (a parte quanto già evidenziato sotto il profilo della proporzionalità) una sicura rispondenza dello *ius superveniens* a sufficienti criteri di ragionevolezza, in relazione alle modalità con cui la nuova normativa incide sui giustificati affidamenti dei titolari dei preesistenti esercizi di phone center, e ciò in sospetta violazione dei principi di parità di trattamento *ex art. 3 Cost.*

La prescrizione infatti di un così nuovo e più impegnativo assetto strutturale e funzionale dei locali strumentali allo svolgimento dell'attività determina, in capo a coloro che già gestivano quest'ultima in regime di regolarità amministrativa, una serie di obblighi conformativi razionalmente inesigibili durante il (breve) periodo annuale concesso dalla legge, anche in considerazione della necessità di procedere a lavori strutturali ed edilizi dal costo elevato e spesso non realizzabili per l'inedoneità oggettiva derivante dall'area disponibile dei locali, e quindi anche laddove l'esercente l'attività voglia adeguarvisi. La stessa rilocalizzazione ipotizzata dalla norma — oltre a non esser subito praticabile in assenza della formalizzazione di nuovi strumenti urbanistici chiamati ad individuare le relative aree (*cf.* terzo comma, art. 98-*bis* della l.r. n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 7 della l.r. 6 del 2006) — non sembra certo rappresentare un rimedio semplice ed efficace rispetto all'abbandono — spesso obbligato — dei locali di origine, e ciò in considerazione delle difficoltà di reperimento, in adiacenza o prossimità allo stesso edificio, di nuovi locali; senza considerare la perdita di avviamento che deriverebbe dal trasferimento dell'attività stessa, una volta approvato il previsto piano urbanistico.

Quanto sopra, in aggiunta (dove un autonomo profilo di non manifesta infondatezza valutabile in base ai canoni del comma primo dell'art. 3 Cost.), al non indifferente maggiore onere economico, che potrebbe risultare insostenibile per i soggetti privi di adeguati mezzi economici, favorendo l'abbandono delle relative attività; tali dismissioni determinerebbero a loro volta un vantaggio rispetto ai nuovi operatori aventi maggiori disponibilità d'investimento che — potendo organizzare *ex ante* l'attività secondo le regole vigenti — verrebbero a trovarsi in una situazione concorrenziale (ingiustamente) privilegiata, con riverberi dannosi per gli utenti privi di una più ampia scelta, e con forte rischio di tariffe meno vantaggiose. Le delineate — e non improbabili — conseguenze fattuali delle citate disposizioni finirebbero pertanto per incidere, oltre che sulla rilevata disparità di trattamento *ex art. 3 Cost.*, anche sulla libertà di iniziativa economica privata garantita dall'art. 41 Cost., con riverberi lesivi sotto altro profilo della tutela della concorrenza garantita dall'ordinamento europeo (*cf.* sul punto anche la segnalazione in data 6 agosto 2007 formalizzata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato al Presidente della Regione Lombardia proprio in relazione «...agli effetti distorsivi della concorrenza che derivano dalle disposizioni dettate dalla legge Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6»).

Sulla base delle esposte considerazioni si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la presente questione costituzionalità, che si solleva pertanto ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 in relazione agli artt. 1, 4, 8 (comma 1, lettere *e, f, h, i*, e comma 2), 9, (primo comma, lett. *c* e secondo comma), nonché 12, della l.r. 3 marzo 2006 n. 6, in relazione agli artt. 3, 15, 41 e 117 della Costituzione.

P. Q. M.

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara, nei sensi di cui in motivazione, rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 15, 41 e 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 8 (comma 1, lettere *e, h, i*, e comma 2), 9 (comma 1, lett. *c* e comma 2), nonché 12 della l.r. 3 marzo 2006, n. 6.*

Sospende, per l'effetto, il presente giudizio ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone inoltre la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente della Regione Lombardia, nonché la comunicazione della medesima al presidente del consiglio regionale della Lombardia.

Così deciso in Milano, alla Camera di consiglio del 23 ottobre 2007.

Il Presidente: NICOLOSI

Il consigliere estensore: PASSONI

N. 67

Ordinanza del 26 novembre 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da El Bouchibti Mohammed contro Comune di Sondrio

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Riconduzione della normativa stessa «nel quadro delle competenze della Regione e dei comuni in materia di commercio» (rientranti nella legislazione residuale regionale ex art. 117, comma quarto, Costituzione), anziché alla materia delle comunicazioni (rientrante nella legislazione concorrente, ex art. 117, comma terzo, Costituzione), alla tutela della concorrenza (art. 117, comma secondo, lett. e), Costituzione) e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma secondo, lett. m), Costituzione) - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione dei centri di telefonia in sede fissa - Introduzione di un sistema generalizzato di autorizzazione comunale per l'esercizio dell'attività - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione, di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 4.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Applicabilità retroattiva - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, artt. 8, comma 1, lett. e), f), h) e i), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

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

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, artt. 9, commi 1, lett. c), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

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

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al R.G. 2201/2007, proposto dal sig El Bouchibti Mohammed, rappresentato e difeso dall'avv. Cristian Balatti, ed elettivamente domiciliato presso la segreteria del T.a.r., in Milano via del conservatorio, 13;

Contro il Comune di Sondrio, in persona del Sindaco *pro tempore* per l'annullamento dell'ordinanza di cessazione dell'attività n. 123 del 4 giugno 2007 del centro di telefonia fisso in Sondrio, via Vanoni n. 7, impresa individuale El Bouchirti Mohammed, emessa ai sensi e per gli effetti della l.r. n. 6/2006 dal Comune di Sondrio - settore gestione dei territorio, con la quale è stata ordinata «l'immediata cessazione dell'attività di centro di telefonia in sede fissa sita in Sondrio, via Vanoni n. 7, con l'avvertenza che l'attività medesima potrà essere eventualmente ripresa solo dopo aver interamente regolarizzato le violazioni riscontrate durante il sopralluogo citato in premessa ed ottenuto regolare autorizzazione ai sensi dell'art. 4 della citata legge regionale n. 6/2006

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie prodotte dal ricorrente;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato;

Udita la parte alla Camera di consiglio del 6.novembre 2007 (relatore dott. Paolo Passoni);

Vista l'ordinanza cautelare n. 1666/07 di accoglimento a termine, relativa al ricorso in epigrafe, deliberata dalla Sezione alla medesima Camera di consiglio in riferimento alla presente questione costituzionalità

Visto l'articolo 23 della legge 11 marzo 1953 a 87;

Visti gli atti tutti della causa;

F A T T O

Il ricorrente è titolare in Sondrio di phone center preesistente all'entrata in vigore della legge della regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, con la quale sono state emanate apposite norme «per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa»

Con l'ordinanza impugnata, il comune di Sondrio ha disposto la chiusura dell'attività di phone center gestita dal ricorrente, per mancata conformazione ai nuovi requisiti (in prevalenza igienico-sanitari e di sicurezza dei locali) disposti dalla predetta legge regionale; quanto sopra, in vincolata applicazione di quest'ultima, la quale — nel disporre per gli esercizi preesistenti un termine di adeguamento annuale ha altresì previsto, nei casi di infruttuosa scadenza di tale termine, la cessazione definitiva dell'attività senza possibilità di proroghe, come da combinato disposto dell'art. 9 primo comma lettera c) e secondo comma, con l'art. 12.

In particolare, fra le più significative e restrittive novità in tema di requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, che il Collegio ritiene sospette sul piano costituzionale, si segnalano le seguenti testuali prescrizioni dell'articolo 8 primo comma: un servizio igienico in uso esclusivo del personale dipendente (lett. e); un servizio igienico riservato al pubblico, anche prossimo al locale nel caso di esercizi già attivi all'entrata in vigore della presente legge, ma ad uso esclusivo dello stesso per il locale con superficie fino a 60 metri quadrati (...); un ulteriore servizio igienico per il locale di dimensioni superiori (lett. i); spazio di attesa all'interno del locale di almeno 9 metri quadrati, fino a 4 postazioni telefoniche, provvisto di idonei sedili posizionati in modo da non ostruire le vie di esodo; la sala di attesa dovrà essere aumentata di 2 metri quadrati ogni postazione aggiuntiva (lett. h); ogni postazione deve avere una superficie minima di 1 metro quadrato ed essere dislocata in modo da garantire un percorso di esodo, libero da qualsiasi ingombro ed avere una larghezza minima di 1,20 metri (lett.i).

Alla camera di consiglio del 6 novembre 2007 la Sezione ha accolto — a termine, sino alla pronuncia della Corte costituzionale sulla questione oggetto della presente ordinanza — l'istanza incidentale di sospensiva, ritenendo non manifestamente infondata (nei sensi che verranno specificati con la presente ordinanza) la questione di costituzionalità prospettata dal ricorrente, nei confronti della citata legge regionale n. 6/2006.

D I R I T T O

Oggetto della presente questione di costituzionalità sono alcune disposizioni della legge della regione Lombardia n. 6/2006 (già indicate in narrativa) che ha regolato l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa, con disposizioni applicabili anche agli esercizi (come nel caso dell'odierna ricorrente) preesistenti all'entrata in vigore della legge stessa.

Le norme sospettate di incostituzionalità, che assumono rilevanza nelle vertenze in esame, riguardano:

l'articolo 1, nella parte in cui riporta la materia oggetto di trattazione alla legislazione residuale regionale sul commercio;

l'articolo 4, che introduce un sistema generalizzato di autorizzazione civica per l'esercizio dell'attività;

l'articolo 8, nella parte (comma 1, lettere *e, f, h, i*, e comma 2) in cui introduce — con immediata modifica dei regolamenti vigenti i nuovi requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, in connessione agli artt. 9, primo comma, lett. *c*) e secondo comma, nonché 12, disposizioni queste ultime che regolano il regime transitorio per i vecchi esercizi; ciò in quanto l'ordinanza civica impugnata ha disposto «con effetto immediato» la chiusura dell'esercizio di phone center per mancato tempestivo adeguamento ai nuovi requisiti di cui sopra la difformità rispetto a questi ultimi è poi a sua volta di impedimento al rilascio della specifica autorizzazione richiesta dall'art. 3 già citato, giusta il disposto dell'art. 4, terzo comma, lett. *c*), con riguardo al rilascio del certificato igienico sanitario di cui al successivo art. 8.

Le norme costituzionali di cui si sospetta la violazione riguardano (l'articolo 117, in relazione ai vincoli dell'ordinamento comunitari ed al sistema di riparto delle competenze legislative Stato-Regione; gli artt. 3 e 41 in relazione, in particolare, ai rilevanti ostacoli che le restrittive prescrizioni in materia igienico-sanitaria- introdotte dalla legge regionale di cui trattasi, da applicare anche retroattivamente alle preesistenti gestioni di phone center, determinano sulla libertà di iniziativa economica dei gestori; nonché l'art. 15 sulla libertà di comunicazione.

Dalle esposte premesse emerge, sotto il profilo della rilevanza della questione di costituzionalità, un contesto legislativo che ha direttamente determinato in modo cogente il contenuto lesivo dell'atto impugnato, senza lasciare o consentire alcuna mediazione discrezionale in capo alla intimata autorità amministrativa; la quale, come peraltro ribadito nella circolare di chiarimenti emanata dalla regione Lombardia (prot. H1.2006.0027733 del 5 giugno 2006, punto 8), ha dovuto emettere il provvedimento (in tutto vincolato nel contenuto) di cessazione immediata dell'attività alla scadenza del perentorio termine annuale fissato, senza possibilità di alcuna proroga ai sensi del già citato art. 9 secondo comma, che non annovera tra le ipotesi di proroga quelle della lettera *c*) del primo comma.

Sul piano, ancora della rilevanza, va detto nuovamente che in relazione alla valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità delle indicate disposizioni della predetta legge regionale, la Sezione ha adottato un'ordinanza cautelare di sospensione del provvedimento di cessazione dell'attività di phone center, con efficacia limitata al periodo di tempo necessario a che la Corte costituzionale si pronunci sulla questione stessa.

Chiarita la rilevanza della questione, il Collegio intende *in primis* evidenziare a carico della L.R. n. 6/2006 — quanto all'ulteriore profilo della non manifesta infondatezza — la sospetta violazione dell'art. 117 commi primo, secondo, terzo e quarto della Costituzione.

L'articolo 1 della legge riconduce la deliberata normativa «nel quadro delle competenze della regione e dei comuni in materia di commercio», tuttavia il riferimento a siffatta materia (che rientra nella legislazione residuale regionale *ex art. 117, quarto comma Cost.*) sembra al Collegio del tutto estranea all'ambito applicativo della legge stessa, che ai sensi dell'articolo 2 comma primo, consiste nell'attività di «. . . cessione al pubblico di servizi di telefonia in sede fissa in locali aperti al pubblico», secondo le ulteriori specificazioni illustrate nei successivi commi.

Invero, tale attività non rientra nella vendita di merci all'ingrosso o al dettaglio secondo quanto previsto dall'art. 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 114 («Riforma della disciplina relativa al settore del commercio (. . .)»), né rientra nei settori del commercio definiti dall'art. 39 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Va detto piuttosto che una delle novità della legge è proprio quella di impedire che all'interno delle strutture di «phone center» possano affiancarsi — come in passato — attività commerciali di supporto, secondo un principio di esclusività non condiviso invece — almeno dalla legislazione statale — nella situazione inversa, in cui la cessione dei servizi telefonici e telematici può ben avvenire in modo complementare rispetto ad altre attività principali (*cf.* art. 7 del d.l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 31 luglio 2005, n. 155, che nel quadro di una disposta «integrazione della disciplina amministrativa degli esercizi pubblici di telefonia ed internet», prevede la licenza del questore per «chiunque intende aprire un pubblico esercizio o un circolo privato di qualsiasi specie, nel quale sono posti a disposizione del pubblico, dei clienti o dei soci apparecchi terminali utilizzabili per le comunicazioni anche telematiche»)

Le uniche attività commerciali consentite all'interno dei phone center dalla legge regionale n. 6/2006, che riguardano la vendita di schede telefoniche e l'installazione di distributori automatici di bevande ed alimenti (*cf.* artt 2 comma secondo lettera b e comma 3), non sono oggetto della specifica autorizzazione richiesta dalla legge, e rivestono carattere apertamente occasionale o eventuale e quindi del tutto marginale.

L'attività terziaria in esame sembra, invece, più propriamente riportabile alla materia dell'ordinamento delle comunicazioni (art. 117 comma 3 cost. con legislazione concorrente Stato-Regione), ascrivendosi più specificamente al «servizio di comunicazione elettronica», categoria introdotta dall'art. 2 par. 1 lett. c) della dir. 7 marzo 2002 n. 2002/21/CE, con conseguente applicazione della disciplina di derivazione comunitaria (comprensiva altresì delle direttive 2202/19 CE, 2002/20/CE e 2002/22 CE), complessivamente recepita con il c.d. codice delle comunicazioni elettroniche di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003 n. 259. Di particolare pertinenza ai casi di specie appaiono del resto le definizioni mirate a delimitare il campo di applicazione del decreto medesimo ai sensi dell'articolo 1 comma 1, con peculiare riguardo alla lettera *bb*) («rete telefonica pubblica: una rete di comunicazione elettronica utilizzata per fornire servizi telefonici accessibili al pubblico») ed alla lettera *oo*) («telefono pubblico a pagamento: qualsiasi apparecchio telefonico accessibile al pubblico, utilizzabile con mezzi di pagamento che possono includere monete o carte di credito o di addebito o schede prepagate, comprese le schede con codice di accesso»).

La rilevata derivazione europea di tale normativa comporta poi che la materia ivi trattata (ordinamento delle comunicazioni) vincola, anche con riguardo al rispetto del principio di proporzionalità, la Regione, non solo ai sensi dell'articolo 117 terzo comma entro i limiti della legislazione statale di principio, ma più in radice ai sensi dell'articolo 117 primo comma, secondo cui ogni legge della Repubblica deve conformarsi ai «vincoli derivanti dagli obblighi comunitari». In via strettamente consequenziale, il rispetto di tali disposizioni finisce poi per impingere su profili trasversali di legislazione esclusiva statale *ex* art. 117 secondo comma Cost., con specifico riguardo alla tutela della concorrenza (lett. *e*) nonché alla determinazione (e salvaguardia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. *m*), anche in conformità all'interesse generale che connota tali servizi ai sensi dell'art 3 del citato decreto n. 259/2003

In proposito, va altresì evidenziato il disposto del primo comma dell'art. 3, il quale garantisce i diritti inderogabili di libertà delle persone nell'uso dei mezzi di comunicazione elettronica» con espresso richiamo a quel regime di (libera) concorrenza che rinforza il legame dell'attività in questione alla «materia-funzione» devoluta alla legislazione esclusiva statale.

Inoltre i principi di derivazione comunitaria e costituzionale risultano espressamente ribaditi dall'art. 4 del medesimo decreto legislativo, il quale prevede al primo comma che la disciplina delle reti e dei servizi è volta a salvaguardare i diritti costituzionalmente garantiti di «libertà di comunicazione», nonché di «libertà di iniziativa economica e suo esercizio in regime di concorrenza, garantendo un accesso al mercato delle reti e servizi di comunicazione elettronica secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità» (sul punto, Corte costituzionale n. 236/2005).

Il terzo comma dello stesso art. 4 dispone, tra l'altro, che la suddetta disciplina è volta anche a «promuovere la semplificazione dei procedimenti amministrativi e la partecipazione ad essi dei soggetti interessati, attraverso l'adozione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti nei confronti delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica».

Puntualizzato quanto sopra, va poi affermato che la norma regionale — nella sua unilaterale iniziativa di regolazione del settore (erroneamente riportato al commercio) — ha introdotto un regime autorizzativo ulteriore e duplicativo, rispetto al sistema delineato in sede comunitaria come recepito con il decreto legislativo n. 259/2003. Ed invero, tornando al comma 2 dell'articolo 3 di tale decreto, ivi si prevede che la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, che è di preminente interesse generale, è libera e ad esse si applicano le disposizioni del Codice», fatte salve al successivo comma «le limitazioni derivanti da esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato, della protezione civile, della salute pubblica e della tutela dell'ambiente e della riservatezza e protezione dei dati personali, poste da specifiche disposizioni di legge o da disposizioni regolamentari di attuazione» (testuali concetti sono poi ribaditi nell'articolo 25, comma primo dello stesso decreto). A fronte della conclamata libertà di fornitura dei servizi di comunicazioni elettronica (ivi compresi — come sopra visto — quelli connessi all'esercizio di un phone center), il decreto legislativo n. 259/2003 prevede poi che l'espletamento di tali servizi venga subordinato ad una (sola «autorizzazione generale», in rigoroso e vincolato recepimento della normativa europea. In particolare tale autorizzazione viene definita dall'art. 1, comma 1, lettera *g*) come «il regime giuridico che disciplina la fornitura di reti o di servizi di comunicazione elettronica. . . » e consegue alla presentazione di una dichiarazione dell'interessato (a seguito della quale è possibile iniziare l'attività) contenente l'intenzione di procedere alla fornitura (art. 25, comma 3); il potere del Ministero competente di vietare il prosieguo dell'attività medesima può essere esercitato «entro e non oltre» sessanta giorni secondo il modulo

procedimentale della dichiarazione di inizio attività *ex art. 19*, legge 241/1990, espressamente richiamato dalla norma in esame (art. 25, comma 4, *cf.* anche delibera n. 467/00/CONS con cui l'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni ha disciplinato il rilascio di tali autorizzazioni generali, per uniformare il contenuto).

Pur a fronte di tali vincolanti previsioni — che la legislazione regionale non è legittimata ad alterare, ai sensi dei primi 3 commi dell'art. 117 Cost — la legge lombarda ora in esame ha invece introdotto un ulteriore titolo abilitativo, disponendo in particolare all'art. 3, comma 1 che «l'esercizio della attività di cessione al pubblico del servizio di telefonia in sede fissa è assoggettato all'autorizzazione di cui all'articolo 4», al cui rilascio provvede il comune competente per territorio. Trattasi dunque di una previsione che sembra al Collegio comunque alterare il regime di sostanziale libertà di fornitura dei servizi *de quibus* così come delineato in via primaria dall'ordinamento comunitario, ed in via attuativa dalla norma statale di recepimento, con conseguenti aggravamenti procedurali, pur vietati dai citati articoli 3 e 4 del decreto n. 259/2003. Quanto sopra viene peraltro a determinare una sospetta lesione dei principi di libera concorrenza e di salvaguardia dei livelli essenziali di prestazioni di interesse generale connesse ai diritti inderogabili dell'individuo, ivi compresa la libertà di comunicazione garantita dall'art. 15 Cost., proprio ai sensi delle citate definizioni legislative *ex art. 3* del decreto legislativo n. 259/2003 (sul cui ruolo di garanzia rispetto a tali principi si è espressa la Corte con la segnalata pronuncia n. 336/2005).

Inoltre, anche nel caso in cui la funzione autorizzatoria introdotta dall'art. 4 della legge regionale 6/2006 dovesse intendersi riferita (solo) agli interessi pubblici strumentali all'attività di comunicazione elettronica (nel quadro delle citate «limitazioni») a tale attività, previste e consentite dagli artt. 3 e 25 del decreto legislativo n. 259/2003), resta il fatto che anche siffatte limitazioni sembrano affermare materie comunque (tutte) estranee a quella potestà legislativa residuale *ex art. 117*, quarto comma Cost., che la regione Lombardia ha invece inteso nella specie esercitare.

Basti pensare:

alle esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato ed alla tutela dell'ambiente (legislazione esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *d*);

alle esigenze di protezione civile e di salute pubblica (legislazione concorrente *ex art. 117*, terzo comma).

Va poi precisato che anche le limitazioni di tipo edilizio od urbanistico (peraltro non espressamente comprese nella citata elencazione di cui agli artt. 3 e 25 del decreto legislativo n. 259/2003) sono subordinate alla concorrenza legislativa di poteri Stato-Regioni sotto la voce del «governo del territorio», ai sensi del citato terzo comma dell'art. 117 Cost.

Inoltre, le problematiche connesse alla riservatezza e protezione dei dati personali (queste ultime invece espressamente previste fra le limitazioni di cui sopra) sono state già considerate e regolate dal legislatore statale, nel quadro delle esigenze di sicurezza pubblica il citato decreto-legge 27 luglio 2005 recante «nuove disposizioni antiterrorismo per gli internet point ed i pubblici esercizi che mettano a disposizione del pubblico postazioni per comunicazioni telematiche», convertito nella legge n. 155/2005.

Sulla illegittimità costituzionale di quelle legislazioni regionali che — nella presente materia delle comunicazioni elettroniche — aggiungono fasi autorizzatorie comunque denominate rispetto alle procedure abilitative già contemplate nel decreto legislativo n. 259/2003, si richiama al riguardo la recente pronuncia della Consulta n. 129/2006, che — seppure in relazione alla diversa problematica delle installazioni di torri e tralicci — ha comunque censurato l'art. 27, comma 1, lettera *e*) della l.r. Lombardia n. 12/2005, per aver previsto la necessità di un titolo edilizio ritenuto ulteriore e superfluo rispetto alle procedure delineate nell'articolo 87 del decreto legislativo; ciò in quanto — ha osservato testualmente la Corte con esternazioni di principio applicabili al caso di specie — «...la tutela del territorio e la programmazione urbanistica sono salvaguardate dalle norme statali in vigore ed affidate proprio agli enti locali competenti, i quali, al pari delle Regioni (sentenza n. 336 del 2005), non vengono perciò spogliati delle loro attribuzioni in materia, ma sono semplicemente tenuti ad esercitarle all'interno dell'unico procedimento previsto dalla normativa nazionale, anziché porre in essere un distinto procedimento» (con conseguente violazione dei principi generali di semplificazione della legislazione statale in materia di governo del territorio). La violazione dell'articolo 117 Cost. sembra peraltro assumere connotati sostanziali, anche al di là dell'erronea qualificazione formale della materia trattata, e ciò non solo in relazione ai settori occupati dalla legge regionale eppur di appartenenza esclusiva alla legislazione statale (ove il contrasto «sostanziale» con il precetto costituzionale si consuma *in re ipsa* con il semplice intervento legislativo della Regione). Anche nel caso delle fattispecie concorrenti, infatti, la normativa in esame non pare essersi correttamente inserita nei principi generali di una legislazione statale che — dopo aver garantito all'attività in sé considerata un trattamento semplificato, improntato alla libertà di comunicazione voluta anche dall'unione europea — si è limitata a prevedere per i soli «internet point» disposizioni speciali per la sicurezza dello Stato, senza l'introduzione di altri regimi *ad hoc* (igienico-sanitari ed urbanistici) diversi e più restrittivi, rispetto a quelli già in vigore per gli altri esercizi connessi alle attività terziarie. In relazione ai requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, va poi rammentato che la legge regionale dispone contenuti di dettaglio che integrano in modo automatico e simultaneo tutti i regolamenti di igiene

delle autorità sanitarie e dei Comuni in territorio lombardo (art. 8, comma 2), e ciò senza che la legislazione statale di riferimento consenta, all'interno di tale regolamentazione locale, l'inserimento eteronomo di contenuti dispositivi e di dettaglio direttamente imposti da leggi regionali (*cf.* art. 344 TULS).

Va ancora osservato sul punto che le prescrizioni previste dall'ordinamento statale, si limitano a stabilire una disciplina generale quanto ai requisiti di agibilità dei locali destinati ad attività economiche, la quale rimanda alle norme edilizie e igienico sanitarie contenute in prevalenza in fonti normative secondarie, e non contiene comunque prescrizioni così restrittive per gli indici igienico-sanitari regolati specificamente dalla legge regionale *de qua*, neanche per i locali ove vi è maggiore concentrazione di persone per un tempo di permanenza maggiore (come teatri, cinema o nei locali ove viene svolta attività di somministrazione di alimenti e bevande). Donde la necessità che la competenza legislativa concorrente delle Regioni venga esercitata nel rispetto dei principi fondamentali di cui all'art. 3 (con particolare riguardo alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale limitativi di fatto della libertà e l'uguaglianza dei cittadini) e 41 della Carta fondamentale, nonché di quello, di derivazione comunitaria, della proporzionalità (insito nel riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento europeo contenuto nell'art. 117, primo comma), secondo il quale, com'è noto, una misura è conforme a tale principio soltanto allorché il mezzo adoperato si rilevi non tanto e non solo «idoneo» a consentire il raggiungimento dell'obiettivo desiderato, ma anche «necessario» nel senso dell'indisponibilità di altra misura egualmente efficace, e tale da incidere il meno negativamente possibile nella sfera del destinatario, ossia da non essere «intollerabile». In sostanza un giudizio di proporzionalità basato *ex ante* sulla valutazione comparativa tra mezzo e fine.

Infine, sempre in relazione ai requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali *ex art.* 8 della legge (con specifico riguardo alle voci ivi rubricate alle lettere *e, j h, i*, meglio descritte in narrativa), il Collegio Ritiene che la legge regionale n. 6/2006 presenti profili di non manifesta infondatezza anche nella parte in cui dispone l'applicazione retroattiva delle rigorose nuove disposizioni, senza delineare la possibilità di proroghe (pur non automatiche, ma discrezionali e da valutare caso per caso) per consentire agli esercizi preesistenti di continuare l'attività, nonostante la vana scadenza del termine annuale di adeguamento.

Secondo consolidata giurisprudenza costituzionale (da ultimo Corte cost. sent. n. 156/2007), la possibilità del legislatore di incidere con enorme retroattive su situazioni sostanziali ormai radicate da leggi precedenti, resta subordinata al rigoroso vaglio di razionalità del nuovo regolamento di interessi che modifica *ex post* quello preesistente.

Ritiene il Collegio che nella specie non sussista (a parte quanto già evidenziato sotto il profilo della proporzionalità) una sicura rispondenza dello *ius superveniens* a sufficienti criteri di ragionevolezza, in relazione alle modalità con cui la nuova normativa incide sui giustificati affidamenti dei titolari dei preesistenti esercizi di phone center, e ciò in sospetta violazione dei principi di parità di trattamento *ex art.* 3 Cost.

La prescrizione infatti di un così nuovo e più impegnativo assetto strutturale e funzionale dei locali strumentali allo svolgimento dell'attività determina, in capo a coloro che già gestivano quest'ultima in regime di regolarità amministrativa, una serie di obblighi conformativi razionalmente inesigibili durante il (breve) periodo annuale concesso dalla legge, anche in considerazione della necessità di procedere a lavori strutturali ed edilizi dal costo elevato e spesso non realizzabili per l'inidoneità oggettiva derivante dall'area disponibile dei locali, e quindi anche laddove l'esercente l'attività voglia adeguarsi. La stessa rilocalizzazione ipotizzata dalla norma — oltre a non esser subito praticabile in assenza della formalizzazione di nuovi strumenti urbanistici chiamati ad individuare le relative aree (*cf.* terzo comma art. 98-*bis* della l.r. n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 7 della l.r. n. 6 del 2006) — non sembra certo rappresentare un rimedio semplice ed efficace rispetto all'abbandono — spesso obbligato — dei locali di origine, e ciò in considerazione delle difficoltà di reperimento, in adiacenza o prossimità allo stesso edificio, di nuovi locali; senza considerare la perdita di avviamento che deriverebbe dal trasferimento dell'attività. stessa, una volta approvato il previsto piano urbanistico.

Quanto sopra, in aggiunta (dove un autonomo profilo di non manifesta infondatezza valutabile in base ai canoni del comma primo dell'art. 3 Cost.), al non indifferente maggiore onere economico, che potrebbe risultare insostenibile per i soggetti privi di adeguati mezzi economici, favorendo l'abbandono delle relative attività; tali dismissioni determinerebbero a loro volta un vantaggio rispetto ai nuovi operatori aventi maggiori disponibilità d'investimento che — potendo organizzare *ex ante* l'attività secondo le regole vigenti — verrebbero a trovarsi in una situazione concorrenziale (ingiustamente) privilegiata, con riverberi dannosi per gli utenti privi di una più ampia scelta, e con forte rischio di tariffe meno vantaggiose. Le delineate — e non improbabili — conseguenze fattuali delle citate disposizioni finirebbero pertanto per incidere, oltre che sulla rilevata disparità di trattamento *ex art.* 3 Cost., anche sulla libertà di iniziativa economica privata garantita dall'art. 41 Cost., con riverberi lesivi sotto altro profilo della tutela della concorrenza garantita dall'ordinamento europeo (*cf.* sul punto anche la segnalazione in data 6 agosto 2007 formalizzata dall'Autorità garante

della concorrenza e del mercato al Presidente della Regione Lombardia proprio in relazione «. . .agli effetti distorsivi della concorrenza che derivano dalle disposizioni dettate dalla legge Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6»).

Sulla base delle esposte considerazioni si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la presente questione costituzionalità, che si solleva pertanto ai sensi dell'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 in relazione agli articoli 1, 4, 8 (comma 1, lettere *e, f, h, i*, e comma 2), 9, (primo comma lett. *c* e secondo comma), nonché 12, della l.r. 3 marzo 2006 n. 6, in relazione agli artt. 3, 15, 41 e 117 della Costituzione.

P. Q. M.

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara, nei sensi di cui in motivazione, rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 15, 41 e 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 8 (comma 1, lettere *e, f, h, i*, e comma 2), 9 (comma 1 lett. *c* e comma 2), nonché 12 della l.r. 3 marzo 2006, n. 6.*

Sospende, per l'effetto, il presente giudizio ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone inoltre la notifica della Presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente della regione Lombardia, nonché la comunicazione della medesima al Presidente del Consiglio regionale della Lombardia.

Così deciso in Milano, alla Camera di consiglio del 6 novembre 2007.

Il Presidente: NICOLOSI

Il consigliere estensore: PASSONI

08C0174

N. 68

*Ordinanza del 29 ottobre 2007 emessa dalla Corte di cassazione
nel procedimento penale a carico di M.D.*

Processo penale - Appello - Modifiche normative recate dalla legge n. 46/2006 - Appello dell'imputato contro le sentenze di proscioglimento ex art. 88 cod. pen. (vizio totale di mente) - Preclusione - Asimmetria dei poteri tra imputato e parte pubblica a seguito delle sentenze nn. 26/2007 e 320/2007 della Corte costituzionale - Violazione del diritto di difesa e del principio di parità delle parti.

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

LA CORTE DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da M.D., nato il 20 aprile 1968, avverso ordinanza Corte di appello di Cagliari, emessa il 15 gennaio 2007;

Sentita la relazione fatta dal consigliere dott. Mario Gentile;

Letta la requisitoria scritta, in data 24 aprile 2007, del P.G. della Cassazione nella persona del dott. Antonio Mura; che ha concluso: dichiarare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.593, primo comma c.p.p., sollevata dalla difesa.

Udito il difensore avv.

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

Con decreto del 17 giugno 2004, il G.u.p. del Tribunale di Cagliari disponeva il rinvio a giudizio nei confronti di M.D. per rispondere reati di cui agli artt. 81, 609-*bis*, 609-*ter*, ultimo comma c.p., in danno delle figlie M. F. nata il... e M. F., nata il... [capo *a*) della rubrica]; 609-*quinquies* c.p., in danno dei figli M. F., M. F., M. R. [capo *b*)]; 572 c.p., in danno della moglie V. A. nonchè dei figli M. F., M. F. e M. R. [capo *c*)]; 337 c.p. [capo *d*)], fatti commessi in periodi distinti dal 1996 sino al 5 aprile 2001 [capo *d*)].

Il Tribunale di Cagliari, con sentenza emessa il 23 giugno 2006, visti gli artt. 88 c.p., 530 c.p.p., assolveva M.D. dai reati ascrittigli perchè trattasi di persona non imputabile per vizio totale di merito.

Visti gli artt. 222 e 530, quarto comma c.p.p., applicava nei confronti di M. D. la misura di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario per la durata di anni due.

M. D. proponeva appello avverso la citata sentenza limitatamente ai reati di cui ai citati capi *a*) e *b*) della rubrica.

La difesa del M. nei motivi di appello sosteneva, in via preliminare ed in riferimento alla modifica dell'art. 593 c.p.p., a seguito della legge n. 46/2006, i seguenti assunti:

1) che l'art. 593, primo comma c.p., raggruppava sotto la «denominazione di sentenze di condanna» tutte le statuizioni giudiziali che avessero come conseguenza l'adozione di strumenti privativi della libertà, per cui era ammissibile proporre appello senza alcun limite e secondo il disposto degli artt. 579 ed eventualmente 680 c.p.p.;

2) che, in ipotesi subordinata ed alternativa a quella prospettata sopra, si era in presenza di un disposto costituzionalmente illegittimo che entrava in totale collisione con gli artt. 3, 13, 24, secondo comma della Carta costituzionale, con conseguente ed immediata eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 593 c.p.p.

La Corte di appello di Cagliari, con ordinanza in data 15 gennaio 2007, dichiarava inammissibile l'appello proposto da M. D. ed ordinava trasmettersi gli atti al Tribunale di Cagliari per quanto di competenza in ordine alla misura di sicurezza.

La Corte di Appello nella sua sintetica motivazione esponeva:

a) che, per quanto riguardava il gravame relativo alla sussistenza della penale responsabilità dell'imputato in ordine ai capi *a*) e *b*) della rubrica, l'appello era inammissibile alla luce del disposto di cui all'art. 1, legge n. 46/2006 (che aveva modificato l'art. 593 c.p.p.), che consentiva all'imputato di proporre appello in linea generale solo contro la sentenza di condanna. L'art. 10 della citata legge n. 46/2006 prevedeva che detta normativa si applicasse anche ai procedimenti in corso;

b) che, viceversa, per quanto atteneva alle doglianze che concernevano la specie e la durata della misura di sicurezza, competente a giudicare l'Appello era il Tribunale di Sorveglianza al quale gli atti dovevano essere trasmessi ai sensi dell'art. 568, quinto comma c.p.p.

La Corte di appello di Cagliari nulla osservava ed argomentava sulla sollevata questione di costituzionalità dell'art. 593 c.p.p.

La difesa di M. D. proponeva ricorso per cassazione avverso la citata ordinanza del 15 gennaio 2007 deducendo violazione dell'art. 606 lett. *c*) c.p.p.

Il M. nei motivi del ricorso, riproponeva sostanzialmente, con ulteriori argomentazioni, gli assunti difensivi già sostenuti in sede di appello, ed ossia:

a) l'ammissibilità dell'appello;

b) in via subordinata ed alternativa, l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 593 c.p.p., come modificato dalla legge n. 46/2006, in relazione agli artt. 3, 13, 24, secondo comma della Carta costituzionale.

Il P.G. della Cassazione, con requisitoria scritta in data 24 aprile 2007, chiedeva che la Corte di cassazione dichiarasse rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 593, primo comma c.p.p., sollevata dalla difesa

D I R I T T O

La dedotta questione di costituzionalità dell'art. 593, primo comma, c.p.p. come modificato dall'art. 1, legge 20 febbraio 2006, n. 46, è rilevante e non manifestamente infondata nei termini di cui in motivazione.

[I]

È rilevante per le ragioni che seguono.

L'art. 593, primo comma, c.p.p., come modificato dall'art. 1, legge n. 46/2006, prevede in via generale che il pubblico ministero e l'imputato possono appellare contro le sentenze di condanna.

L'art. 10, citata legge n. 46/2006, prevede che la normativa in esame si applichi anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della medesima, come nella fattispecie *de qua*.

Non vi è dubbio pertanto che la nuova disciplina legislativa, di cui all'attuale 593 c.p.p., si applica alla sentenza del Tribunale di Cagliari in data 23 giugno 2006, con la quale M.D. è stato assolto dai reati ascrittigli perchè trattasi di persona non imputabile per vizio totale di mente. La sentenza di cui sopra — tenuto conto del dettato esplicito espresso nel primo comma dell'art. 593 c.p.p. — rientra certamente nel novero delle sentenze di assoluzione, per cui non è consentito sostenere ed affermare — diversamente da quanto argomentato dalla difesa del M. — che sostanzialmente, nell'ipotesi di assoluzione per vizio totale di mente (art. 88 c.p.), trattasi di sentenza di condanna.

Il peculiare contenuto della sentenza *ex artt.* 88 c.p., 530 c.p.p. — che, da un lato si fonda sull'accertamento della responsabilità dell'imputato in ordine ai fatti — reato contestatigli; dall'altro, consente anche l'applicazione di misure di sicurezza limitative della libertà personale — assume rilevanza giuridica ai fini della sollevata questione di costituzionalità della norma *de qua*, come si esporrà nel prosieguo, ma non è idoneo, sotto il profilo giuridico-processuale a mutare la natura e specie della sentenza in esame, si da trasformare la stessa da pronuncia di assoluzione in pronuncia di condanna.

Ancora, nella fattispecie non si applica la previsione legislativa di cui all'art. 593, secondo comma, c.p.p., che consente di appellare le sentenze di proscioglimento nell'ipotesi di cui all'art. 603, secondo comma, c.p. se la nuova prova è decisiva.

Nei motivi di appello, invero, la difesa del M. non ha chiesto la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale per assumere prove sopravvenute o scoperte dopo il giudizio di 1° grado. La difesa, invece, con articolate argomentazioni, in via principale assumeva che il quadro probatorio acquisito al processo e posto a base dell'accusa, come recepito nella sentenza di 1° grado, non era idoneo a suffragare una affermazione di responsabilità del M., in ordine ai fatti ed ai reati di cui ai capi *a)* e *b)* della rubrica.

Parimenti non soccorre — ai fini della non rilevanza della sollevata questione di costituzionalità — la norma di cui all'art. 680, secondo comma, c.p.p., la quale prevede che il tribunale di sorveglianza — fuori dei casi previsti dall'art. 579, primo comma, c.p.p. — giudica anche sulle impugnazioni di condanna o di proscioglimento, concernenti le disposizioni che riguardano le misure di sicurezza.

Detta norma, invero, si applica unicamente nell'ipotesi in cui viene proposta impugnazione contro le sole disposizioni delle sentenze che riguardano le misure di sicurezza, come si ricava in modo certo dall'esame degli artt. 579, primo e secondo comma, 680, secondo comma c.p.p. [Giurisprudenza consolidata: Cass., sez. I, sent. n. 6371 del 17 febbraio 2006, r.v. 233443; Cass., sez. VI, sent. n. 26096 del 9 giugno 2004, r.v. 229645; Cass., sez. I, sent. n. 3450 del 5 aprile 1996, r.v. 204334; Cass., sez. I, Sent. n. 4492 del 21 dicembre 1993, r.v. 195907].

Nella fattispecie, invece, la difesa del M. con i motivi di appello, ha esplicitamente impugnato anche il capo della sentenza di primo grado, attinente alla statuizione di proscioglimento, *ex art.* 88 c.p., in relazione ai reati di cui ai capi *a)*, *b)* della rubrica.

[II]

La questione di costituzionalità, sollevata dalla difesa e dal P.G. della cassazione nella requisitoria scritta del 24 aprile 2007, non è manifestamente infondata.

In primo luogo si osserva che la sentenza di assoluzione ai sensi degli artt. 530 c.p.p. e 88 c.p., si fonda sull'accertamento della responsabilità, soggettiva ed oggettiva, dell'imputato in ordine ai fatti ed ai reati contestatigli.

L'imputato viene assolto unicamente perchè riconosciuto non punibile perchè affetto da vizio totale di mente al momento della commissione dei fatti.

Ancora, la citata sentenza di assoluzione, *ex art.* 88 c.p., consente l'applicazione delle misure di sicurezza, tra cui il ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario, come nella specie. Trattasi di misura invasiva e limitativa della libertà personale dell'imputato.

Questi, pertanto, è portatore di un interesse giuridico rilevante e protetto, *ex art.* 24, secondo comma, Corte costituzionale, affinché gli sia consentito di proporre appello con doglianze di merito avverso la pronuncia di assoluzione, fondata però sull'accertamento della responsabilità dell'imputato medesimo.

La preclusione dell'appello da parte dell'imputato, nell'ipotesi in esame, costituisce una evidente menomazione del diritto di difesa — con conseguente contrasto con l'art. 24, secondo comma della Costituzione — non compensata dall'ampliamento dei motivi del ricorso per cassazione operata dall'art. 8, legge n. 46/2006, poiché tale rimedio non coinvolge comunque la pienezza del riesame del merito, consentito dall'appello (vedi sul punto sent. Corte costituzionale n. 320 del 20 luglio 2007, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, legge 20 febbraio 2006, n. 46, in relazione all'art. 443, primo comma, c.p.p. nella parte in cui escludeva che il P.M. potesse appellare contro le sentenze di proscioglimento emesse a seguito di rito abbreviato).

Ancora, la preclusione dell'appello da parte dell'imputato, nell'ipotesi di assoluzione ai sensi dell'art. 88 c.p., determina una evidente e radicale asimmetria dei poteri fra imputato e parte pubblica, posto che — a seguito delle pronunce di illegittimità costituzionale dell'art. 1 e 2, legge n. 46/2006, di cui alle sentenze della Corte costituzionale n. 26 e 320 del 2007 — è consentito al p.m., diversamente da quanto previsto tuttora per l'imputato, di proporre appello in via generale contro le sentenze di proscioglimento, pronunciate sia nel giudizio ordinario, sia a seguito di rito abbreviato.

Va, peraltro, aggiunto che sussiste anche una intrinseca incoerenza della disciplina dell'impugnazione dell'imputato. Questi, invero — a seguito della modifica normativa *de qua* — resta privo del potere di appellare le sentenze di proscioglimento *ex art. 88 c.p.*; mentre mantiene il potere di appellare, fra le altre, anche le sentenze di condanna alla sola pena della multa; pronunce che certamente determinano effetti giuridici meno pregiudizievoli rispetto alla sentenza di proscioglimento *ex art. 88 c.p.* (vedi sul profilo *de quo* citata sent. n. 26, n. 320/07 Corte costituzionale).

In conclusione ed alla luce delle considerazioni finora svolte, resta il ragionevole dubbio che la disciplina di cui all'art. 593, primo comma, c.p.p. come modificato dall'art. 1, legge n. 46/2006 — nella parte in cui preclude l'appello dell'imputato avverso la sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 88 c.p. — costituisca, violazione sia del diritto di difesa, sia del principio di parità delle parti, non sorretta da adeguata *ratio* giustificativa, ponendosi così (la norma censurata) in contrasto con gli artt. 24, secondo comma, 111, secondo comma, Costituzione.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 24, secondo comma e 111, secondo comma Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 593, primo comma c.p.p. come modificato dall'art. 1 legge n. 46/2006, nella parte in cui esclude che l'imputato possa appellare contro le sentenze di proscioglimento ex art. 88 c.p. (vizio totale di mente).

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

Dispone, ai sensi dell'art. 23, quarto comma, legge 11 marzo 2005, n. 87, che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente D.M. ed al P.G. della Cassazione, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri; sia comunicata, altresì ai Presidenti delle due camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, il 2 ottobre 2007.

Il Presidente: GASSI

L'estensore: GENTILE

N. 69

Ordinanza del 29 dicembre 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione Lecce sul ricorso proposto da Gianfreda Aurelio contro Ministero dell'interno ed altri

Elezioni - Consigliere comunale - Decadenza dall'ufficio per mancata rimozione della causa di incompatibilità derivante dalla pendenza di lite innanzi al giudice civile od amministrativo tra l'interessato ed il comune - Devoluzione della tutela giurisdizionale avverso la delibera di decadenza al tribunale ordinario anziché al T.A.R. - Irragionevolezza e contrasto con i tradizionali criteri di ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo - Violazione dei principi di pari dignità della funzione giurisdizionale amministrativa e giudiziaria e di concentrazione ed effettività della tutela giurisdizionale.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 69, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 103, 111 e 113.

Elezioni - Consigliere comunale - Decadenza dall'ufficio per mancata rimozione della causa di incompatibilità derivante dalla pendenza di lite innanzi al giudice civile od amministrativo tra l'interessato ed il comune - Violazione del principio di uguaglianza per la sproporzione tra il fine ed il mezzo - Incidenza sul diritto di difesa - Violazione del diritto all'elettorato passivo.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 63, comma 1, n. 4.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 51.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella pubblica udienza del 27 giugno 2007;

Visto il ricorso n. 806/2007 proposto da Gianfreda Aurelio, rappresentato e difeso da Quinto Pietro, con domicilio eletto in Lecce, via Garibaldi, 43, presso Quinto Pietro;

Contro Ministero dell'interno - Roma, Comune di Poggiardo, rappresentato e difeso da Carluccio Salvatore, Circolone Giovanni, Elia Cosimo, con domicilio eletto in Lecce, viale Leopardi, 15 presso Palma Antonio e nei confronti di Bolognino Alfio, non costituito; per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, della deliberazione n. 18 del 22 maggio 2007 con la quale il Consiglio comunale della Città di Poggiardo ha ritenuto, in via definitiva, sussistenti in capo al ricorrente le condizioni di incompatibilità per lite pendente ai sensi dell'art. 63 del T.U.E.L. e lo ha invitato a rimuoverle nel termine di gg. 10 dalla notifica con l'avviso che in difetto provvederà a dichiararlo decaduto; nonchè di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale e specificatamente della delibera del Consiglio comunale di Poggiardo n. 13 del 24 aprile 2007; nonchè, per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, dell'avviso di convocazione del Consiglio comunale a firma del Presidente del C.C. datato 7 giugno 2007; nonchè, per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, delle deliberazioni nn. 25 e 26 dell'11 giugno 2007 con le quali il Consiglio comunale della Città di Poggiardo ha, rispettivamente, dichiarato la decadenza del ricorrente dalla carica di consigliere comunale e proceduto alla surroga con il sig. Bolognino Alfio;

Visti gli atti e i documenti depositati con il ricorso;

Visti i motivi aggiunti depositati l'8, 12 e 13 giugno 2007;

Vista la domanda di sospensione della esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dal ricorrente;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Poggiardo;

Udito il relatore ref. Massimiliano Balloriani e uditi altresì per le parti l'avv. Quinto, l'avv. Carluccio e l'avv. Circolone, per sé e in sostituzione dell'avv. Elia.

F A T T O E D I R I T T O

Il ricorrente è consigliere del Comune di Poggiardo.

Con sentenza del Tribunale di Lecce, n. 711 del 2004, divenuta definitiva il 1° marzo 2005, è stato assolto dalla imputazione per i reati di cui agli articoli 319, 319-bis e 321 del codice penale, per non aver commesso il fatto.

A seguito dell'assoluzione in sede penale, con citazione del 15 febbraio 2007, Gianfreda Aurelio, dopo aver ricevuto il diniego del Comune di Poggiardo in ordine al rimborso delle spese legali sostenute in quella sede processuale, lo ha convenuto dinnanzi al giudice civile per ottenere un provvedimento giurisdizionale di condanna al pagamento di tali spese.

Il Comune di Poggiardo con deliberazione del c.c. n. 13 del 24 aprile 2007 ha quindi contestato al ricorrente il verificarsi delle condizioni di incompatibilità per lite pendente, ai sensi degli articoli 63 e 68, comma 2 del d.lgs. n. 267 del 2000, assegnandogli il termine di dieci giorni per produrre osservazioni, secondo il procedimento delineato dall'art. 69 del medesimo d.lgs.

Con successiva delibera n. 18 del 22 maggio 2007, il c.c. di Poggiardo ha rinvenuto in via definitiva, nella situazione del consigliere comunale Gianfreda Aurelio, la condizione di incompatibilità per lite pendente ed lo ha pertanto invitato ad eliminarla entro dieci giorni, pena la decadenza.

Con il ricorso introduttivo il ricorrente ha chiesto l'annullamento delle delibere n. 13 e n. 18 del 2007, rilevando che:

i fatti relativi alla sentenza penale di assoluzione sarebbero connessi all'esercizio del mandato e pertanto esclusi espressamente, dall'ultimo comma dell'art. 63, d.lgs. n. 267 del 2000, dall'ambito di rilevanza dell'incompatibilità per lite pendente;

il Consiglio comunale non avrebbe tenuto in alcun conto le osservazioni presentate dall'interessato né la giurisprudenza della Cassazione che, in ipotesi simili, tenderebbe ad escludere l'esistenza di una causa di incompatibilità.

Con successivi motivi aggiunti, depositati l'8 giugno 2007, il ricorrente, chiedendo una tutela cautelare anche monocratica, ha impugnato poi l'avviso di convocazione straordinaria ed urgente del Consiglio comunale di Poggiardo, avente all'ordine del giorno la dichiarazione della sua decadenza dalla carica di consigliere comunale; chiedendo la sospensione di tale avviso di convocazione e così dell'ulteriore prosecuzione dell'attività amministrativa funzionale alla sua decadenza, deducendo a tal fine i medesimi motivi esposti nel ricorso introduttivo.

Nella stessa data dell'8 giugno 2007, il decreto monocratico è stato respinto, non ravvisandosi la natura provvedimento dell'atto di convocazione del consiglio comunale, né l'esistenza, allo stato, di un pregiudizio di estrema gravità ed urgenza.

L'11 giugno 2007, si è costituito in giudizio il Comune di Poggiardo, deducendo il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore del giudice ordinario, ai sensi degli articoli 69 e 70 del d.lgs. n. 267 del 2000; difetto di giurisdizione che secondo un consolidato indirizzo delle sezioni unite della Corte di cassazione permane anche nel caso in cui il giudizio venga introdotto mediante l'impugnazione del provvedimento amministrativo di decadenza, perché anche in tali ipotesi la decisione verte non sull'annullamento dell'atto amministrativo, bensì sul diritto soggettivo perfetto inerente al diritto all'elettorato attivo o passivo (Cass., sez. un., 4 maggio 2004, n. 8469; 24 marzo 1993, n. 3518).

Secondo il comune resistente, poi, al giudice amministrativo sarebbe ontologicamente precluso un esame del rapporto controverso, necessario per valutare se la lite pendente sia o meno attinente a fatti connessi con l'esercizio del mandato; senza contare poi che, nel merito, sempre ad avviso del Comune di Poggiardo, tale nesso non sussisterebbe affatto, atteso che il recupero delle spese legali riguarderebbe la soddisfazione di un interesse economico squisitamente personale ed individuale.

Con le deliberazioni del 25 e 26 giugno 2007, il Consiglio comunale di Poggiardo ha, rispettivamente, dichiarato la decadenza del ricorrente dalla carica di consigliere comunale ed ha proceduto alla surroga in favore di Bolognino Alfio.

Con motivi aggiunti depositati il 13 giugno 2007, sono state impuginate anche queste ulteriori delibere ed è stata riprodotta istanza cautelare e di decreto cautelare monocratico.

Alla camera di consiglio del 13 giugno 2007, il ricorrente ha rinunciato all'istanza di decreto monocratico ed ha chiesto di riunire la trattazione dell'istanza cautelare insieme a quella di merito, fissata, su accordo delle parti, all'udienza pubblica del 27 giugno 2007.

In tale udienza, la causa è passata in decisione ed il tribunale ha ritenuto di dover sollevare questione di legittimità costituzionale, per le ragioni che si vengono ad esporre nella presente ordinanza, e, nelle more della decisione della Corte costituzionale, ha ritenuto, con separata ordinanza collegiale, resa nella stessa data del 27 giugno 2007, di accordare la tutela cautelare, chiesta dal ricorrente ed abbinata al merito per ragioni di trattazione.

1) *Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.*

1.1.) *Con riferimento all'art. 69 del d.lgs. n. 267 del 2000.*

La questione preliminare che il Collegio si trova a dover superare per poter decidere sulla presente controversia è quella della giurisdizione del giudice ordinario.

Secondo l'art. 69 del d.lgs. n. 267 del 2000 (dopo che l'art. 274 del medesimo d.lgs. ha abrogato l'art. 9-bis della legge n. 570 del 1960 che recava disposizione analoga in tema di riparto di giurisdizione), contro la delibera che — dopo aver ritenuto definitivamente sussistente la causa di ineleggibilità o di incompatibilità ed aver invitato l'amministratore a rimuoverla o ad esprimere, se del caso, la opzione per la carica che intende conservare — dichiara decaduto l'amministratore, è ammesso ricorso giurisdizionale al tribunale ordinario competente per territorio.

Appare allora evidente che la questione di legittimità costituzionale di tale previsione normativa, che attribuisce al giudice ordinario la giurisdizione sul procedimento di decadenza per incompatibilità, assume diretta rilevanza nel caso in esame, atteso che solo l'accoglimento di tale questione e la conseguente attribuzione al giudice amministrativo di queste controversie, consentirebbe al Collegio di decidere sul presente ricorso.

1.2) *Con riferimento all'art. 63 del d.lgs. n. 267 del 2000.*

Nel caso di accoglimento della questione sulla giurisdizione, questo tribunale si troverebbe poi a dover applicare una disposizione della cui legittimità costituzionale dubita fortemente.

Ed ai fini del presente giudizio ciò assume diretto rilievo.

Se la Corte costituzionale ritenesse costituzionalmente illegittimo l'art. 63 citato — nella parte in cui prevede, tra le cause di incompatibilità per i consiglieri comunali, quella per lite pendente, nei limiti che qui rilevano — allora l'esito del giudizio ne resterebbe sicuramente influenzato non potendo il ricorrente che ottenere una decisione sicuramente conforme al proprio interesse.

Difatti la lite pendente che egli ha con il Comune di Poggiano non avrebbe alcun rilievo come causa di incompatibilità, ai sensi e per gli effetti del successivo art. 68, comma 2 del d.lgs. n. 267 del 2000.

2) *Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 69 del d.lgs. n. 267/2000.*

Commentando il riparto di giurisdizione in materia di elettorato passivo, delineato ancora oggi, dagli artt. 82 e seguenti della legge n. 570 del 1960, secondo la dicotomia questioni di eleggibilità e questioni di regolarità, parte della dottrina (*cf.*, ad es., Mignone) non ha mancato di rilevare come il suddetto criterio sia non conforme a quello costituzionale che invece fonda il riparto sulla dicotomia diritti soggettivi ed interessi legittimi.

Ciò è soprattutto evidente in casi come quello in esame, e cioè nell'ipotesi espressamente contemplata dall'art. 69 del d.lgs. n. 267 del 2000, in cui v'è un atto soggettivamente ed oggettivamente amministrativo da impugnare, adottato a seguito di un procedimento amministrativo.

A fronte di ciò, la Cassazione, per giustificare la legittimità costituzionale del riparto di giurisdizione così delineato, tende a distinguere, forse in modo un pò troppo artificioso, nell'ambito delle questioni pur sempre afferenti l'elettorato passivo, tra interesse legittimo alla regolarità delle operazioni elettorali e diritto soggettivo alla eleggibilità e compatibilità (*cf.* Cassazione civile, sez. un., 27 aprile 1981, n. 2517).

Se si guarda al passato, tuttavia, si trova anche nella giurisprudenza della Cassazione la consapevolezza della difficoltà ed apoditticità di una simile distinzione, consapevolezza implicita in alcune decisioni in cui ha giustificato il riparto solo sul dato formale della volontà legislativa, a prescindere dalla verifica della natura della posizione giuridica tutelata (*cf.* Cassazione, sentenza n. 3900 del 1976).

In altre decisioni, addirittura, la Corte di cassazione ha qualificato anche il contenzioso sulla regolarità delle operazioni, come afferente pur sempre a posizioni di diritto soggettivo e quindi come ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (*cf.* Cassazione, sentenza n. 1189 del 1968).

L'esistenza di un atto impugnabile e di un procedimento amministrativo tipico, come si diceva, tuttavia, rendono ardua la giustificazione concettuale della giurisdizione ordinaria.

La Corte di cassazione, a tal fine, afferma che le controversie in tema di eleggibilità alla carica di consigliere comunale, come quelle in tema di decadenza dalla medesima, investono il diritto politico di elettorato passivo, espressamente riconosciuto dall'art. 51 della Costituzione, la cui consistenza non si modifica, in quanto manca qualsiasi norma che, conferendo alla pubblica amministrazione poteri discrezionali al riguardo, valga ad affievolirlo ad interesse legittimo.

E proprio sulla base di tali considerazioni, ad avviso della Corte di cassazione, la devoluzione di simili controversie al giudice ordinario, manifestamente non sarebbe in contrasto con il principio costituzionale della tutela degli interessi legittimi dinanzi al giudice amministrativo (di cui all'art. 103 della Costituzione) (*Cfr.* Cassazione civile, sez. un., 11 novembre 1982, n. 593; 4 maggio 2004, n. 8469).

Oltre alla evidenziata artificiosità della distinzione — nell'ambito del medesimo procedimento elettorale, che coinvolge il medesimo interesse tutelato all'elettorato passivo — tra interesse legittimo e diritto soggettivo politico perfetto, ad avviso del Collegio, rievocare la categoria atipica dei diritti pubblici soggettivi, nella *sub specie* dei c.d. diritti funzionali o politici, vuol dire far continuare a vivere una categoria ormai superata e non più attuale, atteso che essa ha fondamento ontologico in sistemi monistici, di giurisdizione unica, come si desume anche dal disposto di cui all'art. 2 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 all. E, che aveva devoluto alla giurisdizione ordinaria «tutte le cause per contravvenzioni e tutte le cause nelle quali si faccia questione d'un diritto civile o politico, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione, e ancorché siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa».

Tale categoria è stata mantenuta in vita dalla giurisprudenza della Cassazione, anche nell'attuale sistema dualistico, teorizzando l'esistenza di diritti assolutamente incompressibili, indegradabili, anche a fronte del potere pubblico autoritativo.

Si tratta, però, di una teoria che può dirsi ormai superata, e con essa quella della c.d. doppia tutela (di annullamento davanti al giudice amministrativo e poi di risarcimento davanti al giudice ordinario), dalle seguenti considerazioni:

l'interesse legittimo, anche se oppositivo, ha consistenza autonoma: non «nasce» dalla degradazione, dalle ceneri del diritto soggettivo; e ciò sia per la necessità logica secondo cui la situazione giuridica tutelata deve preesistere e resistere alla sua lesione (quindi non nasce né scompare con essa) sia perché la stessa Corte costituzionale ha qualificato la tutela risarcitoria del danno da attività provvedimento autoritativa come una tutela ulteriore dell'interesse legittimo e non del diritto soggettivo (Corte costituzionale, sentenza n. 204 del 2004);

il giudice amministrativo è idoneo, da solo (cioè senza la necessità di imporre al privato di adire prima il G.A. e poi il G.O.), ad offrire piena tutela anche agli interessi costituzionalmente garantiti, coinvolti nell'esercizio della funzione amministrativa (Corte costituzionale, sentenza n. 140 del 2007);

non osta all'attribuzione della giurisdizione al giudice amministrativo la natura «fondamentale» dei diritti soggettivi coinvolti, non essendovi alcun principio o norma nel nostro ordinamento che riservi esclusivamente al giudice ordinario — escludendone il giudice amministrativo — la tutela dei diritti costituzionalmente protetti. Peraltro, l'orientamento — espresso dalle sezioni unite della Corte di cassazione — circa la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario in presenza di alcuni diritti assolutamente prioritari risulta valido solo in ipotesi in cui vengono in considerazione meri comportamenti della pubblica amministrazione, non, invece, ove si tratta di specifici provvedimenti o procedimenti «tipizzati» normativamente (Corte costituzionale, sentenza n. 140 del 2007);

al giudice naturale della legittimità dell'esercizio della funzione pubblica occorre affidare poteri idonei ad assicurare piena tutela, anche risarcitoria, per il danno sofferto anche in violazione di interessi fondamentali in dipendenza dell'illegittimo esercizio del potere pubblico da parte della pubblica amministrazione (Corte costituzionale, sentenza n. 140 del 2007).

Non appare poi pienamente condivisibile, anche sotto altro profilo, ad avviso del Collegio, la soluzione ermeneutica della suprema Corte di cassazione, secondo la quale — mancando una norma che, conferendo alla pubblica amministrazione poteri discrezionali in ordine all'accertamento della decadenza, valga ad affievolire il diritto soggettivo ad interesse legittimo — la devoluzione delle controversie in materia al giudice ordinario manifestamente non si pone in contrasto con il principio costituzionale della tutela degli interessi legittimi dinanzi al giudice amministrativo *ex art. 103 Costituzione* (*cf.* anche Cassazione civile, sez. un., 16 ottobre 1985, n. 5074).

Oltre alla riferita inattualità della teorica dell'affievolimento del diritto soggettivo ad interesse legittimo, non appare neanche più conforme al sistema escludere dal novero dei provvedimenti amministrativi autoritativi quelli che sono manifestazione di potere non discrezionale ma vincolato.

A confutare tale assunto può essere sufficiente fare riferimento alla pressoché totale giurisprudenza amministrativa, in cui era pur presente tale distinzione.

Questa giurisprudenza oggi, prendendo atto del chiaro disposto dell'art. 21-*octies* della legge n. 241 del 1990, afferma pacificamente che non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato; con ciò postulando evidentemente l'esistenza della giurisdizione amministrativa anche sugli atti amministrativi vincolati (come del resto si desume pure dalla sentenza n. 204 del 2004 della Consulta) (*cf.* Consiglio di Stato, sentenza n. 1307 del 2007).

Del resto, proprio il necessario rispetto delle norme sul procedimento amministrativo o sulla forma degli atti rappresenta l'essenza minima del provvedimento amministrativo adottato secondo le norme di azione di cui alla legge

n. 241 del 1990 (Sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 1990), ed al contempo ciò rappresenta anche il nucleo minimo di affinità tra gli atti amministrativi vincolati e quelli discrezionali.

Anche un atto amministrativo vincolato, nella specie la delibera di decadenza di cui all'art. 69 del d.lgs. n. 267 del 2000, deve rispettare le norme sul procedimento (si pensi alla competenza degli organi, al procedimento di convocazione e di voto, alla correttezza e completezza dell'istruttoria, ecc...) e sulla forma degli atti amministrativi.

E le norme di azione, come noto, sono il parametro naturale del giudice amministrativo.

Si consideri, ad esempio, le questioni relative all'inerzia della pubblica amministrazione nell'esercizio del potere.

Qui la giurisprudenza, premesso che il giudizio sul silenzio non vale ad estendere la giurisdizione a nuove materie (Consiglio di Stato, sentenza n. 6003 del 2006), afferma comunemente che il giudice amministrativo può decidere sulla fondatezza dell'istanza (come ora gli consente espressamente l'art. 2 della legge n. 241 del 1990), solo ove si tratti di attività amministrativa non discrezionale (cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 1332 del 2006), con ciò confermando evidentemente la propria giurisdizione anche in materia di atti vincolati.

Tutto ciò premesso, dovrebbe essere emerso che nell'ambito della funzione amministrativa in materia elettorale, che include anche l'eventualità della deliberazione di decadenza adottata secondo il procedimento delineato dall'art. 69 del d.lgs. n. 267 del 2000, non vi sono ragioni dogmatiche che giustificano una distinzione tra diritto soggettivo perfetto all'elettorato passivo ed interesse legittimo alla regolarità delle operazioni elettorali.

Anzi, proprio la natura soggettiva dell'ente deliberante, la tipicità e procedimentalizzazione degli atti adottati, la loro autoritatività ed unilateralità, inducono a ritenere che si tratta dell'esercizio, procedimentalizzato, di una funzione amministrativa, a fronte della quale esistono posizioni giuridiche di interesse legittimo, le quali, come di recente evidenziato dalla Consulta (sentenza n. 140 del 2007), sono idonee ad apprestare tutela anche a beni interessi di rango costituzionale, qual è appunto il diritto all'elettorato passivo (ex art. 51 della Costituzione).

Ciò premesso, occorre valutare se, in presenza di interessi legittimi o, comunque, in presenza dell'esercizio di una funzione amministrativa unitaria, è costituzionale sdoppiare la tutela, imponendo, tra l'altro, e per quanto di interesse in questa sede, di ricorrere al giudice ordinario avverso la delibera di decadenza di cui all'art. 69 del d.lgs. n. 267 del 2000.

L'art. 113 della Costituzione non riserva in via esclusiva al giudice amministrativo il giudizio avverso gli atti della pubblica amministrazione.

Secondo il comma 3, difatti, la legge potrebbe attribuire anche al giudice ordinario il giudizio impugnatorio avverso atti amministrativi.

Il medesimo art. 103 della Costituzione, al comma 1, però, riserva solo al giudice amministrativo la tutela degli interessi legittimi.

A ben vedere, inoltre, la Carta costituzionale non detta una definizione di interessi legittimi e diritti soggettivi ma, dopo averli posti sullo stesso piano all'art. 24, rimette anche qui alla legge la loro definizione e determinazione.

Sia sotto il profilo del *petitum* (art. 113) che sotto quello della causa petendi (art. 24), quindi, il rinvio alla legge ordinaria rende il sistema elastico e libero di tendere — come sembra ormai avvenire sempre più velocemente, in risposta alle moderne esigenze — verso l'unificazione e l'omogeneizzazione delle tutele, nonostante l'opzione formale della pluralità delle giurisdizioni.

Ciò premesso, occorre altresì rilevare che — dato che, a mente dell'art. 113, terzo comma, spetta alla legge la determinazione di quali organi giurisdizionali possono annullare gli atti della pubblica amministrazione, e che l'art. 103, comma 1 riserva solo al giudice amministrativo la tutela degli interessi legittimi — la legge, quando impone, a fronte di un atto della pubblica amministrazione, che la tutela debba essere affidata al giudice ordinario, implicitamente qualifica le posizioni giuridiche come diritti soggettivi (non potendo, per il menzionato art. 103, il giudice ordinario conoscere degli interessi legittimi).

Ciò avviene, in via generale e salvo le varie eccezioni, ad esempio, in materia di sanzioni amministrative, in virtù di quanto dispone l'art. 22 della legge n. 689 del 1981.

Ora, se è vero che la Costituzione ha lasciato al legislatore la delimitazione e determinazione delle posizioni giuridiche di interesse legittimo e diritto soggettivo, è vero altresì che lo stesso legislatore ricava dalla Carta fondamentale anche precise direttive che lo devono guidare, tra le quali:

il principio di ragionevolezza che impone di tenere conto che il giudice amministrativo esiste in quanto giudice naturale della legittimità dell'esercizio della funzione pubblica (articoli 3 e 103 della Costituzione; Corte costituzionale, sentenze n. 204 del 2004; n. 191 del 2006; n. 140 del 2007);

il principio di pari dignità della funzione giurisdizionale amministrativa ed ordinaria (artt. 24 e 101 della Costituzione, Corte costituzionale, sentenza n. 204 del 2004 e sentenza n. 140 del 2007);

il principio di concentrazione ed effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 111 della Costituzione; Corte costituzionale, sentenze n. 77 del 2007 e n. 140 del 2007).

Proprio sulla base di tali principi, ad avviso del Collegio, può allora cogliersi la non manifesta infondatezza della questione di legittimità dell'art. 69 del d.lgs. n. 267 del 2000, laddove attribuisce alla giurisdizione del giudice ordinario la cognizione dell'impugnazione della delibera di decadenza per incompatibilità del consigliere eletto.

Atteso che, come si è cercato di evidenziare, la funzione amministrativa elettorale — sia per quanto riguarda le attività di accertamento dei voti, dell'ammissibilità delle liste e di proclamazione degli eletti sia per quanto riguarda quelle relative all'accertamento delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità ed alle statuizioni di decadenza — ha natura ontologicamente unitaria; occorre allora rilevare che, se il giudice amministrativo è il giudice naturale della funzione pubblica amministrativa, vi devono essere delle ragioni per sottrarre a quest'ultimo la giurisdizione su alcuni segmenti di tale funzione procedimentalizzata.

E se tali ragioni non si trovano (e non possono ovviamente risiedere solo nel carattere storico e sostanzialmente traluzio, o traslatizio, della normativa in materia di riparto di giurisdizione sul contenzioso elettorale, così come a noi pervenuta dal sistema preunitario), allora, per quanto fin ora si è cercato di esporre, la legge di riparto appare in possibile contrasto con la Costituzione, e non solo con riferimento alla violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3.

Proprio il carattere unitario della funzione amministrativa che incide sulle elezioni locali, difatti, rende evidente come affidare parte della giurisdizione sul contenzioso elettorale al giudice ordinario, determini la violazione dei principi che impongono la necessità di assicurare concentrazione ed effettività alla tutela giurisdizionale del bene-interesse all'elettorato passivo, in tale funzione resta unitariamente coinvolto (artt. 24 e 111 della Costituzione; Corte costituzionale, sentenze n. 77 del 2007 e n. 140 del 2007).

D'altro canto, poi, il principio di pari dignità della funzione giurisdizionale amministrativa ed ordinaria (artt. 24 e 101 della Costituzione; Corte costituzionale, sentenza n. 204 del 2004 e sentenza n. 140 del 2007) appare violato qualora si ritenga dai giustificare la devoluzione delle controversie di cui all'art. 69 del d.lgs. n. 267 del 2000 al giudice ordinario, con una presunta inidoneità del giudice amministrativo ad apprestare adeguata tutela ai beni interessi tutelati dall'art. 51 della Costituzione.

Giova poi rilevare, sebbene subordinatamente, che se anche non si condividesse la qualificazione dell'interesse oppositivo alla deliberazione di decadenza per incompatibilità — avente, tra l'altro, natura omogenea all'interesse alla legittima e corretta proclamazione degli eletti — come interesse legittimo a tutela del bene-interesse all'elettorato passivo di cui all'art. 51 della Costituzione; i principi surriferiti dovrebbero comunque imporre degli obblighi al Legislatore.

E ciò, per le seguenti considerazioni;

L'art. 103 della Costituzione dispone che il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativi hanno, in particolari materie indicate dalla legge, anche la giurisdizione per la tutela dei diritti soggettivi.

Una volta che si è riconosciuta la natura particolare di alcune materie, riconoscibili come tali per il prevalente intreccio e interferenza di posizioni giuridiche di diritto soggettivo ed interesse legittimo (Corte costituzionale, sentenza n. 204 del 2004), il Legislatore dovrebbe essere obbligato a devolvere la loro cognizione al giudice amministrativo, in attuazione sia dell'art. 103, comma 1 (che altrimenti potrebbe essere del tutto svuotato del suo contenuto) sia, soprattutto, del principio di effettività e concentrazione della tutela (articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, sentenze n. 77 e n. 140 del 2007 della Corte costituzionale).

Da un lato, la Consulta ha evidenziato che la presenza di una pluralità di giurisdizioni (retaggio storico del nostro passato) non può essere di ostacolo all'effettività della tutela, dall'altro questa effettività, in ipotesi di stretta connessione tra diritti ed interessi (nei quali, in definitiva, si esprime, con forme diverse, un identico valore sostanziale coinvolto nella medesima funzione amministrativa), si può, e si deve, perseguire proprio attraverso l'attribuzione all'unico giudice della cognizione di ambedue le posizioni giuridiche soggettive.

Questo giudice non può che essere quello amministrativo, proprio in virtù dell'art. 103, primo comma della Costituzione, che esprime una preferenza espressa per la concentrazione, di cui il Legislatore dovrebbe tenere conto.

3) *Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 63 del d.lgs. n. 267/2000.*

In virtù dell'art. 63 del d.lgs. n. 267 del 2000, non può ricoprire la carica di (...) consigliere comunale (...): 4) colui che ha lite pendente, in quanto parte di un procedimento civile od amministrativo (...) con il comune (...). L'ipotesi (...) non si applica agli amministratori per fatto connesso con l'esercizio del mandato.

Nel sollevare la questione di costituzionalità di tale norma, il Collegio, anche per evitare di riproporre aspetti già affrontati dalla copiosa giurisprudenza costituzionale in materia, ritiene di doversi far carico di una breve esposizione di alcuni principi fondamentali espressi in questioni analoghe già affrontate dalla Consulta.

Come noto, la Corte costituzionale, si è già occupata più volte della questione di costituzionalità delle norme che già in passato prevedevano la incompatibilità per lite pendente.

Con la risalente sentenza n. 42 del 1961, in particolare, la Corte ha già esaminato l'eventuale contrasto dell'art. 15 del T.U. 16 maggio 1960, n. 570, che prevedeva i casi di ineleggibilità alla carica di consigliere comunale, con riguardo all'ipotesi di lite pendente (n. 6) e di morosità (n. 9), con gli artt. 3, 24, 51 e 113 della Costituzione.

La Corte ha rilevato che i casi di ineleggibilità indicati nell'art. 15 del T.U. del 1960 (che trovano riscontro nella legislazione precedente a partire dalla legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865, n. 2248, all. A, art. 25, con le modificazioni successivamente apportate), non apparivano in contrasto con detti articoli della Costituzione.

Ad avviso della Corte, l'esclusione dall'elettorato passivo delle categorie anzidette risponde ad imprescindibili esigenze di interesse generale, necessariamente inerenti alle consultazioni elettorali e particolarmente a quelle locali; esigenze che richiedono, da un lato, che l'espressione del voto rappresenti la libera e genuina manifestazione di volontà dell'elettorato, donde l'ineleggibilità delle persone e dei funzionari (nn. 1, 2 e 10 dell'art. 15 citato) che possono esercitare pressioni sugli elettori stessi, ed impongono, dall'altro, che, all'attività degli organi elettivi, non partecipino soggetti che, per i rapporti di dipendenza diretta o indiretta dal comune (nn. 3 e 4 dell'art. 15) o di affari col comune medesimo (n. 7) o per posizioni personali di conflitto con l'amministrazione (nn. 5, 6, 8 e 9), non danno garanzia di obiettività e di disinteresse nell'esercizio delle funzioni alle quali aspirano.

Con riguardo alle lite pendente, si è ritenuto che questa ipotesi di incompatibilità risponderebbe ad esigenze di particolare rilievo proprio per quanto riguarda le amministrazioni degli enti autarchici territoriali, dato il carattere localizzato dell'attività amministrativa e normativa ad essi attribuita.

Questa incompatibilità metterebbe in rilievo il conflitto tra l'interesse personale del candidato e l'interesse pubblico che la legge ha inteso salvaguardare.

Il che sarebbe confermato anche dalla disposizione che ancora oggi esclude l'applicabilità della ricordata disposizione per fatti connessi con l'esercizio del mandato già affidato all'amministratore (che, tra l'altro, nella vecchia formulazione dell'ultimo comma dell'art. 15 del T.U. n. 570 del 1960 — che riproduceva una disposizione aggiunta all'art. 6 della legge 23 marzo 1956, n. 136 — postulava in tal caso comunque la sospensione dell'amministratore dalla carica di sindaco o di assessore, fino all'esito del giudizio, se l'esercizio della carica comportava evidente pericolo di pregiudizio per l'ente).

Né, sempre secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 42 del 1961), si potrebbe ritenere che l'esclusione dall'elettorato passivo per lite pendente, e in generale, per posizione di contrasto con gli interessi del comune, costituiscono cautele del tutto superflue, date le disposizioni, tuttora in vigore, che impongono ai componenti del consiglio comunale o della giunta di astenersi dal partecipare a deliberazioni riguardanti interessi propri o dei loro congiunti ed affini fino al quarto grado (oggi *cf.* l'art. 78 del d.lgs. n. 267 del 2000).

L'astensione dalle deliberazioni non soddisferebbe compiutamente l'esigenza cui si ispira la legge, la quale considera non rispondente al buon andamento dell'amministrazione che ne facciano parte persone che, pur dovendosi astenere dal partecipare alle singole deliberazioni che e riguardano, per le cariche occupate, possano tuttavia spiegare attività a proprio vantaggio in contrasto con gli interessi dell'ente.

La Corte costituzionale ha ritenuto che seppure la legge considera le situazioni di che trattasi con particolare rigore, ciò non potrebbe avere rilevanza ai fini della legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate così come non potrebbero avere rilevanza i numerosi inconvenienti, ai quali le disposizioni in questione hanno dato luogo nella pratica, ove spesso si sono verificati casi di liti temerarie proprio per creare situazioni di incompatibilità.

Inconvenienti che si sono rimessi all'opportuno intervento del legislatore (*ibidem*, sentenza n. 42 del 1961), che tuttavia finora non appare avervi posto definitivi rimedi, nonostante si tratti di aspetti che spesso vengono a limitare e condizionare notevolmente il diritto all'elettorato passivo; tanto che a ciò ha cercato di ovviare con maggiore tempestività la giurisprudenza, negando rilevanza alla lite temeraria o artificialmente promossa (Cassazione civile, sez. I, 19 luglio 1979, n. 4303).

Nella medesima sentenza n. 42 del 1961, la Corte costituzionale ha ritenuto infondata la questione di legittimità delle norme in esame anche in riferimento agli artt. 24 e 113 della Costituzione.

Si trattava, tra l'altro, di una questione sollevata proprio con riguardo all'alternativa in cui la previsione dell'ipotesi della lite pendente viene e porre il cittadino candidato alle elezioni, che potrebbe solo rinunciare definitivamente

all'esercizio di uno o dell'altro dei due diritti costituzionalmente garantiti: il diritto di partecipare alla formazione degli organi elettivi e quello di agire o difendersi in giudizio.

Secondo la Consulta, la rinuncia ad uno dei diritti sopra indicati deriverebbe comunque dalla libera iniziativa del cittadino, che, nell'ambito della propria autonomia e in base alla valutazione del proprio interesse, indirizza la sua attività al conseguimento dell'una o dell'altra posizione di vantaggio, non diversamente da quanto avviene anche nei casi di incompatibilità fra cariche pubbliche, o fra queste e pubblici uffici, come previsto anche in varie norme della Costituzione.

E tali considerazioni, a ben vedere, potrebbero apparire oggi rafforzate, allorché la lite pendente è prevista come causa di incompatibilità e non di ineleggibilità.

Successivamente, con sentenza n. 58 del 23 marzo 1972, si è approfondito il rilievo che la limitazione dell'elettorato passivo nel caso di lite pendente mira ad assicurare il disinteresse nell'esercizio delle funzioni cui il candidato aspira, per evitare gli inconvenienti che potrebbero insorgere qualora lo stesso soggetto fosse nel contempo amministratore e litigante, e si è chiarito che questa *ratio* differenzia tale ipotesi dalle altre dettate invece dal chiaro intento di evitare un'indebita influenza, prima del risultato elettorale, sulla libera manifestazione di volontà dell'elettore, cioè da parte di coloro che potrebbero esercitare sullo stesso una *captatio benevolentiae*.

Una simile differenza ontologica, già posta in evidenza nella sentenza n. 42 del 1961, non poteva essere ignorata dal Legislatore che aveva invece accomunato con uniformità di disciplina le vane ipotesi in evidente contrasto con la diversa *ratio* ispiratrice delle medesime e quindi con il principio costituzionale d'uguaglianza.

La Corte, nella medesima sentenza, ha anche ravvisato il contrasto con l'art. 51 della Costituzione, ritenendo che le cause d'ineleggibilità devono essere rigorosamente contenute entro i limiti di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire la soddisfazione delle esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate (*cf.* sentenza Corte costituzionale n. 46 del 1969).

Il Legislatore, in conformità a tali principi (ribaditi anche nella sentenza della Corte costituzionale n. 45 del 1977; ma soprattutto nella n. 129 del 1975, in cui è affermato che gli effetti della causa della lite pendente non possono coincidere con le elezioni, perché queste non determinano ancora l'investitura dell'eletto e non gli conferiscono una posizione di potere, suscettibile di porre in essere quel conflitto di interessi che la norma è diretta ad evitare), da un lato ha eliminato dal novero delle liti rilevanti le liti tributarie (la cui previsione è apparsa comprimere esageratamente il diritto all'elettorato passivo, in considerazione della normalità, e quindi eccessiva ricorrenza, del contenzioso in tale materia) e, dall'altro, ha configurato la lite pendente come causa di incompatibilità e non di ineleggibilità (rendendo così la previsione più aderente alla sua *ratio*).

Difatti, l'art. 15, n. 6, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, è stato abrogato dalla legge 23 aprile 1981, n. 154, che ha inquadrato l'ipotesi di lite pendente fra le situazioni di incompatibilità (e non più fra quelle di ineleggibilità) e, inoltre, l'ha circoscritta a «colui che ha lite pendente, in quanto parte in un procedimento civile o amministrativo, rispettivamente con la regione, la provincia o il comune» (così la disposizione è conservata oggi nel d.lgs. n. 267 del 2000).

Nella sentenza n. 48 dell'11 febbraio 1987, la Corte costituzionale ha poi dovuto riaffrontare la questione, proposta sotto altro aspetto: benché la rimuovibilità della causa di incompatibilità o ineleggibilità era stato il principio cardine della legge n. 154 del 1981, che in tal modo, nella ricordata ottica volontaristica e dispositiva, si armonizzava con l'art. 51 della Costituzione; tale principio non trovava però effettiva applicazione proprio nel caso di lite pendente, in cui la rimozione dell'incompatibilità non dipende sempre esclusivamente dalla volontà dell'interessato, bensì anche e soprattutto dalla volontà della controparte nella lite.

Ciò, nonostante tale legge mirasse a favorire l'elettorato passivo, non solo riducendo le cause di ineleggibilità e trasformando alcune di esse in cause di incompatibilità, ma anche dando modo all'interessato di rimuovere l'incompatibilità.

Ebbene, anche in tale circostanza, come noto, la Corte costituzionale ha dichiarato la questione inammissibile, ritenendo di non poter imporre al legislatore di dettare una disciplina tesa ad obbligare gli enti locali ad addivenire a transazione delle cause intraprese con candidati eletti.

Come noto, poi, su altro fronte, la giurisprudenza ordinaria, di merito e di legittimità, ha introdotto dei criteri interpretativi tesi a valutare sommariamente la non pretestuosità della lite pendente.

Più in particolare, l'inconveniente della lite pretestuosa si manifestava maggiormente allorché l'azione veniva proposta *ex art.* 9 del d.lgs. n. 267 del 2000 da un cittadino elettore e non si conosceva ancora la posizione che avrebbe assunto il comune, e quindi era arduo accertare la situazione di effettiva pendenza della lite.

Per ovviare a ciò, la legge 24 aprile 2002, n. 75, di conversione del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 13 (Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità degli enti locali), ha modificato l'art. 63, comma 1, numero 4, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000).

A seguito delle modifiche così introdotte, il nuovo testo del citato art. 63, comma 1, numero 4, prevede ora, fra l'altro, che la pendenza non solo di una lite in materia tributaria ma anche di una lite promossa ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 267 del 2000 (cioè una lite promossa in via di azione popolare per far valere azioni o ricorsi spettanti al Comune), non determina incompatibilità.

Come si vede, quello dell'incompatibilità per lite pendente, è un istituto molto travagliato e controverso che ha dato luogo a notevole superfetazione di contenzioso, ed ha richiesto progressivi interventi ed aggiustamenti, oltre che da parte della giurisprudenza di merito e di legittimità, anche da parte del Legislatore e della stessa Corte costituzionale, in un'opera di graduale restringimento della fattispecie, nel tentativo di renderla compatibile con la Costituzione.

Nella sentenza n. 344 del 1993, la Corte costituzionale ha chiarito espressamente che in materia di elettorato passivo la regola è costituita dalla più ampia apertura possibile a tutti i cittadini, essendo consentite le limitazioni a tale principio soltanto se basate su criteri di rigorosa razionalità: l'eleggibilità è la regola, mentre l'ineleggibilità e l'incompatibilità rappresentano l'eccezione.

Più in particolare, ad avviso della Consulta, l'ineleggibilità risulta giustificata soltanto se ragionevolmente collegata all'esigenza di evitare la *captatio benevolentiae* degli elettori; l'incompatibilità, invece, soltanto se strettamente connessa al fine di assicurare il corretto esercizio delle funzioni elettive.

Tutto ciò premesso, e tenuto conto degli interventi del giudice costituzionale e del legislatore in materia, il Collegio ritiene di dover sollevare, per le nuove ragioni che seguono, questione di legittimità costituzionale dell'art. 63 del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui prevede, in relazione all'art. 68, comma 2 del medesimo d.lgs. n. 267 del 2000, tra le cause di incompatibilità per i consiglieri comunali, quella per lite pendente.

I) La previsione appare irrazionale e sproporzionata, quantomeno con riferimento ai consiglieri comunali, rispetto al fine di assicurare il corretto esercizio delle funzioni elettive (contrasto con gli artt. 3, 24 e 51 della Costituzione).

È noto che rientra nella sfera di attribuzioni legali della giunta comunale (art. 48 del d.lgs. n. 267 del 2000) la competenza (di carattere generale e residuale rispetto a quella consiliare) a decidere la resistenza alle liti in giudizio (in difetto di che è inammissibile la stessa costituzione in giudizio dell'ente) mentre spetta al sindaco la capacità processuale, senza che occorra una specifica investitura e/o mandato da parte del comune.

L'influenza che il singolo consigliere comunale può avere sulla causa che lo vede parte contro il comune, allora, non è diretta ed immediata al punto tale da richiedere l'incisione significativa ed il pregiudizio di un bene interesse di rango costituzionale qual è quello all'elettorato passivo.

Le funzioni elettive del consigliere comunale (senza contare le ipotesi in cui non è neanche componente della maggioranza) difficilmente potranno influire sulla lite pendente.

Tale influenza non è, nei fatti, maggiore di quella che potrebbe avere un funzionario o un dirigente del comune stesso (nonché, ad esempio, un qualsiasi soggetto vicino al partito di maggioranza), per i quali non opera affatto una simile incompatibilità, ritenendosi sufficiente la previsione dell'obbligo di astensione.

II) La sproporzione tra il fine (assicurare il corretto esercizio delle funzioni del consigliere) ed il mezzo (incompatibilità della lite addirittura con la stessa conservazione della carica elettiva) emerge anche sotto altro profilo, ove si consideri che è particolarmente ed assolutamente inciso non solo il bene-interesse all'elettorato passivo (senza, tra l'altro, ipotizzarsi soluzioni alternative e più proporzionali, come potrebbe essere, ad esempio, la mera sospensione dal mandato o la previsione di disposizioni analoghe a quella dettata dall'art. 2941 n. 7) del codice civile) ma anche quello alla difesa giurisdizionale dei propri interessi (art. 24 della Costituzione), atteso che non sono previste, nell'ipotesi che il consigliere opti per la conservazione della carica, cause di sospensione o interruzione dei termini di decadenza o prescrizione, dell'azione o del diritto.

E così si finisce, indirettamente, per incidere ancor più pesantemente sul diritto all'elettorato passivo, atteso che si pone, come conseguenza dell'opzione per la conservazione della carica elettiva, il rischio, non di un mero ritardo, ma da un definitivo ed irrimediabile pregiudizio della propria tutela giurisdizionale.

III) Atteso poi che il fine perseguito dal legislatore è quello di evitare il conflitto di interessi nell'esercizio della carica, non è agevole comprendere le ragioni per cui debbano essere escluse solo le cause tributarie, le quali possono vertere su questioni ed interessi molto più rilevanti economicamente e politicamente, sia per il comune che per il singolo consigliere, rispetto a cause civili ed amministrative di scarso rilievo, come, appunto, una causa per il mero recupero delle spese di giudizio.

La frequenza delle cause tributarie rispetto a quelle civili o amministrative non pare una buona ragione per escluderle, esse sole, dal novero delle incompatibilità, senza creare una situazione irragionevole.

Se veramente esse sono più frequenti, allora, escludendole si è tolta proprio la parte della norma che garantiva maggiormente il fine della disposizione, ossia evitare le situazioni di probabile conflitto di interesse e di scorretto esercizio della funzione elettiva.

E si sono conservate invece le ipotesi che meno sono idonee, per minor frequenza (cui non si accompagna una ontologica maggiore importanza), al perseguimento della *ratio* della legge.

Tutto ciò depone per la sproporzione ed irragionevolezza della previsione della incompatibilità del consigliere comunale per lite civile (o amministrativa) pendente con conseguente violazione degli articoli 3, 24 e 51 della Costituzione.

IV) Per tutte le ragioni che precedono, il Collegio ritiene non manifestamente infondate, ai fini che qui rilevano, la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 3, 24, 101, 103, 111 e 113 della Costituzione, dell'art. 69, comma 5 del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui devolve al tribunale ordinario la tutela giurisdizionale avverso la delibera di decadenza dalla carica di amministratore per incompatibilità; nonché la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 3, 24 e 51 della Costituzione, dell'art. 63, comma 1 n. 4) del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui prevede, anche agli effetti di cui al successivo art. 68, comma 2, che, colui il quale ha una lite pendente, in quanto parte di un procedimento civile (od amministrativo), con il comune, è incompatibile con la carica di consigliere comunale.

P. Q. M.

Sospende il presente procedimento ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per la definizione della questione della costituzionalità, per contrasto con gli articoli 3, 24, 101, 103, 111 e 113 della Costituzione, dell'art. 69, comma 5 del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui devolve al tribunale ordinario la tutela giurisdizionale avverso la delibera di decadenza dalla carica di consigliere, per incompatibilità; nonché della questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 3, 24 e 51 della Costituzione, dell'art. 63, comma 1 n. 4) del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui prevede, anche agli effetti di cui al successivo art. 68, comma 2, che, colui il quale ha una lite pendente, in quanto parte di un procedimento civile (od amministrativo), con il comune, è incompatibile con la carica di consigliere comunale.

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

Così deciso in Lecce, nella Camera di consiglio del 27 giugno 2007.

Il Presidente: RAVALLI

L'estensore: BALLORIANI

N. 70

*Ordinanza dell'8 giugno 2007 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Roma
sul ricorso proposto da Carotenuto Mario contro Regione Lazio*

Imposte e tasse - Autoveicoli (tassa sugli) - Determinazione della tassa - Omessa previsione legislativa di un meccanismo atto a determinare la progressività in diminuzione dell'imposta in coerenza con l'asserita riduzione di valore del bene nel tempo - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di capacità contributiva e di progressività del sistema tributario - Asserita lesione dei principi costituzionali in materia di proprietà privata.

- Decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1953, n. 39, artt. 2, 3, 5, e tariffa A allegata; d.m. 27 dicembre 1997, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, e 53, comma secondo.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 1116/2007, depositato il 18 gennaio 2007, avverso acc. irr. Sanz. n. 306029911843 - Tasse Auto 2003, contro Regione Lazio, proposto dal ricorrente Carotenuto Mario, via del Boschetto n. 54 - 00049 Velletri (Roma).

F A T T O E D I R I T T O

Con ricorso notificato il 12 dicembre 2006, Mario Carotenuto residente in Velletri, via del Boschetto n. 54, C.F. CRTMRA49M24L245G, citava in giudizio la Regione Lazio per vedere annullato l'avviso di accertamento con il quale gli veniva contestato l'omesso versamento della tassa automobilistica per l'anno 2003 e relativa al veicolo tg. RM 30519V.

Sollevara, preliminarmente, il ricorrente eccezione di legittimità costituzionale del combinato disposto dagli artt. 2, 3 e 5 del d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39, dalla Tariffa A allegata al d.P.R., e dall'art. 1 del d.l. 27 dicembre 1997 che ha modificato il calcolo della tassa previsto dal citato d.P.R. in relazione agli artt. 3 e 53, in particolare con riferimento al secondo comma di quest'ultimo, 42, comma 3, nella parte in cui è prevista la gradualità in diminuzione, della tassa sugli autoveicoli nell'arco dei trenta anni.

Non si costituiva in giudizio l'Ufficio benché regolarmente citato.

La Commissione ritenuto pregiudiziale pronunciarsi sulla richiesta di dichiarazione di incostituzionalità premette.

È necessario, al fine di chiarire la doglianza, premettere un breve *escursus* delle normative che hanno regolato nel tempo e regolano tutt'ora il pagamento dell'imposta sugli autoveicoli e motoveicoli e i motivi che hanno giustificato la loro trasformazione nel tempo.

Fino all'entrata in vigore del d.l. 30 dicembre 1982, n. 953 convertito il legge n. 53 del 28 febbraio 1983 l'imposta sugli autoveicoli era una tassa di circolazione.

Il suo pagamento, infatti, aveva uno scopo ben preciso: quello di contribuire alle spese di mantenimento delle opere pubbliche viarie in ragione della grandezza e, di conseguenza del maggior consumo che i veicoli più grandi e più potenti causavano alla rete viaria pubblica. Quindi tale imposta aveva, secondo il legislatore, un preciso scopo risarcitorio. Tale inquadramento giuridico portava a due conseguenze importanti necessarie a giustificare la natura dell'imposta di circolazione.

La prima conseguenza era che l'ammontare dell'imposta era calcolata in base ai Cavalli Fiscali che non corrispondono tecnicamente in modo assoluto agli attuali KW e, tantomeno, agli allora già esistenti Cavalli Vapore (o agli attuali KW parimenti esprimenti ambedue la potenza del motore) ma dall'insieme di parametri determinati dalla potenza del motore, dalla sua cilindrata e della grandezza fisica del veicolo (vedi tabella allegata alla legge n. 463/1955, necessari a determinare la capacità di maggiore o minore usabilità delle vie pubbliche e, di conseguenza, calibrarne l'ammontare.

La seconda conseguenza era costituita dalla circostanza che tale imposta doveva essere pagata solo in caso di utilizzo effettivo del mezzo. Infatti, se per motivi vari il proprietario non utilizzava il mezzo per un periodo di tempo era esentato dal pagare l'imposta per tale periodo.

Infine non è da trascurare anche il fatto che la ricevuta del pagamento doveva essere affissa sul parabrezza dell'auto e ciò a riprova che esso costituiva un elemento indispensabile, al pari della carta di circolazione o di proprietà, che doveva accompagnare il veicolo affinché esso fosse autorizzato a marciare.

Quindi, nella vigenza della normativa precedente all'entrata in vigore della legge n. 53/1983, non vi è ombra di dubbio che la natura dell'imposta era quella di un'imposta risarcitoria con tutte le conseguenze collegate a tale sua natura e che si sono sopra riportate.

Successivamente, con l'entrata in vigore della legge n. 53 del 28 febbraio 1983 la natura della stessa imposta cambia radicalmente.

Probabilmente tale modifica è stata causata da motivi di natura economico-finanziario del Paese e diretta ad ottenere un'entrata fissa e non eventuale.

Ma per il caso in esame, non è necessario indagare i motivi che hanno spinto il Legislatore a modificare la natura giuridica della tassa attualmente vigente ma è necessario ed indispensabile individuare la sua intrinseca natura.

L'art. 5, comma 28 della legge citata recita «a decorrere dal 1° gennaio 1983 i veicoli e gli autoscafi sono soggette alle tasse stabilite dalle tariffe annesse alla legge n. 463/1955 per effetto della loro iscrizione nei rispettivi registri pubblici». Il comma successivo recita «al pagamento delle tasse di cui al comma precedente sono tenuti coloro che, alla scadenza del *omissis* risultano essere proprietari dal pubblico registro automobilistico, per i veicoli in esso iscritti, e dai registri di immatricolazione per i rimanenti veicoli ed autoscafi. L'obbligo di corresponsione del tributo cessa con la cancellazione dei veicoli e degli autoscafi dai predetti registri *omissis* per i veicoli, gli autoscafi ed i motori fuoribordo l'obbligo di pagamento sussiste solo per i periodi di imposta nei quali vengono utilizzati».

Dal contesto di tale norma appare del tutto evidente e senza ombra di dubbio alcuno che con la legge n. 53/1983 la natura dell'imposta muta e si trasforma in tassa sulla proprietà. Ovvero significa che tale tassa trae la sua obbligatorietà non più dall'uso che l'utente fa del veicolo, sia esso proprietario o meno, ma per il solo ed esclusivo fatto di esserne il proprietario. Ciò collega il pagamento di essa alla capacità, del bene autoveicolo, di creare un incremento economico nel patrimonio del soggetto che lo possiede. Non può sussistere alcun dubbio su tale interpretazione in quanto la stessa legge pretende che la tassa è dovuta da chi risulta esserne il proprietario dai Pubblici registri indipendentemente dal soggetto utilizzatore e dal fatto che la relativa ricevuta non costituisce più un elemento indispensabile accessorio all'uso del mezzo, e che la riscossione coattiva da parte dello Stato è rivolta al proprietario e non più all'utilizzatore.

Che essa, pertanto, sia da considerare come prelievo coattivo al pari delle altre imposte non vi è parimenti dubbio.

Infatti la tassa sui veicoli ha tutte le caratteristiche dell'imposta e cioè: il suo prelievo coattivo e il fatto che entra a far parte del patrimonio. Sulla prima caratteristica *nulla quaestio*, sulla seconda nemmeno ove il concetto di patrimonio, ai fini fiscali, si intenda ricchezza a disposizione di un soggetto in un dato momento e, cioè, il complesso di beni a disposizione di un soggetto capace di produrre un beneficio economico. Non vi può essere dubbio alcuno che un veicolo, per la sua natura, costituisca, per la sua intrinseca possiede la capacità di essere economicamente valutato, rientrando così di diritto fra la categoria di beni facenti parte del patrimonio.

Sul punto basta soffermarsi alla possibilità di destinare un autoveicolo al servizio di noleggio da cui il proprietario trae un vantaggio economico diverso e maggiore del suo valore intrinseco o del valore di esso sul mercato.

Pertanto anche sulla natura di tassa sulla proprietà non possono esservi dubbi. Basti per tutto la circostanza che il Legislatore l'ha ricompresa fra la competenza delle Commissioni tributarie.

Il 25 novembre 2000 veniva pubblicata la legge 21 novembre 2000, n. 342 che all'art. 63, comma 1 recita «Sono esentati dal pagamento delle tasse automobilistiche i veicoli ed i motoveicoli, esclusi quelli ad uso professionale, a decorrere dall'anno in cui si compie il trentesimo anno dalla loro costruzione. Salvo prova contraria i veicoli di cui al primo periodo si considerano costruiti nell'anno di prima immatricolazione... *omissis* ... ».

Il comma 2 recita «l'esenzione di cui al comma 1 è estesa agli autoveicoli di particolare interesse storico per i quali il termine è ridotto a 20 anni».

Per completezza del quadro giuridico si riporta anche il contenuto dell'art. 2 comma 1, n. 15) della legge 9 ottobre 1971, n. 825: «determinazione dei redditi ... di fabbricati sulla base di tariffe d'estimo disciplinate in maniera da essere aderenti ai redditi effettivi ...» e l'art. 34 comma 1 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, che recita «il reddito medio ordinario, sul quale calcolare la tassa sul reddito, è determinato mediante l'applicazione delle categorie d'estimo... » «... la modificazione delle categorie ha valore dall'anno successivo ... ».

A ciò giova anche riportare il dettato dell'art. 53 della Costituzione che prevede «che tutti sono tenuti a concorrere alle spese in ragione della loro capacità contributiva».

Dalla lettura dell'impianto normativo appena esposto appare evidente che l'attuale tassa sugli autoveicoli, come già ampiamente dimostrato più sopra, ha natura di tassa sulla proprietà e, di conseguenza, andando ad incidere sull'effettivo valore del bene che, nel complesso di tutti gli altri beni a disposizione di un soggetto, contribuisce con essi a determinare la capacità contributiva di tale soggetto.

Questa tassa sulla proprietà viene pagata sul solo presupposto del possesso del veicolo.

Essa, ai soli fini del suo ammontare, non viene più calcolata rapportando la fittiziamente ai vecchi cavalli fiscali che, come già accennato erano il risultato della convergenza della grandezza fisica del veicolo e della sua potenza, ma viene calcolata rapportando l'ammontare di circa 25 € a KW e, cioè, in base alla sola potenza del propulsore che rappresenta un mero ed obiettivo parametro di calcolo non essendovene altri a disposizione.

Appare necessario a tal punto per dare un senso all'art. 63 della legge n. 342/2000 al fine di fornire la necessaria ed indispensabile corretta interpretazione logica dei motivi che hanno indotto il Legislatore a ritenere che dopo il trentesimo anno di vita di un veicolo, o dopo il ventesimo se risulta di particolare interesse storico, che esso non è più soggetto al pagamento della tassa. Infatti è previsto solo il versamento di Euro 25 in caso d'uso dello stesso a titolo simbolico.

Pertanto, dopo il trentesimo anno di vita del veicolo questa tassa, la cui obbligatorietà è legata al solo fatto storico di far parte della sfera di proprietà di un soggetto, perde la qualificazione di tassa, indipendentemente dal risultare ancora iscritto nei Pubblici registri ed esonera dall'obbligo del suo versamento il proprietario.

Questa analisi non può che portare ad una sola interpretazione logico-giuridica e cioè che il Legislatore ha ritenuto che, trattandosi di un bene il cui valore, come quello immobiliare o altro, nel tempo viene scemando da quando è massimo fino a quando esso diventa nullo, ai fini della tassa, esso diventa senza più interesse anche per il Fisco perché ritenuto, evidentemente, inidoneo a creare ulteriore ricchezza.

Orbene se tale deve essere l'interpretazione logica e giuridica del motivo che ha indotto il Legislatore ad apportare la modifica legislativa di cui alla legge n. 342/2000 ne discende il seguente obbligato diretto corollario.

Il Legislatore ritenendo che, il valore di un bene, come un veicolo, la cui natura di mezzo meccanico soggetto ad un naturale deterioramento, dopo un certo lasso di tempo, si riduce ad un livello al di sotto del quale non risulta essere di alcun interesse neanche per il Fisco, riconosce anche che, in tale lasso di tempo, tale valore scema gradualmente.

Non osta a tale interpretazione la circostanza che la tassa venga calcolata indifferentemente sul numero di KW in quanto non solo tale parametro è del tutto indicativo e, cioè, ritenuto il più oggettivo cui fare riferimento ma soprattutto perché non risulta, a contrario, una sua rivisitazione nel tempo.

Tanto premesso appare evidente che esiste un vuoto nominativo di collegamento fra le norme citate. In particolare fra quanto disposto dagli artt. 2, 3 e 5 del d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39, dalla Tariffa A allegata al d.P.R., e dall'art. 1 del d.l. 27 dicembre 1997 che ha modificato il calcolo della tassa previsto dal citato d.P.R. Pertanto le citate norme appaiono viziate di incostituzionalità nella parte in cui non prevedono un meccanismo necessario ed indispensabile atto a determinare la progressività in diminuzione dell'imposta affinché quest'ultima possa rispondere ai principi sanciti dal Legislatore nella legge 21 novembre 2000, n. 342, art. 63, comma 1.

La mancata previsione di un tale meccanismo appare essere in contrasto con gli artt. 53, 42 e 3 della Costituzione.

Premesso che la capacità contributiva prevista dalla Costituzione all'art. 53 deve essere riferita al sistema tributario nel suo complesso e non al singolo tributo dal momento che tale principio, inteso come crescita dell'aliquota correlata con l'ammontare del reddito, non può che aver riguardo al rapporto diretto fra imposizione e reddito personale complessivo del contribuente (Corte costituzionale sentenza n. 263/1994) appare evidente che l'imposta in discussione, in mancanza della graduazione più sopra indicata, va ad incidere negativamente proprio su tale rapporto. Infatti provato come più sopra che un veicolo fa parte del patrimonio di un soggetto e che tale patrimonio è il fondamento per il prelievo fiscale coattivo, è agevole trarre la conclusione che, ogni modifica, in aumento o in diminuzione del valore di ogni singolo bene facente parte di tale patrimonio, andando ad incidere sulla capacità contributiva complessiva del soggetto, ove non fosse prevista la necessaria correzione del relativo tributo, andrebbe ad incidere negativamente ed illegittimamente sulla capacità contributiva del soggetto.

Con la medesima sentenza la Corte costituzionale sancisce un altro principio che è quello della connessione fra il valore di un bene e la sua idoneità ad avere una capacità a produrre ricchezza, pur nel rispetto del principio della progressività delle imposte. Tale principio appare violato nel caso in esame in quanto è proprio tale connessione fra il valore del bene e la sua idoneità a produrre ricchezza che viene meno ove non si prevedesse una dovuta correzione dell'imposta.

A ciò contrasta l'attuale impianto normativo che, al contrario, lascia immutata l'imposta sul bene nonostante la sua idoneità a produrre ricchezza vada nel tempo diminuendo.

In altra giurisprudenza del Giudice delle leggi è affermato un ulteriore principio secondo il quale è legittima la combinazione di più criteri al fine di identificare un'imposta purchè almeno uno sia agganciato al valore venale di esso e che, pertanto, risulti compatibile con la garanzia dell'art. 42, terzo comma della Costituzione (sentenze nn. 216/1990 e 1165/1988).

Va, infine, rammentato che il bene autoveettura viene preso in considerazione dal Legislatore come parametro induttivo sul quale rideterminare il reddito delle persone fisiche. Ciò vale a confermare la tesi ipotizzata più sopra in base alla quale appare ancora più evidente che il suo diverso valore, nel corso degli anni, viene già di fatto preso in considerazione dagli stessi uffici impositivi e diversamente considerato ai fini della determinazione del valore reddituale del contribuente.

Orbene nel caso in esame appare evidente che anche tale principio risulterebbe violato dal Legislatore ove non si proceda a modificare l'attuale sistema di prelievo della tassa automobilistica senza prevederne la sua graduazione nel tempo.

Tale principio è stato sancito con maggiore rilevanza nella sentenza n. 5/1980 nella quale si enuncia il principio in base al quale fra i criteri mediati, per il calcolo di un'imposta, è indefettibile la presenza di quello che faccia riferimento al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali.

Ritenuta pertanto, ravvisarsi l'incostituzionalità delle normative citate in relazione agli artt. 53 e 42 della Costituzione, le stesse motivazioni conducono a ritenere tale incostituzionalità anche in relazione all'art. 3 della Costituzione nei limiti della disparità di trattamento, a parità di condizioni, in cui verrebbero a trovarsi quei soggetti che posseggono nel loro patrimonio beni diversi dagli autoveicoli (immobili, cespiti ecc. ...) a cui è data, in certi casi, la possibilità di pagare le relative imposte proporzionali alla consistenza economica di essi, essendo tale proporzionalità prevista dal Legislatore (ad esempio la revisionabilità delle rendite catastali), mentre i soggetti che posseggono un bene, quale i veicoli, che parimenti agli altri contribuiscono a costituire il patrimonio, bene soggetto ad una diminuzione economica riverberatesi sul patrimonio nel suo complesso, sono obbligati a versare un'imposta costante.

In considerazione che tale completamento normativo può essere demandato solo al Giudice delle leggi non rientrando nelle competenze del Giudice dei tributi sostituirsi al Legislatore per individuare la formula più idonea alla graduazione dell'imposta si solleva la questione della illegittimità costituzionale del combinato disposto dagli artt. 2, 3 e 5 del d.P.R. n. 5 febbraio 1953 n. 39, dalla Tariffa A allegata al d.P.R., e dall'art. 1 del d.l. 27 dicembre 1997 che ha modificato il calcolo della tassa previsto dal citato d.P.R. in relazione agli artt. 3 e 53, in particolare con riferimento al secondo comma di quest'ultimo, 42, comma 3, nella parte in cui è prevista la gradualità, in diminuzione, della tassa sugli autoveicoli nell'arco dei trenta anni.

Infine si sottolinea come già codesta Commissione, sezione terza, con ordinanza di aprile 2006 ha ritenuto la non manifesta infondatezza del rilievo costituzionale come è stato proposto ed ha proceduto ad inviare gli atti alla Corte costituzionale.

Nel merito si osserva che l'autoveettura è stata rottamata nel mese di ottobre 2003 per cui la tassa deve essere ridotta di pari percentuale.

Ritenuto, infine, che la risoluzione della proposta questione di legittimità costituzionale appare necessaria ed indispensabile affinché possa darsi corso al giudizio in quanto se accolta il ricorso va accolto mentre in caso contrario va respinto se ne dichiara la manifesta necessità ed urgenza rispetto a quanto dedotto in ricorso.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dagli artt. 2, 3 e 5 del d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39, dalla Tariffa A allegata al d.P.R. n. 39/1953, e dall'art. 1 del d.P.R. n. 27 dicembre 1997 che ha modificato il calcolo della tassa previsto dal citato d.P.R. per quanto esposto in motivazione, in relazione agli artt. 3 e 53, in particolare con riferimento al secondo comma di quest'ultimo, 42, comma 3, nella parte in cui è prevista la gradualità in diminuzione, della tassa sugli autoveicoli nell'arco dei trenta anni.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

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

Così deciso in Roma, l'11 maggio 2007.

Il Presidente: NOVELLI

Il giudice estensore: MARZANO

N. 71

*Ordinanza dell'8 maggio 2007 emessa dalla Commissione tributaria di Genova
sul ricorso proposto da Riciputi Stefano contro Regione Liguria*

Imposte e tasse - Tassa automobilistica regionale - Norme della Regione Liguria - Recupero delle tasse automobilistiche dovute per l'anno 1999 - Proroga di un anno, al 31 dicembre 2003, del termine triennale stabilito dalla legge statale - Denunciata lesione della competenza statale esclusiva a legiferare in materia di tributi erariali.

- Legge della Regione Liguria 7 maggio 2002, n. 20, art. 10.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE

Ha emesso la seguente ordinanza — sull'appello n. 1685/05, depositato il 30 settembre 2005, — avverso la sentenza n. 298/20/2004, emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Genova, contro Regione Liguria, proposto dal ricorrente Riciputi Stefano, via degli Albanesi n. 352 - 16100 Genova, difeso da Rossi avv. Dario, p.zza Cattaneo n. 26/11 - 16128 Genova.

Atti impugnati: avviso di accertamento tasse auto 1999.

Visti l'atto di appello e gli atti tutti di causa;

Dato atto che la Regione Liguria, già costituita in primo grado, non si è costituita nel presente secondo grado;

Udita alla pubblica udienza del 9 marzo 2007 la relazione del giudice Pasquale Germani e udito altresì l'appellante;

Ritenuto e considerato quanto segue.

Esposizione del fatto

Con ricorso in data 16 novembre 2003 alla Commissione tributaria provinciale di Genova il sig. Riciputi Stefano impugnava l'avviso di accertamento e di irrogazione di sanzioni della Regione Liguria per omesso pagamento delle tasse automobilistiche relative all'anno 1999: motivo di ricorso era l'intervenuta prescrizione della pretesa impositiva.

Si costituiva la Regione Liguria affermando che la prescrizione non si era verificata in quanto essa, con l'art. 10 della propria legge n. 20 del 7 maggio 2002, aveva prorogato i termini per il recupero delle tasse in questione, concludendo per la reiezione del ricorso.

La Commissione, con sentenza n. 298/20/04 depositata il 25 novembre 2004, ritenendo non provato il rispetto del termine per impugnare da parte del ricorrente, dichiarava inammissibile il ricorso.

Ha proposto appello il ricorrente, con atto del 28 settembre 2005 consegnato il 30 settembre 2005 alla Regione Liguria e depositato nella stessa data presso questa Commissione, avverso la sentenza affermando non essersi verificata l'inammissibilità del ricorso e chiedendo quindi, previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Liguria n. 20 del 2002, di annullare la sentenza e accogliere il ricorso;

A seguito dell'udienza pubblica del 9 marzo 2007 questa Commissione, rilevato che la sentenza di primo grado ha erroneamente ritenuto che il ricorso introduttivo fosse inammissibile e che invece esso in base agli atti risulta tempestivo, ha deciso di passare all'esame del merito della causa e cioè all'esame della questione della pretesa prescrizione del potere della regione di procedere al recupero delle tasse automobilistiche non pagate; la Commissione ha quindi ritenuto rilevante per la decisione della causa e non manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità sollevata dal contribuente, per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, dell'art. 10 della legge della Regione Liguria n. 20 del 7 maggio 2002 che recita: «Art. 10 Rinvio di termini — 1. Il recupero delle tasse automobilistiche dovute per l'anno 1999 alla Regione Liguria, viene effettuato, unitamente al recupero previsto per l'anno 2000, entro il 31 dicembre 2003».

Motivi della decisione

Nella materia in esame l'art. 5 del d.l. 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria) convertito nella legge 28 febbraio 1983, n. 53, ha stabilito il termine di prescrizione triennale per il recupero delle tasse automobilistiche non pagate: successivamente, con vari atti normativi, il legislatore statale ha attribuito, il gettito delle tasse in questione alle regioni a statuto ordinario demandando alle stesse anche i poteri di riscossione, di accertamento, di applicazione delle sanzioni, restando evidentemente ferma la competenza esclusiva dello Stato per la disciplina sostanziale delle tasse stesse: in tal modo le tasse automobilistiche non possono qualificarsi come tributo proprio della regione nel senso voluto dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione e pertanto la pretesa della legge regionale della Liguria di modificare i termini di prescrizione dell'accertamento non è ammissibile in quanto lesiva della competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. La Corte costituzionale ha del resto già enunciato i concetti suesposti in analoga questione relativa a legge regionale del Piemonte (sentenza n. 296 del 2003). Poiché quindi la questione non è manifestamente infondata ed è rilevante ai fini della definizione del presente giudizio vertendo questo proprio sul compimento della prescrizione del potere di recupero della tassa automobilistica da parte dell'Amministrazione regionale, essa va sottoposta al giudizio della Corte costituzionale sospendendosi il processo in attesa della pronuncia della Corte.

P. Q. M.

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Liguria n. 20 del 7 maggio 2002 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione;

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza venga notificata alle parti, al Presidente della Giunta regionale della Liguria e al Presidente del Consiglio regionale della Liguria.

Così deciso in Genova, nella Camera di consiglio del 9 marzo 2007.

Il Presidente: MORAGLIA

Il giudice relatore ed estensore: GERMANI

08C0178

N. 72

*Ordinanza del 22 novembre 2007 emessa dal G.i.p. del Tribunale di Forlì
nel procedimento penale a carico di Laghi Roberto ed altri*

Processo penale - Chiusura delle indagini preliminari - Obbligo per il pubblico ministero, al termine delle indagini, di formulare richiesta di archiviazione quando la Corte di cassazione si sia pronunciata in ordine alla insussistenza dei gravi indizi di colpevolezza, ai sensi dell'art. 273 cod. proc. pen., e non siano stati acquisiti, successivamente, ulteriori elementi a carico della persona sottoposta a indagini - Violazione del principio di ragionevolezza, del principio della ragionevole durata del processo e del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.

- Codice di procedura penale, art. 405, comma 1-bis, aggiunto dall'art. 3 della legge 20 febbraio 2006, n. 46.
- Costituzione, artt. 3, 111, comma secondo, e 112.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza di invio degli atti alla Corte costituzionale.

PREMESSO IN FATTO

Il presente procedimento costituisce stralcio del procedimento principale n. 4960/01 rg.nr. in relazione al quale la Corte di cassazione, fra le altre cose, ha respinto i ricorsi del p.m. avverso i provvedimenti di annullamento per mancanza e/o insussistenza di gravi indizi emessi dal Tribunale della libertà di Bologna in data 25 settembre 2004, 28 settembre 2004 e 9 ottobre 2004, delle misure cautelari applicate dal G.i.p. del Tribunale di Forlì con ordinanza in data 6 settembre 2004, in ordine ai capi d'imputazione S (a carico di Sbaraglia Alceo, poi divenuto capo R nell'avviso *ex art. 415-bis c.p.p.*), V (a carico di Giunchi Tolmino, poi divenuto capo U nell'avviso *ex art. 415-bis c.p.p.*), W (a carico di Mugnai Milena (poi divenuto capo V nell'avviso *ex art. 415-bis c.p.p.*) e QQ (a carico di Laghi Roberto, Laghi Giacomo, Laghi Raffaele, Gorzanelli Deri e Gorzanelli Andrea in concorso, poi divenuto capo PP nell'avviso *ex art. 415-bis c.p.p.*).

In particolare, qui rilevano le sentenze della suprema Corte n. 23235 del 21 giugno 2005 (in relazione al capo S, poi divenuto capo R), n. 23239/05 del 21 giugno 2005 (in relazione al capo W, poi divenuto capo V), n. 23465/05 del 22 giugno 2005 (in relazione al capo QQ, poi divenuto capo PP) e n. 27610/05 del 26 luglio 2005 (in relazione al capo V, poi divenuto capo U).

Con la prima sentenza la Corte ha ritenuto il ricorso del p.m. «del tutto sformito di adeguata dimostrazione logico-giuridica, ed altresì basato su “valutazioni puramente di merito”, inammissibili in grado di legittimità, confermando così il provvedimento del tribunale della libertà, che aveva ritenuto l’“insussistenza dei gravi indizi di colpevolezza”».

Con la seconda sentenza la Corte ha ritenuto il ricorso del p.m. basato su valutazioni attinenti il merito, inammissibili in grado di legittimità, e su «osservazioni critiche rivolte a singoli frammenti della motivazione adottata dal tribunale, indebitamente avulsi dal loro contesto e, a volte, addirittura fraintesi», confermando così il provvedimento del tribunale della libertà, che aveva ritenuto «insussistenti i gravi indizi di colpevolezza».

Con la terza sentenza la Corte ha affermato (pag. 6) che il tribunale della libertà ha «ampiamente giustificato la ritenuta insussistenza di gravi indizi di colpevolezza».

Con la quarta sentenza la Corte non ha ravvisato «l'asserita contraddittorietà fra la riconosciuta insufficienza dell'apparato indiziario e la ritenuta assenza di pericoli di inquinamento probatorio, posto che detta insufficienza non risulta correlata ad alcuna prospettiva di ulteriori, specifiche indagini potenzialmente suscettibili di colmarla», ed ha altresì ritenuto il ricorso fondato su «valutazioni soggettive puramente di merito», inammissibili in sede di legittimità.

In tutti questi casi, quindi, la suprema Corte «si è pronunciata in ordine alla insussistenza di gravi indizi di colpevolezza, ai sensi dell'art. 273 c.p.p.», come recita l'art. 405, comma 2 c.p.p.

Per i capi in questione il p.m. ha quindi chiesto l'archiviazione, in ossequio a quanto ora prescritto dalla suddetta norma, peraltro rappresentando che, in assenza di tale norma, egli avrebbe chiesto il rinvio a giudizio e che tale norma viola il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Ritiene questo giudice pertanto di sollevare la seguente questione di legittimità costituzionale.

PREMESSO IN DIRITTO

In effetti, l'art. 405, comma 1-*bis* c.p.p. si espone a censure non manifestamente infondate di illegittimità costituzionale.

Tale norma (introdotta dall'art. 3, legge 20 febbraio 2006, n. 46) comporta infatti un'indebita dilatazione *erga omnes* della valutazione dei gravi indizi di colpevolezza effettuabile, in sede di legittimità, in punto di misure cautelari.

Ciò urta con i principi, ribaditi di recente dalla Corte di cassazione, che, armonicamente, regolano il sistema penale in ordine alla valutazione degli indizi di colpevolezza.

Si rinvia all'uopo a Cass. 5 gennaio 2005, n. 118 (rv. 232627), laddove si è affermato:

in tema di misure cautelari personali la valutazione del peso probatorio degli indizi è compito riservato al giudice di merito e, in sede di legittimità, tale valutazione può essere contestata unicamente sotto il profilo della sussistenza, adeguatezza, completezza e logicità della motivazione, mentre sono inammissibili, viceversa, le censure che, pure investendo formalmente la motivazione, si risolvono nella prospettiva di una diversa valutazione delle circostanze già esaminate da detto giudice (*ex pluribus*, Cass., sez. 5ª, 4 dicembre 2002, Proc. Rep. Tribunale Bari in proc. Granata, nonché, Cass., sez. 2ª, 17 dicembre 2004, Scalese ed altro).

Va altresì ricordato che, nella *subiecta materia*, la nozione di «gravi indizi di colpevolezza» di cui all'art. 273 c.p.p. non si attegga allo stesso modo del termine «indizi» inteso quale elemento di prova idoneo a fondare un motivato giudizio finale di colpevolezza, che sta ad indicare la «prova logica o indiretta», ossia quel fatto certo connotato da particolari caratteristiche (v. art. 192 c.p.p., comma 2), che consente di risalire ad un fatto incerto attraverso massime di comune esperienza.

...Per l'emissione di una misura cautelare, invece, è quindi sufficiente qualunque elemento probatorio idoneo a fondare un giudizio di qualificata probabilità sulla responsabilità dell'indagato in ordine ai reati addebitatigli (di recente, Cass., sez. 2^a, 11 febbraio 2003, Panaro). E ciò deve affermarsi anche dopo le modifiche introdotte dalla legge 1° marzo 2001, n. 63: infatti, nella fase cautelare è ancora sufficiente il requisito della sola gravità (art. 273 c.p.p., comma 1), giacché l'art. 273 c.p.p., comma 1-bis (introdotto, appunto, dalla suddetta legge) richiama espressamente i soli comma 3 e 4, ma non l'art. 192 c.p.p., comma 2, che prescrive la precisione e la concordanza accanto alla gravità degli indizi: derivandone, quindi che gli indizi, ai fini delle misure cautelari, non devono essere valutati secondo gli stessi criteri richiesti per il giudizio di merito dall'art. 192 c.p.p., comma 2, e cioè con i requisiti della gravità, della precisione e della concordanza (*ex pluribus*, Cass., sez. 3^a, 27 marzo 2002, Parziale).

...In proposito, va ricordato che, secondo assunto non controverso, in tema di misure cautelari personali, la valutazione del peso probatorio degli indizi è compito riservato al giudice di merito e, in sede di legittimità, tale valutazione può essere contestata unicamente sotto il profilo della sussistenza, adeguatezza, completezza e logicità della motivazione, mentre sono inammissibili, viceversa, le censure che, pure investendo formalmente la motivazione, si risolvono nella prospettazione di una diversa valutazione delle circostanze già esaminate da detto giudice (*ex pluribus*, Cass., sez. 5^a, 4 dicembre 2002, Proc. Rep. Tribunale Bari in proc. Granata, nonché, Cass., sez. 2^a, 17 dicembre 2004, Scalese ed altro).

...Va altresì ricordato che, nella *subiecta materia*, la nozione di «gravi indizi di colpevolezza» di cui all'art. 273 c.p.p. non si attegga allo stesso modo del termine «indizi» inteso quale elemento di prova idoneo a fondare un motivato giudizio finale di colpevolezza, che sta ad indicare la prova logica o indiretta «ossia quel fatto certo connotato da particolari caratteristiche (v. art. 192 c.p.p., comma 2), che consente di risalire ad un fatto incerto attraverso massime di comune esperienza. Per l'emissione di una misura cautelare, invece, è quindi sufficiente qualunque elemento probatorio idoneo a fondare un giudizio di qualificata probabilità sulla responsabilità dell'indagato in ordine ai reati addebitatigli (di recente, Cass., sez. 2^a, 11 febbraio 2003, Panaro). E ciò deve affermarsi anche dopo le modifiche introdotte dalla legge 1° marzo 2001, n. 63: infatti, nella fase cautelare è ancora sufficiente il requisito della sola gravità (art. 273 c.p.p., comma 1), giacché l'art. 273 c.p.p., comma 1-bis, (introdotto, appunto, dalla suddetta legge) richiama espressamente i soli comma 3 e 4, ma non l'art. 192 c.p.p., comma 2, che prescrive la precisione e la concordanza accanto alla gravità degli indizi: derivandone, quindi, che gli indizi, ai fini delle misure cautelari, non devono essere valutati secondo gli stessi criteri richiesti per il giudizio di merito dall'art. 192 c.p.p., comma 2, e cioè con i requisiti della gravità, della precisione e della concordanza (*ex pluribus*, Cass., sez. 3^a, 27 marzo 2002, Parziale).

Alcuni passaggi di tale motivazione sono stati successivamente riproposti dalla Corte proprio nella sentenza 7 giugno 2006, n. 19578 (rv. 233787) (con la quale si è affermato che l'art. 405, comma 1-bis c.p.p. lascia comunque libero il g.i.p. di non accogliere la richiesta di archiviazione), ove si è ulteriormente rilevato che: «esula dai poteri della Corte di cassazione quello di una diversa lettura degli elementi di fatto posti a fondamento della decisione, la cui valutazione è riservata in via esclusiva al Giudice di merito senza che possa integrare vizio di legittimità la mera prospettazione di una diversa valutazione delle risultanze processuali ritenute dal ricorrente più adeguate (Cass., s.u. 2 luglio 1997, n. 6402, ud. 30 aprile 1997, rv. 207944, Dessimone)».

Sintetizzando, quindi, la norma in esame non considera che la valutazione dei gravi indizi in sede di legittimità (in particolare, in ordine a provvedimenti *de libertate*) è sempre vincolata alle risultanze indiziarie ritenute dal giudice di merito e così formalizzate nel provvedimento gravato, ma in astratto non abbraccia tutte le possibili risultanze investigative emerse nel procedimento, in quanto il giudice di merito potrebbe averne tralasciate alcune nel ragionamento da lui seguito. Non può peraltro essere il p.m. privato della opportunità di far valere tali eventuali risultanze, non considerate, nel prosieguo del procedimento (*in primis*, attraverso la richiesta di rinvio a giudizio o la citazione a giudizio).

Inoltre l'art. 405, comma 1-bis c.p.p. sembra confondere gli indizi legittimanti la richiesta di rinvio a giudizio o la citazione a giudizio con i gravi indizi che devono essere posti a fondamento di una misura cautelare, e che hanno pregnanza e dimensione più incisiva in considerazione della diversa fase processuale in cui le misure possono intervenire (e di fatto intervengono, ossia quella iniziale delle indagini preliminari), e della gravità intrinseca delle stesse, che vengono applicate a prescindere del contraddittorio tipico del giudizio.

Il fatto che questa norma non impedisca al g.i.p. di non accogliere la richiesta di archiviazione e quindi, ove il g.i.p. lo ritenga, di disporre l'imputazione coatta, non sminuisce la portata negativa della stessa, né implica un meccanismo sanante. Infatti la richiesta obbligata di archiviazione da parte del p.m. comporta eventuali passaggi processuali che non si giustifi-

cano (fissazione di udienza ex art. 409, comma 2 c.p.p., imputazione coatta, o indicazione di indagini suppletive, che peraltro sarebbero unicamente finalizzate a raccogliere «ulteriori elementi a carico della persona sottoposta alle indagini», come recita la norma, così in violazione del principio di terzietà del giudice posto dall'art. 111, secondo comma Cost.).

Tutto ciò contrasta con le esigenze di economia processuale e con il principio di ragionevole durata del processo, di cui all'art. 111, secondo comma della Costituzione.

P. Q. M.

Non essendo pertanto manifestamente infondata la violazione del principio di ragionevolezza e quindi del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., del principio di obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost. (per essere indebitamente limitata l'autonomia del p.m. nell'esercizio dell'azione penale), dell'art. 111, secondo comma Cost. (per le ragioni sopra dette), questo giudice solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 405, comma 1-bis c.p.p., per contrasto con gli artt. 3, 111, secondo comma e 112 della Costituzione;

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

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al p.m., agli indagati Laghi Roberto, Laghi Giacomo, Laghi Raffaele, Gorzanelli Deri e Gorzanelli Andrea, Giunchi Tolmino, Mugnai Milena e Sbaraglia Alceo), alle persone offese Amministrazione provinciale di Forlì, Ministero dell'ambiente (presso Avvocatura dello Stato di Bologna), nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Forlì, addì 22 novembre 2007

Il giudice per le indagini preliminari: LEONI

08C0179

N. 73

Ordinanza del 22 ottobre 2007 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Milano sul ricorso proposto da Brumgnach Laura contro Agenzia delle Entrate - Ufficio di Monza 1

Contenzioso tributario - Giudizio di ottemperanza agli obblighi derivanti dalla sentenza della commissione tributaria passata in giudicato - Ricorso proposto, in pendenza del termine per appellare, da contribuente vittorioso in primo grado, a seguito dell'infruttuosa messa in mora dell'amministrazione finanziaria condannata con sentenza non ancora passata in giudicato a rimborsare un'imposta già riscossa - Omessa previsione dell'esperibilità del giudizio di ottemperanza per ottenere l'esecuzione, anche in pendenza di appello o di termine per proporre appello, della pronuncia di primo grado favorevole al contribuente - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento tra le parti del processo tributario - Incidenza sull'inviolabile diritto all'effettività della tutela giurisdizionale - Contrasto con le prescrizioni della legge di delega per la revisione del contenzioso tributario.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 70.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 76.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso per ottemperanza R.G.R n. 17/06, depositato l'11 gennaio 2006, ricevuta S - 1094/2006, relativo alla sentenza n. 170/17/2005, contro Agenzia Entrate - Ufficio Monza 1, proposto dalla ricorrente Brumgnach Laura, viale Sicilia n. 2 - 20052 Monza (MI), difesa da Bagnato avv. Antonello, via San Barnaba n. 47 - 20122 Milano.

P R E M E S S O

Col ricorso in esame, la signora Brumgnach Laura esponeva che la Commissione tributaria provinciale di Milano in data 14 giugno 2005 aveva condannato Agenzia delle Entrate - Ufficio Monza 1 al pagamento di Euro 669,84 oltre interessi a titolo di rimborso IRAP per l'anno 1998; che in data 24 novembre 2005 la ricorrente aveva messo in mora l'Agenzia, che l'Agenzia non aveva effettuato alcun pagamento, ciò premesso, sollevava questione di costituzionalità sulle norme regolanti il giudizio di ottemperanza, consapevole del fatto di non potersi avvalere della detta procedura non essendo la sentenza passata in giudicato. In particolare, deduceva la illegittimità costituzionale dell'art. 70, d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, per violazione degli articoli 2, 3, 23, 24, 53, 97, 111 della Carta costituzionale.

Rilevava al proposito la ricorrente:

1) che esisteva disparità di trattamento tra il privato e l'amministrazione, in quanto la seconda può pretendere immediatamente il pagamento in forza di sentenza a se favorevole, mentre il privato deve conseguire il passaggio in giudicato della sentenza per ottenere l'esecuzione o l'ottemperanza;

2) che tale disparità di trattamento è contraria ai criteri di ragionevolezza e tempestività della tutela patrimoniale del cittadino contribuente, ove la sentenza sia a questi favorevole;

3) che il criterio della prevalenza dell'interesse collettivo alla riscossione fiscale non può permanere ove la riscossione sia già avvenuta e sia in discussione la legittimità della medesima, come è avvenuto nel caso di specie.

4) che l'interesse individuale alla reintegrazione patrimoniale in caso di ingiusta riscossione dell'imposta merita una tutela paritaria con l'amministrazione;

5) che la restituzione dell'imposta illegittimamente riscossa costituisce un atto dovuto in capo alla amministrazione;

6) che la impossibilità di ottenere il pagamento cui si ha diritto in forza di sentenza procrastina la durata della lite senza alcuna ragione.

Si costituiva l'ufficio il quale contestava le avverse argomentazioni invocando il principio di buon andamento dell'attività amministrativa *ex* art. 97 della Costituzione, cui osterebbe la possibilità di dover ripetere somme erogate in base a sentenze poi riformate nei successivi gradi del giudizio.

Tanto premesso, si osserva quanto segue.

Si ravvisano nella fattispecie sottoposta all'esame di questa commissione ragioni che giustificano la rimessione degli atti di causa alla Corte di legittimità, affinché valuti la conformità dell'art. 70 del d.l.g.s. n. 546/1992 ai principi della Carta costituzionale.

Il citato articolo delinea la procedura intesa ad ottenere l'ottemperanza da parte della pubblica amministrazione alle sentenze emesse in sede di contenzioso tributario.

Come noto, tale procedura, alternativa al vero e proprio procedimento esecutivo, può essere esperita solo qualora la sentenza sia passata in giudicato. Ne consegue, che il giudizio di ottemperanza non può essere utilizzato dal contribuente vittorioso in primo grado, in pendenza di appello o di termine per proporre appello, come si verifica nella fattispecie. Il contribuente che trovasi in tale situazione non ha, in effetti, alcuno strumento per conseguire l'esecuzione della sentenza, posto che, a differenza dei procedimenti davanti al giudice ordinario, ove la sentenza di primo grado è provvisoriamente esecutiva per legge, la sentenza tributaria di primo (o secondo) grado è priva di tale carattere. D'altro canto, l'amministrazione finanziaria può, invece, procedere al recupero delle somme dovute, in via esecutiva, anche sulla base della sentenza di primo grado. La diversità di poteri attribuiti rispettivamente al contribuente e all'amministrazione costituisce una evidente discriminazione priva di giustificato motivo, in violazione dell'art. 3, Carta costituzionale. Il diverso interesse, pubblico e privato, che giustificerebbe tale diversità di trattamento, non può invero essere addotto nell'ambito di un procedimento contenzioso. In questo, la fase impositiva, che si manifesta nella potestà di esigere il tributo, è sostituita dal contraddittorio diretto tra le parti, muniti degli stessi strumenti processuali, inteso ad accertare la legittimità della pretesa erariale. Non sembra possa essere contestato, che, in sede processuale, le parti assumano una posizione di totale bilanciamento ed equivalenza, che si deve estendere non solo alla fase dibattimentale, ma anche a quella successiva alla decisione della causa. Il rischio, poi, che in sede di appello o di successivi gradi del giudizio la sentenza originariamente favorevole al contribuente possa essere ribaltata in favore dell'amministrazione, la quale si vedrà costretta a recuperare le somme erogate, è esattamente identica al rischio che incombe sul contribuente soccombente in primo grado e vittorioso successivamente, con l'aggravante che il recupero delle somme a lui spettanti si presenta ben più ardua rispetto alla eventuale corrispondente azione spettante all'amministrazione. In definitiva, quanto meno in sede contenziosa, non pare che possa negarsi il principio della uguaglianza delle parti non solo nella conduzione del processo, ma anche negli effetti della sentenza. Una diversa interpretazione si porrebbe in contrasto

non solo con il citato articolo, ma anche con l'art. 24 della Carta costituzionale, in quanto la durata del processo con l'allungarsi ingiustificato non tanto per l'accertamento del merito quanto per la pratica impossibilità di soddisfazione immediata sulla base della sentenza di primo grado, produrrebbe un pregiudizio, anche irreparabile, per il contribuente risultato vincitore in tutto o in parte, privato di un cespite patrimoniale che ha diritto di conseguire.

Vero è che la Corte suprema con sentenza n. 15388 del 26 giugno - 5 dicembre 2001, ha prospettato una diversa interpretazione circa la natura delle sentenze delle commissioni tributarie non ancora passate in giudicato, affermando che gli artt. 68 e 69 del d.lgs. n. 546 del 1992 sono «espliciti» nell'affermare che le sentenze delle commissioni tributarie sono provvisoriamente esecutive per quanto attiene agli esborsi che il contribuente abbia compiuto in favore del fisco in esecuzione del provvedimento impositivo.

Tale interpretazione non si può dire, peraltro, consolidata e comunque appare fortemente dubbia in relazione al diritto positivo. L'amministrazione finanziaria ha sempre negato che la sentenza della commissione provinciale o regionale sia assistita dal forza esecutiva come emerge dalle circolari 98-E-II.3-1011 del 23 aprile 1996 e 224/E II 158421 del 30 novembre 1999, per le quali l'obbligo del rimborso sorge a carico dell'amministrazione solo in forza di sentenza passata in giudicato.

Di conseguenza, la situazione normativa non consente spazi interpretativi sufficienti per superare la indicata diversità di trattamento tra le parti del giudizio.

Va ancora osservato, che forti dubbi di costituzionalità sussistono con riferimento all'attuazione della legge delega 30 dicembre 1991, n. 413, tradottasi nel d.lgs. n. 546/1992.

Infatti, l'art. 30 della detta legge delegava il governo ad emanare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni per il riordino del contenzioso tributario, prescrivendo «l'adeguamento delle norme del processo tributario a quelle del processo civile» lettera g). Non sembra dubbio, che per adeguamento debba intendersi il mandato al governo di dare al processo tributario una struttura plasmata sull'ordinario giudizio civile, non solo per quanto attiene allo svolgimento del processo e ai principi del contraddittorio, ma anche per quanto attiene alla natura ed efficacia delle sentenze. Al contrario, il d.lgs. non ha recepito il principio della provvisoria esecutorietà delle sentenze di primo o secondo grado, violando il principio di parità tra le parti.

Per questi motivi, si ritiene che: 1) la questione prospettata sia rilevante al fine del decidere la presente controversia e di conseguenza si sospende il giudizio; 2) che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 70 del d.lgs. n. 546/1992 non sia manifestamente infondata in relazione agli articoli 3, 24 e 76 della Carta costituzionale.

P. Q. M.

- 1) *Sospende il presente giudizio;*
- 2) *Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*
- 3) *Si notifici la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri ai Presidenti della Camera e del Senato della Repubblica;*
- 4) *Si notifici alle parti.*

Milano, addì 12 luglio 2007

Il Presidente relatore: SFORZA

08C0180

AUGUSTA IANNINI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2008-GUR-013) Roma, 2008 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2008 (salvo conguaglio) (*)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04) (di cui spese di spedizione € 128,52)	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 132,57) (di cui spese di spedizione € 66,28)	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29) (di cui spese di spedizione € 9,64)	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27) (di cui spese di spedizione € 20,63)	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31) (di cui spese di spedizione € 7,65)	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02) (di cui spese di spedizione € 25,01)	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93) (di cui spese di spedizione € 191,46)	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00
Tipo F1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 264,45) (di cui spese di spedizione € 132,22)	- annuale € 662,00 - semestrale € 357,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla *Gazzetta Ufficiale* - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2008**.

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

I.V.A. 20% inclusa

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

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

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

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

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

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

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

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



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 8 0 3 1 9 *

€ 9,00