

GAZZETTA



UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 23 aprile 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. 104. Sentenza 14 - 18 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Norme della legge finanziaria 2007 - Ricorsi delle Regioni Veneto e Lombardia e delle Province autonome di Trento e di Bolzano - Trattazione separata delle questioni concernenti l'art. 1, comma 1226 - Riserva a separate pronunce della decisione sulle altre questioni.

Ambiente - Norme della legge finanziaria 2007 - Conservazione degli *habitat* naturali - Obbligo delle Regioni di adeguamento all'ordinamento comunitario, sulla base di criteri minimi uniformi stabiliti con decreto ministeriale - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento dell'amministrazione, di leale collaborazione - Censure non ridondanti in lesione di competenze regionali - Inammissibilità della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1226.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Ambiente - Norme della legge finanziaria 2007 - Siti di importanza comunitaria, zone speciali di conservazione, zone di protezione speciale - Misure di conservazione, in esecuzione di direttiva comunitaria recepita con d.P.R. n. 357 del 1997 - Adempimento delle Regioni sulla base di criteri minimi uniformi definiti con apposito decreto ministeriale - Ricorso delle Regioni Veneto e Lombardia - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, con violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Riconducibilità della tutela dell'ambiente alla competenza esclusiva dello Stato - Insussistenza di un obbligo di coinvolgimento delle Regioni - Non fondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1226.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Ambiente - Norme della legge finanziaria 2007 - Siti di importanza comunitaria, zone speciali di conservazione, zone di protezione speciale - Obbligo di adeguamento all'ordinamento comunitario, sulla base di criteri minimi uniformi stabiliti con decreto ministeriale - Ricorso delle Province autonome di Bolzano e di Trento - Violazione della competenza legislativa primaria delle province in materia di «parchi per la protezione della flora e della fauna» - Impossibilità, per lo Stato, di imporre alle Province autonome di conformarsi ai criteri minimi uniformi definiti con decreto ministeriale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1226.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 16; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 7; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2 (Costituzione, artt. 116 e 117; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, nn. 1, 3, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 20 e 21, art. 9, nn. 9, 10 e 11, e art. 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.lgs. 11 novembre 1999, n. 463; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 4).. . .

N. 105. Sentenza 14 - 18 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso della Regione Veneto - Impugnazione di numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - Trattazione della sola questione relativa all'art. 1, comma 1082, in materia di «foreste» - Decisione sulle altre questioni riservata a separate pronunce.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1082.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Ambiente - Norme della legge finanziaria 2007 - Programma quadro finalizzato alla gestione forestale sostenibile e alla multifunzionalità degli ecosistemi forestali - Limiti all'utilizzabilità di apposito fondo statale stabiliti con delibera CIPE - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione della competenza legislativa residuale in materia di «foreste», con violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Asserita lesione dell'autonomia regionale derivante dall'introduzione di fondo statale vincolato - Configurazione del «programma quadro» quale mera proposta di accordo tra Stato e Regioni, alla cui definizione rimane subordinato anche l'accesso al fondo - Non fondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1082.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Pag. 21

N. 106. Ordinanza 14 - 18 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e Assistenza - Pensioni di guerra - Termine quinquennale di prescrizione per la richiesta - Lamentata lesione del principio di uguaglianza rispetto alla disciplina delle pensioni ordinarie - Esclusione - Manifesta infondatezza.

- D.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915, art. 99, secondo comma.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

» 26

N. 107. Ordinanza 14 - 18 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero e apolide - Permesso di soggiorno rilasciato per motivi di famiglia - Revoca in caso di accertata assenza di convivenza con il coniuge di cittadinanza italiana - Lamentata disparità di trattamento del cittadino italiano rispetto al cittadino di altri Stati membri dell'Unione europea - Sopravvenuto mutamento del quadro normativo - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 30, comma 1-bis, aggiunto dall'art. 29, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, art. 3.

» 29

N. 108. Ordinanza 14 - 18 aprile 2008.

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico di un parlamentare - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Monza - Denunciata mancanza del nesso funzionale tra i fatti contestati e l'esercizio dell'attività parlamentare - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo - Ammissibilità del conflitto - Notificazione e comunicazioni conseguenti.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 12-13 novembre 2003 (doc. IV - quater, n. 91).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37, terzo e quarto comma.

» 31

N. 109. Ordinanza 14 - 18 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Estradizione - Mandato d'arresto europeo - Procedura di consegna dell'estradando - Previsione del rifiuto di consegna nel caso in cui la legislazione dello Stato richiedente non contempli limiti massimi di carcerazione preventiva - Denunciata irragionevolezza nonché contrasto con la disciplina europea in materia - Omessa valutazione dei rapporti fra l'art. 13, ultimo comma, Cost. e l'obbligo di rispetto dei vincoli scaturiti dall'ordinamento comunitario, con conseguente omessa motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza - Manifesta inammissibilità della questione.

– Legge 22 aprile 2005, n. 69, art. 18, comma 1, lettera e).

– Costituzione, artt. 3, 11 e 117, primo comma.

Pag. 33

N. 110. Ordinanza 14 - 18 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Banche, enti e società finanziarie, imprese di assicurazione - Applicazione, in via transitoria, di aliquote più elevate di quella ordinaria e di quella applicabile al settore agricolo - Ritenuta violazione dei principi di uguaglianza e di capacità contributiva - Riproposizione di questione già decisa - Manifesta infondatezza.

– D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 45, comma 2, modificato dall'art. 6, comma 17, lettera b), della legge 23 dicembre 1999, n. 488.

– Costituzione, artt. 3 e 53.

» 37

N. 111. Ordinanza 14 - 18 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Prevista immediata esecutorietà del decreto espulsivo del Prefetto, ancorché impugnato - Adozione di provvedimenti cautelari da parte del giudice - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto di difesa - Mancata indicazione di elemento essenziale della fattispecie (la cittadinanza dello straniero) - Manifesta inammissibilità della questione.

– D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, commi 3 e 8.

– Costituzione, art. 24.

» 40

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 5. Ricorso per conflitto tra enti, depositato in cancelleria il 28 marzo 2008 (della Regione Piemonte).

Regione Piemonte - Dichiarazioni asseritamente diffamatorie in danno di un dirigente regionale rese dal consigliere regionale Matteo Brigandi nell'ambito del procedimento di interpretazione delle norme giuridiche in materia di risarcimento danni derivanti dall'evento alluvionale dell'ottobre 2000 - Procedimento penale per diffamazione promosso dal dirigente coinvolto nelle dichiarazioni - Delibera della Regione Piemonte di insindacabilità delle opinioni espresse, emessa il 27 febbraio 2007 - Ordinanza del 18 settembre 2007 emessa dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Torino di reiezione della istanza difensiva di declaratoria di insindacabilità delle opinioni espresse e contestuale decreto di rinvio a giudizio - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Piemonte - Denunciata lesione delle attribuzioni costituzionalmente garantite della Regione e delle guarentigie riconosciute ai componenti il Consiglio regionale - Richiesta di dichiarazione che non spetta allo Stato

e per esso all'autorità giudiziaria rimuovere con ordinanza la delibera regionale di insindacabilità ed emanare il conseguente decreto di rinvio a giudizio nei confronti del consigliere regionale Brigandi.

- Ordinanza del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Torino del 18 settembre 2007 e contestuale decreto che dispone il giudizio nei confronti del consigliere regionale della Regione Piemonte Matteo Brigandi.
- Costituzione, art. 122, quarto comma.

Pag. 43

- N. 6. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 4 aprile 2008 (della Regione Siciliana).

Regione siciliana - Presidente della Regione - Dimissioni irrevocabili - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 gennaio 2008, con il quale «a decorrere dal 18 gennaio 2008 è accertata la sospensione del Sig. Salvatore Cuffaro dalla carica di deputato dell'Assemblea regionale siciliana e di Presidente della Regione siciliana ai sensi dell'art. 15, comma 4-bis, della legge 19 marzo 1990, n. 55» - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione siciliana - Ritenuta sopravvenuta inapplicabilità dell'art. 15 della legge n. 55/1990 per incompatibilità con il nuovo assetto statutario di cui alla legge costituzionale n. 2/2001, nonché nullità radicale dell'atto censurato per mancanza di oggetto - Denunciata lesione della sfera di competenza costituzionale garantita alla Regione siciliana in materia di *status* di Presidente della Regione siciliana - Richiesta di dichiarazione che non spetta allo Stato e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri : a) in applicazione dell'art. 15 della legge n. 55/1999, sospendere il Presidente della Regione siciliana dalla carica in quanto eletto a suffragio universale e diretto e in quanto il suo *status* è integralmente disciplinato dall'art. 8 e seguenti dello statuto speciale; b) sospendere il Presidente della Regione siciliana dalla carica di deputato regionale; c) sospendere dalle cariche di Presidente della Regione e di deputato regionale il titolare che si sia dimesso irrevocabilmente dall'ufficio; d) dichiarare che con il provvedimento impugnato sono state violate le prerogative statutarie della Regione siciliana; e) annullare il decreto impugnato.

- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 gennaio 2008.
- Statuto della Regione siciliana, artt. 8, 9 e 10.

» 55

- N. 114. Ordinanza del Giudice di pace di Benevento del 6 dicembre 2007.

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

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

» 58

- N. 115. Ordinanza del Tribunale di Genova del 18 dicembre 2007.

Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Malattie professionali derivanti dall'esposizione ultradecennale all'amianto - Rivalutazione dei periodi di lavoro soggetti all'assicurazione, mediante moltiplicazione per il coefficiente 1,5 - Inapplicabilità, secondo il «diritto vivente» di tale beneficio a coloro che prima del 2 ottobre 2003 non abbiano presentato domanda amministrativa di riconoscimento del beneficio stesso, pur avendo poi presentato domanda nel prescritto termine decadenziale - Ingiustificato diverso trattamento di situazioni omogenee, in dipendenza dalla presentazione di domanda non prevista dalla disciplina previgente.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, comma 132, in combinato disposto con l'art. 47 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, art. 3.

» 59

N. 116. Ordinanza del Tribunale di Genova del 18 dicembre 2007.

Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Malattie professionali derivanti dall'esposizione ultradecennale all'amianto - Rivalutazione dei periodi di lavoro soggetti all'assicurazione, mediante moltiplicazione per il coefficiente 1,5 - Inapplicabilità, secondo il «diritto vivente» di tale beneficio a coloro che prima del 2 ottobre 2003 non abbiano presentato domanda amministrativa di riconoscimento del beneficio stesso, pur avendo poi presentato domanda nel prescritto termine decadenziale - Ingiustificato diverso trattamento di situazioni omogenee, in dipendenza dalla presentazione di domanda non prevista dalla disciplina previgente.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, comma 132, in combinato disposto con l'art. 47 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 64

N. 117. Ordinanza del Tribunale di Reggio Emilia del 17 maggio 2007.

Procedimento civile - Impugnazioni - Appellabilità delle sentenze rese nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione di cui agli artt. 22 e ss. della legge n. 689 del 1981 - Previsione introdotta dal decreto legislativo n. 40 del 2006 - Estraneità all'oggetto della delega conferita al Governo per apportare modifiche al codice di procedura civile e concernente la disciplina del processo di cassazione e dell'arbitrato - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, art. 26.
- Costituzione, artt. 76, in relazione all'art. 1, commi 2 e 3, della legge delega 14 maggio 2005, n. 80, e 77, primo comma.

» 71

N. 118. Ordinanza del Tribunale di Bolzano del 7 gennaio 2008.

Estradizione - Mandato d'arresto europeo - Consegna per l'estero - Applicazione di misure cautelari - Impugnazione di fronte al Tribunale del riesame - Preclusione - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del diritto di difesa.

- Legge 22 aprile 2005, n. 69, art. 22.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

» 72

N. 119. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 15 dicembre 2007.

Fallimento e procedure concorsuali - Funzioni del comitato dei creditori - Vigilanza sull'operato del curatore fallimentare - Atti di straordinaria amministrazione di valore superiore a cinquantamila euro e transazioni (in specie, atto di transazione e vendita a trattativa privata di quota di beni immobili) - Previsione dell'autorizzazione del comitato dei creditori e della previa informativa al giudice delegato - Trasferimento dal giudice delegato al comitato dei creditori della potestà di autorizzare in via generale gli atti del curatore - Eccesso di delega - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza, sotto il duplice profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento dei creditori nel godimento della garanzia di un controllo giurisdizionale sull'operato del curatore, e dell'intrinseca inidoneità del detto comitato ad espletare funzioni di controllo nell'interesse della generalità dei creditori.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, artt. 35 e 41, commi primo e secondo, come sostituiti dagli artt. 31 e 39 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5.
- Costituzione, artt. 3 e 76, in relazione all'art. 1, comma 6, lett. a), n. 2, della legge delega 14 maggio 2005, n. 80.

In via subordinata: Fallimento e procedure concorsuali - Vigilanza sull'operato del curatore fallimentare - Assoggettamento degli atti di straordinaria amministrazione di valore superiore a cinquantamila euro e delle transazioni (in specie, atto di transazione e vendita a trattativa privata di quota di beni immobili) all'autorizzazione del comitato dei creditori, previa informativa al giudice delegato - Omessa attribuzione al giudice delegato del potere di impedire il perfezionamento di un atto ritenuto illegittimo o contrario agli interessi della generalità dei creditori ovvero del fallito - Eccesso di delega - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza, sotto il duplice profilo dell'intrinseca irrazionalità della disciplina impugnata che rende il giudice delegato destinatario di una mera informativa senza attribuirgli poteri effettivi di controllo, e dell'ingiustificata disparità di trattamento dei creditori nel godimento della garanzia di un controllo giurisdizionale sull'operato del curatore.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 35, come sostituito dall'art. 31 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5.
- Costituzione, artt. 3 e 76, in relazione all'art. 1, comma 6, lett. a), n. 2, della legge delega 14 maggio 2005, n. 80.

Pag. 77

N. 120. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Frosinone del 10 ottobre 2006.

Imposte e tasse - Termini per la notifica degli avvisi di accertamento - Proroga dei termini disposta dall'art. 10 della legge n. 289 del 2002 nel caso in cui i contribuenti non si siano avvalsi delle forme di sanatoria ivi contemplate - Ricorso proposto da società sottoposta ad amministrazione straordinaria avverso avvisi di accertamento per imposte dirette notificati dall'amministrazione finanziaria in forza della detta proroga - Dedotta impossibilità per il soggetto giuridico sottoposto ad amministrazione straordinaria di accedere al condono e di evitare l'effetto punitivo della proroga dei termini per l'accertamento fin tanto che il credito erariale non sia stato accertato ed inserito dal giudice delegato nello stato passivo - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza sotto il profilo dell'irrazionale disparità di trattamento dei contribuenti - Incidenza sul diritto di difesa - Asserita lesione dei principi di efficienza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Contrasto con i principi costituzionali in materia di giusto processo.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 10.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 111.

» 85

N. 121. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 21 febbraio 2008.

Professioni - Notaio - Concorso per notaio - Valutazione di non idoneità alle prove scritte - Obbligo di motivazione - Previsione per i bandi di concorsi emanati successivamente alla data di entrata in vigore della norma censurata e non anche per i concorsi in espletamento alla stessa data - Violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 166, art. 16, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

» 87

N. 122. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 21 febbraio 2008.

Professioni - Notaio - Concorso per notaio - Valutazione di non idoneità alle prove scritte - Obbligo di motivazione - Previsione per i bandi di concorsi emanati successivamente alla data di entrata in vigore della norma censurata e non anche per i concorsi in espletamento alla stessa data - Violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 166, art. 16, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

» 94

N. 123. Ordinanza del Giudice di pace di Viterbo del 22 gennaio 2008.

Processo penale - Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace - Competenza per materia determinata dalla connessione - Reati commessi da più persone in danno reciproco le une con le altre - Mancata previsione quale ipotesi di spostamento della competenza determinata dalla connessione - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per ipotesi analoghe - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge - Lesione del principio della parità delle parti nel processo.

– Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 6, comma 1.

– Costituzione, artt. 3, 25 e 111.

Pag. 99

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 104

Sentenza 14 - 18 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Norme della legge finanziaria 2007 - Ricorsi delle Regioni Veneto e Lombardia e delle Province autonome di Trento e di Bolzano - Trattazione separata delle questioni concernenti l'art. 1, comma 1226 - Riserva a separate pronunce della decisione sulle altre questioni.

Ambiente - Norme della legge finanziaria 2007 - Conservazione degli *habitat* naturali - Obbligo delle Regioni di adeguamento all'ordinamento comunitario, sulla base di criteri minimi uniformi stabiliti con decreto ministeriale - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento dell'amministrazione, di leale collaborazione - Censure non ridondanti in lesione di competenze regionali - Inammissibilità della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1226.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Ambiente - Norme della legge finanziaria 2007 - Siti di importanza comunitaria, zone speciali di conservazione, zone di protezione speciale - Misure di conservazione, in esecuzione di direttiva comunitaria recepita con d.P.R. n. 357 del 1997 - Adempimento delle Regioni sulla base di criteri minimi uniformi definiti con apposito decreto ministeriale - Ricorso delle Regioni Veneto e Lombardia - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, con violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Riconducibilità della tutela dell'ambiente alla competenza esclusiva dello Stato - Insussistenza di un obbligo di coinvolgimento delle Regioni - Non fondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1226.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Ambiente - Norme della legge finanziaria 2007 - Siti di importanza comunitaria, zone speciali di conservazione, zone di protezione speciale - Obbligo di adeguamento all'ordinamento comunitario, sulla base di criteri minimi uniformi stabiliti con decreto ministeriale - Ricorso delle Province autonome di Bolzano e di Trento - Violazione della competenza legislativa primaria delle province in materia di «parchi per la protezione della flora e della fauna» - Impossibilità, per lo Stato, di imporre alle Province autonome di conformarsi ai criteri minimi uniformi definiti con decreto ministeriale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1226.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 16; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 7; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2 (Costituzione, artt. 116 e 117; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, nn. 1, 3, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 20 e 21, art. 9, nn. 9, 10 e 11, e art. 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.lgs. 11 novembre 1999, n. 463; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 4).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), promossi con ricorsi della Regione Veneto, delle Province autonome di Bolzano e di Trento e della Regione Lombardia, notificati il 23 e il 26 febbraio 2007, depositati in cancelleria il 1º, il 5 e il 7 marzo 2007 ed iscritti ai numeri 10, 12, 13 e 14 del registro ricorsi 2007;

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

Udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2008 il giudice relatore Paolo Maddalena;

Uditi gli avvocati Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia e gli avvocati dello Stato Giuseppe Fiengo, Massimo Salvatorelli e Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con quattro distinti ricorsi, iscritti ai numeri 10, 12, 13 e 14 del registro dell'anno 2007 la Regione Veneto, le Province autonome di Bolzano e di Trento e la Regione Lombardia hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerosi commi dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), e, tra questi, del comma 1226.

1.1. — La disposizione impugnata prevede che «Al fine di prevenire ulteriori procedure di infrazione, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano devono provvedere agli adempimenti previsti dagli articoli 4 e 6 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni, o al loro completamento, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base di criteri minimi uniformi definiti con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

1.2. — La Regione Veneto censura tale previsione in riferimento al principio di leale collaborazione.

La Provincia autonoma di Bolzano prospetta la violazione: degli artt. 116 e 117 della Costituzione e dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); dell'art. 8, numeri 1, 3, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 20 e 21, dell'articolo 9, numeri 10 e 11, e dell'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà culturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste); del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), e, specificamente, degli articoli 7 ed 8; del decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle Province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione); del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); del decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in

materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica); del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità); del decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474); nonché degli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

La Provincia autonoma di Trento, a sua volta, deduce la violazione dell'art. 8, numeri 3, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 20 e 21, dell'articolo 9, numeri 9 e 10, e dell'art. 16 dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige; dell'articolo 7 del d.P.R. n. 526 del 1987; degli artt. 2 e 4 del d. lgs. n. 266 del 1992.

La Regione Lombardia prospetta, infine, la violazione degli artt. 117, 118, 120 e 3 e 97 della Costituzione.

2. — La Regione Veneto, dopo avere raffrontato il testo della disposizione impugnata e quello dei collegati artt. 4 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), rileva che con l'entrata in vigore della normativa impugnata i criteri in base ai quali le Regioni e le Province autonome sono tenute ad agire non sono più determinati mediante forme collaborative con gli enti territoriali, ma risultano imposti dallo Stato. E assume che ciò sarebbe lesivo delle proprie prerogative costituzionali.

La circostanza che la materia dell'intervento normativo sia quella della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, non legittimerebbe, infatti, la pretermissione di strumenti di dialogo e di intesa tra Stato e Regioni nella definizione della disciplina, dato che, per la giurisprudenza della Corte costituzionale (la ricorrente richiama, in proposito, le sentenze numeri 407 e 536 del 2002 e n. 222 del 2003), la materia ambientale non sarebbe una «materia in senso tecnico», intesa quale «sfera di competenza statale tale da escludere ogni intervento regionale, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze».

Dalla mancata natura di «materia in senso tecnico» della tutela dell'ambiente discenderebbe, allora, per la ricorrente, la necessità di subordinare l'intervento normativo statale al principio di leale collaborazione. Principio che, nella specie, risulterebbe tuttavia violato per la omessa previsione di strumenti di dialogo e di intesa tra lo Stato e le Regioni.

3. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, si è costituito, sostenendo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso della Regione Veneto.

3.1. — Per la difesa erariale, la disposizione impugnata non avrebbe carattere innovativo. Il ricorso ad un decreto ministeriale, quale parametro cui rapportare le modalità di adempimento degli obblighi introdotti dalla direttiva 92/43/CEE, sarebbe già presente ed operante nell'ordinamento nazionale e troverebbe applicazione anche nei confronti della Regione ricorrente. Sarebbe, per contro, ragionevole fissare un breve termine per l'adempimento di obblighi discendenti da una direttiva comunitaria, essendo ormai decorsi tredici anni dalla scadenza del termine da questa fissato per la conformazione degli Stati membri e dovendosi evitare ulteriori condanne da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee.

L'intervento normativo contestato, oltretutto, avrebbe, per l'Avvocatura dello Stato, natura riduttiva e collaborativa, avendo ridotto a criteri minimi uniformi le «linee guida», già solennemente fissate dal decreto ministeriale 3 settembre 2002, e comunque esso non sarebbe in alcun modo lesivo del «diritto-dovere delle regioni di dare applicazione nel loro territorio ad una direttiva comunitaria, che — si rammenta — è stata recepita nell'ordinamento nazionale attraverso l'adozione di un regolamento».

3.2. — L'Avvocatura generale sostiene, poi, che la disposizione impugnata, attenendo alla conservazione di habitat naturali, troverebbe la sua giustificazione nelle competenze esclusive dello Stato in materia (art. 117, lettere *a* ed *s*, della Costituzione).

E comunque essa ritiene ragionevole interpretare la disposizione impugnata nel senso che «ove “i criteri minimi uniformi”, che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare va ad approvare, modifichino le linee guida di cui al d.m. 3 settembre 2002, gli stessi debbano essere adottati con forme di cooperazione previste (e comunque equivalenti) a quelle dell'articolo 4, comma 2, del d.P.R. 357/1997».

4. — La Provincia autonoma di Bolzano rileva, anzitutto, che l'art. 117, quinto comma, della Costituzione prevede che le Regioni e le Province autonome partecipano all'attuazione delle norme comunitarie nelle materie di competenza legislativa concorrente e residuale, e che l'art. 16, comma 1, della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla

partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), sancisce l'obbligo (e non più la facoltà) per le Regioni e le Province autonome di dare attuazione, tempestivamente ed autonomamente, agli obblighi di adeguamento imposti dalla normativa comunitaria nelle materie di propria competenza.

4.1. — La difesa provinciale sostiene, poi, che la «materia ambientale» ricade nell'ambito della potestà provinciale, in quanto materia trasversalmente incidente in vari settori individuati dallo statuto agli artt. 8 e 9 quali ambiti di competenza legislativa della Provincia (e correlativi ambiti di potestà amministrativa di cui al successivo art. 16) e, più specificamente, nelle materie: «tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare» (art. 8, numero 3), «urbanistica e piani regolatori» (art. 8, numero 5), «tutela del paesaggio» (art. 8, numero 6), «usi civici» (art. 8, numero 7), «ordinamento della minime proprietà culturali» (art. 8, numero 8), «porti lacuali» (art. 8, numero 11), «prevenzione e calamità pubbliche» (art. 8, numero 13), «miniere, cave e torbiere» (art. 8, numero 14) «apicoltura (*recte*: apicoltura) e parchi per la protezione della flora e della fauna» (art. 8, numero 16), «comunicazioni e trasporti di interesse provinciale» (art. 8, numero 18), «turismo e industria alberghiera» (art. 8, numero 20), «agricoltura, foreste e corpo forestale» (art. 8, numero 21), «igiene e sanità» (art. 9, numero 10), «attività sportive e ricreative» (art. 9, numero 11).

Ne discende, per la difesa provinciale, che «nella materia *de qua* sarebbe rintracciabile un vero e proprio obbligo di adeguamento diretto ed autonomo delle province di Trento e di Bolzano alla normativa di derivazione comunitaria, in via di competenza esclusiva».

4.2. — La Provincia autonoma di Bolzano rimarca, poi, di avere già adempiuto tale obbligo, dando attuazione alla direttiva 92/43/CEE con due provvedimenti successivi e, specificamente, con i decreti del Presidente della provincia 26 ottobre 2001, n. 63 (Valutazione di incidenza per progetti e piani all'interno delle zone facenti parte della rete ecologica europea, in attuazione della direttiva 92/43/CEE), e 22 febbraio 2006, n. 8, recante «Modifica degli elenchi dei siti di importanza comunitaria e dei siti di protezione speciale di cui all'allegato A e B del decreto del Presidente della provincia 26 ottobre 2001, n. 63 nonché della relativa documentazione planimetrica».

4.3. — Per la Provincia autonoma, la disposizione censurata, reintroducendo, anche con riferimento ad essa, un obbligo generale di adeguamento alla normativa comunitaria in una materia in cui la ricorrente ha già esercitato le proprie potestà legislative ed amministrative, e subordinando gli adempimenti posti a proprio carico al rispetto di un emanando decreto ministeriale, il quale coinvolge ambiti di competenza provinciale, senza prevedere tuttavia una qualsivoglia forma di intesa, neppure in sede di Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, violerebbe sia le competenze legislative ed amministrative provinciali in materia di ambiente sia il sistema di coordinamento dei poteri normativi nazionali e di quelli regionali e provinciali, previsto dal d.P.R. n. 526 del 1987.

Ai sensi dell'art. 7 di tale decreto, infatti, spetta alle Province autonome «dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, salvo adeguarsi, nei limiti previsti dallo statuto speciale, alle leggi statali di attuazione dei predetti atti comunitari».

Non sarebbe, allora, possibile vincolare la autonomia provinciale ad atti regolamentari, se non per supplire all'eventuale inerzia nella attuazione del diritto comunitario (viene richiamata la sentenza n. 425 del 1999 della Corte costituzionale), e sarebbe, dunque, costituzionalmente illegittima una norma, quale quella impugnata, che pretenda di imporsi direttamente alle Province autonome e di sottomettere queste ultime e le scelte normative e regolamentari da esse già compiute in attuazione del dettato comunitario al rispetto di obblighi e vincoli ulteriori, «peraltro sanciti con decreto ministeriale».

4.4. — La Provincia di Bolzano lamenta, pure, la violazione del decreto legislativo n. 266 del 1992, nella parte in cui tale fonte di attuazione statutaria regola i rapporti tra atti legislativi statali e regionali prevedendo la immediata applicabilità nel territorio regionale delle norme internazionali e comunitarie direttamente applicabili; nonché laddove prevede la obbligatoria consultazione della Regione o delle Province autonome da parte del Presidente del Consiglio dei ministri in merito a ciascun atto di indirizzo e di coordinamento, per quanto attiene alla compatibilità di esso con lo statuto speciale e con le relative norme di attuazione; e, soprattutto, quando vieta la attribuzione ad organi statali di funzioni amministrative non previste dallo statuto speciale o dalle norme di attuazione nelle materie di competenza propria della Regione o delle province autonome.

4.5. — Conclusivamente la Provincia autonoma di Bolzano ritiene violate le richiamate norme statutarie e di attuazione statutaria, nonché gli artt. 116, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, che riconoscono la speciale autonomia dell'ente e vincolano la legislazione statale al rispetto della Costituzione.

5. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito, sostenendo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso della Provincia autonoma di Bolzano.

5.1. — La difesa erariale svolge le medesime argomentazioni e prospetta le medesime possibili interpretazioni già proposte in riferimento al ricorso della Regione Veneto.

L'Avvocatura sostiene, infatti, che non sussiste, al riguardo, una differenza tra le posizioni delle ricorrenti Regione ordinaria e Provincia autonoma e che l'intervento normativo contestato trova, anche in tale caso, la sua giustificazione nelle competenze esclusive dello Stato in materia (art. 117, secondo comma, lettere *a* ed *s*, della Costituzione), posto che queste competenze non si ritroverebbero non solo nella disciplina costituzionale concernente le Regioni ordinarie, ma neppure nelle «indicazioni, più vecchie, dello statuto d'autonomia della Regione Trentino-Alto Adige e della Provincia autonoma di Bolzano».

La difesa erariale nota, poi, come la direttiva «92/43/1997» (*recte* 92/43/CEE) sia stata recepita nell'ordinamento nazionale mediante un regolamento. Da ciò essa desume che sarebbe «privo di pregio l'argomentare della Provincia ricorrente in ordine ad una preclusione per lo Stato di "limitare la potestà regolamentare con norme regolamentari"».

6. — La Provincia autonoma di Trento evidenzia, anzitutto, di avere «pacificamente» competenza in materia di ambiente in base a diverse norme statutarie (art. 8, numeri 3, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 20 e 21, art. 9, numeri 9 e 10, e art. 16) e di avere, nell'esercizio di tali competenze, già dato attuazione agli obblighi derivanti dalle direttive 93/43/CEE e 74/409/CEE con gli articoli 9 e 10 della legge provinciale 15 «ottobre» (*recte*: dicembre) 2004, n. 10 (Disposizioni in materia di urbanistica, tutela dell'ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizio antincendi, lavori pubblici e caccia), modificati dall'art. 55 della legge provinciale 29 dicembre 2006, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2007 e pluriennale 2007-2009 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria 2007» e di avere adottato misure di salvaguardia per i Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e «le misure prima di salvaguardia ed ora di conservazione per le Zone di Protezione Speciale» (ZPS) «individuate nel proprio territorio, rispettivamente con deliberazione n. 655 dell'8 aprile 2005 (SIC) e con deliberazioni n. 2956 del 30 dicembre 2005 e n. 2279 del 27 ottobre 2006 (ZPS)».

6.1. — La difesa provinciale richiama, poi, la sentenza della Corte costituzionale n. 425 del 1999, per la quale il d.P.R. n. 357 del 1997, seppure incidente su materie di competenza regionale, è costituzionalmente legittimo, dato che ha natura suppletiva e cedevole rispetto alla successiva legislazione provinciale di attuazione della direttiva comunitaria 92/43/CEE, mentre, dopo tale attuazione, trova applicazione l'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987, in base al quale le Province autonome sono vincolate solo da leggi statali che concretano limiti statuari, non da atti sublegislativi.

La disposizione dell'impugnato comma 1226, rivolgendosi anche alla Provincia autonoma di Trento ed imponendole di provvedere agli adempimenti di cui agli artt. 4 e 6 del d.P.R. n. 357 del 1997, sulla base di criteri minimi uniformi definiti con apposito decreto ministeriale, non terrebbe tuttavia conto ed anzi si sovrapporrebbe alla già intervenuta attuazione legislativa ed amministrativa della direttiva comunitaria da parte della Provincia autonoma e così violerebbe, secondo la ricorrente, le indicate competenze statuarie, nonché la richiamata norma di attuazione statutaria dell'articolo 7 del d.P.R. n. 526 del 1987.

6.2. — Il comma 1226, per altro verso, violerebbe anche l'articolo 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, sia perché un decreto ministeriale non potrebbe comunque vincolare l'attuazione delle direttive da parte della Provincia, neppure là dove mancasse una legislazione provinciale di recepimento, richiedendosi in tale ipotesi, comunque, un regolamento governativo, da adottarsi nel rispetto del principio di legalità sostanziale e con il coinvolgimento delle Regioni, sia perché il previsto decreto ministeriale, avendo natura sostanzialmente normativa, non potrebbe intervenire in una materia di competenza legislativa provinciale.

Né legittima risulterebbe la previsione ove il decreto ministeriale in questione potesse essere considerato un atto di indirizzo e coordinamento, risultando, in questa prospettiva, violato l'articolo 3 del d.lgs. n. 266 del 1992 sotto vari profili: non essendo tale ipotetico atto di indirizzo e coordinamento adottato dal Consiglio dei ministri; non essendo previsto un parere delle Province per la sua adozione; non potendo un atto di indirizzo e coordinamento comunque vincolare la Provincia ad uno specifico contenuto, ma solo al conseguimento di determinati obiettivi e risultati.

Né, d'altra parte, l'impugnato comma 1226 potrebbe ritenersi legittimo riconoscendo al previsto decreto ministeriale natura amministrativa e non normativa, risultando, in tale prospettiva, comunque violato l'articolo 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, che non consente di attribuire ad organi dello Stato funzioni amministrative in materia di competenza provinciale.

6.3. — La difesa provinciale chiarisce, infine, che la disposizione impugnata non sarebbe lesiva solo là dove si potesse ritenere che essa non si applichi alle Regioni o alle Province autonome che già abbiano data attuazione alle direttive comunitarie.

Senonché la ricorrente esclude una tale interpretazione alla luce del dato letterale della disposizione, espressamente riferita anche alla Provincia di Trento, e sostenendo che la previsione di «standard minimi uniformi» lascerebbe pensare che si tratti di standard ai quali tutte le Regioni si debbano adeguare.

7. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito, sostenendo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso della Provincia autonoma di Trento.

7.1. — La difesa erariale svolge le medesime argomentazioni e prospetta le medesime possibili interpretazioni già proposte in riferimento ai ricorsi della Regione Veneto e della Provincia autonoma di Bolzano.

L'Avvocatura, peraltro, afferma che «nel caso di specie oltretutto la norma non dovrebbe trovare applicazione nei confronti della Provincia Autonoma di Trento laddove, come dichiarato nel ricorso, avrebbe già provveduto ad attuare e completare le misure previste dalla disciplina comunitaria».

8. — La Regione Lombardia sostiene che, alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze numeri 407 e 536 del 2002 e numeri 222, 226, 227 del 2003), non potrebbe negarsi, nonostante l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione attribuisca alla competenza esclusiva dello Stato la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che «nell'azione di tutela dell'ambiente siano concretamente coinvolti tutti i livelli territoriali in una logica di effettiva corresponsabilità e che tale concorso di competenze sia guidato dal principio di "leale collaborazione"».

Principio che risulterebbe violato, nel caso di specie, al pari degli artt. 117, 118, 120, 3 e 97 della Costituzione, dacché per la determinazione dei criteri minimi per provvedere agli adempimenti previsti dagli articoli 4 e 6 del d.P.R. n. 357 del 1997 non sarebbe prevista né l'intesa né alcuna forma o modalità di coinvolgimento delle Regioni.

La difesa regionale richiama, sul punto, alcune sentenze della Corte costituzionale, che, prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, hanno dichiarato costituzionalmente illegittime disposizioni statali «che non avevano previsto l'intesa tra lo Stato e le Regioni in materia di procedure di adeguamento nella disciplina dei parchi (sent. 302 del 1994), di rilevamento degli incendi boschivi (sent. 157 del 1995) e di programmazione degli interventi di protezione civile (sent. 127 del 1995)» e, dopo la predetta riforma, hanno confermato tale orientamento ed «insistito sulla centralità del principio di leale collaborazione (*cf.* sent. 27 del 2002)».

9. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito, sostenendo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso della Regione Lombardia.

9.1. — La difesa erariale svolge le medesime argomentazioni e prospetta le medesime possibili interpretazioni già proposte in riferimento ai ricorsi della Regione Veneto e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

10. — In prossimità dell'udienza pubblica dell'11 marzo 2008 la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato una memoria e una copia autentica della deliberazione del Consiglio provinciale 28 marzo 2007, n. 3, di ratifica, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 54, numero 7, ed all'art. 98 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige, della deliberazione della Giunta provinciale 19 febbraio 2007.

Nella memoria la difesa provinciale, sostanzialmente, ribadisce gli argomenti già sviluppati nel ricorso.

11. — In prossimità delle udienza pubblica dell'11 marzo 2008 la Regione Veneto ha depositato una memoria, nella quale ribadisce gli argomenti già sviluppati nel ricorso e replica a quelli svolti dalla Avvocatura generale dello Stato.

11.1. — In particolare la difesa regionale contesta la tesi dell'Avvocatura generale circa il carattere non innovativo e, pertanto, non lesivo dell'impugnato comma 1226.

La intervenuta adozione del decreto ministeriale 17 ottobre 2007, recante «Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e a Zone di Protezione Speciale (ZPS)», dimostrerebbe, per la ricorrente, la erroneità di detta tesi, dato che i criteri minimi uniformi hanno carattere di estremo dettaglio e non sono specificativi, bensì ampliativi, delle linee guida contenute nel decreto ministeriale 3 settembre 2002.

Né la circostanza che tale decreto ministeriale sia stato in concreto adottato sentita la Conferenza unificata varrebbe a rendere legittima la previsione dell'impugnato comma 1226, posto che questa norma, pur intervenendo in materia ambientale, dove «competenze e responsabilità sono ripartite tra Stato ed enti territoriali, non ha previsto alcuna forma di collaborazione con le Regioni».

12. — In prossimità delle udienza pubblica dell'11 marzo 2008, la Provincia autonoma di Trento ha depositato una memoria, nella quale ribadisce e sviluppa gli argomenti già svolti nel ricorso e replica a quelli dell'Avvocatura generale dello Stato.

12.1. — La Provincia autonoma, a conferma delle tesi sostenute nel ricorso, richiama, anzitutto, tra le altre, la sentenza n. 378 del 2007 della Corte costituzionale, la quale ha affermato che la disciplina delle ZSC e delle ZPS rientra nella competenza legislativa esclusiva provinciale in materia di parchi per la protezione della flora e della fauna (articolo 8, numero 16, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

12.2. — La difesa provinciale ricorda, poi, che le Zone Speciali di Conservazione non esistono ancora, dato che, pur essendo intervenuta la individuazione dei siti di importanza comunitaria (SIC), non è tuttavia ancora avvenuta la loro classificazione quali ZSC.

La procedura di infrazione comunitaria «menzionata» nel comma 1226 riguarderebbe, pertanto, la sola direttiva 79/409/CEE, relativa alle ZPS. E da ciò deriverebbe l'incongruità della previsione dell'impugnato comma 1226, che impone alle Regioni di provvedere anche agli adempimenti di cui all'art. 4 del d.P.R. n. 357 del 1997, relativo alle ZSC.

12.3. — A correzione del ricorso introduttivo, la Provincia di Trento precisa, poi, di avere adottato (in attesa della designazione come Zone speciali di conservazione) le misure di salvaguardia dei Siti di Importanza Comunitaria con deliberazione (della Giunta provinciale) n. 2956 del 30 dicembre 2005.

12.4. — La difesa provinciale ricorda, inoltre, la intervenuta adozione del decreto ministeriale 17 ottobre 2007 in attuazione del comma 1226 e ne sottolinea sia il carattere dettagliato sia il suo espresso riferimento alle Province autonome.

Ciò, da un lato, dimostrerebbe che lo Stato, con il comma 1226, ha inteso adottare in una materia provinciale un atto ministeriale a carattere normativo e direttamente applicabile, dall'altro, confuterebbe la tesi dell'Avvocatura dello Stato, per la quale la norma non troverebbe applicazione in riferimento a quegli enti territoriali che, come la Provincia di Trento, avessero già attuato le misure di salvaguardia.

12.5. — La difesa provinciale contesta poi l'ulteriore tesi dell'Avvocatura dello Stato, per la quale il decreto ministeriale previsto dal comma 1226 non avrebbe natura innovativa, essendo già previsto un decreto ministeriale di indirizzo dall'articolo 4, comma 2, del d.P.R. n. 357 del 1997.

Tale tesi non considererebbe, né la natura cedevole della disciplina dettata dal d.P.R. n. 357 del 1997, affermata dalla sentenza n. 425 del 1999 della Corte costituzionale, né il suo superamento dopo la intervenuta attuazione da parte della Provincia della disciplina comunitaria in materia di ZSC e ZPS.

Oltretutto il predetto articolo 4, comma 2, prevede l'emanazione di linee guida per la gestione delle aree della rete «Natura 2000», mentre il comma 1226 prevede un decreto ministeriale, che contiene una disciplina dettagliata e, nella sostanza, già individua le misure di conservazione.

12.6. — La difesa provinciale esclude infine che la previsione censurata possa trovare alcun fondamento nelle competenze esclusive statali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *a*) ed *s*), della Costituzione, essendo il primo titolo di competenza del tutto inconferente ed essendo la competenza statale in materia di ambiente comunque non esercitabile in senso limitativo della autonomia speciale.

13. — In prossimità dell'udienza pubblica dell'11 marzo 2008 la Regione Lombardia ha depositato una memoria, nella quale ribadisce gli argomenti già svolti nel ricorso e ne sviluppa di ulteriori.

13.1 — La difesa regionale sostiene, in particolare, che l'intervento normativo censurato è ascrivibile non solo all'ambito della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, ma anche a quello della competenza concorrente in materia di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, posto che le ZPS e le ZSC rientrerebbero «a pieno titolo» nella categoria dei beni ambientali.

Tale competenza regionale, ai sensi dell'art. 152 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), riguarderebbe, per la ricorrente, pure la previsione di misure di salvaguardia.

La Regione richiama, in proposito, le sentenze numeri 94 del 2003 e 212 del 2006 della Corte costituzionale, le quali hanno ritenuto legittima una legge della Regione Lazio, recante disciplina di salvaguardia degli esercizi commerciali ed artigianali del Lazio aperti al pubblico aventi valore storico, artistico ed ambientale, ed hanno riconosciuto che la valorizzazione del patrimonio tartuficolo regionale compete alla Regione.

13.2. — La Regione Lombardia rileva, inoltre, che i criteri minimi uniformi concretamente individuati dal decreto ministeriale 17 ottobre 2007 (in ordine alla cui adozione la Regione rammenta di avere espresso parere contrario in sede di Conferenza permanente) intervengono su aspetti di estremo dettaglio e sostiene che essi vengono ad interferire con ulteriori titoli di competenza regionali.

La difesa regionale esemplifica tale prospettazione, invocando le competenze concorrenti o residuali in materia di governo del territorio, di agricoltura e di turismo.

13.3. — La Regione insiste, infine, nell'invocare la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 58 del 2007), per la quale il principio di leale collaborazione è la regola fondamentale, là dove sussista una connessione tra funzioni attribuite a diversi livelli di governo costituzionalmente rilevanti e non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze.

Considerato in diritto

1. — Con quattro distinti ricorsi, iscritti ai numeri 10, 12, 13 e 14 del registro ricorsi dell'anno 2007, la Regione Veneto, le Province autonome di Bolzano e di Trento e la Regione Lombardia promuovono questioni di legittimità costituzionale di numerosi commi dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), e, tra questi, del comma 1226.

1.1. — Il presente giudizio attiene unicamente all'impugnazione di quest'ultimo comma, essendo le ulteriori questioni oggetto di separate pronunce.

1.2. — Trattandosi della stessa materia, i quattro ricorsi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

1.3. — L'impugnato comma 1226 dispone che «Al fine di prevenire ulteriori procedure di infrazione, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano devono provvedere agli adempimenti previsti dagli articoli 4 e 6 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni, o al loro completamento, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base di criteri minimi uniformi definiti con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

2. — Le Regioni Veneto e Lombardia contestano tale disposizione, la prima solo in riferimento al principio di leale collaborazione, la seconda anche in riferimento agli artt. 117, 118, 120, 3 e 97 della Costituzione, sostenendo entrambe che l'ambiente, nella interpretazione datane dalla giurisprudenza costituzionale, non sarebbe una «materia in senso tecnico», per cui ogni intervento dello Stato in proposito dovrebbe essere subordinato all'osservanza del sopra detto principio di leale collaborazione, principio che nella specie risulterebbe violato per la mancata previsione di strumenti di dialogo e di intesa fra Stato e Regioni.

3. — Deve essere preliminarmente dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1226, della legge n. 296 del 2006, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione Lombardia.

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. 63 e n. 50 del 2008, n. 401 del 2007 e n. 116 del 2006). 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 della Regione.

4. — La questione proposta dalle Regioni Veneto e Lombardia, in riferimento al principio di leale collaborazione e, dalla sola Regione Lombardia, pure in riferimento agli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione, non è fondata.

5. — La competenza a tutelare l'ambiente e l'ecosistema nella sua interezza è stata affidata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, e per «ambiente ed ecosistema», come affermato dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, deve intendersi quella parte di «biosfera» che riguarda l'intero territorio nazionale (sentenza n. 378 del 2007).

In base alla Costituzione, «spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come un'entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parte del tutto. Ed è da notare, a questo proposito, che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale "primario" (sentenza n. 151 del 1986) ed "assoluto" (sentenza n. 641 del 1987), e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di settore. Si deve sottolineare, tuttavia, che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi, giuridicamente tutelati. Si parla, in proposito, dell'ambiente come "materia trasversale", nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni» (vedi, ancora, la sentenza n. 378 del 2007).

In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi.

Ciò comporta che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza», salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente.

È dunque in questo senso che può intendersi l'ambiente come una «materia trasversale» (come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte; si veda, per tutte, la sentenza n. 246 del 2006), e non può certo dirsi, come vorrebbero le Regioni Veneto e Lombardia, che «la materia ambientale non sarebbe una materia in senso tecnico». Al contrario, l'ambiente è un bene giuridico, che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, funge anche da discriminare tra la materia esclusiva statale e le altre materie di competenza regionale.

5.1. — Le Regioni Veneto e Lombardia, dunque, non possono reclamare un loro coinvolgimento nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva.

In tale ambito di esclusiva competenza statale rientra la definizione dei livelli uniformi di protezione ambientale. Non contrasta, pertanto, con i parametri evocati dalle ricorrenti, il rinvio, da parte dell'impugnato comma 1226, ad un emanando decreto ministeriale che preveda i criteri ai quali le Regioni Veneto e Lombardia debbono uniformarsi nell'imporre le misure di salvaguardia sui siti di importanza comunitaria (SIC) e le misure di conservazione sulle zone speciali di conservazione (ZSC) e sulle zone di protezione speciale (ZPS), in esecuzione della direttiva comunitaria, recepita con il decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

6. — Le Province autonome di Trento e di Bolzano, dal canto loro, censurano il comma 1226, lamentando che non rientrerebbe nella competenza statale l'attuazione delle direttive comunitarie in materia di ZSC e ZPS, dovendo le stesse essere attuate direttamente dalle Province, competenti in materia, cosa che le stesse avrebbero peraltro già fatto.

Le ricorrenti lamentano, poi, che, in ogni caso, lo Stato non potrebbe vincolare le Province autonome in una materia di loro competenza mediante un atto sublegislativo.

6.1. — La Provincia di Bolzano prospetta la violazione: degli artt. 116 e 117 della Costituzione e dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); dell'articolo 8, numeri 1, 3, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 20 e 21, dell'articolo 9, numeri 10 e 11 e dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste); del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), e, specificamente, degli artt. 7 ed 8 del medesimo; del decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle Province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione); del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); del decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica); del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità); del decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474); nonché degli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

6.2. — La Provincia autonoma di Trento prospetta, invece, la violazione dell'art. 8, numeri 3, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 20 e 21, dell'art. 9, numeri 9 e 10 e dell'articolo 16 dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige; dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 526 del 1987; degli articoli 2 e 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992.

7. — Si deve innanzitutto rilevare che le due Province autonome sostengono l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1226, della legge n. 296 del 2006, affermando, preliminarmente, di avere una competenza generale in materia di ambiente, come risulterebbe da una lunga serie di disposizioni dello statuto e (per quanto riguarda Bolzano) anche dalle relative norme di attuazione.

Senonchè la stragrande maggioranza delle elencate materie non ha niente a che vedere con la tutela ambientale, mentre altre («tutela del paesaggio», «caccia e pesca», «parchi per la protezione della flora e della fauna», e «foreste»), comprese nell'elenco dell'art. 8 dello statuto, costituiscono semplici aspetti della materia della tutela ambientale. E da questi aspetti, evidentemente, non può farsi derivare una competenza generale in materia di ambiente.

La competenza delle Province autonome di Trento e di Bolzano si fonda, invece, nel caso specifico, sull'art. 8, numero 16, dello statuto, che attribuisce ad esse una potestà legislativa primaria in materia di «parchi per la protezione della flora e della fauna».

Deve ribadirsi, quindi, come più volte affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (vedi sentenze n. 425 del 1999 e n. 378 del 2007), che spetta alle Province autonome dare concreta attuazione per il loro territorio alla direttiva 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatica), la quale impone misure di salvaguardia sui siti di importanza comunitaria (SIC) e misure di conservazione sulle zone speciali di conservazione (ZSC) e sulle zone di protezione speciale (ZPS), a seguito della «definizione» di queste ultime di intesa con lo Stato (sentenza n. 378 del 2007).

8. — In virtù della richiamata prescrizione statutaria e di quanto espressamente stabilito dall'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987 e dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, deve inoltre affermarsi che lo Stato, diversamente da quanto si evince dal rinvio da parte del comma 1226 agli artt. 4 e 6 del d.P.R. n. 357 del 1997, non può imporre alle Province autonome di conformarsi, nell'adozione delle misure di salvaguardia e delle misure di conservazione, «ai criteri minimi uniformi» di un emanando decreto ministeriale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

Riuniti i giudizi,

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1226, 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 obbliga le Province autonome di Trento e di Bolzano ad uniformarsi ai criteri minimi uniformi definiti dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del medesimo articolo 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sollevata, in riferimento agli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione, dalla Regione Lombardia ed, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Veneto e Lombardia, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: MADDALENA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 18 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 105

Sentenza 14 - 18 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso della Regione Veneto - Impugnazione di numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - Trattazione della sola questione relativa all'art. 1, comma 1082, in materia di «foreste» - Decisione sulle altre questioni riservata a separate pronunce.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1082.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Ambiente - Norme della legge finanziaria 2007 - Programma quadro finalizzato alla gestione forestale sostenibile e alla multifunzionalità degli ecosistemi forestali - Limiti all'utilizzabilità di apposito fondo statale stabiliti con delibera CIPE - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione della competenza legislativa residuale in materia di «foreste», con violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Asserita lesione dell'autonomia regionale derivante dall'introduzione di fondo statale vincolato - Configurazione del «programma quadro» quale mera proposta di accordo tra Stato e Regioni, alla cui definizione rimane subordinato anche l'accesso al fondo - Non fondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1082.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;*Giudici:* Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, 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. 1, comma 1082, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), promosso con ricorso della Regione Veneto, notificato il 23 febbraio 2007, depositato in cancelleria il 1° marzo 2007 ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2007;

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

Udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2008 il giudice relatore Paolo Maddalena;

Uditi l'avvocato Mario Bertolissi per la Regione Veneto, e gli avvocati dello Stato Giuseppe Fiengo, Massimo Salvatorelli e Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 23 febbraio 2007, depositato il successivo 1° marzo ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi del 2007, la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerosi commi dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), e, tra questi, del comma 1082, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione e all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

1.1. — L'impugnato comma 1082 prevede che: «Al fine di armonizzare l'attuazione delle disposizioni sovranazionali in materia forestale, in aderenza al Piano d'azione per le foreste dell'Unione europea e nel rispetto delle competenze istituzionali, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base degli strumenti di pianificazione regionale esistenti e delle linee guida definite ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, propongono alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini di un accordo ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali. Le azioni previste dal programma quadro possono accedere alle risorse di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nei limiti definiti dal CIPE nella deliberazione di cui allo stesso articolo 61, comma 3, della citata legge n. 289 del 2002».

2. — La ricorrente Regione Veneto sostiene, anzitutto, che tale disposizione sia da ricondurre alla materia «delle foreste», non espressamente prevista nell'articolo 117, commi secondo e terzo, della Costituzione e, pertanto, da ascrivere alla propria competenza «residuale-esclusiva», di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

La ricorrente rileva, peraltro, la possibile intersezione tra la propria competenza in materia di «foreste» e quella statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione), là dove, come nel caso di specie, la previsione impugnata finalizza il programma quadro per il settore forestale alla «gestione forestale sostenibile» e alla valorizzazione «della multifunzionalità degli ecosistemi forestali».

La ricorrente richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale, per la quale in ipotesi di interferenze tra materie di competenza esclusiva statale e regionale il principio regolatore è quello della leale collaborazione (sentenze numeri 370 del 2003 e 50 del 2005 e, in riferimento alla materia ambientale, sentenze numeri 407 e 536 del 2002 e n. 222 del 2003).

La Regione Veneto ritiene, pertanto, che la disposizione impugnata sia illegittima, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, nella parte in cui non ha previsto alcuna forma di collaborazione con le Regioni per la definizione del programma quadro in materia forestale.

2.1. — La Regione Veneto censura, altresì, la medesima disposizione, nella parte in cui, rendendo possibile per le azioni previste dal suddetto programma quadro l'accesso al fondo di cui all'art. 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato -legge finanziaria 2003), avrebbe «in sostanza previsto un finanziamento a destinazione vincolata in materia di competenza regionale».

La ricorrente richiama, in proposito, la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di fondi statali in materie di competenza legislativa concorrente o esclusiva delle Regioni, sia che questi fondi prevedano la diretta attribuzione di risorse a Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni (sentenze numeri 370 del 2003 e 16 e 49 del 2004), sia che prevedano la diretta attribuzione di risorse a soggetti privati, persone fisiche o giuridiche (sentenze numeri 423 del 2004, 77 e 107 del 2005 e 118 del 2006). Ed esclude, pure, la riconducibilità della prevista forma di finanziamento all'ipotesi di fondi speciali prevista dall'art. 119, quinto comma, della Costituzione, sostenendo che non sussisterebbero comunque tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale al riguardo (sentenza n. 16 del 2004).

La disposizione impugnata sarebbe, sotto questo profilo, lesiva degli artt. 117 e 119 della Costituzione.

2.2. — Il comma 1082 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 violerebbe, infine, gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione ed il principio di leale collaborazione, anche là dove dispone che i limiti di accesso alle risorse finanziarie siano definiti dal solo Comitato interministeriale per la programmazione economica, con propria delibera, senza la previsione di un coinvolgimento delle Regioni in merito.

3. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito, sostenendo l'infondatezza del ricorso.

3.1. — La difesa erariale contesta, anzitutto, come artificioso l'inquadramento della disposizione impugnata nella materia delle «foreste» prospettato dalla ricorrente, sostenendo che non sia «francamente contestabile» che la disposizione impugnata «pertenga alla materia dell'ambiente», di esclusiva competenza statale (art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione).

L'Avvocatura generale rileva, poi, che la previsione del comma 1082 si inserisce nella attuazione degli impegni derivanti dal così detto Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997, reso esecutivo con la legge 1º giugno 2002, n. 120, e dalla «Quarta Conferenza Ministeriale sulla Protezione delle Foreste in Europa (Vienna 28-30 aprile 2003)» ed avrebbe, pertanto, «preciso rapporto con la competenza esclusiva menzionata» dalla lettera a) del secondo comma

dell'articolo 117 della Costituzione. E sostiene, infine, che la disposizione impugnata realizzerebbe «pienamente» la leale collaborazione «tra Stato ed Enti territoriali», in quanto prevede che il programma debba formare oggetto di accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni.

3.2. — La difesa erariale sostiene, inoltre, che «vertendosi in materia (almeno) prevalentemente statale (sottratta ai vincoli posti dall'art. 119 Cost.), è pienamente coerente che il finanziamento del programma sia deliberato dal CIPE, a cui peraltro partecipa, con diritto di voto, il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle regioni e province autonome».

L'Avvocatura generale afferma, infine, che trattandosi di interventi speciali a favore di aree agevolmente determinabili, troverebbe comunque applicazione la previsione derogatoria di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che consente allo Stato di destinare risorse aggiuntive «al di là dal normale esercizio di funzioni (in ipotesi) di pertinenza degli enti locali».

4. — In prossimità dell'udienza pubblica dell'11 marzo 2008, la Regione Veneto ha depositato una memoria, nella quale ribadisce gli argomenti già sviluppati nel ricorso e replica a quelli svolti dall'Avvocatura generale dello Stato.

4.1. — La difesa regionale insiste, in particolare, sulla riconducibilità dell'intervento normativo censurato, nell'ambito non solo della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, ma anche della propria competenza in materia di foreste, nonché sulla necessità che ogni intervento statale in materia ambientale, «ove anche giustificato dalla necessità di rispondere ad esigenze unitarie», sia «improntato al più rigoroso rispetto del principio di leale collaborazione tra i livelli di governance competenti in materia».

4.2. — La Regione Veneto contesta, poi, la tesi dell'Avvocatura dello Stato, per la quale la disposizione censurata, inserendosi nell'attuazione degli impegni derivanti dal così detto Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997, reso esecutivo con la legge 1^o giugno 2002, n. 120, e dalla «Quarta Conferenza Ministeriale sulla Protezione delle Foreste in Europa (Vienna 28-30 aprile 2003)», dovrebbe essere ricondotta pure alla competenza esclusiva statale in materia di politica estera e rapporti internazionali dello Stato e di rapporti dello Stato con l'Unione europea (articolo 117, secondo comma, lettera *a*, della Costituzione).

La difesa regionale sostiene la «palese erroneità» di questa tesi, rilevando che la disposizione impugnata «non regola affatto i rapporti dello Stato con l'Unione o la comunità internazionale» e sottolineando che l'adesione alla prospettiva interpretativa della difesa statale svuoterebbe del tutto la competenza legislativa regionale.

4.3. — La Regione Veneto contesta, infine, che i finanziamenti previsti dall'impugnato comma 1082 possano qualificarsi quali fondi speciali, di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, sia perché non si tratterebbe di finanziamenti diretti a soddisfare le finalità previste da questa disposizione costituzionale, sia perché essi non sarebbero aggiuntivi a favore di Regioni individuate.

Considerato in diritto

1. — La Regione Veneto promuove questioni di legittimità costituzionale di numerosi commi dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), e, tra questi, del comma 1082.

Il presente giudizio attiene unicamente all'impugnazione di quest'ultimo comma, essendo le altre questioni oggetto di separate pronunce.

1.1. — L'impugnato comma 1082 prevede che: «Al fine di armonizzare l'attuazione delle disposizioni sovranazionali in materia forestale, in aderenza al Piano d'azione per le foreste dell'Unione europea e nel rispetto delle competenze istituzionali, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base degli strumenti di pianificazione regionale esistenti e delle linee guida definite ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, propongono alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini di un accordo ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali. Le azioni previste dal programma quadro possono accedere alle risorse di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nei limiti definiti dal CIPE nella deliberazione di cui allo stesso articolo 61, comma 3, della citata legge n. 289 del 2002».

2. — La Regione Veneto ritiene che tale disposizione interverrebbe in un ambito materiale nel quale si intersecherebbero la propria competenza residuale in materia di «foreste» e quella statale in materia di tutela dell'ambiente e

dell'ecosistema. E sostiene che, in tale ipotesi, non potendosi considerare, secondo la giurisprudenza costituzionale, la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» una «materia in senso tecnico», sarebbe necessario prevedere forme di leale collaborazione tra Stato e Regione.

2.1. — In questa prospettiva, la Regione Veneto censura il comma 1082 in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, nella parte in cui non ha previsto alcuna forma di collaborazione con le Regioni per la definizione, da parte dello Stato, del programma quadro in materia forestale.

2.2. — La Regione Veneto censura, poi, la predetta disposizione, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, nella parte in cui, rendendo possibile, per le attività previste dal programma quadro, l'accesso all'apposito fondo costituito dallo Stato, ai sensi dell'art. 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), avrebbe in sostanza previsto un «finanziamento a destinazione vincolata», anche questo in contrasto con la ben nota giurisprudenza costituzionale al riguardo.

2.3. — La Regione Veneto censura, infine, il comma 1082 in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione ed il principio di leale collaborazione, là dove esso dispone che i limiti di accesso alle risorse finanziarie siano definite dal solo Comitato interministeriale per la programmazione economica, con propria delibera, senza prevedere un coinvolgimento delle Regioni.

3. — La questione non è fondata.

4. — Caratteristica propria dei boschi e delle foreste è quella di esprimere una multifunzionalità ambientale, oltre ad una funzione economico produttiva. Si può dunque affermare che sullo stesso bene della vita, boschi e foreste, insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso (sulla esistenza di più beni giuridici tutelati sull'unitario bene ambientale, vedi sentenza n. 378 del 2007).

Sotto l'aspetto ambientale, i boschi e le foreste costituiscono un bene giuridico di valore «primario» (sentenza n. 151 del 1986), ed «assoluto» (sentenza n. 641 del 1987), nel senso che la tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza (sentenza n. 378 del 2007). Ciò peraltro non toglie, come è stato ribadito anche nell'ultima sentenza citata, che le Regioni, nell'esercizio delle specifiche competenze, loro garantite dalla Costituzione, possano stabilire anche forme di tutela ambientale più elevate.

Ne consegue che la competenza regionale in materia di boschi e foreste, la quale si riferisce certamente, come peraltro sembra riconoscere la stessa Regione Veneto, alla sola funzione economico-produttiva, incontra i limiti invalicabili posti dallo Stato a tutela dell'ambiente, e che, pertanto, tale funzione può essere esercitata soltanto nel rispetto della «sostenibilità degli ecosistemi forestali».

I distinti concetti di multifunzionalità ambientale del bosco e di funzione economico produttiva sottoposta ai limiti della ecosostenibilità forestale sono del resto ribaditi a livello internazionale, comunitario e nazionale.

Sul piano internazionale, sono da ricordare: la Convenzione di Rio de Janeiro sulla biodiversità, adottata il 5 giugno 1992, ratificata e resa esecutiva con la legge 14 febbraio 1994, n. 124; la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottata a New York il 9 maggio 1992, ratificata e resa esecutiva con la legge 15 gennaio 1994, n. 65 e il Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997, sui mutamenti climatici, ratificata e resa esecutiva con la legge 1° giugno 2002, n. 120, nonché la «Dichiarazione autorevole di principi giuridicamente non vincolante per un consenso globale sulla gestione, la conservazione e lo sviluppo sostenibile di ogni tipo di foresta», adottata nell'ambito della Conferenza di Rio.

Sul piano comunitario, è da far riferimento alla puntuale normativa di cui alla Direttiva 92/43/CEE ed alla Direttiva 79/409/CEE, in materia di habitat naturali e di costituzione di una «rete ecologica europea coerente», denominata «Natura 2000»; nonché al Piano d'azione per le foreste dell'Unione Europea per il quinquennio 2007-2011.

Sul piano interno, è da sottolineare il decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 (Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57), che pone come strumento fondamentale per la conservazione e l'incremento dei boschi e delle foreste la «selvicoltura» (art. 1), attribuendo al Ministero delle politiche agricole e forestali ed al Ministero dell'ambiente il compito di emanare al riguardo apposite «linee guida» ed alle Regioni quello di definire le «linee di tutela, conservazione, valorizzazione e sviluppo del settore forestale nel territorio di loro competenza attraverso la redazione e la revisione dei propri piani forestali».

Attraverso questo coordinamento lo Stato ha inteso assicurare, per un verso, la conservazione e l'incremento del bosco considerato come bene ambientale e, per altro verso, la conservazione e l'incremento del bosco stesso, considerato come bene economico produttivo, nei limiti, tuttavia, della sostenibilità degli ecosistemi forestali.

In questo quadro si inserisce il comma 1082, del quale la Regione Veneto lamenta la previsione di un «programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali», senza essere stata coinvolta nella redazione del programma stesso.

Senonché, a parte la considerazione che il perseguimento delle finalità ambientali è imposto da obblighi internazionali e comunitari, oltre che dalle norme statali emesse nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela

dell'ambiente e degli ecosistemi, sta di fatto che il programma quadro di cui si discute non è imposto alle Regioni, ma costituisce una semplice proposta di accordo presentata dal Ministero per le politiche agricole e forestali e dal Ministero dell'ambiente alla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province di Trento e Bolzano, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni, e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), secondo il quale il Governo, le Regioni e le Province autonome, in attuazione del principio di leale collaborazione, «possono concludere in sede di Conferenza Stato-Regioni, accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune».

Si tratta, dunque, di una mera «proposta», per sua natura inidonea a violare competenze regionali, e tanto meno il principio di leale collaborazione, in quanto essa può essere accettata in tutto o in parte, o non essere accettata dalle Regioni e dalle Province autonome, come del resto espressamente prevede il secondo comma del citato art. 4 del d.lgs. n. 281 del 1997, il quale inequivocabilmente stabilisce che «Gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano».

La censura della Regione Veneto appare pertanto non fondata, poiché risulta chiaro che non sono violate le sue competenze in materia di funzione economico produttiva dei boschi e delle foreste e che risulta rispettato il principio di leale collaborazione.

5. — Alla luce di quanto appena osservato, risulta non fondata l'ulteriore censura regionale, secondo la quale il comma in questione avrebbe previsto un fondo vincolato, violando i principi costituzionali. È evidente, infatti, che l'accordo di cui si discute riguarda anche l'accesso a detto fondo e che, di conseguenza, la sua utilizzazione dipende dall'accordo stesso, e quindi anche dalla volontà delle Regioni. Non è ipotizzabile, dunque, una violazione delle competenze regionali e tanto meno una violazione del principio di leale collaborazione.

6. — Non fondata risulta, infine, anche l'ultima censura della Regione Veneto, secondo la quale le competenze regionali verrebbero lese dal fatto che i limiti di utilizzabilità di detto fondo sono stabiliti con delibera del CIPE. Infatti anche detti limiti sono stabiliti con un pieno coinvolgimento delle Regioni, le quali, per un verso, accettando l'accordo di cui sopra si è parlato, accettano anche che i limiti di utilizzabilità del fondo in questione siano stabiliti con delibera del CIPE. Per altro verso il comma 7 del citato art. 61 della legge n. 289 del 2002, sancisce che «Partecipano in via ordinaria alle riunioni del CIPE, con diritto di voto, il Ministro per gli affari regionali in qualità di presidente della Conferenza per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ed il presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, o un suo delegato, in rappresentanza della Conferenza stessa».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), promosse dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe:

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzione dell'art. 1, comma 1082, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007) sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: MADDALENA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 18 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 106

Ordinanza 14 - 18 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e Assistenza - Pensioni di guerra - Termine quinquennale di prescrizione per la richiesta - Lamentata lesione del principio di uguaglianza rispetto alla disciplina delle pensioni ordinarie - Esclusione - Manifesta infondatezza.

- D.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915, art. 99, secondo comma.
- Costituzione, art. 3, 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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 99, secondo comma, del d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915 (Testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra), promosso con ordinanza del 9 ottobre 2006 dal Giudice unico delle pensioni della Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia della Corte dei conti, sul ricorso proposto da S. R. contro la Direzione provinciale del Tesoro di Bari, iscritta al n. 538 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 32, prima 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, con ordinanza del 9 ottobre 2006, il Giudice unico delle pensioni della Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia della Corte dei conti ha sollevato, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, secondo comma, del d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915 (Testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra), nella parte in cui «prevede il termine quinquennale di prescrizione per la richiesta del trattamento pensionistico di guerra limitatamente alla ipotesi in cui l'invalidità o la morte derivino da lesioni di arma da fuoco di origine bellica o da esplosione di un ordigno bellico provocata da un minore»;

che il rimettente riferisce che nel giudizio *a quo* si controverte su una domanda di trattamento pensionistico di guerra presentata il 21 gennaio 1988 e respinta con decreto del Ministro del tesoro 9 luglio 1993 «in quanto pervenuta dopo la scadenza dei termini stabiliti dagli artt. 99 e 127 del D.p.r. n. 915/1978»;

che, in particolare, nell'impugnare tale provvedimento di rigetto, il ricorrente, nato il 29 dicembre 1945, ha dedotto che «in data 30 aprile 1956 fu ferito agli arti inferiori a seguito dello scoppio di un residuo bellico, siccome comprovato dal referto rilasciato dall'Ospedale civile "Vito Fazzi" di Lecce» e da dichiarazioni testimoniali, precisando altresì che «fino all'anno 1988 non ha mai avuto conoscenza dell'accaduto in quanto tenuto all'oscuro dai suoi genitori, secondo quanto risulta dalla dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà della madre»;

che il giudice *a quo* sostiene, quindi, che l'art. 99, secondo comma, del d.P.R. n. 915 del 1978, «nella parte in cui stabilisce il termine quinquennale di prescrizione, con decorrenza dal verificarsi dell'evento lesivo, in relazione alle lesioni da arma da fuoco di origine bellica o allo scoppio di un ordigno bellico provocato da un minore», contrasterebbe con l'art. 3 della Costituzione, giacché la prevista «prescrizione (*rectius*: decadenza) del diritto a chiedere il trattamento pensionistico di guerra» violerebbe il principio di uguaglianza «rispetto alla disciplina delle pensioni ordinarie per le quali il diritto non si perde per prescrizione», secondo quanto disposto dall'art. 5 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato);

che il rimettente rammenta che, in forza della sentenza n. 97 del 1980 della Corte costituzionale, le ragioni che giustificerebbero la disciplina del censurato art. 99 del d.P.R. n. 915 del 1978 andrebbero ravvisate nella ovvia «esigenza di un tempestivo accertamento della dipendenza della morte o invalidità da causa di servizio o fatto di guerra ad opera delle competenti autorità amministrative o sanitarie»;

che, tuttavia, dette particolari ragioni non sussisterebbero nella fattispecie, poiché, ai sensi dell'art. 8, quarto comma, del d.P.R. n. 915 del 1978, «è sempre presunta la dipendenza da fatto di guerra quando l'invalidità o la morte derivino da lesione da arma da fuoco di origine bellica o da esplosione di un ordigno bellico provocata da un minore», né potrebbero sussistere ove «poste a raffronto con la disciplina delle pensioni privilegiate ordinarie e, in particolare, con la norma dell'art. 169 d.P.R. 1092/1973, in quanto anche tale norma si fonda sulla esigenza di un tempestivo accertamento della dipendenza della infermità o delle lesioni contratte a causa del servizio»;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la sollevata questione «si presenta, quindi, non manifestamente infondata e, ancor prima, rilevante nel presente giudizio, in quanto dall'accoglimento della medesima dipende la definizione del medesimo in senso favorevole all'interessato»;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'infondatezza della proposta questione;

che la difesa erariale ricorda che, con la sentenza n. 97 del 1980, richiamata pure dal giudice *a quo*, la Corte costituzionale, oltre ad indicare le ragioni particolari che fondano la previsione dell'art. 99 del d.P.R. n. 915 del 1978, avrebbe affermato anche che «il giusto *tertium comparationis* va ricercato nella disciplina dei trattamenti ordinari per fattispecie di analoga natura» e, segnatamente, nell'ambito del trattamento privilegiato, ponendo in risalto che l'art. 169 del d.P.R. n. 1092 del 1973 stabilisce l'inammissibilità della domanda di liquidazione ove «il dipendente abbia lasciato decorrere cinque anni dalla cessazione del servizio senza chiedere l'accertamento della dipendenza delle infermità o delle lesioni contratte»;

che, pertanto, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, quanto evidenziato comproverebbe che il «processo di omogeneizzazione nella tutela delle pretese pensionistiche, sia per i trattamenti ordinari che di guerra», invocato dal rimettente, «appare razionalmente e incontrovertibilmente garantito nel diritto positivo vigente».

Considerato che viene denunciato l'art. 99, secondo comma, del d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915 (Testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra) nella parte in cui «prevede il termine quinquennale di prescrizione per la richiesta del trattamento pensionistico di guerra limitatamente alla ipotesi in cui l'invalidità o la morte derivino da lesioni di arma da fuoco di origine bellica o da esplosione di un ordigno bellico provocata da un minore»;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata violerebbe l'art. 3, primo comma, Cost., giacché la prevista «prescrizione (*rectius*: decadenza) del diritto a chiedere il trattamento pensionistico di guerra» violerebbe il principio di uguaglianza «rispetto alla disciplina delle pensioni ordinarie per le quali il diritto non si perde per prescrizione», secondo quanto disposto dall'art. 5 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato);

che, questa Corte, oltre a porre più volte in risalto la differenza ontologica tra pensioni ordinarie e pensioni di guerra, al fine di escludere la disparità di trattamento di queste ultime rispetto alle prime in punto di disciplina dei termini di prescrizione (tra le altre, ordinanze n. 905 e n. 850 del 1988), con la sentenza n. 125 del 1985, ha già dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, secondo comma, del d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui, appunto, prevede un termine quinquennale di prescrizione per la richiesta della pensione di guerra;

che, in detta occasione, nel rammentare la propria precedente sentenza n. 97 del 1980 sulle ragioni fondanti la previsione del denunciato art. 99 — da ravvisarsi nella ovvia «esigenza di un tempestivo accertamento della dipendenza della morte o invalidità da causa di servizio o fatto di guerra ad opera delle competenti autorità amministrative o sanitarie» — la Corte ritenne che non fosse correttamente evocato come *tertium comparationis* l'art. 5 del d.P.R. n. 1092 del 1973, giacché disciplinante fattispecie non omologa — quale quella delle pensioni ordinarie, la cui insorgenza è correlata, essenzialmente, allo scorrere temporale dell'attività di servizio —, dovendosi invece avere riguardo a situazione nella quale venissero «positivamente esaltate le correlazioni e i nessi, concernenti gli altrettanto indispensabili accertamenti medico-legali dell'occorso evento»;

che, pertanto, il raffronto si reputò possibile con la disciplina del trattamento pensionistico privilegiato, là dove, però, l'art. 169 del d.P.R. n. 1092 del 1973 stabilisce proprio l'inammissibilità della domanda di liquidazione ove «il dipendente abbia lasciato decorrere cinque anni dalla cessazione del servizio senza chiedere l'accertamento della dipendenza delle infermità o delle lesioni contratte» (termine elevato ad anni dieci per invalidità derivata da parkinsonismo);

che, nel presente giudizio, il rimettente insiste nel porre a raffronto la disciplina della prescrizione dettata dall'art. 99 denunciato con quella di cui all'art. 5 del d.P.R. n. 1092 del 1973 sulla imprescrittibilità delle pensioni ordinarie, adducendo come elemento differenziale — che non consentirebbe di fare riferimento all'art. 169 dello stesso testo unico — il fatto che, nella fattispecie, rileverebbe la presunzione legale, di cui all'art. 8, quarto comma, del d.P.R. n. 915 del 1978, sulla dipendenza da fatto di guerra dell'invalidità o della morte derivate «da lesione da arma da fuoco di origine bellica o da esplosione di un ordigno bellico provocata da un minorenn»;

che a siffatta presunzione, secondo il giudice *a quo*, non si attaglierebbero le ragioni giustificatrici del denunciato art. 99, le quali andrebbero ravvisate nella ovvia «esigenza di un tempestivo accertamento della dipendenza della morte o invalidità da causa di servizio o fatto di guerra ad opera delle competenti autorità amministrative o sanitarie»;

che, contrariamente a quanto opina il rimettente, la presunzione di cui al citato art. 8 riguarda esclusivamente «la dipendenza da fatto di guerra» per la liquidazione della relativa pensione (o assegno o indennità) in favore dei soggetti civili, e cioè quella causa violenta descritta dallo stesso art. 8, nei commi dal primo al terzo, mentre la medesima presunzione non opera quanto all'accertamento dei fatti che hanno determinato l'evento stesso, né rispetto alla consistenza oggettiva di quest'ultimo;

che, dunque, rimangono intatte le esigenze che giustificano la disciplina del denunciato art. 99, le quali, peraltro, non si esauriscono in quelle accennate dalla sentenza n. 97 del 1980, dovendo invece trovare puntualizzazione, secondo la successiva sentenza n. 125 del 1985, nelle «correlazioni e i nessi, concernenti gli altrettanto indispensabili accertamenti medico-legali dell'occorso evento»;

che, del resto, occorre pure rilevare che, in situazione per taluni profili analoga a quella in esame, l'esigenza di accertamento dei fatti determinanti l'invalidità o la malattia professionale concorre a fondare la ragione giustificativa della prescrizione triennale della rendita INAIL ai sensi dell'art. 112 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), come più volte affermato dalla Corte costituzionale (da ultimo, sentenza n. 297 del 1999; ordinanza n. 356 del 2000) nel dichiarare non fondati i dubbi di costituzionalità prospettati avverso la predetta norma, anche sulla base del raffronto con la disciplina dell'imprescrittibilità del diritto a pensione;

che la questione deve, pertanto, essere dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, secondo comma, del d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915 (Testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra), sollevata, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dal Giudice unico delle pensioni della Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia della Corte dei conti, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: MADDALENA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositato in cancelleria il 18 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 107

Ordinanza 14 - 18 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero e apolide - Permesso di soggiorno rilasciato per motivi di famiglia - Revoca in caso di accertata assenza di convivenza con il coniuge di cittadinanza italiana - Lamentata disparità di trattamento del cittadino italiano rispetto al cittadino di altri Stati membri dell'Unione europea - Sopravvenuto mutamento del quadro normativo - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 30, comma 1-bis, aggiunto dall'art. 29, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 1-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 29, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), promosso con ordinanza del 28 novembre 2006 dal Tribunale di Alessandria nel procedimento civile vertente tra S. A. e il Ministero dell'Interno, iscritta al n. 654 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima 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 Maria Rita Saulle;

Ritenuto che il Tribunale di Alessandria, con ordinanza del 28 novembre 2006, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 1-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), per violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della asserita disparità di trattamento del cittadino italiano rispetto al cittadino di altri Stati membri dell'Unione europea, cui sarebbe applicabile l'art. 3 del d.P.R. 18 gennaio 2002, n. 54 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea — Testo A);

che il giudizio *a quo* ha ad oggetto l'opposizione al provvedimento di revoca del permesso di soggiorno, rilasciato ad un cittadino albanese «per motivi di famiglia» dalla competente Autorità amministrativa, in seguito alla rilevata «mancata convivenza con il coniuge di cittadinanza italiana»;

che, ad avviso del giudice rimettente, il contrasto tra la norma contenuta nell'art. 30, comma 1-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998 e le norme sulla circolazione e lo stabilimento dei cittadini dell'Unione europea e dei loro familiari — emanate in attuazione della normativa comunitaria in materia e contenute nel d.P.R. 30 dicembre 1965, n. 1656 (Norme sulla circolazione e il soggiorno dei cittadini degli Stati membri della C.E.E.), successivamente abrogato e sostituito dal d.P.R. n. 54 del 2002 — risulterebbe dalla constatazione secondo la quale, mentre il diritto di soggiorno sul territorio nazionale, in base alla norma censurata, può essere negato al coniuge extracomunitario di un cittadino italiano ove al matrimonio non sia seguita l'effettiva convivenza, tale requisito non sarebbe invece previsto dalla disciplina sulla libera circolazione dei cittadini appartenenti ad uno Stato dell'Unione europea diverso dall'Italia;

che, in effetti, sempre secondo il rimettente, l'art. 3, punto 3, del d.P.R. n. 54 del 2002, riconoscerebbe «il diritto al soggiorno permanente nel territorio della Repubblica» ai coniugi — anche extracomunitari — dei cittadini dell'Unione, precisando espressamente «quale che sia la cittadinanza»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la restituzione degli atti al giudice *a quo* e, in ogni caso, la dichiarazione di infondatezza della questione;

che, sotto il primo profilo, l'Avvocatura rileva il radicale mutamento del quadro normativo intervenuto nelle more del presente giudizio sia per effetto del d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 5 (Attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare), il cui art. 2 ha modificato la disposizione oggetto di censura; sia per effetto del d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), che ha ridisciplinato la materia di cui al d.P.R. n. 54 del 2002, disponendone l'abrogazione;

che, sotto il secondo profilo, la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri precisa che la disposizione censurata dovrebbe ritenersi riconducibile alla discrezionalità riservata al legislatore nella regolazione delle condizioni di soggiorno dello straniero, potendo altresì considerarsi pienamente giustificata dal fine di evitare forme illecite di immigrazione quali, in particolare, quella attuata a mezzo di "matrimoni di comodo", strumentali ad ottenere il permesso di soggiorno;

che, in particolare, le disposizioni di cui agli artt. 19, comma 2, lettera *c*), e 30, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998 attesterebbero che «il matrimonio con il cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea, in tanto conferisce allo straniero il diritto al soggiorno in Italia, sia ai fini del rilascio del relativo permesso che ai fini del decreto di espulsione, in quanto ad esso faccia riscontro l'effettiva convivenza, che il legislatore ha legittimamente eretto a parametro di meritevolezza della tutela accordata»;

che, sempre ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, tale conclusione risulterebbe pienamente conforme a quanto previsto dall'art. 35 della direttiva 2004/38/CE, secondo cui «gli Stati membri possono adottare le misure necessarie per rifiutare, estinguere o revocare un diritto conferito dalla presente direttiva, in caso di abuso di diritto o frode, quale ad esempio un matrimonio fittizio».

Considerato che il Tribunale di Alessandria ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 1-*bis*, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sotto il profilo della asserita disparità di trattamento del cittadino italiano rispetto al cittadino di altri Stati membri dell'Unione europea, cui sarebbe applicabile l'art. 3 del d.P.R. 18 gennaio 2002, n. 54 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea — Testo *A*);

che, nonostante il giudice rimettente abbia omissis di indicare la sussistenza, nella fattispecie concreta, dei presupposti di operatività della norma censurata come prescritti dall'art. 30, comma 1, lett. *b*), del d.lgs. n. 286 del 1998, ossia che lo straniero in questione sia «regolarmente soggiornante ad altro titolo da almeno un anno» e che il matrimonio con il cittadino italiano sia stato contratto «nel territorio dello Stato», deve rilevarsi, in via preliminare e in accoglimento dell'eccezione formulata dall'Avvocatura dello Stato, il sopravvenuto mutamento del quadro normativo;

che, infatti, successivamente alla emanazione dell'ordinanza di rimessione, il testo dell'art. 30, comma 1-*bis*, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, è stato modificato ad opera dell'art. 2 del d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 5 (Attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare);

che, inoltre, l'art. 3 del d.P.R. n. 54 del 2002 è stato espressamente abrogato dall'art. 25 del d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), che ha, fra l'altro, ridisciplinato nel suo complesso la materia concernente il diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, in attuazione della citata direttiva;

che, pertanto, in conformità della costante giurisprudenza di questa Corte, si impone la restituzione degli atti al giudice rimettente, per una rinnovata valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione sollevata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ordina la restituzione degli atti al Tribunale di Alessandria.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: SAULLE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 18 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0295

N. 108

Ordinanza 14 - 18 aprile 2008

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico di un parlamentare - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Monza - Denunciata mancanza del nesso funzionale tra i fatti contestati e l'esercizio dell'attività parlamentare - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo - Ammissibilità del conflitto - Notificazione e comunicazioni conseguenti.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 12-13 novembre 2003 (doc. IV-quater, n. 91).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37, terzo e quarto comma.

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 delibera della Camera dei deputati del 12-13 novembre 2003, (doc. IV-quater, n.91), relativa alla insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'on. Tiziana Maiolo nei confronti del dott. Gian Carlo Caselli, promosso con ricorso del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Monza, depositato in cancelleria il 2 novembre 2007 ed iscritto al n. 14 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2007, fase di ammissibilità:

Udito nella Camera di consiglio del 27 febbraio 2008 il giudice relatore Maria Rita Saulle:

Ritenuto che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Monza, con ordinanza del 10 ottobre 2007, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati in relazione alla delibera adottata nella seduta del 13 novembre 2003 (doc. IV-*quater*, n. 91), con la quale è stato dichiarato che i fatti per i quali è in corso un procedimento penale a carico dell'on. Tiziana Maiolo per il delitto di cui all'art. 595 del codice penale, nonché agli artt. 13 e 21 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), concernono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, come tali insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che il Giudice ricorrente riferisce di procedere nei confronti dell'on. Maiolo per il delitto di diffamazione a mezzo stampa perché, quale autrice dell'articolo pubblicato sul quotidiano «Liberò» del 5 maggio 2001, dal titolo «Caselli bastonato. Assolto Contrada», avrebbe offeso la reputazione del dott. Gian Carlo Caselli, affermando, tra l'altro: «Una valanga ha travolto l'antimafia del dott. Caselli, con i suoi pentiti, le vendette politiche costruite a tavolino, le versioni concordate ... tutto quello che è accaduto in Sicilia dopo gli assassinii dei magistrati Falcone e Borsellino puzza più di ritorsione che di lotta alla mafia ... Erano gli anni in cui la Procura della Repubblica di Palermo era unta del Signore e chi la criticava faceva oggettivamente il gioco della mafia. L'Ufficio era presieduto dal procuratore Caselli che, tra viaggi per conferenze e dibattiti (un centinaio l'anno) e 'na cospicua attività pubblicistica trovava anche il tempo per condurre indagini ... Oggi, però, dopo le assoluzioni di Andreotti, Musotto, e Contrada non si può mettere la parola fine su queste vicende senza aprire un'altra pagina: chi ha imbeccato i pentiti, chi ha costruito la propria carriera (e che carriera) sbattendo qualcuno in galera, distruggendogli la vita e l'onore, isolandolo dalla società per dieci anni, resterà sempre al calduccio senza pagare?»;

che il ricorrente dà atto della intervenuta richiesta di archiviazione del procedimento da parte del pubblico ministero, sul presupposto dell'approvazione, ad opera della Camera dei deputati, nella seduta del 13 novembre 2003, della delibera di insindacabilità con la quale si è dichiarato che i fatti contestati «concernono opinioni espresse dall'on. Tiziana Maiolo nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione»;

che, a seguito di opposizione proposta dalla persona offesa alla richiesta di archiviazione, il GIP ha ritenuto di dover sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in relazione alla suddetta delibera di insindacabilità della Camera dei deputati;

che, in particolare, il ricorrente ritiene che le dichiarazioni incriminate non possano ritenersi coperte dalla prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, Cost., in quanto, da un lato, non sarebbe possibile individuare alcuno specifico legame cronologico tra l'attività parlamentare svolta dalla citata deputata ed il contenuto dell'articolo giornalistico, e, dall'altro, non vi sarebbe «alcuna corrispondenza di significato — se non si vuole ragionare in termini talmente generici ed indeterminati da apparire nella sostanza elusivi ed evanescenti — tra opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni ed atti esterni, con riferimento al contenuto dell'articolo giornalistico in questione»;

che, pertanto, il GIP ritiene illegittima la delibera della Camera dei deputati adottata nella seduta del 13 novembre 2003 e chiede, conclusivamente, che la Corte costituzionale dichiari «che non spettava alla Camera dei deputati la valutazione circa la condotta addebitabile all'on. Tiziana Maiolo, oggetto di contestazione nel presente giudizio, in quanto estranea alla sfera di previsione dell'art. 68 Cost.», con conseguente annullamento della citata delibera della Camera dei deputati.

Considerato che la Corte, in questa fase, è chiamata ai sensi dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, a valutare esclusivamente, in assenza di contraddittorio tra le parti, se il promosso conflitto di attribuzione sia ammissibile, sussistendone i prescritti requisiti di carattere soggettivo e oggettivo, restando impregiudicata ogni ulteriore decisione, anche in punto di ammissibilità;

che, quanto al profilo soggettivo, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Monza è legittimato a sollevare il conflitto, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartiene;

che analoga legittimazione ad essere parte del conflitto sussiste per la Camera dei deputati, in quanto organo competente a dichiarare in modo definitivo la volontà del potere che rappresenta in merito alla ricorrenza dell'immunità riconosciuta dall'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, in relazione al profilo oggettivo del conflitto, il ricorrente denuncia la menomazione della propria sfera di attribuzione, garantita da norme costituzionali, ad opera della deliberazione della Camera dei deputati secondo la quale i fatti per i quali è pendente il procedimento penale sarebbero insindacabili in applicazione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, infine, dal ricorso si rilevano tanto le «ragioni del conflitto», quanto «le norme costituzionali che regolano la materia», come stabilito dall'art. 26 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

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 dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Monza nei confronti della Camera dei deputati con l'atto introduttivo indicato in epigrafe;

Dispone:

a) *che la cancelleria della Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al ricorrente Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Monza;*

b) *che l'atto introduttivo e la presente ordinanza siano notificati alla Camera dei deputati, a cura del ricorrente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere poi depositati nella cancelleria di questa Corte, con la prova dell'avvenuta notifica, entro il termine di venti giorni previsto dall'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 14 aprile 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: SAULLE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 18 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0296

N. 109

Ordinanza 14 - 18 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Estradizione - Mandato d'arresto europeo - Procedura di consegna dell'estradando - Previsione del rifiuto di consegna nel caso in cui la legislazione dello Stato richiedente non contempli limiti massimi di carcerazione preventiva - Denunciata irragionevolezza nonché contrasto con la disciplina europea in materia - Omessa valutazione dei rapporti fra l'art. 13, ultimo comma, Cost. e l'obbligo di rispetto dei vincoli scaturenti dall'ordinamento comunitario, con conseguente omessa motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 22 aprile 2005, n. 69, art. 18, comma 1, lettera e).
- Costituzione, artt. 3, 11 e 117, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, 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, primo comma, lettera *e*), della legge 22 aprile 2005 n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), promosso con ordinanza del 25 ottobre 2006 dalla Corte d'appello di Venezia nel procedimento penale a carico di D.L.M., iscritta al n. 78 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2007;

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

Udito nella camera di consiglio del 12 marzo 2008 il Giudice relatore Giovanni Maria Flick;

Ritenuto che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte d'appello di Venezia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 11 (non richiamato in dispositivo, ma espressamente indicato in motivazione) e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera *e*), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), nella parte in cui pone, quale causa ostativa alla consegna del soggetto nei cui confronti sia stato emesso mandato di arresto europeo, la mancata previsione, nella legislazione dello Stato membro di emissione, di «limiti massimi della carcerazione preventiva»;

che la Corte rimettente — investita della richiesta di applicazione della misura cautelare avanzata, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 69 del 2005, dal Procuratore generale in relazione a un mandato di arresto europeo emesso dall'autorità giudiziaria della Repubblica federale tedesca — rileva che il sistema processuale penale di tale Paese prevede, per la custodia cautelare, limiti temporali determinati solo fino alla sentenza di primo grado;

che il giudice *a quo*, richiamando una pronuncia della Corte di cassazione, assume, altresì, che — sebbene la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo abbia ritenuto conformi alle garanzie prescritte dall'art. 5, terzo comma, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, i sistemi processuali basati sul «controllo periodico ravvicinato» della custodia cautelare, anche in assenza di previsioni legislative di limiti temporali — una «interpretazione sistematica e razionalizzatrice», ispirata a tale orientamento, non sarebbe applicabile alla norma censurata;

che, infatti, l'art. 18, comma 1, lettera *e*), impone il rifiuto della consegna e, quindi, la reiezione della richiesta di misura cautelare propedeutica, nel caso in cui la legislazione dello Stato richiedente non preveda «limiti massimi di carcerazione preventiva»; né sarebbe possibile elidere tale condizione ostativa in forza del principio di «interpretazione conforme» al diritto comunitario, giacché quest'ultimo non potrebbe comunque «servire da fondamento ad un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale»: e ciò tanto più ove si consideri, nella specie, «l'obiettiva conformità del principio contenuto in questa causa di esclusione della consegna con quello previsto nell'ultimo comma dell'art. 13 della Costituzione»;

che, alla luce di queste premesse e nell'impossibilità di disapplicare la norma, la Corte d'appello rimettente ritiene che la richiesta di misura cautelare debba essere rigettata, proprio perché nell'ordinamento tedesco non sono previsti termini massimi di custodia cautelare; con conseguente rilevanza della questione sollevata;

che — prosegue ancora il giudice *a quo* — la «conformità letterale» della norma censurata all'ultimo comma dell'art. 13 Cost. impone «di apprezzare prima [...] la conformità della causa di esclusione della consegna alla nostra Costituzione, in particolare verificando se si tratti di norma rispondente ad un principio generale indefettibile dell'ordinamento giuridico interno, come tale idoneo a superare eventuali principi e norme comunitarie di diverso contenuto»;

che, ad avviso della medesima Corte, la norma impugnata si porrebbe tuttavia in contrasto con gli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost.

che, infatti, introducendo il requisito della previsione dei limiti massimi di custodia cautelare, il legislatore nazionale avrebbe inserito, quale causa impeditiva della consegna, una condizione non prevista nella decisione quadro: condizione che — in ragione delle diverse modalità con cui i sistemi nazionali risolvono il problema della verifica della permanente legittimità ed opportunità della custodia cautelare, in ossequio all'obbligo posto dall'art. 5 CEDU — verrebbe a risolversi, di fatto, in un insormontabile ostacolo alla consegna per le richieste provenienti dalla maggior parte degli Stati dell'Unione europea, anche di consolidata tradizione giuridica; «con ciò vanificando la stessa adesione formale dello Stato italiano al sistema del mandato di arresto europeo»;

che, pertanto, risulterebbe violato l'art. 3 della Costituzione, per l'irragionevolezza del considerare «la nostra soluzione nazionale dei limiti massimi come parametro non solo interno, ma da imporre agli Stati esteri»; e ciò pur in un contesto in cui quegli Stati hanno consapevolmente disciplinato la verifica sulla legittimità ed opportunità del protrarsi della custodia cautelare, ricorrendo a soluzioni valutate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo come maggiormente adeguate della nostra;

che sarebbero lesi anche gli artt. 11 e 117, primo comma, della Carta fondamentale, poiché la negazione della consegna a Stati la cui disciplina cautelare — pur diversa da quella vigente nel nostro ordinamento — appare in realtà non solo compatibile, ma addirittura più coerente con i principi giuridici europei, si risolverebbe in una «sostanziale vanificazione della disciplina europea»;

che, inoltre, secondo la Corte d'appello rimettente, rientra nella competenza della Corte costituzionale, «anche per la delicatezza istituzionale delle implicazioni connesse, la soluzione interpretativa del problema del rapporto tra l'art. 13, ultimo comma, della Costituzione (che l'art. 18, lettera e, della legge n. 69 del 2005 richiama) e i principi e le norme europee»; così da devolvere, in particolare, a questa Corte «la risposta al quesito se la norma contenuta nell'articolo 13 debba essere considerata di rilevanza sistematica tale da non consentire il riconoscimento delle diverse e pur efficaci soluzioni sul punto date da diversi Stati della comunità europea»;

che ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o, comunque, per l'infondatezza della questione;

che la difesa erariale prospetta un'analitica ricostruzione tanto della "storia" dell'ordinamento comunitario, quanto del sistema normativo nei quali si viene a collocare il mandato di arresto europeo ed esamina il rapporto tra la norma censurata e l'ultimo comma dell'art. 13 Cost.; sulla base di ciò, evidenzia come la previsione di un limite massimo al protrarsi della custodia cautelare — rispondendo al più generale principio "europeo" della durata ragionevole della custodia medesima — renda irrilevante la circostanza che il sistema processuale italiano preveda dei termini di fase e dei termini massimi, a differenza di altre legislazioni le quali, invece, fondano la ragionevolezza della durata della custodia cautelare esclusivamente su controlli di ufficio dell'autorità giudiziaria, obbligatori e periodici;

che la piena rispondenza di questi ultimi alle esigenze di garanzia di cui all'art. 5, paragrafo 3, della Convenzione europea è stata peraltro certificata dal costante orientamento della Corte di Strasburgo, la quale, anzi, è giunta «in un caso a censurare la legislazione di quegli Stati, come l'Italia, nei quali il controllo sulla carcerazione preventiva è rimesso ad una disposizione di legge generale ed astratta»;

che, quanto al sistema processuale tedesco, il giudice *a quo* avrebbe ommesso, inoltre, di considerare che — accanto alla previsione di un limite temporale predeterminato della custodia, fino alla sentenza di primo grado — una serie di norme evocano, con la possibilità di proroga di tale termine, un sistema di criteri connessi alla proporzionalità e ragionevolezza della stessa proroga, peraltro eccezionale; talché ne risulta un sistema che si conforma pienamente tanto all'art. 5 della Convenzione europea, quanto alla interpretazione di essa fornita dalla Corte di Strasburgo;

che, dunque, se si considera che l'obbligo del giudice italiano è nel senso di garantire l'effettività del diritto comunitario, ne deriva che l'art. 18, lettera e), della legge n. 69 del 2005 potrebbe essere interpretato secondo canoni di razionalizzazione sistematica: vale a dire, nel senso che il mandato di arresto europeo non possa essere rifiutato dall'Italia, quando lo Stato estero richiedente «ha una disciplina della custodia cautelare ispirata al principio della durata ragionevole della medesima custodia»;

che, infine, l'Avvocatura dello Stato, a riprova della praticabilità della interpretazione adeguatrice sostenuta, fa rilevare che è stata rimessa alla Sezione unite della Cassazione proprio la questione «se la disposizione di cui all'art. 18, lettera e), legge 22 aprile 2005, n. 69 debba essere valutata in termini restrittivi, oppure possa essere valutata in concreto, verificando, di volta in volta, se il sistema cautelare straniero fornisca una garanzia equivalente a quella offerta nel nostro ordinamento, attraverso il regime dei limiti massimi di custodia, prendendo in considerazione anche istituti diversi, comunque funzionali ad un effettivo controllo e limitazione della "carcerazione preventiva"».

Considerato che la Corte d'appello di Venezia dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, dell'art. 18, comma 1, lettera e), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), nella parte in cui configura, come causa ostativa alla consegna del soggetto nei cui confronti sia stato emesso mandato di arresto europeo, la mancata previsione, nella legislazione dello Stato membro di emissione, di «limiti massimi della carcerazione preventiva»;

che, ad avviso della Corte rimettente, la norma impugnata risulterebbe lesiva del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.); essa, infatti, verrebbe ad "imporre" la soluzione dell'ordinamento italiano, in tema di previsione di limiti massimi di carcerazione preventiva, anche a Stati esteri che — come nel caso di specie — prevedono periodici controlli sulla legittimità ed opportunità della protrazione della custodia cautelare: soluzione, quest'ultima, giudicata maggiormente "garantista" della prima dalla stessa Corte europea dei diritti dell'uomo;

che sarebbero compromessi, altresì, gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., giacché l'effetto della norma censurata — ossia il rifiuto di consegna del soggetto destinatario di mandato d'arresto europeo a Stati la cui disciplina della custodia cautelare, sebbene diversa da quella italiana, risulta non solo non contraria, ma addirittura maggiormente coerente ai «principi giuridici europei», e segnatamente all'art. 5, paragrafo 3, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo — si risolverebbe in una «sostanziale vanificazione» degli obiettivi della decisione quadro che pure la legge n. 69 del 2005 era diretta ad attuare;

che il rimettente esclude che la norma impugnata si presti ad una interpretazione “adeguatrice”, sulla scorta del mero richiamo ad una pronuncia della Corte di cassazione, senza peraltro esplicitare le ragioni della sua condisione e della conseguente impossibilità di una diversa soluzione ermeneutica: soluzione successivamente adottata, peraltro, dalle Sezioni unite della stessa Corte di cassazione (sentenza 30 gennaio 2007, n. 46114);

che — a prescindere da ogni rilievo circa tale assunto preliminare — il giudice *a quo*, nel formulare il quesito di costituzionalità, omette totalmente di esprimersi sul problema — condizionante, per sua stessa affermazione, la fondatezza o meno della questione — se la regola della previsione di termini massimi di carcerazione preventiva, che la norma denunciata mutua dall'art. 13, ultimo comma, Cost., sia o meno “cedevole” di fronte all'obbligo di rispetto dei vincoli scaturenti dall'ordinamento comunitario e dalle convenzioni internazionali, sancito a carico del legislatore nazionale dall'art. 117 Cost.;

che, al riguardo, il giudice rimettente — limitandosi ad affermare che spetta a questa Corte «la soluzione interpretativa del problema del rapporto tra l'art. 13, ultimo comma, Cost.», che la norma impugnata «richiama», «ed i principi e le norme europee» — si astiene dichiaratamente dall'effettuare il doveroso scrutinio circa l'effettiva consistenza del dubbio di costituzionalità: giacché è proprio lo scioglimento di tale alternativa ermeneutica irrisolta a costituire la base logica della valutazione di non manifesta infondatezza, che spetta al giudice *a quo* compiere prima di sollevare la questione di costituzionalità;

che la questione deve essere 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. 18, comma 1, lettera e), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Venezia con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: FLICK

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 110

Ordinanza 14 - 18 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Banche, enti e società finanziarie, imprese di assicurazione - Applicazione, in via transitoria, di aliquote più elevate di quella ordinaria e di quella applicabile al settore agricolo - Ritenuta violazione dei principi di uguaglianza e di capacità contributiva - Riproposizione di questione già decisa - Manifesta infondatezza.

- D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 45, comma 2, modificato dall'art. 6, comma 17, lettera b), della legge 23 dicembre 1999, n. 488.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

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, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 45, comma 2, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), quale modificato dall'art. 6, comma 17, lettera b), della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2000), promosso con ordinanza del 13 maggio 2004 dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli sui ricorsi riuniti proposti dalla s.p.a. Banco di Napoli (ora s.p.a. San Paolo IMI - Banco di Napoli s.p.a.) contro la Direzione regionale delle entrate della Campania (ora Agenzia delle entrate, ufficio di Napoli 1) ed altri, iscritta al n. 644 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, 1ª serie speciale, dell'anno 2007;

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

Udito nella Camera di consiglio del 12 marzo 2008 il giudice relatore Franco Gallo;

Ritenuto che, nel corso di due giudizi riuniti — nei quali una banca aveva proposto ricorso avverso il silenzio-rifiuto formatosi a séguito dell'istanza di rimborso delle somme corrisposte a titolo di imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), rispettivamente, per gli anni d'imposta 1998 e 1999 —, la Commissione tributaria provinciale di Napoli, con ordinanza depositata il 13 maggio 2004, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità dell'art. 45, comma 2, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), quale modificato dall'art. 6, comma 17, lettera b), della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2000);

che la Commissione rimettente premette, in punto di fatto, che: a) l'istituto di credito ricorrente aveva corrisposto al concessionario della riscossione di Napoli, per l'accredito alla tesoreria competente, l'IRAP relativa agli esercizi 1998 e 1999, calcolata applicando al valore della produzione netta l'aliquota del 5,4 per cento, fissata a carico delle banche, in via transitoria, dalla censurata disposizione; b) il ricorrente, sul presupposto dell'illegittimità costituzionale della indicata aliquota d'imposta, aveva richiesto il rimborso delle somme versate in eccedenza rispetto all'aliquota ordinaria del 4,25 per cento, prevista dal comma 1 dell'art. 16 del citato d.lgs. n. 446 del 1997 (nel testo applicabile *ratione temporis* alle fattispecie), ed aveva proposto ricorso nei confronti sia dell'Agenzia delle entrate, sia delle Regioni tra le quali era stato ripartito il gettito dell'IRAP;

che il giudice *a quo* premette altresì, in punto di diritto, che — nello stabilire che l'IRAP, in quanto imposta sostitutiva di precedenti tributi e contributi, dovesse originariamente mantenere un gettito erariale pari a quello dei prelievi sostituiti — il legislatore: *a*) ha fissato per detta imposta una «aliquota base» pari al 4,25 per cento, costituente «l'aliquota di equilibrio per il settore privato dell'economia», cioè tale da consentire «di ottenere il gettito necessario per compensare le mancate entrate dovute all'abolizione dei tributi e contributi prima esistenti»; *b*) ha effettuato una redistribuzione del carico d'imposta tra i settori produttivi, «stabilendo tra essi diverse aliquote (minori o maggiori rispetto all'aliquota base) in modo tale che l'importo del gettito finale della nuova imposizione non cambiasse»; *c*) ha fissato, in particolare, «un'aliquota del 3% per l'agricoltura e un'aliquota al 5% per il settore bancario e intermediazione finanziaria, aliquota che poi con la legge n. 488/1999 è stata ulteriormente aumentata, anche se in via transitoria, al 5,4%»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente afferma che la disposizione denunciata — nel disporre, con riferimento alle banche, che per i periodi d'imposta in corso al 1° gennaio 1998 ed al 1° gennaio 1999 «l'aliquota è stabilita nella misura del 5,4 per cento [...]» (cioè in maniera diversa dall'aliquota base del 4,25 per cento) — crea, tra i diversi settori di attività produttiva, una disparità di trattamento arbitraria e priva di giustificazione «nel sistema»;

che, secondo il giudice *a quo*, la nuova nozione di «capacità contributiva reale», introdotta dal legislatore per l'IRAP e rappresentata dal «dominio sui fattori della produzione e dalla potenzialità economica e produttiva dell'impresa», esclude «ogni [...] differenziazione di aliquote tra i vari settori [...] in quanto vi è un settore che è sottoposto ad una pressione tributaria maggiore (banche ed intermediari finanziari) e un settore che viene agevolato nella imposizione delle aliquote (agricolo), senza un razionale motivo»;

che, sempre ad avviso del rimettente, la differenziazione delle aliquote d'imposta a seconda dei diversi settori produttivi, stabilita dalla disposizione censurata, viola gli artt. 3 e 53 della Costituzione, perché — pur in presenza di una identica «capacità contributiva reale», rappresentata dalla «differenza tra i ricavi e i costi» dell'impresa di cui sono titolari i soggetti passivi d'imposta — sottopone le imprese del settore finanziario (come le banche) ad un prelievo fiscale maggiore rispetto agli altri settori e, conseguentemente, pone a carico di dette imprese l'onere economico di colmare il minore gettito dell'IRAP derivante dall'applicazione di aliquote d'imposta più basse nel settore dell'agricoltura;

che, secondo il giudice *a quo*, la disposizione censurata non prevede agevolazioni o benefici tributari, ma pone sacrifici esclusivamente a carico di alcuni settori produttivi, «al fine di determinare un equilibrio di gettito finanziario carente per le agevolazioni concesse» a soggetti passivi operanti in altri settori produttivi e dotati di pari capacità contributiva «reale», con la conseguenza che non può invocarsi a sostegno della legittimità costituzionale di detta disposizione la giurisprudenza costituzionale secondo cui rientrano nella discrezionalità del legislatore la previsione e la conformazione delle agevolazioni e dei benefici tributari (sentenze n. 52 del 1988; n. 543 del 1987);

che, infine, quanto alla rilevanza, il giudice rimettente osserva che «La Commissione giudica rilevante [...] la proposta eccezione di legittimità costituzionale»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate, perché su di esse la Corte costituzionale si è già pronunciata nel senso della non fondatezza con la sentenza n. 21 del 2005;

che, in particolare, la difesa erariale, richiamando detta sentenza, afferma che: *a*) rientra nella discrezionalità del legislatore la previsione di aliquote differenziate per settori produttivi e per tipologie di soggetti; *b*) la transitoria differenziazione delle aliquote prevista dalla norma denunciata è stata ragionevolmente disposta dal legislatore; *c*) non sussiste la denunciata violazione del principio della generalità dell'obbligo contributivo e non è corretto assumere che le agevolazioni concesse transitoriamente al settore agricolo sono esattamente e esclusivamente finanziate, con correlazione causale necessaria, dalle maggiori aliquote transitoriamente poste a carico del settore bancario, finanziario e assicurativo.

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Napoli dubita, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, della legittimità dell'art. 45, comma 2, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali) — come modificato dall'art. 6, comma 17, lettera *b*), della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2000) —, il quale prevede che, per i soggetti di cui agli artt. 6 e 7 del medesimo d.lgs. n. 446 del 1997 (cioè per le banche, gli istituti finanziari e le imprese di assicurazioni), l'aliquota dell'IRAP è dovuta, per i periodi d'imposta in corso al 1° gennaio 1998 ed al 1° gennaio 1999, nella misura del 5,4 per cento, invece che nella misura ordinaria del 4,25 per cento fissata dal comma 1 dell'art. 16 dello stesso d.lgs. n. 446 del 1997, nel testo applicabile *ratione temporis* alla fattispecie, e cioè nel testo anteriore all'entrata in vigore dall'art. 1, comma 50, lettera *h*), della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), che detta aliquota ha modificato;

che, ad avviso del rimettente, la transitoria previsione di aliquote maggiori dell'IRAP per i soggetti di cui ai menzionati artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 446 del 1997 — pur in presenza di una identica «capacità contributiva reale», rappre-

sentata dalla «differenza tra i ricavi e i costi» dell'impresa di cui sono titolari i soggetti passivi d'imposta — sottopone irragionevolmente le imprese del settore finanziario (come le banche) ad un prelievo fiscale maggiore rispetto agli altri settori produttivi e, conseguentemente, crea, tra i diversi settori di attività, una disparità di trattamento arbitraria e priva di giustificazione nel sistema, in particolare, ponendo a carico di dette imprese del settore finanziario l'onere economico di colmare il minor gettito dell'IRAP derivante dall'applicazione di aliquote d'imposta più basse nel settore dell'agricoltura;

che questioni identiche a quelle sollevate dal rimettente sono state già dichiarate non fondate da questa Corte con la sentenza n. 21 del 2005, successiva all'ordinanza di rimessione;

che, in particolare, con tale pronuncia si è escluso che la censurata disposizione violi gli artt. 3 e 53 Cost., perché, nel caso della transitoria differenziazione delle aliquote disposta dall'art. 45, comma 2, del decreto legislativo n. 446 del 1997, la previsione di aliquote diverse per settori produttivi e per tipologie di soggetti passivi — differenziazione che comunque rientra pienamente nella discrezionalità del legislatore, se sorretta da non irragionevoli motivi di politica economica e redistributiva — trova il suo specifico fondamento «nel carattere dell'IRAP di tributo sostitutivo di altri tributi e prestazioni imposte e, quindi, nel ragionevole intento del legislatore delegato di garantire una certa continuità tra il precedente e il nuovo regime, soprattutto in termini redistributivi e di gettito»;

che con la medesima sentenza si è anche affermato che l'aumento provvisorio e calibrato delle aliquote per i settori bancario, finanziario e assicurativo non viola i suddetti parametri costituzionali, essendo esso la conseguenza, da una parte, della non irragionevole «valutazione del legislatore circa il minore impatto del nuovo tributo sui detti settori» e, dall'altra, «di una scelta di politica redistributiva volta ad assicurare, in ragione del carattere surrogatorio del tributo, la continuità del prelievo e ad evitare, quindi, possibili divergenze tra la precedente ripartizione del carico fiscale e quella che si sarebbe verificata ove nella fase di prima applicazione si fosse adottata una aliquota unica e indifferenziata per tutti i settori produttivi del comparto privato»;

che l'indicata pronuncia, infine, ha rilevato l'erroneità dell'assunto (posto a base di alcune argomentazioni dei rimettenti) che le agevolazioni transitoriamente attribuite dal legislatore con l'art. 45 del d.lgs. n. 446 del 1997 al settore agricolo e delle cooperative della piccola pesca e loro consorzi siano esattamente ed esclusivamente finanziate, con correlazione causale necessaria, dalle maggiori aliquote transitoriamente poste a carico del settore bancario, finanziario ed assicurativo;

che il rimettente non prospetta, pertanto, profili diversi da quelli già presi in esame con la citata sentenza n. 21 del 2005 o comunque tali da indurre questa Corte a modificare il precedente orientamento;

che le questioni, dunque, devono essere dichiarate manifestamente infondate.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 45, comma 2, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), quale modificato dall'art. 6, comma 17, lettera b), della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2000), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 18 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 111

Ordinanza 14 - 18 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Prevista immediata esecutorietà del decreto espulsivo del Prefetto, ancorché impugnato - Adozione di provvedimenti cautelari da parte del giudice - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto di difesa - Mancata indicazione di elemento essenziale della fattispecie (la cittadinanza dello straniero) - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, commi 3 e 8.
- Costituzione, art. 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, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 3 e 8, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promossi con due ordinanze, emesse il 13 dicembre 2006 dal Giudice di pace di Napoli sui ricorsi proposti da R. M. e da P. L. contro il Prefetto di Napoli, iscritte ai nn. 630 e 631 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2007;

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

Udito nella camera di consiglio del 12 marzo 2008 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

Ritenuto che il giudice di pace di Napoli, con due ordinanze di identico contenuto, depositate il 13 dicembre 2006, nel corso di giudizi promossi da R.M. e da P.L. avverso i decreti di espulsione emessi dal Prefetto di Napoli e i consequenziali provvedimenti di esecuzione del Questore, ha sollevato, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 3 e 8, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui prevede, da un lato, l'immediata esecutorietà del decreto di espulsione prefettizio, ancorché sottoposto a gravame o impugnativa e, dall'altro, l'impossibilità per il Giudice di pace di adottare provvedimenti cautelari di sospensione del cennato decreto fino alla data fissata per la camera di consiglio;

che il dedotto contrasto della norma censurata con l'art. 24 della Costituzione deriverebbe, a parere del rimettente, dal fatto che al decreto di espulsione consegue l'ordine del questore di lasciare il territorio nazionale (*ex art. 14, comma 5-bis, d.lgs. n. 286 del 1998*), provvedimento, questo ultimo, per il quale non sarebbe prevista, «a differenza dei casi di cui ai commi 4, 5 e 5-bis del richiamato art. 13, alcuna forma di convalida»;

che, al fine di superare il sollevato dubbio di costituzionalità, il giudice *a quo* ritiene inadeguata la procedura camerale di cui agli artt. 737 e seguenti del codice di procedura civile, in quanto, oltre a non consentire la formazione di un giudicato, essa non è idonea a garantire i diritti del ricorrente;

che il rimettente, pur consapevole che questa Corte, con la sentenza n. 161 del 2000, ha dichiarato la medesima questione infondata, ritenendo non necessaria la tutela cautelare nei casi in cui la legge prevede che la pronuncia

definitiva intervenga entro un breve termine dalla formulazione della domanda, rileva che il mutato quadro normativo impone una nuova valutazione della compatibilità delle disposizioni censurate con i suddetti principi;

che, in particolare, la nuova formulazione dell'art 13, comma 8, nel prevedere un termine lungo sia per la proposizione del ricorso (sessanta giorni), che per la sua decisione da parte del giudice di pace (venti giorni), renderebbe necessaria la previsione di una tutela cautelare, in quanto la suddetta scansione temporale, collegata all'immediata esecutività del decreto di espulsione e all'assenza di strumenti cautelari sino alla data fissata per la camera di consiglio, «non risponde agli indirizzi garantistici indicati dal giudice costituzionale per l'effettiva garanzia giurisdizionale dell'immigrato, il quale può essere soggetto agli ulteriori provvedimenti dell'autorità di polizia, senza che sull'atto presupposto sia avvenuta la verifica giudiziale della sua legittimità», verifica che può avvenire nel termine massimo di ottanta giorni dalla sua emissione;

che in entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per la declaratoria di manifesta inammissibilità o, in subordine, di manifesta infondatezza della questione;

che, in via preliminare, l'Avvocatura rileva che nelle ordinanze di rimessione difetta ogni motivazione in ordine alla rilevanza della questione sollevata;

che, nel merito, a parere della difesa erariale, le norme censurate non violerebbero in alcun modo il diritto di difesa, poiché, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 358 del 2001), il legislatore può legittimamente prevederne diverse modalità di esercizio in ragione dei diversi tipi di procedimento in cui tale diritto trova esplicazione, «purché non ne venga intaccato il nucleo irriducibile»;

che, nel caso di specie, la tutela del diritto di difesa si contrappone alla immediata esecutività del decreto di espulsione, la quale si giustifica con l'esigenza di tutela della collettività posta a fondamento del controllo di un ordinato flusso migratorio, di talché tale bilanciamento non lede l'evocato parametro costituzionale, il quale trova piena e concreta attuazione grazie a numerose disposizioni del d.lgs. n. 286 del 1998.

Considerato che le ordinanze propongono la medesima questione e i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi congiuntamente;

che il giudice di pace di Napoli dubita, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 3 e 8, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui prevede, da un lato, l'immediata esecutorietà del decreto di espulsione prefettizio, ancorché sottoposto a gravame o impugnativa e, dall'altro, l'impossibilità per il Giudice di pace di adottare provvedimenti cautelari di sospensione del cennato decreto fino alla data fissata per la camera di consiglio;

che, a prescindere dalla omessa motivazione in ordine alla impossibilità di rinvenire, nell'ambito dell'ordinamento, uno strumento idoneo ad assicurare la tutela cautelare invocata, il rimettente non indica la cittadinanza dei soggetti ricorrenti nei giudizi a quibus;

che tale elemento risulta determinante ai fini dell'individuazione del regime giuridico applicabile nel caso concreto, atteso che il d.lgs. n. 286 del 1998 — come esplicitamente stabilisce l'art. 1 — si applica solo «ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea»;

che, ai fini della rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale, la condizione soggettiva di cittadino extracomunitario è suscettibile di modificazioni in dipendenza dell'eventuale adesione all'Unione europea dello Stato di cui il soggetto in questione abbia, in ipotesi, la cittadinanza;

che il giudice *a quo*, al contrario, si è limitato ad indicare il nome e il cognome dei ricorrenti avverso i decreti di espulsione, senza specificare altri dati anagrafici, di talché gli elementi forniti risultano insufficienti a dimostrare la cittadinanza extracomunitaria dei destinatari dei cennati provvedimenti;

che, pertanto, la questione è manifestamente inammissibile per la mancata indicazione di un elemento essenziale della fattispecie.

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 dell'art. 13, commi 3 e 8, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, dal Giudice di pace di Napoli, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: SAULLE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 18 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0299

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 5

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 28 marzo 2008
(della Regione Piemonte)

Regione Piemonte - Dichiarazioni asseritamente diffamatorie in danno di un dirigente regionale rese dal consigliere regionale Matteo Brigandi nell'ambito del procedimento di interpretazione delle norme giuridiche in materia di risarcimento danni derivanti dall'evento alluvionale dell'ottobre 2000 - Procedimento penale per diffamazione promosso dal dirigente coinvolto nelle dichiarazioni - Delibera della Regione Piemonte di insindacabilità delle opinioni espresse, emessa il 27 febbraio 2007 - Ordinanza del 18 settembre 2007 emessa dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Torino di reiezione della istanza difensiva di declaratoria di insindacabilità delle opinioni espresse e contestuale decreto di rinvio a giudizio - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Piemonte - Denunciata lesione delle attribuzioni costituzionalmente garantite della Regione e delle guarentigie riconosciute ai componenti il Consiglio regionale - Richiesta di dichiarazione che non spetta allo Stato e per esso all'autorità giudiziaria rimuovere con ordinanza la delibera regionale di insindacabilità ed emanare il conseguente decreto di rinvio a giudizio nei confronti del consigliere regionale Brigandi.

- Ordinanza del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Torino del 18 settembre 2007 e contestuale decreto che dispone il giudizio nei confronti del consigliere regionale della Regione Piemonte Matteo Brigandi.
- Costituzione, art. 122, quarto comma.

Ricorso della Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* prof.ssa Mercedes Bresso, giusta deliberazione della Giunta regionale n. 42 - 8200 dell'11 febbraio 2008 rappresentata e difesa per procura speciale a margine del presente atto dall'avv. Claudio Maria Papotti, il medesimo elettivamente domiciliato in Roma, Viale Parioli n. 93, presso lo studio degli avvocati Damiano Comito e Valter Meliti;

Contro lo Stato italiano, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, e per esso, il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Torino, dott.ssa Sandra Casacci, in relazione e per l'annullamento del decreto (adottato in esito all'udienza del 18 settembre 2007) che disponeva il giudizio ai sensi dell'art. 429 del codice di procedura penale, preceduto (nella medesima data) da ordinanza di reiezione della istanza difensiva di declaratoria di insindacabilità delle opinioni espresse — giusta delibera del Consiglio Regionale del 27 febbraio 2007 — e da cui è derivato il procedimento penale n. 18202/06 R.G.N.R. a carico dell'on.le Matteo Brigandi, nato a Messina il 20 marzo 1952, residente a Torino alla via Carlo Alberto n. 55, consigliere regionale all'epoca dei fatti e per la statuizione che non spetta allo Stato e per esso all'autorità giudiziaria nella persona del Giudice per le indagini preliminari di Torino rimuovere con ordinanza la delibera regionale di insindacabilità ed emanare il conseguente decreto che dispone il giudizio con cui al consigliere Brigandi si contestava il reato previsto e punito dagli artt. 81 capoverso e 595, commi 2 e 3, del codice penale.

In particolare, la ricorrente si duole del fatto che, malgrado l'imputato avesse eccepito l'applicabilità dell'art. 122, comma 4, in conformità alla delibera del Consiglio regionale del 27 febbraio 2007 (DCR n. 116 — 8648) con la quale detto organo legislativo — visto il parere conforme della Giunta per le elezioni, le ineleggibilità, le incompatibilità e l'insindacabilità del 20 febbraio 2007, visto l'art. 3 della legge della Regione Piemonte 19 novembre 2001, n. 32 — aveva dichiarato «insindacabili le dichiarazioni contestate al consigliere Brigandi nel procedimento penale pendente presso il Tribunale di Torino (R.G.N.R. 18202/06 — R.G. GIP 13871/06) in quanto riconducibili alle funzioni tipiche di sindacato e di controllo del consigliere regionale che possono esplicarsi anche con la denuncia di fatti determinati, in ordine ad un compito, il risarcimento danni alle imprese alluvionate, di competenza della regione» — a seguito dell'esercizio dell'azione penale da parte del p.m. presso il Tribunale di Torino con richiesta di rinvio a giudizio *ex art.* 416

codice procedura penale, nel corso dell'udienza preliminare il g.u.p. dott. Casacci, dopo aver respinto con ordinanza del 18 settembre 2007 l'eccezione difensiva sull'insindacabilità *de qua*, disponeva il rinvio a giudizio invece di sollevare conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale ritenendo che non spettava all'autorità giudiziaria medesima, per conto dello Stato, valutare i profili costituzionali relativi alla sindacabilità delle dichiarazioni dell'imputato.

La ricorrente si duole, inoltre, della lesione della propria sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite — assunta la natura delle dichiarazioni del consigliere Brigandi in quanto «opinioni, espresse nell'esercizio delle proprie funzioni» — attuata non attraverso il semplice esercizio della funzione giudiziaria, ma attraverso esercizio del potere di proseguire il giudizio di cui il Tribunale di Torino, sez. g.i.p. non è titolare.

F A T T O

Fatti genetici delle «opinioni espresse» dal consigliere Brigandi.

Per meglio apprezzare la natura delle dichiarazioni rese dal consigliere Brigandi ed il collegamento con le funzioni di indirizzo politico e sindacato ispettivo strutturalmente connesse al suo *status* di consigliere regionale, è necessario ripercorrere la vicenda istituzionale all'interno della quale quelle sono state rese e ricostruire i profili soggettivi e le dinamiche intersoggettive ad essa connessi. All'epoca dei fatti per cui esiste il procedimento penale *de quo* l'on.le Brigandi — nella qualità di cui sopra e quale Assessore al legale e contenzioso della Regione Piemonte — ed il dott. Cavaletto — nella qualità di direttore della «Direzione commercio ed artigianato» della Regione Piemonte — erano direttamente interessati, *ratione materiae*, al complesso procedimento di interpretazione delle norme giuridiche vigenti in materia di risarcimento danni ai soggetti, persone giuridiche, che avessero subito danni in seguito all'evento alluvionale dell'ottobre 2000.

In particolare, lo Stato in relazione all'evento alluvionale dell'autunno 2000 aveva emanato la legge 11 dicembre 2000, n. 365 per determinare i criteri attraverso cui individuare sia i soggetti legittimati a chiedere ed ottenere il risarcimento dei danni patiti, sia per quantificare l'entità delle relative spettanze indennitarie: l'art. 4-*bis*, quinto comma, aveva previsto che «alle imprese, ai soggetti che esercitano libera attività professionale, alle organizzazioni del volontariato e del terzo settore, già danneggiati dagli eventi alluvionali della prima decade del mese di novembre '94 verificatisi in Piemonte è assegnato un contributo a fondo perduto fino al cento per cento dell'entità dei danni subiti».

La Regione Piemonte, in qualità di ente erogante i contributi risarcitori, aveva da subito manifestato perplessità in merito all'interpretazione dell'espressione normativa «già danneggiati» e, conseguentemente, sulla individuazione dei criteri che attribuivano ai soggetti di cui sopra la natura di «bi-alluvionati». Sul punto era intervenuto il Ministero dell'interno con direttiva 30 gennaio 2001 richiedendo per i soggetti «bi-alluvionati» che fosse prodotta autocertificazione con cui il soggetto richiedente dichiarava, sotto la propria responsabilità, di essere stato danneggiato dagli eventi alluvionali del 1994 e del 2000.

La regione continuò, tuttavia, a ritenere dubbio se la legittimazione al risarcimento dovesse ritenersi esistente per i soggetti effettivamente danneggiati dai due alluvioni, anche se non già risarciti negli anni successivi al 1994 (criterio sostanziale), oppure solo per coloro che avessero già percepito un primo risarcimento per l'evento alluvionale anteriore (criterio formale). In ragione di detta complessità interpretativa, la Giunta regionale decideva di investire della questione il Dipartimento della protezione civile il quale, in data 15 marzo 2001 forniva risposte ai quesiti posti precisando che «le determinazioni di dettaglio relative all'applicazione della citata direttiva ministeriale rientrano tra le responsabilità delle regioni interessate dagli eventi alluvionali in questione» e che non si ritenevano sussumibili nel concetto di «soggetti bi-alluvionati» coloro che «pur avendo subito dei danni in occasione dell'alluvione del novembre 1994, non abbiano poi percepito alcun beneficio» e che, conseguentemente, l'unico criterio applicabile per individuare gli aventi diritto e la connessa caratteristica di soggetto bi-alluvionato era quello «dell'effettivo percepimento del contributo a suo tempo previsto». Il Presidente della Giunta regionale con circolare 3/LAP del 26 marzo 2001 — atto di «alta amministrazione» e contestuale «indirizzo politico» contenente inderogabili regole procedurali relative alla materia *de qua* — disponeva in conformità alle risposte dell'Organo statale di cui sopra e prevedeva che «l'effettivo percepimento del contributo previsto dalla legge n. 35/1995 risulta l'unico criterio applicabile per individuare l'avente diritto e la sua caratteristica di soggetto bi-alluvionato».

Medio tempore, sette società operanti nel settore del commercio, in particolare degli autoveicoli, affermavano che nel novembre del 1994 avevano subito gravi danni a seguito degli eventi alluvionali verificatisi in Piemonte, ma avevano deciso di non presentare alcuna domanda di contributo per il ripristino degli impianti e delle strutture aziendali danneggiate, secondo le previsioni contenute nella legge n. 35 del 1995. Le medesime affermavano di essere state coinvolte

nuovamente nei fenomeni alluvionali accaduti nell'autunno del 2000 e su tale presupposto presentavano istanza per l'erogazione del contributo contemplato dalla legge n. 365/2000, richiedendo, in base all'articolo 4-*bis* quinto comma sopracitato — in qualità di imprese già danneggiate dagli eventi alluvionali del 1994 in Piemonte — un contributo a fondo perduto fino alla concorrenza del 100% dell'entità dei danni subiti. Tuttavia, con determinazione dirigenziale n. 217 in data 25 luglio 2001, assunta dal direttore regionale competente, la Regione Piemonte riconosceva alle suddette un contributo notevolmente inferiore a quello richiesto. Le società piemontesi decidevano, dunque, di ricorrere al T.a.r. Piemonte il quale, in data 10 febbraio 2003, annullava la determinazione dirigenziale n. 217 del 25 luglio 2001, quella successiva conforme n. 45 del 4 marzo 2002, ed infine la stessa circolare interpretativa della Giunta regionale c.d. 3 LAP del 26 marzo 2001. A questo punto si instaurava una fitta rete di relazioni fra i soggetti istituzionali legittimati ad intervenire nella vicenda al fine di decidere se impugnare la pronuncia amministrativa innanzi al Consiglio di Stato o aprire una trattativa stragiudiziale con le società ricorrenti con l'obiettivo di formalizzare un atto di transazione. Intervennero nella vicenda con un carteggio «istituzionale» sia il consigliere Brigandi, anche in virtù della delega di Assessore agli affari legali, sia il direttore dell'Ufficio Alluvioni dott. Cavaletto ponendosi in aperta contrapposizione quanto all'indirizzo politico della Regione Piemonte nel caso *de quo*, e soprattutto circa l'adozione di uno dei due *iter* istituzionali sopra meglio indicati.

La vicenda già particolarmente complessa per i profili esposti, assunse caratteristiche di ulteriore delicatezza perché, come risulta dal carteggio istituzionale di cui sopra, il consigliere Brigandi non comprendeva come una tale società Fasti sita nel Comune di Montaldo Dora, pur trovandosi in condizioni assolutamente analoghe ad altre sette società torinesi, avesse ottenuto — in deroga all'applicazione rigorosa della circolare 3 LAP — un risarcimento pari al 100% dei danni subiti, come impresa bi-alluvionata nonostante nel 1995 non avesse ricevuto alcun risarcimento per i danni patiti. La contrapposizione dialettica fra i due soggetti e le rispettive soluzioni trovò il suo culmine proprio nel giugno—luglio del 2003: si vedano al proposito la lettera Brigandi/Cavaletto del 30 maggio 2003, le risposte del Cavaletto del 3 giugno 2003 e del 6 luglio 2003, la delibera della Giunta regionale n. 6097 dell'8 luglio 2003 che optava per la soluzione transattiva che si concretizzava in data 17 luglio 2003, dopo un incontro preliminare dell'11 luglio.

La ricostruzione cronologica dei fatti e dei relativi atti giuridico istituzionali è di fondamentale importanza per comprendere sia il contenuto che il senso, altrimenti oscuro, delle frasi contenute nel capo di imputazione che grava sull'on.le Brigandi, sia per apprezzare e valutare i profili di inestricabile ed invincibile connessione con le funzioni tipiche di Consigliere del dossier prodotto e distribuito dal suddetto in Consiglio regionale, quale denuncia di fatti aventi rilevanza politica ed istituzionale recepita ed allegata all'interrogazione n. 2321 presentata dai consiglieri Palma e Mellano il 23 luglio 2003 ed avente ad oggetto l'applicazione della legge n. 365/2000 e precisamente la gestione del risarcimento ai soggetti c.d. «bi-alluvionati».

In un contesto prettamente istituzionale ed inserendosi nella complessa procedura del sindacato ispettivo attivato dai due consiglieri indicati, l'on.le Brigandi, in qualità di consigliere ed in virtù della conoscenza della materia che aveva maturato come Assessore agli affari legali, ritenne opportuno mettere a disposizione dell'Assemblea una articolata relazione sulla «causa bi-alluvionati» in cui, premessa l'indicazione delle fonti giuridiche della materia di natura primaria e regolamentare ed i connessi problemi interpretativi, ricostruiva la vicenda di cui sopra con i relativi seguiti giudiziari, operando una comparazione con la vicenda Fasti e formulando delle considerazioni finali di carattere amministrativo e giuslavoristico valutative della condotta del direttore Cavaletto.

La relazione venne accompagnata da una copiosa documentazione, idonea a consentire ai consiglieri di formarsi una conoscenza ed un orientamento sulla materia. Sulla vicenda rispose al Consiglio lo stesso Presidente della giunta on.le Enzo Ghigo esprimendo la posizione dell'organo esecutivo. Ciò rende evidente come il consigliere Brigandi non avesse nel caso di specie agito come assessore ma, esclusivamente in qualità di consigliere, aveva ritenuto opportuno rivolgersi ai suoi *pares* al fine di attivare una procedura istituzionale di natura ispettiva da parte dell'Assemblea. Non solo.

La natura non solo tecnica ma valutativa del dossier rende la divulgazione del medesimo all'interno del Consiglio atto perfettamente sovrapponibile ad un «intervento in Aula» — ai sensi dell'art. 89 del regolamento interno del Consiglio regionale approvato il 15 marzo 1990 — il cui autore esprimeva il proprio legittimo «indirizzo politico» formulando delle «opinioni» sulla gestione complessiva della vicenda ed in particolare sull'operato di alcuni soggetti in essa coinvolti in forza del proprio ruolo «tecnico-amministrativo». Il 27 ed il 28 luglio del 2003 il consigliere Brigandi rilasciava due interviste ad altrettanti organi di stampa dal contenuto pressoché simmetrico e speculare rispetto a quello del dossier di cui sopra, operando le proprie valutazioni sulla gestione della vicenda «bi-alluvionati» e sulla correttezza della gestione del direttore dell'Ufficio del commercio ed artigianato dott. Cavaletto.

Per le dichiarazioni di cui sopra il dott. Cavaletto sporse querela e, nel procedimento 18202/06 iscritto a carico dell'on.le Brigandi, la Procura della Repubblica chiese il rinvio a giudizio ed il giudice investito dell'udienza preli-

minare in data 18 settembre 2007 emise «decreto che dispone il giudizio» imputando all'on.le Brigandi medesimo il delitto previsto e punito dagli artt. 81 capoverso, 595, commi secondo e terzo del codice penale perché in più occasioni ed in esecuzione di un medesimo disegno criminoso, comunicando con più persone, offendeva la reputazione di Cavaletto Marco; in particolare, tra il 18 giugno 2003 ed il 16 luglio 2003 distribuiva tra i membri del Consiglio regionale del Piemonte, avvalendosi del proprio ruolo di assessore all'interno dell'organo medesimo, un memoriale nel quale si leggevano, tra l'altro, le seguenti affermazioni:

«l'unica cosa certa è che uno dei due fatti dati per certi dal dirigente è falso» ... «delle due l'una o il direttore vuole vessare il cittadino o il direttore vuole applicare, essendo alla data delle lettere ormai noto il suo comportamento con la Fasti, una linea di comportamento simile a quella tenuta con la Fasti ma in aperto contrasto con la circolare 3L4P e con le sue stesse delibere...» «Cavaletto afferma falsamente di avere rimborsato i danni» «strano quindi appare che un solerte dipendente che ha ritenuto di andare di persona a verificare addirittura la costituzione...non ha visto queste macroscopiche discrasie...» «ritiene lo scrivente che non vi sia spazio per pensare ad un fatto colposo...come si può spiegare, se non con la presenza del dolo il fatto...» «in altri termini il direttore propone delle soluzioni irrazionali... con l'evidente scopo di affossare l'eventuale transazione...» «non si può non tenere conto del grave danno che è stato cagionato alla p.a. in quanto la regione ha pagato la somma di lire 2.353.886.942 che proprio in base alla interpretazione della legge n. 365/2000 data dallo stesso direttore non avrebbero dovuto essere spesi...È evidente che questi fatti appaiono di rilevante gravità basti pensare alla pervicacia con cui sono state dette cose false, alla prevaricazione cui sono stati sottoposti i cittadini...il Cavaletto scrive: "la strada politicamente più percorribile per risolvere definitivamente ed in fretta la questione" facendo non solo evidenza di divergenze politiche ma, con il virgolettato sulle parole "in fretta" con una critica che appare anche ingiuriosa. Per tralasciare il fatto riportato in sede di Giunta ove lo stesso Cavaletto avrebbe adombrato interessi provati di alcuni degli assessori».

Secondo il capo d'imputazione, inoltre, il consigliere Brigandi rilasciava al quotidiano «la Repubblica» una intervista, pubblicata in data 27 luglio 2003, nella quale dichiarava: «Io e i miei colleghi di Giunta abbiamo agito per limitare l'esborso di denaro pubblico. A differenza di quanto aveva fatto nei mesi scorsi Cavaletto che aveva deciso di liquidare i danni di un'altra ditta, la Fasti... sulla base di un atto notorio, che non è una domanda di risarcimento, e di un nulla osta di liquidazione danni rilasciato da una banca a un'assicurazione per l'alluvione del 1994. Perché la Fasti aveva diritto al risarcimento e l'Autovallere no?» Rilasciava infine una intervista giornalistica al telegiornale regionale del Piemonte, diffusa in data 28 luglio 2003, nel corso della quale dichiarava: «la responsabilità della transazione è riconducibile solamente ai direttori, poiché l'Assessore mette firme ad atti da loro preparati».

In conclusione e riepilogando, L'on.le Matteo Brigandi, consigliere regionale del Piemonte ed appartenente al gruppo consiliare Lega Nord-Padania, parte dello schieramento di maggioranza di appoggio alla Giunta guidata dall'on.le Enzo Ghigo, di cui faceva parte quale Assessore agli affari legali e componente della Giunta regionale, il 18 giugno 2003 e in date successive — perdurante del suo mandato consiliare — diffondeva nella sede del Consiglio regionale del Piemonte un memoriale nel quale si leggevano tra le altre le affermazioni riportate nel capo di imputazione testé riprodotto, riproducendo il contenuto sostanziale di quelle affermazioni in due interviste rese agli organi di stampa. Per il contenuto di tale memoriale e delle interviste, il dott. Marco Cavaletto, sporgeva querela nei suoi confronti. Stante la pendenza di tale procedimento penale, l'on.le Brigandi domandava al Consiglio regionale del Piemonte (del quale ormai non faceva più parte) di deliberare che i fatti oggetto del procedimento concernevano opinioni espresse da un membro del Consiglio regionale nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione.

Ai sensi dell'art. 3, legge regionale n. 32 del 2001, la domanda di deliberazione del consigliere Brigandi veniva assegnata dal Presidente del Consiglio regionale, per la relativa istruttoria, alla Giunta per le elezioni, le ineleggibilità, le incompatibilità e l'insindacabilità del Consiglio medesimo. In data 20 febbraio 2007, la Giunta deliberava di proporre al Consiglio l'applicabilità al caso dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione.

Il Consiglio regionale, nella seduta del 27 febbraio 2007, approvava la proposta della Giunta competente.

In data 18 settembre 2007, il giudice per le indagini preliminari di Torino, dott.ssa Sandra Casacci, su richiesta del pubblico ministero, decretava il rinvio a giudizio dell'on.le Brigandi per il reato sopra meglio descritto. Con lettera del 29 gennaio 2008 diretta al Presidente della Giunta regionale Mercedes Bresso ed al Presidente del Consiglio regionale Davide Gariglio — lettera ricevuta e protocollata dal «Gabinetto di Presidenza della Giunta regionale» il 1° febbraio 2008, l'on.le Brigandi notiziava le suddette presidenze che l'autorità giudiziaria, nonostante la dichiarazione di insindacabilità pronunciata dal Consiglio regionale nella seduta del 27 febbraio 2007, aveva disposto il rinvio a giudizio innanzi al Giudice monocratico del Tribunale di Torino con prima udienza fissata al 14 febbraio 2008.

D I R I T T O

Sull'ammissibilità e sulla procedibilità del presente ricorso.

Pregiudizialmente si fa presente che l'ordinanza del Tribunale di Torino sez. g.i.p. con cui si respingeva l'istanza difensiva di declaratoria di «non doversi procedere» in virtù della delibera regionale di insindacabilità ed il contestuale decreto che disponeva il giudizio del 18 settembre 2007 sono stati conosciuti dal Consiglio regionale piemontese, che non era parte in causa, soltanto in data 1° febbraio 2008 perché comunicata dall'on. Brigandì con la lettera del 29 gennaio 2008, di cui meglio sopra. Per giurisprudenza costante di questa Corte, nei giudizi per conflitto di attribuzione fra enti la conoscenza del provvedimento impugnato che genera il conflitto ai fini della decorrenza del termine di 60 (sessanta) giorni di cui all'art. 39, secondo comma, legge n. 87 del 1953, deve intendersi riferita agli organi legittimati a proporre il ricorso, ovvero per la regione, al Presidente della Giunta regionale (si *cf.*, da ultimo, Corte costituzionale, sent. n. 2 del 2007).

Inoltre, sempre in via pregiudiziale, ai sensi e per gli effetti degli artt. 26 e 27 delle Norme integrative dei giudizi dinnanzi alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte medesima il 16 marzo 1956, si evidenzia che: sul piano soggettivo, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale, la regione, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta, è titolata a ricorrere alla Corte contro atti dello Stato ritenuti invasivi delle proprie attribuzioni, ai sensi dell'art. 134 Cost.; a sua volta, l'autorità giudiziaria è soggetto dello Stato competente a dichiarare la volontà definitiva dello Stato medesimo e quindi a rendere quest'ultimo soggetto convenuto nel giudizio per conflitto (v. da ultimo sentenze della Corte costituzionale nn. 276 del 2001 e 129 del 2004); sul piano oggettivo, un provvedimento giudiziario che prelude all'accertamento della responsabilità di un consigliere regionale, in pretesa violazione delle sue prerogative costituzionali, è atto suscettibile di essere impugnato con il rimedio del conflitto tra enti (v. ancora sentenza n. 276 del 2001 e da ultimo sentenza n. 149 e 195 del 2007).

Nel caso oggetto del presente conflitto non si contestano le modalità di esercizio del potere giudiziario, né tanto meno si pretende di ottenere un risultato che potrebbe essere ottenuto tramite gli ordinari mezzi di impugnazione degli atti censurati in questa sede e ritenuti lesivi della libertà dell'istituzione regionale, ma si sostiene che gli atti impugnati non potevano essere adottati dall'autorità giurisdizionale e che, adottati in carenza della relativa attribuzione, nel loro contenuto sostanziale sono stati posti in essere in violazione dell'art. 122, quarto comma della Costituzione.

D'altra parte è del tutto evidente che la Regione Piemonte, non essendo (e non potendo in alcun modo divenire) parte nel giudizio da cui origina il conflitto, non potrebbe impugnarne l'esito. La forma e il contenuto del provvedimento di cui si chiede qui espressamente l'annullamento sono stati compiutamente esposti in epigrafe. Si confida, pertanto, di aver assolto agli obblighi di chiara e completa esposizione delle ragioni del conflitto.

Del resto, il presente ricorso è il primo elevato sui fatti di causa. Non esistono quindi cause impeditive alla sua proposizione (arg. *ex* sentenza n. 116 del 2003) né vi sono termini prescrizionali che possano consumarsi.

Sulla fondatezza nel merito del presente ricorso.

Il decreto di rinvio a giudizio *ex* art. 429 del codice di procedura penale emanato dal g.i.p. di Torino ha violato le attribuzioni regionali ed in particolare le guarentigie costituzionali riconosciute all'attività istituzionale propria dei componenti il Consiglio regionale dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione secondo cui «I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni».

Come noto, si tratta di una disposizione in tutto e per tutto analoga all'art. 68, primo comma, della Costituzione ed è volta a proteggere il membro dell'Assemblea regionale da indebite interferenze di altri poteri pubblici sul suo mandato elettivo e da azioni giudiziarie che possano interferire sino a comprometterne la libertà di convincimento ed espressione.

1. — Quanto alle ragioni del conflitto, con il presente atto il ricorrente intende muovere una prima censura in relazione all'esistenza del potere in capo all'autorità giudiziaria di non attribuire alcuna rilevanza ad una delibera del Consiglio regionale che sancisce l'insindacabilità delle dichiarazioni di un suo membro e di decidere *ex se* sulla questione giuridica senza sollevare conflitto di attribuzione innanzi a questa Corte.

Infatti, in caso di delibera del Consiglio regionale con la quale si affermi l'immunità del consigliere ai sensi del citato art. 122, quarto comma, della Costituzione, l'organo legislativo *de quo* pronunciandosi in ordine all'esistenza dei presupposti dell'immunità dei propri membri realizzerebbe una delle massime espressioni della propria autonomia che allo stesso viene costituzionalmente garantita. Innanzi all'esercizio di una attribuzione che trova il proprio fondamento diretto in una norma costituzionale, l'autorità giudiziaria non potrebbe più proseguire nel processo dovendo, piuttosto, affermarne l'improcedibilità oppure, ove fosse convinto di un eccesso e di un cattivo uso del potere da parte dell'organo legislativo, sollevare conflitto di attribuzione davanti a questa Corte. Pur rimarcando — come recente giurisprudenza

di questa Corte ha affermato (Sentenza n. 301 del 2007) — che la fonte dell'attribuzione costituzionale *de qua* resta sempre l'art. 122, quarto comma della Costituzione, è doveroso rilevare come esista altresì un conforme ed espresso divieto di legge — in forza dell'art. 3 della legge regionale n. 32 del 2001 — di chiamare a rispondere i consiglieri regionali per opinioni e voti espressi nell'esercizio delle proprie funzioni.

Ciò premesso, non sono condivisibili i presupposti logico — normativi da cui il g.i.p. presso il Tribunale di Torino (Ordinanza 18 settembre 2007) muove per negare «la possibilità di estendere alle regioni l'efficacia inibitoria delle delibere parlamentari di insindacabilità dei membri delle Camere per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, disciplinata dalla legge n. 140 del 2003».

Infatti, nell'impostazione giudiziaria l'impossibilità di riconoscere efficacia equivalente alle delibere di insindacabilità dei due organi istituzionali deriverebbe dall'assunto secondo cui «l'identità formale degli enunciati di cui all'art. 68 primo comma e 122 quarto comma Cost., non riflette tuttavia una compiuta assimilazione tra le assemblee parlamentari ed i consigli regionali in quanto, diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei Consigli si inquadrano, invece, nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità». In tal senso si era, per altro, espressa questa stessa Corte con le sentenze n. 306 del 2002, n. 81 del 1975 e n. 195 del 2007, n. 301 del 2007.

Sul punto la ricorrente, pur prendendo doveroso e rispettoso atto della sovrana posizione della giurisprudenza della Corte, ritiene che la negazione di detto parallelismo basata sulla interpretazione delle categorie giuscostituzionalistiche di «sovranità» ed «autonomia» possa essere oggetto di una nuova riflessione che, prendendo le mosse dall'analisi dell'impianto normativo costituzionale, si rivolga verso l'analisi del c.d. «formante dottrinario o letterario» concernente la materia *de qua*.

In primo luogo, seguendo gli ordinari canoni logico ermeneutici, dall'identità di formulazione normativa fra l'art. 68 primo comma e l'art. 122 quarto comma si deve dedurre una identità di portata, efficacia ed ambito applicativi, salvo che dall'analisi complessiva del sistema normativo — costituzionale non si evincano *argumenta* di segno contrario. Sempre sul piano dell'interpretazione letterale occorre rilevare come, così come non sono estensibili ai consiglieri regionali le guarentigie parlamentari di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 68 Cost., in quanto riservate ai membri del Parlamento nazionale in base al noto principio della non estensibilità in via analogica delle norme eccezionali di cui all'art. 14 delle c.d. preleggi, altrettanto correttamente in base all'art. 12 delle preleggi (stante il primato dell'interpretazione letterale sugli altri criteri ermeneutici il cui impiego assume carattere sussidiario a causa della loro funzione ausiliaria e secondaria) l'esame per la corretta interpretazione di una disposizione normativa dovrebbe essere condotta in via primaria sul significato lessicale che, se chiaro ed univoco come nella specie, non dovrebbe consentire l'utilizzazione di altre vie di ricerca. Per di più, con la sostituzione dell'art. 122 Cost. ad opera dell'art. 2 della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, il Legislatore costituzionale ha dato una precisa «interpretazione autentica» ponendo le basi argomentative per sovrapporre perfettamente il disposto di cui all'art. 68, primo comma con quello di cui all'art. 122, quarto comma, ed esprimendo al contempo un'altrettanto precisa *intentio legis*, corrispondente al diritto costituzionale vivente.

Dunque, proprio perché non si tratta di attività arbitraria e considerata la posizione apicale di questa Corte nella gerarchia ordinamentale, anche l'interpretazione del testo normativo costituzionale dovrebbe svolgersi secondo regole predeterminate e ricavabili dal sistema. Secondo queste ultime, l'interpretazione letterale e la ricerca della *mens legis* vanno integrate con l'interpretazione sistematica. Non essendo l'art. 122, quarto comma, norma isolata ma inserita in un sistema unitario e concluso, essa va colta nelle sue connessioni con le altre norme ed, in particolare, deve armonizzarsi con i principi fondamentali che assicurano l'intima coerenza dell'ordinamento complessivamente considerato e con le altre norme che disciplinano la stessa materia. Secondo questo criterio, dunque, l'interprete una volta tratta la norma dal testo sulla base dell'interpretazione letterale e della *mens legis* dovrà «calare» la stessa nel sistema; potrà così avvenire che, non considerata la norma a sé stante, il suo significato si arricchisca (c.d. interpretazione estensiva) ovvero si restringa. L'analisi dell'intero assetto normativo costituzionale non svela alcuna norma espressamente derogatoria che giustifichi una «interpretazione restrittiva» dell'art. 122 rispetto al suo omologo applicabile ai membri del parlamento.

Anzi, la necessità di salvaguardare le funzioni consiliari da ogni interferenza esterna o indebita pressione trova una precisa e «cogente» giustificazione *in primis* nell'attribuzione al relativo consesso di un potere legislativo, ovvero del potere di esprimere norme dotate di forza ed efficacia primaria la cui incidenza nell'ordinamento giuridico può essere esclusa soltanto attraverso una pronuncia di illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 134 della Costituzione. Non solo le regioni al pari del Parlamento possono introdurre nell'ordinamento fonti normative di rango primario, ma quelle come questo ultimo sono oggetto di un cadenzato ed ordinato sistema costituzionale di organizzazione ed attribuzione disciplinato dagli artt. 114 e seguenti della Costituzione.

Non paiono esistere, dunque, argomenti normativi per ridurre lo spazio applicativo della garanzia costituzionale che l'art. 122 attribuisce al Consiglio regionale rispetto a quello proprio delle Camere del Parlamento. Entrambe le norme introducono una «ragionevole deroga» al principio di uguaglianza di tutti i cittadini innanzi alla legge di cui all'art. 3 Cost. in ragione del fatto che entrambi sono espressione diretta della volontà popolare elettiva e rappresentativa degli interessi propri della comunità territoriale. E quella volontà le regioni affermano e riproducono attraverso atti formali che hanno — sia pure in ragione delle diverse competenze per materia costituzionalmente previste (art. 117 Costituzione) — uguali valore, forza ed efficacia nell'ordinamento giuridico.

Le conclusioni alle premesse sul metodo interpretativo di cui sopra non possono che essere univoche: entrambe le assemblee elettive, in ragione della loro natura costituzionale di espressione della volontà sovrana del popolo, non possono non essere tutelate — sia nelle attribuzioni dell'organo in sé, sia in quelle dei suoi membri, attraverso la predisposizione ed attuazione di analoghi rimedi giuridici. In questo senso parrebbe deporre l'interpretazione letterale e sistematica della disposizione normativa *de quo* agitur.

La ricorrente ha piena contezza della particolare complessità e delicatezza del procedimento ermeneutico che concerne norme costituzionali, proprio per la natura precipua di queste espressioni di valori e fini ritenuti fondamentali dalla comunità che si organizza nelle forme costituzionalmente previste. Per questa ragione ci pare necessario approfondire ulteriormente la materia onde verificare se una difforme interpretazione di identiche norme costituzionali — pur non trovando addentellati normativi — possa giustificarsi per effetto della ipotizzata (ed autorevolmente sostenuta dalla giurisprudenza di questa Corte) differenza fra il concetto di «sovranità» dello Stato e quello di «autonomia» dell'ente regione.

In merito, autorevole dottrina (M.S. Giannini, Crisafulli, Martines, Rescigno, Ferrajoli), dopo aver individuato nella sovranità il terzo elemento costitutivo della Stato-istituzione — al pari del popolo e del territorio — distingue le caratteristiche strutturali della stessa (indipendenza, originarietà e supremazia dell'ordinamento), dalle concrete modalità di esercizio, nonché dalla c.d. «spettanza» della sovranità medesima. Ciò premesso la sovranità sarebbe espressione della supremazia dello Stato-istituzione o Stato-ordinamento e si concretizzerebbe in una serie di atti tipici mediante i quali viene esercitato il comando e fatta valere la supremazia. Attraverso questi atti cui l'ordinamento attribuisce una particolare efficacia (la forza della legge, l'esecutorietà dell'atto amministrativo e la cosa giudicata della sentenza) l'autorità o «sovranità» dello Stato si oggettivizza. Il problema della «spettanza» della sovranità, ovvero la *quaestio* costituzionalistica concernente la sua imputazione, pare quello che più direttamente interferisce con la materia di nostro interesse. Infatti, la soluzione formale secondo cui la sovranità spetta allo Stato — nel senso che sia imputabile al soggetto Stato — non fornisce una risposta definitiva e soddisfacente al problema. Infatti, è al profilo sostanziale della sovranità (c.d. imputazione sostanziale) che bisogna guardare per dare un significato alla formula costituzionale che ne attribuisce la titolarità. In questo senso, la sovranità va riconosciuta non più allo Stato-soggetto, per il solo fatto che da esso emanano gli atti autoritativi, bensì a quel complesso di persone fisiche alle quali «l'ordinamento giuridico, con le sue regole sulla organizzazione dello Stato e sulla attribuzione dei poteri, conferisca istituzionalmente il potere supremo di decidere per lo Stato», ovvero a chi «abbia tale potere di investitura, di controllo, di direttiva e di partecipazione, da doversi considerare la suprema istanza dello Stato, ovvero il titolare effettivo della sovranità» (Crisafulli, Martines, Rescigno).

Le osservazioni che precedono sono perfettamente coerenti con il significato e la portata della norma della nostra Costituzione (art. 1, secondo comma Cost.) secondo la quale «la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». La nostra Costituzione, dunque, ispirandosi ai principi della democrazia pluralista, non si è limitata ad attribuire al popolo solo la titolarità formale del potere sovrano ma ne ha garantito l'esercizio effettivo predisponendo una serie di norme che — dando un contenuto sostanziale a questa attribuzione — ne stabiliscono le forme ed i limiti di estrinsecazione. Non v'è dubbio che, in una compiuta democrazia «rappresentativa», la prima forma di esercizio del potere sovrano da parte del popolo sia rappresentata dalla possibilità di eleggere direttamente i propri rappresentanti nelle «assemblee» dotate — per espressa previsione costituzionale — del potestà di emanare norme giuridiche di rango sostanzialmente e formalmente primario.

D'altra parte, l'autonomia delle regioni non va considerata — tenuto conto della complessiva «architettura» costituzionale — come categoria di grado inferiore rispetto alla sovranità statale — popolare, ma solo come «modalità di esercizio» di quest'ultima entro ambiti territorialmente più limitati, da esercitarsi con le forme previste dalla Costituzione, nei limiti di «competenza» da essa previsti (art. 115 Cost.) e nel rispetto del principio/valore irrinunciabile dell'unità dello Stato di cui all'art. 5 della Costituzione.

Più precisamente, l'autonomia delle regioni va ricompresa nel concetto più ampio di autonomia, che sta ad indicare «la libertà di determinazione consentita ad un soggetto, esplicantesi nel potere di darsi una legge regolativa della propria azione, o, più comprensivamente, la potestà di provvedere alla cura di interessi propri e quindi di godere e di disporre dei mezzi necessari per ottenere un'armonica e coordinata soddisfazione degli interessi medesimi» (MORTATI).

L'autorevole definizione esplicita i caratteri costituzionali dell'autonomia regionale, che è autonomia normativa, organizzatoria ed anche politica. Infatti va riconosciuta alle regioni medesime — sia pure entro i limiti istituzionali che sono loro propri e con i controlli costituzionalmente stabiliti — la possibilità di darsi e di condurre un indirizzo politico diverso da quello in ipotesi adottato dallo Stato, purché non contrastante con i principi di struttura dell'ordinamento costituzionale. L'autonomia politica delle regioni sembra intimamente connessa con le ragioni fondanti la creazione degli ordinamenti regionali e del conseguente decentramento dello Stato. Infatti, se si riconosce che i problemi e gli interessi possono avere natura e dimensioni diverse da regione a regione, si deve coerentemente ammettere che ciascuna regione possa adottare un indirizzo politico differenziato rispetto a quello dello Stato, al fine di realizzare quella *concordia discors* che costituisce, in una comunità statale come quella italiana, la migliore garanzia di una effettiva unità nazionale.

Le considerazioni sin qui svolte valgono a dare una nozione costituzionale dell'autonomia regionale non limitata al campo normativo, ma estesa a quello amministrativo e finanziario ed a quello politico nel senso sopra precisato. Questi vari campi nei quali l'autonomia regionale rinviene le sue forme di esercizio — e le potestà che vi sono riconosciute — hanno il loro elemento comune ed unificante nella situazione giuridica attiva in cui l'ente regione è stato posto nei confronti dello Stato, essendosi questo «autolimitato» con l'attribuire alle regioni poteri e funzioni che gli erano tradizionalmente propri. Pertanto, sebbene il suo ordinamento si derivato da quello statale e non originario, la regione è stata riconosciuta il diritto di rivendicare, nei limiti segnati dalla Costituzione, l'autonomia (ed il conseguente esercizio di funzioni) ad essa attribuita dalle norme costituzionali. Si può dunque giungere ad affermare che la regione ha un vero e proprio diritto soggettivo alla intangibilità della sua sfera giuridica ed è legittimata ad agire nei confronti dello Stato qualora questo, attraverso le sue varie articolazioni ed i suoi poteri, violi l'ambito della sua competenza, oppure — come nel caso di specie — violi le garanzie e prerogative costituzionali che sono «immediatamente e propedeuticamente» connesse e strumentali all'esercizio di quelle competenze. L'autonomia regionale, dunque, ha la medesima matrice della sovranità statale individuabile nel riconoscimento costituzionale della «sovranità popolare»: l'ambito di esercizio territorialmente ridotto e la sfera di competenze normativamente distribuita non legittima il riconoscimento in capo alle regioni di una situazione soggettiva attiva costituzionalmente rilevante *minus quam perfecta*, tale da potere essere colpita da un potere dello Stato che «disconosca» agli organi regionali il potere — costituzionalmente derivato — di valutare la sindacabilità degli atti posti in essere dai consiglieri regionali.

Per questi motivi, la presunta differenza «sostanziale-ontologica» fra la sovranità dello Stato e l'autonomia delle regioni perde di significato sino ad annullarsi dovendosi invece operare una loro *reductio ad unum*, in quanto anche il concreto esercizio dell'autonomia regionale troverebbe la sua ultima legittimazione formale costituzionale «sempre» nel popolo il quale esercita il proprio potere di investitura, di controllo di direttiva e di partecipazione, innanzitutto attraverso l'elezione dei propri rappresentanti all'interno di consigli regionali. Ne deriva che l'organo legislativo regionale, in quanto promanazione ed espressione costituzionale della medesima sovranità popolare che legittima il Parlamento, va garantito dalla Carta costituzionale con forme e modalità analoghe rispetto alle Camere legislative nazionali poiché ogni interferenza o condizionamento nell'esercizio delle funzioni del Consiglio e dei suoi membri si risolve — in ultima analisi — in un ineliminabile e costituzionalmente non tollerabile *vulnus* per le prerogative e per i poteri del popolo sovrano nell'ambito dell'attuale e «compiuta» democrazia repubblicana. Ciò perché i consigli regionali sono espressione della «comunità regionale» ovvero del popolo medesimo in una sua dimensione territoriale ridotta ma non per questo di minore rilevanza sul piano delle prerogative costituzionali.

Riassuntivamente, possiamo quindi precisare che: le regioni, nell'ordinamento costituzionale italiano sono titolari di una situazione giuridica attiva nei confronti dello Stato; tale situazione si articola in una serie di potestà giuridiche riconosciute all'autonomia regionale ed è azionabile — quale sfera di competenza — innanzi all'organo della giustizia costituzionale, non solo quando questa sfera sia violata ma anche quando si violino le prerogative costituzionali volte a «proteggere» il libero e concreto esercizio di quelle potestà. L'art. 122, quarto comma, della Costituzione ha esattamente questa funzione: l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali nell'esercizio delle proprie funzioni rappresenta il primo e fondamentale «schermo costituzionale» a difesa dell'autonomia normativa e politica delle regioni che può compiutamente realizzarsi solo se i consiglieri *singulatim* possano esprimersi, formare il proprio convincimento e contribuire alla vita democratica dell'assemblea regionale nel modo più ampio ed efficace ed il Consiglio — quale consesso assembleare — possa in via autonoma valutare se la partecipazione all'attività istituzionale dell'ente da parte di alcuno dei suoi Consiglieri possa aver travalicato il limite posto dal «collegamento funzionale» con l'esercizio delle prerogative istituzionali. Siccome, per espressa disposizione costituzionale, la libera partecipazione ed azione nella vita democratica istituzionale dei consiglieri può spingersi sino alla commissione di «reati funzionali o d'opinione» l'Autorità giudiziaria — e con essa lo Stato — che voglia indagare e giudicare su questi ultimi, qualora si trovi in presenza di una delibera di insindacabilità da parte del Consiglio regionale e dubbi sulla sua fondatezza nel merito deve sollevare conflitto di attribuzione innanzi a questa Corte poiché operando diversamente essa

disconoscerebbe in via autonoma lo *status* soggettivo proprio della regione, colpendolo attraverso la negazione di uno dei più formidabili ed efficaci strumenti per l'effettività e la compiutezza dell'esercizio dei poteri democratici che la Costituzione attribuisce all'ente e per suo tramite alla «comunità regionale» sovrana.

Sollevando il relativo conflitto di attribuzione lo Stato riconosce l'invulnerabilità dell'esercizio delle potestà regionali di matrice costituzionale e, contemporaneamente, chiede alla Sovrana Corte costituzionale di controllarne il corretto esercizio. Solo l'annullamento della delibera regionale di insindacabilità — svelando la reale natura degli atti del consigliere — legittima lo Stato all'azione giudiziaria nei suoi confronti la quale, solo a questo punto, non interferisce con la vita politico-istituzionale dell'Ente regione.

Per questi motivi la sovrana Corte vorrà, previo annullamento del decreto che dispone il giudizio del Tribunale di Torino sezione del giudice per le indagini preliminari, dichiarare che non spettava allo Stato — e per esso all'autorità giudiziaria — procedere nei confronti di soggetto investito dello *status* di consigliere regionale in presenza di una delibera di insindacabilità degli atti proveniente dall'assemblea elettiva di appartenenza.

2. — Nella denegata ipotesi che codesta sovrana Corte ritenesse di concludere per la spettanza del potere *de quo* in capo allo Stato, il *vulnus* alle prerogative costituzionali regionali diverrebbe definitivo ove la stessa non operasse un controllo sulle modalità di esercizio del potere medesimo, pronunciandosi nel merito della vicenda e valutando se, effettivamente, le dichiarazioni rese dal consigliere Brigandi furono profferite nell'esercizio delle sue funzioni.

Non pronunciandosi nel merito, infatti, la Corte abdicerebbe alla sua funzione costituzionale di controllo sul rispetto delle garanzie che la nostra Costituzione attribuisce ai singoli soggetti istituzionali: il risultato sarebbe grave poiché l'autorità giudiziaria potrebbe sempre interferire nel libero ed ordinato svolgersi della vita politico istituzionale delle assemblee legislative regionali ponendo nel nulla le relative delibere di insindacabilità; inoltre non potendo la regione ottenere in questa Sede l'annullamento degli atti che assume lesivi delle proprie prerogative costituzionali l'ambito sostanziale di operatività ed efficacia dell'art. 122 comma quarto sarebbe *ipso facto* annullato, giungendosi ad una sorta di *interpreatio abrogans* del dettato costituzionale, operato dallo stesso Organo sovrano che ne dovrebbe custodire e garantire l'intangibilità.

In relazione al profilo sostanziale della vicenda, dunque, occorre valutare se dal punto di vista oggettivo il consigliere Brigandi abbia manifestato il suo pensiero nell'esercizio di funzioni istituzionali, e sul piano soggettivo se — in virtù della possibile contemporanea attribuzione di una pluralità di cariche in capo allo stesso soggetto — l'immunità *de qua* possa estendersi alle attività di consiglieri regionali che al contempo rivestano la carica di membro della Giunta regionale.

La premessa di partenza non può non essere il principio di diritto espresso costantemente dalla giurisprudenza di questa Corte secondo la quale la tutela prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost. in favore dei consiglieri regionali trova la sua *ratio* nella salvaguardia dell'autonomia dell'organo rappresentativo con la finalità precipua di preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti la sfera di autonomia politica propria dell'organo consiliare, senza ritagliare intorno ai soggetti in questione inaccettabili posizioni di privilegio (*ex purimis*, sent. n. 276 del 23 luglio 2001, n. 76 del 23 marzo 2001).

In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha più volte precisato che sono coperte dall'immunità costituzionale non soltanto le dichiarazioni rese all'interno dell'organo assembleare nello svolgimento delle funzioni e degli atti tipici dell'organo, ma anche le dichiarazioni che, pur essendo rese *extra moenia* ovvero all'esterno del Consiglio, siano «funzionalmente connesse» con un'attività compiuta dal medesimo soggetto all'interno del consesso consiliare.

La medesima giurisprudenza, nel definire i confini di applicabilità della norma *de qua*, ha esteso l'operatività dell'insindacabilità allorché sussista una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori dell'esercizio delle funzioni tipiche svolte nel consiglio regionale e le opinioni espresse nell'ambito di queste ultime.

Con riserva di approfondire l'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia occorre indagare il primo profilo oggettivo della vicenda che radica in modo inconfutabile l'insindacabilità delle dichiarazioni rese dal consigliere Brigandi.

Infatti il caso in esame appare un'ipotesi scolastica di insindacabilità regionale.

Il consigliere Brigandi stava conducendo una «battaglia politica» di rinnovamento all'interno del Consiglio regionale e nel corso di questa aveva ritenuto che un dirigente della Regione Piemonte non avesse tenuto un comportamento all'altezza dei suoi doveri di efficienza e trasparenza. Le ragioni della sua conoscenza della vicenda e della materia del risarcimento alle imprese alluvionate erano radicate in *primis* nella partecipazione assidua alla vita istituzionale democratica, oltre che nello svolgimento delle funzioni di Assessore agli affari legali che aveva partecipato al complesso strutturarsi e snodarsi della vicenda.

La profonda conoscenza della materia giustificò un suo più penetrante ed incisivo intervento nel complesso procedimento istituzionale di «sindacato ispettivo» che, attraverso il suo legittimo «atto di denuncia politica», ebbe origine con l'interrogazione mossa dai consiglieri Palma e Mellano, proseguì con l'intervento del Presidente della Giunta regionale on.le Ghigo, per poi snodarsi nella presentazioni di altre interpellanze sulla materia e nella istituzione di una Commissione di indagine sulle imprese bi-alluvionate che esaurì i lavori con relazione finale discussa nella seduta n. 490 del 12 ottobre 2004 cui lo stesso Brigandi rese legittimo intervento. La partecipazione del consigliere Brigandi nella instauranda complessa procedura consiliare ispettiva avvenne attraverso la presentazione e consegna al Consiglio di un dossier sulla vicenda «bi-alluvionati».

Ne discende che il consigliere Brigandi ha legittimamente denunciato dei fatti che hanno originato l'instaurarsi di una procedura tipica ispettiva del Consiglio ed ha espresso, in virtù della profonda conoscenza della vicenda, un giudizio politico sulla stessa a difesa dell'operato della giunta che si era determinata a definire una transazione con le società ricorrenti, come sopra meglio spiegato.

In quel contesto e per queste ragioni, aveva pertanto diffuso all'interno del Consiglio un dossier — composto di relazione ed allegati documentali — distribuito a varie riprese ai consiglieri regionali esprimendo infine le proprie valutazioni ed i propri convincimenti su come i fatti pregressi si fossero svolti e su quali misure dovessero essere assunte, nonché sulle eventuali responsabilità soggettive del caso.

Nessun dubbio dovrebbe, dunque, residuare in ordine al fatto che si rientri nell'ipotesi di «opinioni espresse» da parte di consigliere regionale.

Che il consigliere Brigandi abbia espresso tali opinioni nell'esercizio delle sue funzioni di consigliere non pare seriamente contestabile.

Secondo la giurisprudenza di codesta sovrana Corte rientrano nella prerogativa dell'insindacabilità gli atti tipici della funzione, come per esempio atti di sindacato ispettivo, proposte legislative, emendamenti, ordini del giorno, interventi in formali sedute del Consiglio o organi consiliari (argomento *ex* sentenze nn. 10 e 11 del 2000, 50 e 79 del 2002, 379 del 2003); ma anche quegli atti svolti *intra moenia* che non sono riconducibili propriamente a forme di esercizio del mandato elettivo come codificate dai regolamenti parlamentari o consiliari ma che tuttavia siano identificabili come momenti di esercizio dell'attività parlamentare o consiliare (sentenze nn. 219 del 2003 e 120 del 2004).

Poiché l'immunità per i voti dati e le opinioni espresse si giustifica per l'esigenza di assicurare al parlamentare od al consigliere il pieno e libero svolgimento della sua funzione, appare ragionevole una estensione del concetto di tipicità dell'atto insindacabile purché comunque sia svolto con modalità tali da non contrastare — in modo palese — con le regole di correttezza formale ed espressiva dettate dai regolamenti parlamentari o consiliari e fatte rispettare dai relativi presidenti. L'atto tipico insindacabile deve, per consolidata giurisprudenza costituzionale, essere espressivo del peculiare contributo che ciascun deputato o senatore apporta alla vita democratica mediante le proprie opinioni ed i propri voti» (In tal senso si è espressa la sentenza n. 152 del 2007; n. 235 del 16 giugno 2005).

Alla luce dello schema applicativo delineato dalla citata giurisprudenza costituzionale, dunque, appare chiaro che le prime dichiarazioni dell'on.le Brigandi possono considerarsi espressione di attività tipica poiché originarono, quale legittimo segmento istituzionale, un complesso sindacato ispettivo che recepì in toto tale forma di esternazione. Quale segmento istituzionale di un'attività tipica l'on.le Brigandi aveva ricostruito la vicenda sul piano giuridico e fattuale esprimendo, al contempo, il proprio orientamento politico nonché valutando alcune condotte tenute dagli responsabili degli uffici di direzione. Tanto egli fece in qualità di consigliere e non quale Assessore agli affari legali. Lo dimostra il fatto che alla relativa e presupposta interrogazione consiliare rispose direttamente il Presidente della Giunta. Per cui, se non è corretto — secondo la giurisprudenza di questa Corte (Seat. C. cost. 27 marzo 1975, n. 81) — estendere l'applicazione dell'art. 122, comma quarto, anche all'attività degli assessori in conformità alla lettera ed alla *ratio* della disposizione, non è tuttavia altrettanto corretto escluderli dall'ambito di applicazione soggettivo della norma se i soggetti in questione, pur essendo anche assessori, si siano limitati a svolgere funzioni esclusivamente consiliari dalle quali non sono inibiti.

Premesso che la formulazione della norma di cui all'art. 122, quarto comma è chiara e che essa, in quanto norma eccezionale, deve essere interpretata rigorosamente e che dunque, data la natura funzionale dell'immunità in esame, essa tutela le funzioni riservate al Consiglio regionale, appare corretto concludere che, nel caso in esame, considerato che i membri della giunta possono essere scelti fra i consiglieri, non appare legittimo «penalizzare» la posizione di uno dei suddetti componenti del Consiglio che esercita un atto tipico consiliare, solo in virtù della compresenza dello *status* di membro della Giunta. Nel caso di specie la qualità di assessore agli affari legali della Regione Piemonte non fu il presupposto condizionante la manifestazione delle proprie opinioni, né quelle furono riferite nella veste formale *de qua*, ma fu solo l'*occasione* che permise all'on.le Brigandi di conoscere più approfonditamente la vicenda e poter esercitare la propria intangibile facoltà di «indirizzo politico».

Per questi motivi, in conformità a quanto affermato dal Consiglio regionale nella delibera di insindacabilità *de qua*, la diffusione del dossier deve essere interpretata come atto di controllo ed indirizzo politico esercitato da un consigliere regionale e non come documento formato da un componente della giunta poiché, come evidenzia la stessa analisi documentale, esso non reca né l'instestazione formale né il contenuto sostanziale che lo riconduca all'attività di assessore.

La possibilità di ritenere le opinioni espresse nel dossier come esercizio della funzione di consigliere, comporta la configurabilità di un preciso «nesso funzionale» capace di estendere l'immunità alle dichiarazioni successive rese agli organi di stampa e di televisione. Queste ultime infatti rappresentano mera divulgazione di un «atto tipico e di natura politica ed ispettiva» reso senza apprezzabile soluzione di continuità temporale, soddisfacendo dunque il requisito della «contestualità» e recante identico contenuto sostanziale e non mera «comunanza di argomento».

Più precisamente, in conformità ad una propria giurisprudenza pressoché consolidata la sovrana Corte costituzionale ha recentemente (Sent. 4 maggio 2007, n. 152; Sent. C. cost., 13 giugno 2006, n. 221) ribadito che la prerogativa costituzionale prevista dagli artt. 68, primo comma, e 122, quarto comma, della Costituzione non copre tutte le opinioni espresse dal parlamentare o dal consigliere nello svolgimento della sua attività politica, ma solo quelle legate da nesso funzionale con le attività svolte nella qualità di membro delle due Camere o del Consiglio regionale. Tale nesso sussiste solo ove siano riscontrabili sia «un legame temporale fra attività parlamentare o consiliare ed attività esterna che abbia finalità divulgativa della prima, sia una sostanziale corrispondenza di significato tra le funzioni espresse nell'esercizio delle funzioni ed atti esterni».

Nella medesima pronuncia la Corte ha precisato come esuli dall'oggetto della Sua valutazione il contenuto difamatorio delle dichiarazioni, essendo il proprio compito «limitato alla verifica che esse, ancorché rese fuori dalla sede istituzionale, siano collegate ad attività proprie del parlamentare e ne rappresentino il momento di divulgazione esterno» (In termini analoghi, *ex plurimis*, sentenze n. 317/2006, n. 28, n. 164, n. 176, n. 196 e 235 del 2005; n. 52 del 2002, n. 10 e 11 del 2000).

Nella medesima pronuncia, ulteriormente precisando i criteri determinanti la sussistenza del «nesso funzionale», la Corte ha confermato il precedente orientamento secondo cui le dichiarazioni «insindacabili» per essere effettivamente «espressive della funzione» non devono essere solo genericamente collocabili in un «contesto politico» o riconducibili a temi di rilievo generale, ma devono costituire sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni espresse dal parlamentare/consigliere nell'esercizio delle proprie attribuzioni ovvero «il riflesso del contributo che ciascuno membro di camere elettive apporta alla vita democratica, e non solo una ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 della Costituzione» (in tal senso si sono pronunciate anche le sentenze nn. 151 del 4 maggio 2007, n. 96 del 2007, n. 260, 276, 329 e 317 del 2006 e n. 51 del 2002; sent. 23 luglio 2001, n. 276; 28 maggio 2001, n. 163; 3 luglio 2002, n. 306; 27 novembre 1998, n. 382).

Ha un valore di precedente emblematico la vicenda risolta dalla sentenza n. 276 del 2001.

In quella circostanza il consigliere regionale della Lombardia Enzo Lucchini aveva rilasciato un'intervista alla stampa (La Gazzetta di Mantova), nella quale il medesimo aveva espresso, quale Presidente della commissione consigliere «Sicurezza pubblica», le proprie valutazioni politiche circa la gestione dell'Azienda ospedaliera Carlo Poma di Mantova ed in particolare sul provvedimento del direttore Pischedda di revoca dell'incarico di direttore Sanitario del dott. Gustavo Galmozzi. Il medesimo Lucchini aveva contestualmente indirizzato una lettera all'Assessore alla sanità ed al Presidente della Giunta regionale, nella quale si prospettavano dubbi circa la correttezza delle deliberazioni adottate dal direttore generale della citata Azienda ospedaliera.

Essendosi doluto in sede penale il destinatario di tali pubbliche affermazioni, la Procura della Repubblica di Mantova aveva aperto un procedimento penale la conclusione delle indagini del quale aveva comunicato al Lucchini con avviso di rito.

La regione allora elevò il conflitto tra enti per violazione dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione che la Corte costituzionale, con la citata sentenza accolse, argomentando tra l'altro che «attraverso l'invio della citata missiva, il consigliere regionale ha posto in essere un atto inerente l'esercizio delle proprie attribuzioni di Presidente di una commissione consiliare, avente specifica competenza in merito alla problematica ivi segnalata; e considerato che le affermazioni riprodotte dall'organo di informazione rappresentano una illustrazione, in chiave divulgativa, di quanto contestualmente ha formato oggetto di un atto tipico delle funzioni all'epoca esercitate: ne deriva la insindacabilità delle affermazioni in questione» (punto 3 del Considerato in diritto).

In un caso che presenta evidenti analogie con l'attuale, la Corte aveva affermato che «l'esonero di responsabilità, previsto dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione quale salvaguardia dell'autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale, ricomprende tutte quelle attività che costituiscono esplicazione di una funzione affidata a tale organo dalla stessa Costituzione o da altre fonti normative cui la prima rinvia. In rapporto a dichiarazioni rese da un

consigliere regionale ad un organo di informazione, e perciò rilasciate al di fuori dell'esercizio di funzioni consiliari tipiche, occorrerà stabilire se — ciò non di meno — quelle dichiarazioni siano identificabili come espressione di attività consiliare e quindi possano essere ritenute comprese tra le "opinioni" per le quali opera la richiamata garanzia costituzionale della irresponsabilità. Ai fini della accennata identificazione, non basta la generica comunanza di argomenti oggetto dell'attività consiliare tipica, rispetto alle dichiarazioni fatte al di fuori di essa; né è sufficiente la riconducibilità delle stesse ad un medesimo "contesto politico". Occorre, invece, che la dichiarazione possa essere qualificata come espressione della attività coperta dalla menzionata garanzia costituzionale di immunità; il che normalmente accade se ed in quanto sussistano la contestualità ed una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori delle funzioni tipiche svolte nel consiglio regionale e le opinioni espresse nell'ambito di queste ultime. Il carattere divulgativo, e quindi la sostanziale corrispondenza in uno con la contestualità, finiscono dunque per rappresentare il criterio in forza del quale le dichiarazioni "esterne" godono dello stesso regime delle opinioni costituzionalmente presidiate a norma dell'art. 122, quarto comma, della Carta fondamentale, "senza con ciò determinare situazioni di ingiustificato privilegio personale"».

L'analisi del precedente giurisprudenziale specifico, nonché la valutazione degli atti allegati al ricorso, consente di concludere che la situazione qui denunciata dalla regione ricorrente risponde ai criteri ed ai principi sopra richiamati. Emerge, infatti, la presenza di una contestualità fra la consegna del dossier — soggettivamente riconducibile alle funzioni tipiche di sindacato ed indirizzo politico estrinsecantesi nel contesto ed in pendenza di una procedura ispettiva di matrice consiliare — ai Consiglieri regionali (collocabile fra il 18 giugno ed il 16 luglio del 2003) e le interviste rilasciate al quotidiano «Repubblica il 27 luglio 2003, ed al telegiornale regionale del Piemonte il 28 luglio 2003; ed è presente una sostanziale corrispondenza fra la parte valutativa del dossier ed il tenore delle dichiarazioni rese alla stampa.

Rilevato, dunque, che attraverso la consegna del dossier *de quo* il consigliere ha posto in essere un atto inerente le proprie attribuzioni, esprimendo il proprio «competente» indirizzo politico attraverso la realizzazione di un «segmento tipico» di un'altrettanto tipica attività di sindacato ispettivo da altri consiglieri realizzata, ed in quanto tale sussumibile in una complessiva attività politico istituzionale; e considerato che le affermazioni riprodotte dall'organo di informazione rappresentano un'illustrazione in chiave divulgativa, di quanto, pressoché contestualmente, ha formato oggetto di un atto tipico precedente, dovrebbe derivarne la insindacabilità delle dichiarazioni del consigliere Brigandi per le quali è oggi chiamato a rispondere innanzi all'autorità giudiziaria di Torino.

P. Q. M.

La ricorrente Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta regionale pro tempore, solleva conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato e per esso al Tribunale di Torino sez. g.i.p., nella persona della dott.ssa Casacci, in relazione all'ordinanza del 18 settembre 2007 ed al contestuale decreto che disponeva il giudizio, nonché in relazione a tutti gli atti precedenti indicati in epigrafe e confliggenti con le prerogative costituzionali regionali chiedendo a codesta sovrana Corte costituzionale di dichiarare che:

1) non spettava allo Stato e per esso al g.i.p. presso il Tribunale di Torino adottare il decreto che dispone il giudizio, emanato il 18 settembre 2007, di cui in epigrafe e in narrativa e quindi disattendere la delibera del Consiglio regionale del 27 febbraio 2007;

2) conseguentemente annullare il predetto decreto e gli eventuali atti successivi e consequenziali adottati dalla stessa autorità giudiziaria;

3) che il decreto che dispone il giudizio di cui in epigrafe integra gli estremi di un atto invasivo della sfera di garanzia presidiata dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione, con correlativo pregiudizio per la effettiva autonomia che la Carta fondamentale assicura alla regione ed ai suoi organi, stante la legittimità formale e sostanziale della delibera regionale di cui sopra che aveva sancito la insindacabilità delle dichiarazioni del Consigliere.

Torino, addì 19 marzo 2008

Avv. Claudio Maria PAPOTTI

N. 6

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 4 aprile 2008
(della Regione Siciliana)*

Regione siciliana - Presidente della Regione - Dimissioni irrevocabili - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 gennaio 2008, con il quale «a decorrere dal 18 gennaio 2008 è accertata la sospensione del Sig. Salvatore Cuffaro dalla carica di deputato dell'Assemblea regionale siciliana e di Presidente della Regione siciliana ai sensi dell'art. 15, comma 4-bis, della legge 19 marzo 1990, n. 55» - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione siciliana - Ritenuta sopravvenuta inapplicabilità dell'art. 15 della legge n. 55/1990 per incompatibilità con il nuovo assetto statutario di cui alla legge costituzionale n. 2/2001, nonché nullità radicale dell'atto censurato per mancanza di oggetto - Denunciata lesione della sfera di competenza costituzionale garantita alla Regione siciliana in materia di *status* di Presidente della Regione siciliana - Richiesta di dichiarazione che non spetta allo Stato e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri : a) in applicazione dell'art. 15 della legge n. 55/1999, sospendere il Presidente della Regione siciliana dalla carica in quanto eletto a suffragio universale e diretto e in quanto il suo *status* è integralmente disciplinato dall'art. 8 e seguenti dello statuto speciale; b) sospendere il Presidente della Regione siciliana dalla carica di deputato regionale; c) sospendere dalle cariche di Presidente della Regione e di deputato regionale il titolare che si sia dimesso irrevocabilmente dall'ufficio; d) dichiarare che con il provvedimento impugnato sono state violate le prerogative statutarie della Regione siciliana; e) annullare il decreto impugnato.

- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 gennaio 2008.
- Statuto della Regione siciliana, artt. 8, 9 e 10.

Ricorso della Regione Siciliana, in persona del suo Vice Presidente, Nicola Leanza, autorizzato a stare in giudizio con delibera di giunta n. 20 del 31 gennaio 2008, rappresentato e difeso dagli avv. Francesco Castaldi e prof. Guido Corso per mandato a margine del presente atto ed elettivamente domiciliato in Roma, via Marghera n. 36 presso l'Ufficio della Regione Siciliana;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, domiciliato per legge presso l'Avvocatura generale dello Stato, in Roma, via dei Portoghesi, 12, in relazione al decreto 29 gennaio 2008, notificato il giorno successivo, con il quale «a decorrere dal 18 gennaio 2008 è accertata la sospensione del sig. Salvatore Cuffaro dalla carica di deputato dell'Assemblea regionale siciliana e di Presidente della Regione Siciliana ai sensi dell'art. 15, comma 4-bis, della legge 19 marzo 1990, n. 55».

A seguito di sentenza del Tribunale di Palermo, III sez. penale, che in data 18 gennaio 2008 lo ha dichiarato colpevole del delitto di cui all'art. 326 c.p. (rivelazione di segreti d'ufficio) e all'art. 378 (favoreggiamento personale), il Presidente della Regione Siciliana, on. Salvatore Cuffaro si è dimesso irrevocabilmente dalla carica di presidente della regione, dandone comunicazione all'Assemblea regionale il 26 gennaio 2008 (così il resoconto stenografico della seduta).

Col provvedimento che si impugna il Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali e il Ministro dell'interno, ha disposto la sospensione dell'on. Cuffaro dalla carica di deputato regionale e di Presidente della regione con effetto (retroattivo) dal 18 gennaio 2008, ai sensi dell'art. 15, comma 4-bis, della legge 19 marzo 1990, n. 55.

Il provvedimento è lesivo della sfera di competenza costituzionale garantita alla Regione Siciliana degli artt. 8, 9 e 10 dello statuto speciale per le seguenti ragioni di

D I R I T T O

1) Col decreto che si impugna il Presidente del Consiglio, in asserita applicazione dell'art. 15, comma 4-bis della legge n. 55/1990 («Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazioni di pericolosità sociale»), ha sospeso il presidente della Regione Siciliana dalla carica di presidente e da quella di deputato regionale: più precisamente ha accertato la sospensione dalle due cariche a decorrere dal 18 gennaio 2008.

La disposizione in questione prevede, in caso di condanna non definitiva per una serie di delitti, fra i quali è ricompreso il favoreggiamento personale aggravato (art. 378 cpv. c.p.), la sospensione sino a diciotto mesi da una serie di cariche inclusa quella di presidente della giunta regionale e di consigliere regionale (art. 15, comma 4-bis in relazione al comma 1, lett. a).

Non intende la regione ricorrente contestare la legittimità costituzionale di tale previsione, consapevole che una censura del genere non è proponibile in sede di conflitto di attribuzioni (Corte cost. sent. n. 334/2000; n. 467/1997; n. 215/1996; n. 472/1995): si duole invece della sua applicazione ad una fattispecie che esula dall'ambito di operatività della norma stessa per più di una ragione. L'illegittimità che di conseguenza inficia il provvedimento impugnato si risolve in una menomazione della sfera di competenza regionale, oggi garantita dall'art. 8 e seguenti dello statuto speciale.

2) Lo *status* del Presidente della Regione Siciliana è pressoché integralmente regolato dallo statuto speciale, come modificato con legge cost. n. 2/2001, che del presidente disciplina l'elezione, i poteri, la durata nella carica (art. 9), la mozione di sfiducia (art. 10), la rimozione dalla carica (art. 8).

L'art. 15 della legge n. 55/1990, nella parte in cui stabilisce le conseguenze della sentenza di condanna, definitiva e non definitiva, inflitte al Presidente della Regione Siciliana per i reati indicati all'art. 15, commi 1 e 4-*bis*, è norma di stretta interpretazione: una sua applicazione al di fuori dei casi espressamente previsti, comporta l'invasione di un ambito materiale (lo *status* di Presidente della Regione Siciliana) coperto da norme di rango costituzionale.

3) Quando fu approvata la legge n. 55/1990 (e anche quando sono sopravvenute le leggi che la hanno modificata: legge n. 16/1992, legge n. 30/1994 e legge n. 475/1999) vigeva in Sicilia, per l'elezione dell'Assemblea regionale siciliana la legge reg. n. 29/1951 e vigeva l'art. 9 dello statuto speciale nella sua formulazione originaria. Era previsto che il presidente regionale fosse eletto, come gli assessori, dall'Assemblea regionale nella sua prima seduta e nel suo seno.

La sospensione dalla carica, prevista dall'art. 15, comma 4-*bis*, comportava la sostituzione del presidente con il vice presidente (l'assessore da lui designato, art. 10): ossia la sostituzione con un soggetto che, per essere stato eletto deputato con il presidente e per essere entrato a far parte della giunta come lui e insieme a lui (nella prima seduta dell'ARS e col voto della maggioranza di quest'ultima), godeva di pari legittimazione, in ragione della identità della investitura.

Con la modifica dello statuto avvenuta nel 2001 con legge costituzionale n. 2/2001 le cose sono cambiate radicalmente. Il Presidente della Regione Siciliana è eletto a suffragio universale e diretto contestualmente all'elezione dell'Assemblea regionale e nell'ambito di un collegio elettorale che coincide con l'intero territorio regionale; e nomina e revoca gli assessori, tra cui un vice presidente, senza essere neppure tenuto ad attingere i nominativi dall'Assemblea regionale.

La sua sospensione finirebbe con il trasferire la funzioni di presidente ad una persona (il vice presidente) che riscuote la fiducia del presidente ma che, se è stato scelto al di fuori dell'assemblea, non ha ricevuto alcuna investitura popolare.

Si determinerebbe così una seria frattura fra una forma di governo spiccatamente democratica, qual è quella in cui il capo dell'esecutivo è eletto a suffragio universale e diretto, ed un assetto dell'esecutivo, che può durare sino a diciotto mesi, in cui al vertice c'è un soggetto che nessuno ha eletto. Meno grave è la situazione quando il vice presidente è un deputato regionale. La sua sarebbe comunque una legittimazione debole. Non va dimenticato che egli è stato eletto in un collegio provinciale, mentre il presidente sospeso è stato eletto da un collegio elettorale che coincide con l'intera regione (art. 1, comma 3, l.r. sic. n. 29/1951 come sostituito dall'art. 1 della l.r. sic. n. 7/2005).

La trasformazione della forma di governo regionale da parlamentare in (semi) presidenziale ha delle notevoli conseguenze che sono state messe in luce da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 12/2006. La Corte ha dichiarato incompatibili con l'art. 122, quinto comma Cost. le clausole di uno statuto regionale che prevedono l'obbligo del presidente della regione di sostituire l'assessore sfiduciato dal consiglio o l'equiparazione alla mozione di sfiducia della mancata approvazione del programma del presidente da parte del consiglio regionale (v. anche sent. n. 379/2004).

Poiché la nuova forma di governo è «caratterizzata dall'attribuzione (al presidente eletto a suffragio universale e diretto) di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della regione (nomina e revoca dei componenti della giunta, potere di dimettersi facendo automaticamente sciogliere sia la giunta che il consiglio regionale)» (sent. n. 2/2004), e tale forma di governo accomuna la regione siciliana (art. 9 st. sic.) alle regioni ordinarie (art. 122, quinto comma Cost.), contrasterebbe col nuovo assetto costituzionale la possibilità che per diciotto mesi tale gestione unitaria venga affidata ad un soggetto diverso dal presidente eletto a suffragio universale e diretto. Soggetto al quale non potrebbe essere riconosciuto il potere di nominare e revocare gli assessori (art. 9 st. sic.) o di dimettersi provocando lo scioglimento dell'assemblea regionale (art. 10).

Ne discende, ad avviso della regione ricorrente, la sopravvenuta inapplicabilità dell'art. 5, comma 4-*bis* della legge n. 55/1990 (abrogazione parziale per incompatibilità) nella parte in cui prevede la sospensione della carica del presidente della regione; e di conseguenza l'illegittimità del provvedimento impugnato nel capo in cui viene disposta la sospensione dell'on. Cuffaro dalla carica di Presidente della regione.

4) Il discorso che precede non riguarda solo la sospensione dalla carica di presidente della regione: riguarda anche la sospensione dalla carica di deputato regionale.

Ai sensi dell'art. 41-ter, comma 3 dello statuto speciale «è proclamato eletto Presidente della regione il candidato capolista che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale. Il Presidente fa parte dell'Assemblea regionale».

La legge costituzionale n. 2/2001, che ha inserito nel testo originario la disposizione trascritta, ha invertito la sequenza temporale (e logico-giuridica) che caratterizzava il sistema precedente. Mentre in questo il Presidente della regione era eletto nella prima seduta («e nel suo seno») dall'Assemblea regionale così che lo *status* di deputato regionale precedeva e condizionava quello di Presidente della regione, oggi è il presidente eletto che fa parte dell'Assemblea regionale. Il titolo giuridico per far parte dell'organo legislativo è lo *status* di presidente della regione, acquisito con l'elezione diretta.

Questa relazione è ancora più chiaramente esplicitata nella legge regionale sull'elezione del Presidente della regione (l.r. n. 25/2005).

«Il Presidente della Regione Siciliana è eletto a suffragio universale, con voto diretto, libero e segreto, contestualmente all'elezione dell'Assemblea regionale siciliana (art. 1, comma 1); la votazione avviene su un'unica scheda (comma 2); il collegio elettorale per l'elezione del Presidente della regione coincide con il territorio regionale (comma 3); il Presidente della regione fa parte dell'Assemblea regionale siciliana (art. 4).

Il Presidente della regione è eletto in un collegio diverso (unico regionale) dai (9) collegi provinciali nei quali sono eletti i deputati regionali; egli entra a far parte dell'Assemblea regionale siciliana in quanto eletto presidente.

Se la sospensione non può essere disposta in relazione alla carica di Presidente della regione, essa non può nemmeno colpire l'ufficio (derivato) di deputato regionale che il Presidente ricopre.

L'art. 15, comma 4-bis, non è applicabile alla carica di deputato regionale ricoperta dal Presidente della regione eletto a suffragio universale.

5) Come si è detto, il 26 gennaio 2008, prima che intervenisse il provvedimento del Presidente del Consiglio, l'on. Salvatore Cuffaro si è irrevocabilmente dimesso dalla carica: sicché è venuto meno da parte sua l'esercizio delle funzioni dalle quali il decreto impugnato mira a sospenderlo.

Valuti la Corte se questa circostanza non determini la nullità per mancanza di oggetto del provvedimento impugnato (artt. 21-septies, legge n. 241/1990 e 1418 c.c.). Anche in questo caso saremmo in presenza di una forma di invalidità radicale che si risolve in una menomazione della sfera di competenza regionale garantita dagli artt. 8 e seguenti dello statuto speciale.

P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale:

Dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, in applicazione dell'art. 15 della legge n. 55/1999 sospendere il Presidente della Regione Siciliana dalla carica in quanto eletto a suffragio universale e diretto e in quanto il suo status è integralmente disciplinato dall'art. 8 e seguenti dello statuto speciale;

Dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio, sospendere il Presidente della regione dalla carica di deputato regionale;

Dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio, sospendere dalle cariche di Presidente della regione e di deputato regionale il titolare che si sia dimesso irrevocabilmente dall'ufficio;

Dichiarare che con il provvedimento contro il quale è stato elevato conflitto di attribuzioni sono state menomate le prerogative della Regione Siciliana garantite dagli artt. 8 e segg. dello statuto speciale;

Annulare il decreto 29 gennaio 2008 della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Palermo-Roma, addì 27 marzo 2008

Avv. FRANCESCO CASTALDI - Avv. Prof. Guido CORSO

N. 114

*Ordinanza del 6 dicembre 2007 emessa dal Giudice di pace di Benevento
nel procedimento penale a carico di Giangregorio Giovanni*

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

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

IL GIUDICE DI PACE

Letti gli atti del procedimento a carico di Giangregorio Giovanni;

Rilevato che la questione di legittimità costituzionale può essere sollevata di ufficio dal giudice;

Rilevato che nel presente giudizio risulta contestato il reato di cui all'art. 582 c.p.;

Rilevato che per il reato contestato la sanzione applicabile del g.d.p., originariamente è la multa da lire 1.000.000 a lire 5.000.000 o pena della permanenza domiciliare da 15 giorni a 45 giorni, ovvero pena di pubblica utilità per un periodo da giorni 20 a mesi 6 (art. 52, comma 2, lett. b, d.lgs. n. 274/2000);

che a seguito dell'entrata in vigore della legge 5 dicembre 2005, n. 251, in tema di prescrizione del reato, dovrebbe trovare applicazione il disposto dell'art. 6 n. 1 in base al quale quando per il reato la legge stabilisce congiuntamente o alternativamente la pena detentiva o la pena pecuniaria, per determinare il tempo necessario a prescrivere si ha riguardo solo alla pena detentiva, ma quando per il reato la legge stabilisce pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria si applica il termine di prescrizione di anni tre;

Rilevato che è già stata sollevata da altri giudici (Tribunale di Perugia, ord. 20 marzo 2006 e Cass. penale ord. 31 agosto 2006) questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, comma 5 c.p. così come sostituito dall'art. 6 della citata legge n. 251/2005, nella parte in cui prevede che quando per il reato la legge stabilisce pene diverse da quella detentiva o da quella pecuniaria si applica il termine di prescrizione di anni tre.

Rilevato che la questione di applicabilità o meno della norma sui nuovi termini appare rilevante ai fini del presente giudizio, attesa la possibilità di un'avvenuta prescrizione del reato in capo all'imputato;

Osservato che conformemente a quanto rilevato dagli altri giudici che hanno già rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale della norma in esame, la questione stessa appare non manifestamente infondata.

Ritenuta pertanto la non manifesta infondatezza della dedotta incostituzionalità della norma sopra esaminata in quanto contraria ai principi di ragionevolezza ed ai canoni di uguaglianza tutelati dall'art. 3 della Costituzione.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità dell'art. 157, comma 5 c.p. così come modificato dall'art. 6, legge n. 251/2005 nella parte in cui prevede che quando per il reato la legge stabilisce pene diverse da quelle detentive o da quelle pecuniarie si applica il termine di prescrizione di tre anni.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso.

Dispone che a cura della cancelleria l'ordinanza sia notificata alle parti non presenti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera e del Senato della Repubblica.

Benevento, addì 6 dicembre 2007

Il giudice di pace: PETITTI

N. 115

*Ordinanza del 18 dicembre 2007 emessa dal Tribunale di Genova
nel procedimento civile promosso da Rossi Mirella contro I.N.P.S.*

Infortunati sul lavoro e malattie professionali - Malattie professionali derivanti dall'esposizione ultradecennale all'amianto - Rivalutazione dei periodi di lavoro soggetti all'assicurazione, mediante moltiplicazione per il coefficiente 1,5 - Inapplicabilità, secondo il «diritto vivente» di tale beneficio a coloro che prima del 2 ottobre 2003 non abbiano presentato domanda amministrativa di riconoscimento del beneficio stesso, pur avendo poi presentato domanda nel prescritto termine decadenziale - Ingiustificato diverso trattamento di situazioni omogenee, in dipendenza dalla presentazione di domanda non prevista dalla disciplina previgente.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, comma 132, in combinato disposto con l'art. 47 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Rilevato che con ricorso depositato in data 13 ottobre 2006 la sig.ra Mirella Rossi, premesso di essere stata esposta ad amianto durante l'attività lavorativa prestata come operaia alle dipendenze del Tubettificio Ligure S.p.A. (poi divenuto Tubettificio Europeo S.p.A. e poi ancora Aluplast s.c.a.r.l.) dal 22 gennaio 1962 al 13 gennaio 1992, conveniva in giudizio l'I.N.P.S. per sentirlo condannare alla rivalutazione del periodo lavorativo nel quale era stata esposta ad amianto mediante applicazione del coefficiente 1,5 ed alla conseguente ricostituzione della pensione;

Rilevato che l'I.N.P.S. si costituiva in giudizio con memoria depositata in data 18 dicembre 2006, contestando la fondatezza delle domande e chiedendone pertanto la reiezione;

Rilevato infine che, istruita la causa con l'escussione dei testi e l'espletamento di CTU ambientale, le parti hanno discusso in ordine alla disciplina applicabile alla fattispecie alla luce delle modifiche legislative introdotte dall'art. 47 d.l. n. 269/2003 e successive modifiche.

O S S E R V A

Deve innanzitutto rilevarsi che sulla base della documentazione in atti la sig. Mirella Rossi risulta aver lavorato alle dipendenze del Tubettificio Ligure S.p.A. dal 22 gennaio 1962 al 20 agosto 1974 e poi alle dipendenze di Aluplast s.c.a.r.l. (diversa denominazione sociale della medesima impresa) dal 9 marzo 1987 al 13 gennaio 1992.

L'attività lavorativa della ricorrente nel periodo in questione risulta comunque provata dal libretto di lavoro, dalle dichiarazioni dei testi escussi e — quanto alla durata del rapporto di lavoro ed alla continuità dell'attività lavorativa all'interno dei due periodi — dall'estratto contributivo in atti.

Non è in contestazione tra le parti che le lavorazioni cui la ricorrente era addetta e per le quali ha richiesto il beneficio contributivo fossero assoggettate all'assicurazione obbligatoria gestita dall' INAIL.

Secondo le dichiarazioni testimoniali acquisite tutti gli operai lavoravano all'interno di un unico ed indiviso capannone e la ricorrente lavorava un pò su tutte le linee di produzione.

Espletata CTU ai fini di accertare la quantità di fibre di amianto cui è stata esposta la ricorrente durante la sua vita lavorativa, il consulente ha concluso che l'attività lavorativa esaminata esponeva ad amianto in misura superiore a quella consentita dagli artt. 24 e 31, d.lgs. 15 agosto 1991, n. 277, dalla sua assunzione fino al 31 dicembre 1992.

Tali conclusioni meritano di essere condivise, in quanto fondate su accurate valutazioni e sorrette da corretta ed esauriente motivazione, che deve intendersi qui integralmente trascritta.

Si tratta di accertamento basato su specifiche e motivate presunzioni che consentono di ritenere dimostrata, sia pure in termini di probabilità (ma probabilità comunque qualificata e dunque idonea a consentire raggiunta la certezza giudiziale) l'esposizione ad amianto.

Risulta dunque dimostrata l'esposizione lavorativa ad amianto della ricorrente per oltre 10 anni e precisamente dal 22 gennaio 1962 al 20 agosto 1974 e poi dal 9 marzo 1987 al 31 dicembre 1988 (dovendosi invece escludere l'ultimo periodo del rapporto di lavoro, in cui, come emerge dall'estratto contributivo in atti, a decorrere dal 1° gennaio 1989 la ricorrente è rimasta ininterrottamente sospesa in cassa integrazione).

Anche detraendo i tre periodi di assenza per maternità pure risultanti dall'estratto contributivo in atti (14 settimane tra il 1967 e il 1968, 9 settimane nell'anno 1973 e 9 settimane nell'anno 1974), il periodo di esposizione ad amianto risulta dunque ultradecennale.

Deve poi osservarsi l'infondatezza delle eccezioni sollevate dall'I.N.P.S. nella propria memoria di costituzione (eccezioni da qualificarsi come difese di diritto e dunque da esaminarsi comunque, nonostante che la memoria di costituzione del convenuto sia stata depositata in cancelleria soltanto il giorno prima dell'udienza).

È innanzitutto evidente la sussistenza dell'interesse ad agire della ricorrente, posto che, come documentato dal mod. TE08 in atti, la stessa è titolare di pensione di vecchiaia a decorrere dal giugno 2005, a seguito del compimento del 60° anno di età, e dunque l'accoglimento della domanda ha un' immediata ricaduta sulla misura del trattamento pensionistico.

Per quanto riguarda la legittimazione passiva, deve richiamarsi il pacifico orientamento della Corte di cassazione, per cui «allorché il lavoratore chiedi in giudizio l'accertamento del diritto alla rivalutazione del periodo lavorativo nel quale è stato esposto all'amianto, ai sensi dell'art. 13, ottavo comma, della legge n. 257 del 1992 (come modificato dall'art. 1, primo comma, del d.l. n. 169 del 1993, convertito con modificazioni nella legge n. 271 del 1993), l'unico soggetto legittimato a stare in giudizio è l'ente previdenziale, che è il solo soggetto tenuto ad operare la rivalutazione, atteso che la disposizione citata finalizza il beneficio dell'accredito figurativo ad una più rapida acquisizione dei requisiti contributivi utili per ottenere le prestazioni pensionistiche dell'assicurazione generale obbligatoria (e non all'attribuzione delle diverse prestazioni oggetto del regime assicurativo a carico dell'I.N.A.I.L.) e che, d'altronde, la stessa disposizione diversamente da quella contenuta nel settimo comma del medesimo art. 13 relativa ai lavoratori che abbiano contratto malattie professionali — non prescrive l'assolvimento di alcun incumbente da parte dell'I.N.A.I.L. (quale la «documentazione» dell'avvenuta esposizione all'amianto); pertanto, se pure l'Istituto assicurativo sia intervenuto nel procedimento amministrativo (od anche in quello contenzioso) — nell'ambito di una domanda intesa all'attribuzione del predetto accredito contributivo — per attestare, quale soggetto fornito di specifica competenza tecnica, l'esposizione a rischio del lavoratore — ciò non comporta che il relativo accertamento (rilevante ai soli fini probatori) assuma carattere pregiudiziale e vincolante e valga a far assumere allo stesso Istituto la veste di soggetto passivo della domanda del lavoratore, non avendo la richiamata disciplina apportato alcuna innovazione rispetto al principio generale secondo cui la legittimazione alla causa è connessa alla titolarità del rapporto sostanziale» (Cass., 19 giugno 2002, n. 8937; nonché Cass., 28 giugno 2001, n. 8859; Cass., 25 febbraio 2002, n. 2677; Cass., 11 luglio 2002, n. 10114; Cass., 9 dicembre 2002, n. 17528; Cass., 23 gennaio 2003, n. 997; Cass., 29 ottobre 2003, n. 16256).

Non vi è dubbio, dunque, che legittimato passivo nel presente giudizio sia unicamente l'I.N.P.S.

Anche per quanto riguarda il preteso necessario requisito della perdita del posto di lavoro per effetto della dismissione dell'amianto, deve richiamarsi l'univoco orientamento della Corte di cassazione, per cui «in tema di benefici per i lavoratori esposti al rischio di asbestosi, come desumibile anche da quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 5 del 2000, destinatari del beneficio previsto dall'art. 13, comma ottavo, della legge n. 257 del 1992, sostituito dall'art. 1 del d.l. n. 169 del 1993, convertito nella legge n. 271 del 1993, non sono soltanto i lavoratori che abbiano perso o siano esposti al rischio di perdere il posto di lavoro in conseguenza della soppressione delle lavorazioni dell'amianto, ma anche i lavoratori che — quale che sia l'attività produttiva della impresa datrice di lavoro — abbiano subito una esposizione «qualificata» all'amianto per essere stati addetti per un periodo ultradecennale a lavorazioni aventi valori di rischio per esposizione a polveri di amianto superiori a quelli consentiti dagli artt. 24 e 31 del d.lgs. n. 277 del 1991. La legge, infatti, intende assicurare anche a questi soggetti la possibilità di abbandonare anticipatamente il lavoro attribuendo loro un trattamento di favore analogo a quello accordato ai lavoratori di cave e miniere e ai lavoratori già riscontrati affetti da tecnopatia imputabile all'amianto, secondo quanto rispettivamente previsto nei commi sesto e settimo del citato art. 13 della legge n. 257 del 1992» (Cass., 27 febbraio 2002, n. 2926; Cass., 23 gennaio 2003, n. 997).

Ne consegue che l'accoglimento della domanda non postula quale requisito essenziale l'essere stati dipendenti di un'azienda coinvolta in una crisi aziendale quale conseguenza dell'eliminazione dell'amianto.

Resta dunque da esaminare se la disciplina applicabile alla fattispecie sia quella stabilita dall'art. 13, comma 8, legge n. 257/1992, come sostituito dall'art. 1, comma 1, d.l. n. 169/1993, convertito in legge n. 271/1993 (così come richiesto dal ricorrente in via principale) oppure quella successiva — e meno favorevole — introdotta dall'art. 47, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, in legge 24 novembre 2003, n. 326.

Dispone, infatti, l'art. 47, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, in legge 24 novembre 2003, n. 326 (entrato in vigore il giorno 2 ottobre 2003) che «a decorrere dal 1° ottobre 2003, il coefficiente stabilito dall'articolo 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257, è ridotto da 1,5 a 1,25. Con la stessa decorrenza, il predetto coefficiente moltiplicatore si applica ai soli fini della determinazione dell'importo delle prestazioni pensionistiche e non della maturazione del diritto di accesso alle medesime».

La nuova normativa introduce dunque una disciplina meno vantaggiosa per gli assicurati sotto due distinti e concorrenti profili e cioè sia perché riduce da 1,5 a 1,25 il coefficiente di rivalutazione dei contributi maturati durante il periodo di esposizione ad amianto, sia perché attribuisce rilevanza alla rivalutazione dei contributi ai soli fini dell'importo della pensione e non anche della maturazione del diritto a pensione.

Ne consegue l'evidente rilevanza in causa della questione di legittimità della norma che, come meglio si argomenterà *infra*, esclude l'applicabilità alla posizione contributiva della ricorrente della disciplina stabilita dall'art. 13, comma 8, legge n. 257/1992, come sostituito dall'art. 1, comma 1, d.l. n. 169/1993, convertito in legge n. 271/1993.

Prosegue infatti l'art. 47, d.l. n. 269/2003, convertito in legge n. 326/2003 stabilendo che:

«1. A decorrere dal 1° ottobre 2003, il coefficiente stabilito dall'articolo 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257, è ridotto da 1,5 a 1,25. Con la stessa decorrenza, il predetto coefficiente moltiplicatore si applica ai soli fini della determinazione dell'importo delle prestazioni pensionistiche e non della maturazione del diritto di accesso alle medesime.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche ai lavoratori a cui sono state rilasciate dall'I.N.A.I.L. le certificazioni relative all'esposizione all'amianto sulla base degli atti d'indirizzo emanati sulla materia dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

3. Con la stessa decorrenza prevista al comma 1, i benefici di cui al comma 1, sono concessi esclusivamente ai lavoratori che, per un periodo non inferiore a dieci anni, sono stati esposti all'amianto in concentrazione media annua non inferiore a 100 fibre/litro come valore medio su otto ore al giorno. I predetti limiti non si applicano ai lavoratori per i quali sia stata accertata una malattia professionale a causa dell'esposizione all'amianto, ai sensi del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, di cui al punto decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124.

4. La sussistenza e la durata dell'esposizione all'amianto di cui al comma 3 sono accertate e certificate dall'I.N.A.I.L.

5. I lavoratori che intendano ottenere il riconoscimento dei benefici di cui al comma 1, compresi quelli a cui è stata rilasciata certificazione dall'I.N.A.I.L. prima del 1° ottobre 2003, devono presentare domanda alla sede I.N.A.I.L. di residenza entro 180 giorni dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto interministeriale di cui al comma 6, a pena di decadenza del diritto agli stessi benefici.

6. Le modalità di attuazione del presente articolo sono stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

6-bis. Sono comunque fatte salve le previgenti disposizioni per i lavoratori che abbiano già maturato, alla data di entrata in vigore del presente decreto, il diritto di trattamento pensionistico anche in base ai benefici previdenziali di cui all'articolo 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257, nonché coloro che alla data di entrata in vigore del presente decreto, fruiscono dei trattamenti di mobilità, ovvero che abbiano definito la risoluzione del rapporto di lavoro in relazione alla domanda di pensionamento».

Il successivo art. 3, comma 132, legge 27 dicembre 2003, n. 299 (legge finanziaria per l'anno 2004) ha peraltro stabilito che «in favore dei lavoratori che abbiano già maturato, alla data del 3 ottobre 2003, il diritto al conseguimento dei benefici previdenziali di cui all'art. 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257, e successive modificazioni, sono fatte salve le disposizioni previgenti alla medesima data del 2 ottobre 2003. La disposizione di cui al primo periodo si applica anche a coloro che hanno avanzato domanda di riconoscimento all'I.N.A.I.L. o che ottengono sentenze favorevoli per cause avviate entro la stessa data. Restano salve le certificazioni già rilasciate dall'I.N.A.I.L. ...».

L'art. 3, comma 132, legge 27 dicembre 2003, n. 299, pur presupponendo e richiamando la disciplina introdotta dall'art. 47, d.l. n. 269/2003, conv. in legge n. 326/2003, è intervenuto ad escludere l'applicabilità della nuova disciplina introdotta dall'art. 47, d.l. n. 269/2003, convertito in legge n. 326/2003, ad alcune ulteriori categorie di assicurati e precisamente:

coloro che alla data del 2 ottobre 2003 avessero maturato il diritto a pensione (ai sensi dell'art. 47, comma 6-bis, eventualmente anche in forza della rivalutazione contributiva prevista dall'art. 13, comma 8, legge n. 257/1992);

coloro che alla stessa data avessero presentato domanda di riconoscimento del beneficio derivante dall'esposizione ad amianto all'I.N.A.I.L. (o, secondo l'interpretazione della Corte di cassazione, anche all'I.N.P.S.);

coloro che a tale data avessero comunque introdotto una controversia giudiziale poi conclusasi con sentenza favorevole al lavoratore.

Tali categorie di assicurati vengono ad aggiungersi alle categorie già escluse dall'art. 47 (ovvero a coloro che alla data del 2 ottobre 2003 fruissero dei trattamenti di mobilità e a coloro che a tale data avessero già definito la risoluzione del rapporto di lavoro in relazione alla domanda di pensionamento).

La lettura della norma nel senso sopra indicato è imposta dal tenore testuale della disposizione e dall'interpretazione sistematica alla luce della normativa precedente.

Non può quindi condividersi l'interpretazione secondo cui il fatto costitutivo del diritto del lavoratore di ottenere i benefici per cui è causa sarebbe l'esposizione ad amianto e dunque le norme citate avrebbero inteso fare salva l'applicazione della disciplina previgente indistintamente a tutti coloro che fossero stati esposti ad amianto prima del 2 ottobre 2003.

Si tratta di una lettura sostanzialmente abrogante della riforma sia poiché sembra ben difficile, per non dire impossibile, che dopo l'ottobre 2003 possa ancora verificarsi un'esposizione ultradecennale ad amianto, con le caratteristiche di intensità richieste dalla legge, sia perché se il legislatore avesse realmente inteso mantenere ferma la disciplina previgente per tutti coloro che erano stati esposti ad amianto prima del 2 ottobre 2003 si sarebbe espresso esattamente e semplicemente in questi termini, senza identificare (e poi ulteriormente precisare) alcune specifiche categorie di lavoratori escluse dalla nuova disciplina.

In ogni caso l'interpretazione qui accolta rappresenta il diritto vivente, essendo stata più volte ribadita dalla Corte di cassazione.

Secondo la suprema Corte, infatti, «in tema di benefici previdenziali in favore dei lavoratori esposti all'amianto, l'art. 3, comma centotrentadue, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, che — con riferimento alla nuova disciplina introdotta dall'art. 47, comma primo, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (convertito con modificazioni nella legge 24 novembre 2003, n. 326) — ha fatto salva l'applicabilità della precedente disciplina, di cui all'art. 13 della legge 27 marzo 1992, n. 257, per i lavoratori che alla data del 2 ottobre 2003 abbiano già maturato il diritto ai benefici previdenziali in base a tale ultima disposizione, o abbiano avanzato domanda di riconoscimento all'I.N.A.I.L. od ottenuto sentenze favorevoli per cause avviate entro la medesima data, va interpretato nel senso che: a) per maturazione del diritto deve intendersi la maturazione del diritto a pensione; b) tra coloro che non hanno ancora maturato il diritto a pensione, la salvezza concerne esclusivamente gli assicurati che, alla data indicata, abbiano avviato un procedimento amministrativo o giudiziario per l'accertamento del diritto alla rivalutazione contributiva» (Cass., 18 novembre 2004, n. 21862; Cass., 15 luglio 2005, n. 15008; Cass., 11 luglio 2006, n. 15679).

Afferma la Corte di cassazione che «le ragioni dell'opzione interpretativa poggiano fundamentalmente sulle considerazioni che la rivalutazione contributiva non rappresenta una prestazione previdenziale autonoma, ma determina i contenuti del diritto alla pensione; che, nel regime precedente, non era prevista una domanda amministrativa per far accertare il diritto alla rivalutazione dei contributi previdenziali per effetto di esposizione all'amianto; che il legislatore ha espresso l'intento, ricostruito secondo una interpretazione orientata dal principio costituzionale di ragionevolezza, di escludere l'applicazione della nuova disciplina «anche» per coloro che comunque avessero già avviato una procedura amministrativa per l'accertamento dell'esposizione all'amianto (non solo mediante domande rivolte all'Inail, ma anche e soprattutto all'Inps quale parte del rapporto previdenziale), ovvero un procedimento giudiziale, restando però esclusi, tra questi ultimi, quelli per i quali il giudizio sia stato definito con il rigetto della domanda, potendo costoro eventualmente giovare della nuova disciplina nella parte in cui «estende» il beneficio (vedi comma 6-bis dell'art. 47 cit.), come, del resto, tale facoltà è riconosciuta anche ai soggetti per i quali opera la salvezza della precedente normativa, atteso che tale salvezza è stata disposta esclusivamente in loro «favore» (Cass., 18 novembre 2004, n. 21862).

In questo contesto viene ad inserirsi il decreto interministeriale del 27 ottobre 2004, emanato in attuazione del sesto comma dello stesso art. 47.

Tale decreto non si limita peraltro a disciplinare le modalità di esecuzione della legge, ma introduce norme ulteriormente restrittive della platea di lavoratori ancora assoggettati al regime riconducibile alla legge n. 257/1992.

Il d.m. 27 ottobre 2004 prevede, infatti, all'articolo 1, comma 2 che «ai lavoratori che sono stati esposti all'amianto per periodi lavorativi soggetti all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, gestita dall'I.N.A.I.L., che abbiano già maturato, alla data del 2 ottobre 2003, il diritto al conseguimento dei benefici previdenziali di cui all'art. 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257, e successive modificazioni, si applica la disciplina previgente alla medesima data, fermo restando, qualora non abbiano già provveduto, l'obbligo di presentazione della domanda di cui all'art. 3 entro il termine di 180 giorni, a pena di decadenza, dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

Anche l'I.N.P.S., con propria circolare del 15 aprile 2005, n. 58, include tra i destinatari della disciplina di cui alla legge n. 257/1992 tutti i lavoratori che abbiano svolto attività lavorativa con esposizione ultradecennale all'amianto prima del 2 ottobre 2003, alla sola condizione che gli stessi abbiano poi provveduto a presentare domanda di certificazione all'I.N.A.I.L. entro il 15 giugno 2005.

Nello stesso senso si era già espresso l'I.N.A.I.L. con circolare del 29 dicembre 2004, n. 90.

Si tratta di disposizioni che si pongono in netto contrasto con la disciplina di legge, così come interpretata dalla Corte di cassazione, e dunque con una fonte di legge gerarchicamente sovraordinata.

Il d.m. 27 ottobre 2004, in quanto in contrasto sul punto con la disciplina di legge, deve dunque essere disapplicato.

In realtà il decreto ministeriale, così come le circolari dei due istituti previdenziali, si fanno carico, pur non essendo, come detto, a ciò autorizzati, di porre rimedio a quella che — ad avviso del giudicante — pare essere una irragionevole disparità di trattamento.

È pur vero che la Corte costituzionale ha più volte affermato il principio per cui «l'art. 38 Cost. non esclude la possibilità di un intervento legislativo che, per una inderogabile esigenza di contenimento della spesa pubblica, riduca in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante» (Corte cost. n. 822/1988; 243/1993; 240/1994; 361/1996; ord. n. 227/2002).

È anche vero che «il divieto di retro attività della legge — pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore deve, in linea di principio, attenersi — non è stato elevato a dignità costituzionale, salva la previsione dell'art. 25 Cost. relativo alla materia penale.

Ne consegue che il legislatore ordinario, nel rispetto di tale limite, può emanare norme retroattive purché esse trovino adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si pongano in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti così da incidere arbitrariamente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti» (Corte cost., 9 ottobre 2000, n. 419).

Nella specie, peraltro, la perdurante del più favorevole regime previgente è condizionata o alla maturazione, prima del 2 ottobre 2003, del diritto a pensione (ed in questo caso l'elemento cui è ancorato il diverso trattamento sembra del tutto ragionevole) o alla presentazione, prima della medesima data, di una qualsiasi domanda amministrativa per il riconoscimento del beneficio in questione.

Come peraltro già evidenziato in precedenza, secondo la pacifica giurisprudenza della suprema Corte la rivalutazione contributiva per cui è causa non rappresenta una prestazione previdenziale autonoma, ma determina i contenuti del diritto alla pensione. Nel regime precedente non era conseguentemente prevista la necessità di alcuna domanda amministrativa per far accertare il diritto alla rivalutazione dei contributi previdenziali per effetto dell'esposizione all'amianto (Cass., 18 novembre 2004, n. 21862; Cass., 15 luglio 2005, n. 15008).

Proprio per questo motivo l'Istituto previdenziale, una volta accertata l'esposizione ad amianto del lavoratore, provvede pacificamente alla ricostituzione della pensione fin dalla originaria decorrenza del beneficio.

Sembra dunque fondatamente potersi dubitare della ragionevolezza e della giustificatezza della disparità di trattamento stabilita dalla legge in ragione di un atto — la presentazione della domanda — che non soltanto non rientra in alcun modo tra gli elementi costitutivi del beneficio disciplinato, ma neppure ne condiziona il riconoscimento.

Si aggiunga che, non essendo richiesta in precedenza alcuna domanda amministrativa, collegare l'applicazione della nuova meno favorevole disciplina alla omessa presentazione di una domanda, che l'interessato non aveva alcun onere di presentare (e tanto meno di presentare con molto anticipo sulla data di maturazione del trattamento pensionistico) significa di fatto introdurre un termine di decadenza con effetto retroattivo.

Nella specie la ricorrente alla data del 2 ottobre 2003 non aveva certamente maturato il diritto a pensione (essendo ben lontana dal raggiungimento dei 35 anni di contributi ed avendo poi avuto accesso al pensionamento di vecchiaia, in ragione dell'età).

La ricorrente ha poi presentato domanda per il riconoscimento dei benefici di cui alla legge n. 271/1993 per la prima volta all'I.N.A.I.L. in data 15 giugno 2005.

Quindi, sulla base della interpretazione della legge, quale resa necessaria dall'interpretazione letterale e sistematica e comunque da considerarsi diritto vivente alla luce della giurisprudenza della Corte di cassazione, alla ricorrente si applica la disciplina introdotta dall'art. 47, d.l. n. 269/2003, convertito in legge n. 326/2003.

A fronte di una collega con pari esposizione ad amianto e pari anzianità contributiva (ovvero in identica situazione per quanto riguarda gli elementi rilevanti ai fini della maturazione del beneficio e della tutela previdenziale da accordarsi), ma che in ipotesi abbia presentato domanda all'I.N.A.I.L. prima del 2 ottobre 2003, la ricorrente — per il solo fatto di non aver presentato una domanda che non era tenuta a presentare — si vede dunque riconoscere una minore rivalutazione del medesimo periodo di esposizione ad amianto.

Di qui la rilevanza della questione.

Ritiene pertanto il giudicante che, attesi i motivi sopra esposti, debba ravvisarsi la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale — in riferimento all'art. 3 Cost. — del combinato disposto dell'art. 3, comma 132, legge 27 dicembre 2003, n. 299 e dell'art. 47, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, in legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui dette norme escludono dall'applicazione della disciplina previgente a quella introdotta dall'art. 47, comma 1, del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni nella legge 24 novembre 2003, n. 326, coloro che prima del 2 ottobre 2003 non abbiano presentato domanda amministrativa di riconoscimento dei benefici previsti dall'art. 13, comma 8, legge n. 257/1992, come sostituito dall'art. 1, comma 1, d.l. n. 169/1993, convertito in legge n. 271/1993 pur avendo poi presentato domanda nel termine decadenziale previsto dal citato art. 47.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con l'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 3, comma 132, legge 27 dicembre 2003, n. 299 e dell'art. 47, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, in legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui dette norme escludono dall'applicazione della disciplina previgente a quella introdotta dall'art. 47, comma 1, del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni nella legge 24 novembre 2003, n. 326, coloro che prima del 2 ottobre 2003 non abbiano presentato domanda amministrativa di riconoscimento dei benefici previsti dall'art. 13, comma 8, legge n. 257/1992, come sostituito dall'art. 1, comma 1, d.l. n. 169/1993, convertito in legge n. 271/1993, pur avendo poi presentato domanda nel termine decadenziale previsto dal citato art. 47.

Ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, sospende il presente procedimento ed ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza, di cui è stata data lettura in udienza, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Genova, addì 18 dicembre 2007

Il giudice: SCOTTO

08C0271

N. 116

*Ordinanza del 18 dicembre 2007 emessa dal Tribunale di Genova
nel procedimento civile promosso da Tedesco Giuseppe contro I.N.P.S.*

Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Malattie professionali derivanti dall'esposizione ultradecennale all'amianto - Rivalutazione dei periodi di lavoro soggetti all'assicurazione, mediante moltiplicazione per il coefficiente 1,5 - Inapplicabilità, secondo il «diritto vivente» di tale beneficio a coloro che prima del 2 ottobre 2003 non abbiano presentato domanda amministrativa di riconoscimento del beneficio stesso, pur avendo poi presentato domanda nel prescritto termine decadenziale - Ingiustificato diverso trattamento di situazioni omogenee, in dipendenza dalla presentazione di domanda non prevista dalla disciplina previgente.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, comma 132, in combinato disposto con l'art. 47 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Rilevato che con ricorso depositato in data 26 settembre 2005 il sig. Giuseppe Tedesco, premesso di essere stato esposto ad amianto durante tutta l'attività lavorativa prestata come operaio alle dipendenze dell'autofficina meccanica Audisio & Benvenuto Service s.n.c. dal 14 novembre 1975 al 31 dicembre 1996, conveniva in giudizio l'INPS per sentirlo condannare alla rivalutazione del periodo lavorativo nel quale era stato esposto ad amianto mediante applicazione del coefficiente 1,5;

Rilevato che l'INPS si costituiva in giudizio con memoria depositata in data 10 gennaio 2006, contestando la fondatezza delle domande e chiedendone pertanto la reiezione;

Rilevato infine che, istruita la causa con l'escussione dei testi e l'espletamento di CTU ambientale, all'udienza del 16 ottobre 2007 il giudice invitava le parti a discutere in ordine alla non conformità della disciplina prevista dal d.m. 27 ottobre 2004 con le disposizioni contenute nell'art. 47, d.l. n. 269/2003 e successive modifiche, nonché in ordine alla legittimità costituzionale dello stesso art. 47 in riferimento all'art. 3 Cost.

O S S E R V A

Quanto alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata d'ufficio dal Giudice, deve innanzitutto rilevarsi che non è in contestazione tra le parti che il sig. Giuseppe Tedesco abbia lavorato dal 14 novembre 1975 al 31 dicembre 1996 alle dipendenze della Audisio & Benvenuto di Silvano Tonon & C. s.n.c. con mansioni di operaio meccanico riparatore auto.

L'attività lavorativa del ricorrente nel periodo in questione risulta comunque provata dal libretto di lavoro, dal *curriculum* in atti (confermata dai testi Audisio e Tonon), dalle dichiarazioni dei testi escussi e — quanto alla durata del rapporto di lavoro ed alla continuità dell'attività lavorativa — dall'estratto contributivo in atti.

Non è in contestazione tra le parti che le lavorazioni cui il ricorrente era addetto e per le quali ha richiesto il beneficio contributivo fossero assoggettate all'assicurazione obbligatoria gestita dall'INAIL.

Secondo le concordi dichiarazioni dei testi, non soltanto all'interno dell'ambiente di lavoro erano presenti materiali contenenti amianto in notevole quantità, ma lo stesso ricorrente doveva manipolare materiali contenenti amianto e ciò per la sostituzione dei freni, delle frizioni, delle garnizioni della testata del motore, per la coibentazione delle marmitte, ecc.

Espletata CTU ai fini di accertare la quantità di fibre di amianto cui è stato esposto il ricorrente durante la sua vita lavorativa, il consulente ha concluso che l'attività lavorativa esaminata esponeva ad amianto in misura superiore a quella consentita dagli artt. 24 e 31, d.lgs. 15 agosto 1991, n. 277, dalla sua assunzione fino al 31 dicembre 1992.

Tali conclusioni meritano di essere condivise, in quanto fondate su accurate valutazioni e sorrette da corretta ed esauriente motivazione, che — come ulteriormente approfondita nel supplemento depositato in data 12 luglio 2007 — deve intendersi qui integralmente trascritta.

Si tratta di accertamento basato su specifiche e motivate presunzioni che consentono di ritenere dimostrata, sia pure in termini di probabilità (ma probabilità comunque qualificata e dunque idonea a consentire raggiunta la certezza giudiziale) l'esposizione ad amianto.

Risulta dunque dimostrata l'esposizione lavorativa ad amianto del ricorrente per oltre 17 anni (e precisamente dal 14 novembre 1975 al 31 dicembre 1992).

Sempre in punto rilevanza della questione, deve osservarsi l'infondatezza delle eccezioni sollevate dall'INPS nella propria memoria di costituzione (eccezioni da qualificarsi come difese di diritto e dunque da esaminarsi comunque, nonostante che la memoria di costituzione del convenuto sia stata depositata in cancelleria soltanto alla data fissata per l'udienza).

Per quanto riguarda la legittimazione passiva, deve richiamarsi il pacifico orientamento della Corte di cassazione, per cui «allorché il lavoratore chieda in giudizio l'accertamento del diritto alla rivalutazione del periodo lavorativo nel quale è stato esposto all'amianto, ai sensi dell'art. 13, ottavo comma, della legge n. 257 del 1992 (come modificato dall'art. 1, primo comma, del d.l. n. 169 del 1993, convertito con modificazioni nella legge n. 271 del 1993), l'unico soggetto legittimato a stare in giudizio è l'ente previdenziale, che è il solo soggetto tenuto ad operare la rivalutazione, atteso che la disposizione citata finalizza il beneficio dell'accredito figurativo ad una più rapida acquisizione dei requisiti contributivi utili per ottenere le prestazioni pensionistiche dell'assicurazione generale obbligatoria (e non

all'attribuzione delle diverse prestazioni oggetto del regime assicurativo a carico dell'INAIL) e che, d'altronde, la stessa disposizione — diversamente da quella contenuta nel settimo comma del medesimo art. 13 relativa ai lavoratori che abbiano contratto malattie professionali — non prescrive l'assolvimento di alcun incombente da parte dell'INAIL (quale la «documentazione» dell'avvenuta esposizione all'amianto); pertanto, se pure l'Istituto assicurativo sia intervenuto nel procedimento amministrativo (od anche in quello contenzioso) — nell'ambito di una domanda intesa all'attribuzione del predetto accredito contributivo — per attestare, quale soggetto fornito di specifica competenza tecnica, l'esposizione a rischio del lavoratore — ciò non comporta che il relativo accertamento (rilevante ai soli fini probatori) assuma carattere pregiudiziale e vincolante e valga a far assumere allo stesso Istituto la veste di soggetto passivo della domanda del lavoratore, non avendo la richiamata disciplina apportato alcuna innovazione rispetto al principio generale secondo cui la legittimazione alla causa è connessa alla titolarità del rapporto sostanziale» (Cass., 19 giugno 2002, n. 8937; nonché Cass., 28 giugno 2001, n. 8859; Cass., 25 febbraio 2002, n. 2677; Cass., 11 luglio 2002, n. 10114; Cass., 9 dicembre 2002, n. 17528; Cass., 23 gennaio 2003, n. 997; Cass., 29 ottobre 2003, n. 16256).

Non vi è dubbio, dunque, che legittimato passivo nel presente giudizio sia unicamente l'INPS.

Anche per quanto riguarda il preteso necessario requisito della perdita del posto di lavoro per effetto della dismissione dell'amianto, deve richiamarsi l'univoco orientamento della Corte di cassazione, per cui «in tema di benefici per i lavoratori esposti al rischio di asbestosi, come desumibile anche da quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 5 del 2000, destinatari del beneficio previsto dall'art. 13, comma ottavo, della legge n. 257 del 1992, sostituito dall'art. 1 del d.l. n. 169 del 1993, convertito nella legge n. 271 del 1993, non sono soltanto i lavoratori che abbiano perso o siano esposti al rischio di perdere il posto di lavoro in conseguenza della soppressione delle lavorazioni dell'amianto, ma anche i lavoratori che — quale che sia l'attività produttiva della impresa datrice di lavoro — abbiano subito una esposizione «qualificata» all'amianto per essere stati addetti per un periodo ultradecennale a lavorazioni aventi valori di rischio per esposizione a polveri di amianto superiori a quelli consentiti dagli artt. 24 e 31 del d.lgs. n. 277 del 1991. La legge, infatti, intende assicurare anche a questi soggetti la possibilità di abbandonare anticipatamente il lavoro attribuendo loro un trattamento di favore analogo a quello accordato ai lavoratori di cave e miniere e ai lavoratori già riscontrati affetti da tecnopatia imputabile all'amianto, secondo quanto rispettivamente previsto nei commi sesto e settimo del citato art. 13 della legge n. 257 del 1992» (Cass., 27 febbraio 2002, n. 2926; Cass., 23 gennaio 2003, n. 997).

Ne consegue che l'accoglimento della domanda non postula quale requisito essenziale l'essere stati dipendenti di un'azienda coinvolta in una crisi aziendale quale conseguenza dell'eliminazione dell'amianto.

Infine, anche con riferimento al preteso difetto di interesse ad agire soccorre l'insegnamento della Corte di cassazione, che ha affermato che «nell'ambito del rapporto giuridico previdenziale, è configurabile, alla stregua della disciplina di cui all'art. 54, legge n. 88 del 1989 (nonché delle disposizioni dettate dalla legge n. 241 del 1990 in materia di accesso ai documenti amministrativi), un vero e proprio diritto del lavoratore assicurato, cui corrisponde uno specifico obbligo dell'ente di previdenza, alla corretta informazione circa la consistenza del credito contributivo in corso; ne consegue che, ove tale diritto rimanga insoddisfatto a causa della mancata o non corretta determinazione da parte dell'ente, il lavoratore ha un interesse qualificato ed attuale ad agire in giudizio, anche a prescindere dal pensionamento, onde far dichiarare la lesione derivante dall'inadempimento (nella specie, la suprema Corte — in base all'enunciato principio — ha annullato la sentenza di merito che aveva escluso l'attualità dell'interesse nel caso di azione proposta dal lavoratore per ottenere l'accertamento dell'effettiva consistenza della propria posizione contributiva, in relazione alla «rivalutabilità» dei contributi accreditati nei periodi lavorativi di esposizione all'amianto *ex art. 13, comma 8, legge n. 257/1992*)» (Cass., 21 giugno 2002, n. 9125).

Nella specie, poi, l'interesse ad agire del ricorrente è ben chiaro, posto che, ove nella fattispecie potesse essere applicata la disciplina stabilita dall'art. 13, comma 8, legge n. 257/1992, come sostituito dall'art. 1, comma 1, d.l. n. 169/1993, convertito in legge n. 271/1993, il riconoscimento del beneficio contributivo derivante dall'esposizione lavorativa ad amianto consentirebbe al ricorrente di accedere immediatamente alla pensione di anzianità.

Non è, infatti, in contestazione tra le parti che la situazione contributiva e pensionistica del ricorrente sia quella che emerge dalla documentazione in atti ed in particolare dall'estratto contributivo e dunque:

che il ricorrente, nato in data 9 novembre 1953, sia attualmente titolare di impresa artigiana e sia dunque iscritto alla gestione speciale artigiani dell'INPS;

che pertanto il ricorrente possa maturare la pensione di anzianità soltanto con 40 anni di contributi, ovvero anche con 35 anni di anzianità, ma con il concorrente requisito di 58 anni di età (età anagrafica che il ricorrente raggiungerà soltanto in data 9 novembre 2011);

che alla data del 2 ottobre 2003 il ricorrente avesse maturato soltanto 31 anni scarsi di contribuzione;

che pertanto a tale data il ricorrente non potesse certamente accedere alla pensione di anzianità, non avendo ancora raggiunto 40 anni di contribuzione (e non arrivando a 40 anni di contribuzione neppure considerando gli 8 anni e mezzo di contribuzione figurativa che sarebbero riconoscibili applicando la disciplina stabilita dall'art. 13, comma 8, legge n. 257/1992, come sostituito dall'art. 1, comma 1, d.l. n. 169/1993, convertito in legge n. 271/1993);

che invece, avendo oggi il ricorrente maturato oltre 33 anni di contributi, egli potrebbe accedere immediatamente alla pensione di anzianità, ove potesse essere applicata la disciplina stabilita dall'art. 13, comma 8, legge n. 257/1992, come sostituito dall'art. 1, comma 1, d.l. n. 169/1993, convertito in legge n. 271/1993.

È dunque evidente l'interesse ad agire del ricorrente che, ove si fosse applicabile la disciplina stabilita dall'art. 13, comma 8, legge n. 257/1992, come sostituito dall'art. 1, comma 1, d.l. n. 169/1993, convertito in legge n. 271/1993 (così come richiesto dal ricorrente in via principale) potrebbe immediatamente accedere alla pensione di anzianità.

Il ricorrente non risulta invece avere ancora maturato il diritto alla pensione di anzianità ove si applichi la successiva — e meno favorevole — disciplina introdotta dall'art. 47, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, in legge 24 novembre 2003, n. 326.

Dispone, infatti, l'art. 47, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, in legge 24 novembre 2003, n. 326 (entrato in vigore il giorno 2 ottobre 2003) che «a decorrere dal 1° ottobre 2003, il coefficiente stabilito dall'articolo 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257, è ridotto da 1,5 a 1,25. Con la stessa decorrenza, il predetto coefficiente moltiplicatore si applica ai soli fini della determinazione dell'importo delle prestazioni pensionistiche e non della maturazione del diritto di accesso alle medesime».

La nuova normativa introduce dunque una disciplina meno vantaggiosa per gli assicurati sotto due distinti e concorrenti profili e cioè sia perché riduce da 1,5 a 1,25 il coefficiente di rivalutazione dei contributi maturati durante il periodo di esposizione ad amianto, sia perché attribuisce rilevanza alla rivalutazione dei contributi ai soli fini dell'importo della pensione e non anche della maturazione del diritto a pensione.

Ne consegue l'evidente rilevanza in causa della questione di legittimità della norma che, come meglio si argomenterà *infra*, esclude l'applicabilità alla posizione contributiva del ricorrente della disciplina stabilita dall'art. 13, comma 8, legge n. 257/1992, come sostituito dall'art. 1, comma 1, d.l. n. 169/1993, convertito in legge n. 271/1993.

Prosegue infatti l'art. 47, d.l. n. 269/2003, convertito in legge n. 326/2003, stabilendo che:

«1. A decorrere dal 1° ottobre 2003, il coefficiente stabilito dall'articolo 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257, è ridotto da 1,5 a 1,25. Con la stessa decorrenza, il predetto coefficiente moltiplicatore si applica ai soli fini della determinazione dell'importo delle prestazioni pensionistiche e non della maturazione del diritto di accesso alle medesime.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche ai lavoratori a cui sono state rilasciate dall'INAIL le certificazioni relative all'esposizione all'amianto sulla base degli atti d'indirizzo emanati sulla materia dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

3. Con la stessa decorrenza prevista al comma 1, i benefici di cui al comma 1, sono concessi esclusivamente ai lavoratori che, per un periodo non inferiore a dieci anni, sono stati esposti all'amianto in concentrazione media annua non inferiore a 100 fibre/litro come valore medio su otto ore al giorno. I predetti limiti non si applicano ai lavoratori per i quali sia stata accertata una malattia professionale a causa dell'esposizione all'amianto, ai sensi del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, di cui al punto decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124.

4. La sussistenza e la durata dell'esposizione all'amianto di cui al comma 3 sono accertate e certificate dall'INAIL.

5. I lavoratori che intendano ottenere il riconoscimento dei benefici di cui al comma 1, compresi quelli a cui è stata rilasciata certificazione dall'INAIL prima del 1° ottobre 2003, devono presentare domanda alla sede INAIL di residenza entro 180 giorni dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto interministeriale di cui al comma 6, a pena di decadenza del diritto agli stessi benefici.

6. Le modalità di attuazione del presente articolo sono stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

6-bis. Sono comunque fatte salve le previgenti disposizioni per i lavoratori che abbiano già maturato, alla data di entrata in vigore del presente decreto, il diritto di trattamento pensionistico anche in base ai benefici previdenziali di cui all'articolo 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257, nonché coloro che alla data di entrata in vigore del presente decreto, fruiscono dei trattamenti di mobilità, ovvero che abbiano definito la risoluzione del rapporto di lavoro in relazione alla domanda di pensionamento».

Il successivo art. 3, comma 132, legge 27 dicembre 2003, n. 299 (legge finanziaria per l'anno 2004) ha peraltro stabilito che «in favore dei lavoratori che abbiano già maturato, alla data del 3 ottobre 2003, il diritto al conseguimento dei benefici previdenziali di cui all'art. 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257, e successive modificazioni, sono fatte salve le disposizioni previgenti alla medesima data del 2 ottobre 2003. La disposizione di cui al primo periodo si applica anche a coloro che hanno avanzato domanda di riconoscimento all'INAIL o che ottengono sentenze favorevoli per cause avviate entro la stessa data. Restano salve le certificazioni già rilasciate dall'INAIL ...».

L'art. 3, comma 132, legge 27 dicembre 2003, n. 299, pur presupponendo e richiamando la disciplina introdotta dall'art. 47, d.l. n. 269/2003, conv. in legge n. 326/2003, è intervenuto ad escludere l'applicabilità della nuova disciplina introdotta dall'art. 47, d.l. n. 269/2003, convertito in legge n. 326/2003, ad alcune ulteriori categorie di assicurati e precisamente:

coloro che alla data del 2 ottobre 2003 avessero maturato il diritto a pensione (ai sensi dell'art. 47, comma 6-bis, eventualmente anche in forza della rivalutazione contributiva prevista dall'art. 13, comma 8, legge n. 257/1992);

coloro che alla stessa data avessero presentato domanda di riconoscimento del beneficio derivante dall'esposizione ad amianto all'INAIL (o, secondo l'interpretazione della Corte di cassazione, anche all'INPS);

coloro che a tale data avessero comunque introdotto una controversia giudiziale poi conclusasi con sentenza favorevole al lavoratore.

Tali categorie di assicurati vengono ad aggiungersi alle categorie già escluse dall'art. 47 (ovvero a coloro che alla data del 2 ottobre 2003 fruissero dei trattamenti di mobilità e a coloro che a tale data avessero già definito la risoluzione del rapporto di lavoro in relazione alla domanda di pensionamento).

La lettura della norma nel senso sopra indicato è imposta dal tenore testuale della disposizione e dall'interpretazione sistematica alla luce della normativa precedente.

Non può quindi condividersi l'interpretazione del ricorrente secondo cui il fatto costitutivo del diritto del lavoratore di ottenere i benefici per cui è causa sarebbe l'esposizione ad amianto e dunque le norme citate avrebbero inteso fare salva l'applicazione della disciplina previgente indistintamente a tutti coloro che fossero stati esposti ad amianto prima del 2 ottobre 2003.

Si tratta di una lettura sostanzialmente abrogante della riforma sia poiché sembra ben difficile, per non dire impossibile, che dopo l'ottobre 2003 possa ancora verificarsi un'esposizione ultradecennale ad amianto, con le caratteristiche di intensità richieste dalla legge, sia perché se il legislatore avesse realmente inteso mantenere ferma la disciplina previgente per tutti coloro che erano stati esposti ad amianto prima del 2 ottobre 2003 si sarebbe espresso esattamente e semplicemente in questi termini, senza identificare (e poi ulteriormente precisare) alcune specifiche categorie di lavoratori escluse dalla nuova disciplina.

In ogni caso l'interpretazione qui accolta rappresenta il diritto vivente, essendo stata più volte ribadita dalla Corte di cassazione.

Secondo la suprema Corte, infatti, «in tema di benefici previdenziali in favore dei lavoratori esposti all'amianto, l'art. 3, comma centotrentadue, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, che — con riferimento alla nuova disciplina introdotta dall'art. 47, comma primo, del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 (convertito con modificazioni nella legge 24 novembre 2003, n. 326) — ha fatto salva l'applicabilità della precedente disciplina, di cui all'art. 13 della legge 27 marzo 1992, n. 257, per i lavoratori che alla data del 2 ottobre 2003 abbiano già maturato il diritto ai benefici previdenziali in base a tale ultima disposizione, o abbiano avanzato domanda di riconoscimento all'INAIL od ottenuto sentenze favorevoli per cause avviate entro la medesima data, va interpretato nel senso che: a) per maturazione del diritto deve intendersi la maturazione del diritto a pensione; b) tra coloro che non hanno ancora maturato il diritto a pensione, la salvezza concerne esclusivamente gli assicurati che, alla data indicata, abbiano avviato un procedimento amministrativo o giudiziario per l'accertamento del diritto alla rivalutazione contributiva» (Cass., 18 novembre 2004, n. 21862; Cass., 15 luglio 2005, n. 15008; Cass., 11 luglio 2006, n. 15679).

Afferma la Corte di cassazione che «le ragioni dell'opzione interpretativa poggiano fundamentalmente sulle considerazioni che la rivalutazione contributiva non rappresenta una prestazione previdenziale autonoma, ma determina i contenuti del diritto alla pensione; che, nel regime precedente, non era prevista una domanda amministrativa per far accertare il diritto alla rivalutazione dei contributi previdenziali per effetto di esposizione all'amianto; che il legislatore ha espresso l'intento, ricostruito secondo una interpretazione orientata dal principio costituzionale di ragionevolezza, di escludere l'applicazione della nuova disciplina «anche» per coloro che comunque avessero già avviato una procedura amministrativa per l'accertamento dell'esposizione all'amianto (non solo mediante domande rivolte all'Inail, ma anche e soprattutto all'Inps quale parte del rapporto previdenziale), ovvero un procedimento giudiziale, restando però esclusi, tra questi ultimi, quelli per i quali il giudizio sia stato definito con il rigetto della domanda, potendo costoro eventual-

mente giovare della nuova disciplina nella parte in cui «estende» il beneficio (vedi comma 6-bis dell'art. 47 cit.), come, del resto, tale facoltà è riconosciuta anche ai soggetti per i quali opera la salvezza della precedente normativa, atteso che tale salvezza è stata disposta esclusivamente in loro «favore» (Cass., 18 novembre 2004, n. 21862).

In questo contesto viene ad inserirsi il decreto interministeriale del 27 ottobre 2004, emanato in attuazione del sesto comma dello stesso art. 47.

Tale decreto non si limita peraltro a disciplinare le modalità di esecuzione della legge, ma introduce norme ulteriormente restrittive della platea di lavoratori ancora assoggettati al regime riconducibile alla legge n. 257/1992.

Il d.m. 27 ottobre 2004 prevede, infatti, all'articolo 1, comma 2 che «ai lavoratori che sono stati esposti all'amianto per periodi lavorativi soggetti all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, gestita dall'INAIL, che abbiano già maturato, alla data del 2 ottobre 2003, il diritto al conseguimento dei benefici previdenziali di cui all'art. 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257, e successive modificazioni, si applica la disciplina previgente alla medesima data, fermo restando, qualora non abbiano già provveduto, l'obbligo di presentazione della domanda di cui all'art. 3 entro il termine di 180 giorni, a pena di decadenza, dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

Anche l'INPS, con propria circolare del 15 aprile 2005, n. 58, include tra i destinatari della disciplina di cui alla legge n. 257/1992 tutti i lavoratori che abbiano svolto attività lavorativa con esposizione ultradecennale all'amianto prima del 2 ottobre 2003, alla sola condizione che gli stessi abbiano poi provveduto a presentare domanda di certificazione all'INAIL entro il 15 giugno 2005.

Nello stesso senso si era già espresso l'INAIL con circolare del 29 dicembre 2004, n. 90.

Si tratta di disposizioni che si pongono in netto contrasto con la disciplina di legge, così come interpretata dalla Corte di cassazione, e dunque con una fonte di legge gerarchicamente sovraordinata.

Il d.m. 27 ottobre 2004, in quanto in contrasto sul punto con la disciplina di legge, deve dunque essere disapplicato.

In realtà il decreto ministeriale, così come le circolari dei due istituti previdenziali, si fanno carico, pur non essendo, come detto, a ciò autorizzati, di porre rimedio a quella che — ad avviso del giudicante — pare essere una irragionevole disparità di trattamento.

È pur vero che la Corte costituzionale ha più volte affermato il principio per cui «l'art. 38 Cost. non esclude la possibilità di un intervento legislativo che, per una inderogabile esigenza di contenimento della spesa pubblica, riduca in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante» (Corte cost. n. 822/88; 243/93; 240/94; 361/96; ord. n. 227/2002).

È anche vero che «il divieto di retroattività della legge — pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore deve, in linea di principio, attenersi — non è stato elevato a dignità costituzionale, salva la previsione dell'art. 25 Cost. relativo alla materia penale.

Ne consegue che il legislatore ordinario, nel rispetto di tale limite, può emanare norme retroattive purché esse trovino adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si pongano in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti così da incidere arbitrariamente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti» (Corte cost., 9 ottobre 2000, n. 419).

Nella specie, peraltro, la perdurante del più favorevole regime previgente è condizionata o alla maturazione, prima del 2 ottobre 2003, del diritto a pensione (ed in questo caso l'elemento cui è ancorato il diverso trattamento sembra del tutto ragionevole) o alla presentazione, prima della medesima data, di una qualsiasi domanda amministrativa per il riconoscimento del beneficio in questione.

Come peraltro già evidenziato in precedenza, secondo la pacifica giurisprudenza della suprema Corte la rivalutazione contributiva per cui è causa non rappresenta una prestazione previdenziale autonoma, ma determina i contenuti del diritto alla pensione. Nel regime precedente non era conseguentemente prevista la necessità di alcuna domanda amministrativa per far accertare il diritto alla rivalutazione dei contributi previdenziali per effetto dell'esposizione all'amianto (Cass., 18 novembre 2004, n. 21862; Cass., 15 luglio 2005, n. 15008).

Proprio per questo motivo l'Istituto previdenziale, una volta accertata l'esposizione ad amianto del lavoratore, provvede pacificamente alla ricostituzione della pensione fin dalla originaria decorrenza del beneficio.

Sembra dunque fondatamente potersi dubitare della ragionevolezza e della giustificazione della disparità di trattamento stabilita dalla legge in ragione di un atto — la presentazione della domanda — che non soltanto non rientra in alcun modo tra gli elementi costitutivi del beneficio disciplinato, ma neppure ne condiziona il riconoscimento.

Si aggiunga che, non essendo richiesta in precedenza alcuna domanda amministrativa, collegare l'applicazione della nuova meno favorevole disciplina alla omessa presentazione di una domanda, che l'interessato non aveva alcun onere di presentare (e tanto meno di presentare con molto anticipo sulla data di maturazione del trattamento pensionistico) significa di fatto introdurre un termine di decadenza con effetto retroattivo.

Nella specie il ricorrente, che come già detto, alla data del 2 ottobre 2003 non aveva maturato il diritto a pensione neppure applicando i benefici di cui alla legge n. 271/1993, ha presentato domanda all'INAIL e all'INPS in data 3 dicembre 2005.

Dunque, sulla base della interpretazione della legge, quale resa necessaria dall'interpretazione letterale e sistematica e comunque da considerarsi diritto vivente alla luce della giurisprudenza della Corte di cassazione, al ricorrente si applica la disciplina introdotta dall'art. 47, d.l. n. 269/2003, convertito in legge n. 326/2003.

A fronte di un collega con pari esposizione ad amianto e pari anzianità contributiva (ovvero in identica situazione per quanto riguarda gli elementi rilevanti ai fini della maturazione del beneficio e della tutela previdenziale da accordarsi) ma che in ipotesi abbia presentato domanda all'INAIL prima del 2 ottobre 2003, il ricorrente si trova a maturare il diritto a pensione più tardi e in un importo inferiore per il solo fatto di non aver presentato una domanda che non era tenuto a presentare.

Ritiene pertanto il giudicante che, attesi i motivi sopra esposti, debba ravvisarsi la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale — in riferimento all'art. 3 Cost. — del combinato disposto dell'art. 3, comma 132, legge 27 dicembre 2003, n. 299 e dell'art. 47, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, in legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui dette norme escludono dall'applicazione della disciplina previgente a quella introdotta dall'art. 47, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni nella legge 24 novembre 2003, n. 326, coloro che prima del 2 ottobre 2003 non abbiano presentato domanda amministrativa di riconoscimento dei benefici previsti dall'art. 13, comma 8, legge n. 257/1992, come sostituito dall'art. 1, comma 1, d.l. n. 169/1993, convertito in legge n. 271/1993 pur avendo poi presentato domanda nel termine decadenziale previsto dal citato art. 47.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con l'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 3, comma 132, legge 27 dicembre 2003, n. 299 e dell'art. 47, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, in legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui dette norme escludono dall'applicazione della disciplina previgente a quella introdotta dall'art. 47, comma 1 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni nella legge 24 novembre 2003, n. 326, coloro che prima del 2 ottobre 2003 non abbiano presentato domanda amministrativa di riconoscimento dei benefici previsti dall'art. 13, comma 8, legge n. 257/1992, come sostituito dall'art. 1, comma 1, d.l. n. 169/1993, convertito in legge n. 271/1993, pur avendo poi presentato domanda nel termine decadenziale previsto dal citato art. 47.

Ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, sospende il presente procedimento ed ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza, di cui è stata data lettura in udienza, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Genova, addì 18 dicembre 2007

Il giudice: SCOTTO

Addì 20 dicembre 2007 compaiono spontaneamente davanti al giudice, dott.ssa M.I. Scotto, l'avv. Calcagno per il ricorrente e l'avv. Fuochi per l'INPS che evidenziano che per errore materiale a pag. 10 dell'ordinanza di remissione degli atti alla Corte costituzionale del 18 dicembre 2007 nella causa Tedesco Giuseppe / INPS (R.G., 2757/05) la data della domanda amministrativa del ricorrente è indicata nel 3 dicembre 2005, anziché nel 3 dicembre 2004 e chiedono correggersi l'errore materiale.

Il giudice rilevato che effettivamente per errore materiale nell'ordinanza di remissione degli atti alla Corte costituzionale del 18 dicembre 2007 nella causa Tedesco Giuseppe / INPS (R.G., 2757/05) la data della domanda amministrativa del ricorrente è indicata nel 3 dicembre 2005, anziché nel 3 dicembre 2004.

Dispone che a pag. 10 dell'ordinanza di remissione degli atti alla Corte costituzionale del 18 dicembre 2007 nella causa Tedesco Giuseppe / INPS (R.G., 2757/05) al posto delle parole «ha presentato domanda all'INAIL e all'INPS in data 3 dicembre 2005» si leggano le parole «ha presentato domanda all'INAIL e all'INPS in data 3 dicembre 2004».

Dispone annotarsi il presente provvedimento in calce all'ordinanza.

Il giudice: MARIA IDA SCOTTO

N. 117

*Ordinanza del 17 maggio 2007 emessa dal Tribunale di Reggio Emilia
nel procedimento civile promosso da Mannironi Raffaele contro Prefettura di Reggio Emilia*

Procedimento civile - Impugnazioni - Appellabilità delle sentenze rese nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione di cui agli artt. 22 e ss. della legge n. 689 del 1981 - Previsione introdotta dal decreto legislativo n. 40 del 2006 - Estraneità all'oggetto della delega conferita al Governo per apportare modifiche al codice di procedura civile e concernente la disciplina del processo di cassazione e dell'arbitrato - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, art. 26.
- Costituzione, artt. 76, in relazione all'art. 1, commi 2 e 3, della legge delega 14 maggio 2005, n. 80, e 77, primo comma.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza nella causa n. 8558/06 R.G. promossa da Mannironi Raffaele nei confronti del Prefetto di Reggio Emilia avente ad oggetto appello avverso la sentenza del Giudice di pace di Reggio Emilia n. 2145/06 del 22 novembre 2006;

Il giudice, esaminati gli atti del fascicolo;

Rilevato che Mannironi Raffaele ha adito questo tribunale con atto di citazione in appello per ottenere la riforma della sentenza emessa dal Giudice di pace di Reggio Emilia nel procedimento di opposizione ad ordinanza-ingiunzione ex artt. 22 e ss. della legge 24 novembre 1981, n. 689;

Rilevato che la possibilità di proporre appello nei giudizi di opposizione ad ordinanza-ingiunzione è stata introdotta dall'art. 26 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (applicabile — ex art. 27, comma 50 — «alle ordinanze pronunciate ed alle sentenze pubblicate a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto»), il quale ha abrogato l'ultimo comma dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (che statuiva: «La sentenza è inappellabile ma è ricorribile per cassazione»);

Rilevato che l'emanazione del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 («Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80») è stata delegata dalla legge n. 80 del 14 maggio 2005 e, segnatamente, dall'art. 1, commi 2, 3 e 4;

Ritenuto che l'abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, non formi oggetto della delegazione, atteso che la stessa era stata conferita per apportare modificazioni al codice di procedura civile e per disciplinare il processo di cassazione (art. 1, comma 2 della legge 14 maggio 2005, n. 80);

Ritenuto che la predetta abrogazione non rientri, nemmeno implicitamente, nei principi e nei criteri direttivi forniti al legislatore delegato, il quale — come recita l'art. 1, comma 3, lettera a) della legge 14 maggio 2005, n. 80 — era investito del potere di modificare esclusivamente il processo nel grado di legittimità e, al più, «la non ricorribilità immediata delle sentenze che decidono di questioni insorte senza definire il giudizio» (fattispecie estranea e non assimilabile all'inappellabilità delle pronunzie nei procedimenti di opposizione ad ordinanza-ingiunzione);

Ritenuto che, per quanto esposto, la vigente disciplina introdotta a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 26 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 — nella parte in cui è stata abrogata l'inappellabilità delle sentenze — appaia costituzionalmente illegittima per violazione del combinato disposto degli artt. 76 e 77 primo comma della Costituzione (cosiddetto «eccesso di delega»);

Ritenuto che la questione di legittimità costituzionale non sia manifestamente infondata, che sia rilevante nel presente giudizio (dato che investe la *potestas iudicandi* del giudice adito e la stessa ammissibilità dell'appello proposto) e che debba essere, pertanto, sollevata *ex officio* e rimessa al vaglio della Corte costituzionale;

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 26 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, in relazione al combinato disposto degli artt. 76 e 77, primo comma della Costituzione e per eccesso di delega rispetto all'art. 1, commi 2 e 3 della legge di delegazione 14 maggio 2005, n. 80, nella parte in cui è stata disposta l'abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981 n. 689;

Sospende la presente controversia;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati.

Reggio Emilia, addì 17 maggio 2007

Il giudice: PROVENZANO

08C0273

N. 118

*Ordinanza del 7 gennaio 2008 emessa dal Tribunale di Bolzano
Sezione per il riesame sul ricorso proposto da Curanov Alexander ed altri*

Estradizione - Mandato d'arresto europeo - Consegna per l'estero - Applicazione di misure cautelari - Impugnazione di fronte al Tribunale del riesame - Preclusione, secondo l'interpretazione della Corte di cassazione - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del diritto di difesa.

- Legge 22 aprile 2005, n. 69, art. 22.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella procedura di riesame proposta da: Curanov Alexander, nato a Chisinau (Moldavia), 19 giugno 1987; Cozonac Anatolie, nato a Glinjeni (Moldavia), 13 febbraio 1987; Romanov Nicolaj, nato a Tiraspol (Moldavia), 1° giugno 1980; Isaev Ruslan, nato a Grosny (Russia), 16 gennaio 1986, con l'avv. Elena Valenti di Bolzano, indagati per il reato di furto commesso in Austria dal 4 aprile 2006 in poi e per cui è stato emesso mandato di arresto europeo, richiesta dell'autorità giudiziaria austriaca e convalidato dalla Corte di appello in date 6 dicembre 2007 e 29 ottobre 2007.

Motivi della decisione

I ricorrenti, indagati in Austria per il reato di furto sono stati colpiti da ordine di cattura dell'autorità austriaca che ha avviato la procedura prevista per il «mandato di arresto europeo». In forza della procedura rapida mediante SIS essi sono stati catturati e messi a disposizione della Corte di appello di Trento, sez. distaccata di Bolzano il cui presidente in data 6 dicembre 2007 procedeva 48 ore all'interrogatorio e poi alle emanazione della prevista ordinanza collegiale di convalida e di mantenimento in carcere. Con lo stesso provvedimento fissava ulteriore udienza al 19 dicembre 2007, non si comprende bene a quale scopo. Non certo per attendere l'arrivo del mandato di arresto dall'Austria in quanto esso avrebbe dovuto pervenire, a pena di decadenza della misura cautelare, entro 10 giorni dall'arresto. Non certo per decidere sulla consegna visto che non era ancora pervenuto il mandato di arresto e che comunque vi erano sessanta

giorni di tempo. Ad ogni modo all'udienza del 19 dicembre 2007 il Collegio riconvalidava gli arresti già convalidati e fissava udienza al 24 gennaio 2008 per decidere sulla consegna *ex art. 17 legge n. 2005/69*. Siccome nessun nuovo atto era pervenuto dall'Austria, il Collegio avrebbe dovuto invece dichiarare la decadenza della misura cautelare a norma art. 13.

Allo stato i documenti pervenuti non integrano i requisiti richiesti dalla legge in quanto manca la «descrizione delle circostanze della commissione del reato, compresi il momento, il luogo e il grado di partecipazione del ricercato». Il documento inserito nel sistema informatico riferisce soltanto che ogni soggetto è indagato per una serie di furti commessi in Austria, in concorso con gli altri soggetti, non indicati nei singoli mandati; manca quindi, come minimo, il grado di partecipazione di ognuno. Ma manca qualsiasi indicazione su come si sia giunti ad individuare ed accusare i singoli indagati ed a ricollegarli, tutti, a tutti i furti e come si sia potuto interpretare la detenzione di eventuale refurtiva come prova di furto commesso in Austria e non di ricettazione commessa in Italia. Il giudice italiano quindi non è neppure in grado di controllare se per caso non vi sia un errore di persona (due degli indagati hanno dedotto solidi alibi).

È possibile che gli elementi mancanti siano contenuti nel provvedimento originale emesso dal giudice austriaco, provvedimento che a norma art. 1, legge n. 69/2005 deve essere motivato, ma, se esso non viene inviato, l'indagato non si può difendere e il giudice non può valutare il caso. E se non è motivato, la domanda di arresto ed estradizione non può essere accolta.

I provvedimenti della Corte di appello sono stati impugnati avanti a questo tribunale del riesame per i motivi di legittimità appena esposti.

È indubbio che i motivi di impugnazione sono del tutto fondati e che questo tribunale, se competente, dovrebbe revocare la misura cautelare imposta.

Sorge però il problema che la Corte di cassazione ha già in due occasioni (Sent. 45252/2005 e 17170/2007) affermato, che sussiste una competenza esclusiva della Corte di appello.

Questa interpretazione non appare convincente per motivi letterali e sistematici e appare come il frutto della susunzione, *sic et simpliciter*, dell'istituto del mandato di arresto europeo nell'istituto dell'extradizione. Trattasi invece di due momenti diversi, che il legislatore italiano ha affidato per semplicità allo stesso giudice (la Corte di appello), ma occorre pur sempre ricordare che al tradizionale provvedimento di consegna allo Stato estero, regolato dal c.p.p., si affianca l'applicazione di una misura cautelare che, a differenza dell'extradizione del cittadino già detenuto, incide su diritti fondamentali dei cittadini, faticosamente imposti al legislatore, dalle decisioni della Corte costituzionale, nel corso di mezzo secolo.

Al fine della decisione del caso in esame occorre comprendere perfettamente il meccanismo creato dalla legge 22 aprile 2005, n. 69, che ha dato attuazione alla corrispondente decisione quadro del Consiglio d'Europa.

Trattasi di una legge sofferta e contorta che ha cercato, senza riuscirvi, di conciliare normative di paesi in cui i diritti dell'imputato sono talvolta inferiori a quelli del cittadino italiano di cinquant'anni orsono (mancanza di rapide procedure di riesame, assenza di difensore d'ufficio e di gratuito patrocinio, pochi gradi di giudizio, processi inquisitori, ecc.) e in cui la pena viene applicata con rigidità ignote al nostro sistema e non consone con i nostri principi costituzionali (quale garanzia vi è che l'espiazione di una pena all'estero contribuisca al recupero del condannato? La soluzione ovvia non avrebbe dovuto essere quella di prevedere che ogni condannato espia la pena nel suo paese, tra la sua gente, con la sua lingua, così da poter essere poi reinserito in quel paese quando esce dal carcere?). E non poteva riuscirvi, come già riconosciuto dalla Corte costituzionale della Germania, perché, per stessa affermazione della nostra Corte costituzionale, le garanzie costituzionali non possono essere violate o messe in disparte ad opera della normativa europea. Invece di stabilire il principio sacrosanto per cui il trattamento penale di fatti illeciti deve essere il più possibile omogeneo nei vari paesi europei, si è accettato il principio per cui uno Stato può decidere di punire, ad esempio, più severamente lo spaccio di marijuana che quello di eroina e che quindi un cittadino italiano può essere inviato a scontare 4 anni di galera in quello Stato per avervi venduto uno spinello, mentre in Italia avrebbe subito solo una pena simbolica.

Delicato è anche il problema di quegli Stati che non prevedono la possibilità di un processo contumaciale e quindi hanno bisogno di assicurarsi la presenza dell'imputato, cosa che fa loro comodo, ma si pone al di fuori della nozione di esigenza cautelare. E non si comprende perché chi è soggetto al diritto italiano e si è conquistato il diritto fondamentale di difendersi anche con la contumacia, debba sottoporsi a misure con funzione puramente coercitiva e anticipatrici della pena.

Quindi non vi è articolo della legge che non lasci intravedere ipotesi di severa incostituzionalità, sia per la violazione di diritti primari del cittadino italiano, sia per l'indeterminatezza di molte norme le quali non hanno considerato che le stesse espressioni possono assumere significato diverso in altro ordinamento giuridico; ben altra precisione

tecnico-giuridica deve possedere una norma che incide sullo *status* di libertà del cittadino (alcuni esempi: manca una nozione unitaria di arma, di sostanza stupefacente, di bene culturale, di rifiuto pericoloso, sebbene queste nozioni varino da paese a paese; manca una differenziazione fra reati perseguibili d'ufficio od a querela, così che si può essere perseguiti d'ufficio per una truffa commessa all'estero e che in Italia sarebbe improcedibile per mancanza di querela, ecc. ecc.).

Appare infme del tutto illogico che si sia totalmente equiparata la situazione della estradizione dello straniero a quella del cittadino italiano: è evidente che sono due situazioni oggettivamente ben diverse quella del cittadino austriaco (ad es.) che deve essere consegnato all'Austria (e che quindi ritorna nel suo paese, con la sua lingua, con i suoi avvocati, con procedure che già conosce) e quella del cittadino italiano che deve essere consegnato ad un paese straniero con conseguenti ridotte possibilità di difesa.

Altrettanto illogico è che si sia impostato tutto il problema sull'argomentazione semplicistica secondo cui «se uno va a commettere un reato all'estero sono fatti suoi» perché ci si può trovare imputati in un procedimento all'estero solo per concorso, senza aver mai messo piede fuori dell'Italia, magari per una confessione altrui poco limpida.

Il meccanismo normale previsto dalla legge in esame e che porta alla consegna di un cittadino italiano ad uno Stato estero per essere giudicato o per espiare la pena è il seguente:

lo Stato estero emette il mandato di cattura europeo usando un modello predisposto; il mandato deve essere sottoscritto dalla competente autorità giudiziaria ed essere motivato (art. 6). Se il mandato non contiene tutte le informazioni necessarie, l'autorità giudiziaria italiana deve richiederle urgentemente all'autorità richiedente (art. 6, comma 2 e art. 16). Al mandato di arresto deve essere allegata una relazione sui fatti con indicazione delle fonti di prova, del tempo e luogo di commissione dei fatti, della loro qualificazione giuridica (art. 6, commi 3 e 4). Se le informazioni richieste non vengono fornite, la richiesta di consegna viene respinta;

il mandato viene trasmesso al Presidente della corte d'appello competente il quale, dopo aver provveduto ad acquisire le informazioni di cui sopra, se mancanti, può applicare con provvedimento collegiale una misura cautelare coercitiva se necessaria in quanto sussista il pericolo di fuga dell'interessato (art. 9, comma 4). Quindi non è richiesta necessariamente l'applicazione della detenzione in carcere e si scopre così che il mandato di arresto è in realtà solo una richiesta di consegna con eventuale arresto dell'estraddando; ma allora per quale assurdo ragionamento si arresta con assoluto automatismo, chi avrebbe il diritto di attendere tranquillamente a casa propria la decisione sulla consegna e si mette in carcere un soggetto, prima ancora di aver valutato se il carcere è necessario?

si devono osservare le disposizioni del codice di procedura penale in quanto applicabili, fatta eccezione per gli art. 273, commi 1 e 1-bis (vale a dire che si prescinde dalla esistenza di gravi indizi di colpevolezza, la cui valutazione è lasciata al giudice straniero ancor prima di aver sentito le difese dell'imputato!), per l'art. 274, comma 1, lettere a) e c) (vale a dire che il giudice italiano non può valutare se vi sono effettive esigenze cautelari quali il pericolo di inquinamento o di reiterazione e che la carcerazione viene disposta solo per assicurare l'esecuzione di una ipotetica pena futura; vale a dire che un imputato di cui si presume l'innocenza per dettato costituzionale, viene incarcerato solo perché non abita nel paese dove ha commesso il reato!) e per l'art. 280 (stabilisce limiti di pena al di sotto dei quali in Italia non si può essere incarcerati, ma per cui ben si può essere mandati in un carcere straniero!).

Pare logico ritenere che l'art. 274, lett. b), si applichi nella sua interezza per cui la custodia cautelare non può essere applicata quando si ritiene che la pena da infliggere in concreto non sarà superiore a due anni (ma già vi è contrasto di opinioni!).

Se non viene imposta una misura cautelare si seguono, in sostanza le norme sulla estradizione (art. 9, comma 7, legge n. 69/2005 e art. 719 c.p.p.).

La decisione sulla consegna viene deliberata dalla corte d'appello in Camera di consiglio (art. 10, comma 4; esso è scritto in modo equivoco, ma la competenza della Corte e non del solo presidente è implicita per ragioni sistematiche derivanti dal parallelo art. 9, comma 4).

È previsto però anche un meccanismo più rapido che passa attraverso la cattura diretta dell'interessato ad opera della polizia giudiziaria italiana:

l'autorità straniera inserisce il mandato nel sistema informatico di Schengen (SIS);

la polizia che trova l'interessato lo arresta e lo mette entro 24 ore a disposizione del presidente della corte d'appello del luogo di arresto;

la polizia informa il Ministero il quale, urgentemente, richiede allo Stato che ha emesso il mandato di inviare il mandato stesso e la documentazione di cui all'art. 6;

entro 48 ore il presidente della corte, con procedura analoga a quella prevista per l'arresto in flagranza di reato o per il fermo di p.g., provvede ad interrogare l'interessato;

se non vi sono motivi per una liberazione, il presidente (art. 13) convalida l'arresto con ordinanza a norma degli articoli 9 e 10. Vale a dire con ordinanza collegiale. Che si tratti di ordinanza collegiale si ricava dalla lettera dell'art. 9 e dalla logica considerazione che non si può prevedere una minore tutela giuridica per chi viene arrestato in via sommaria rispetto a colui al quale la misura cautelare viene imposta dopo una procedura in cui può anche difendersi preventivamente. Anzi, il caso dell'arresto ad opera della p.g., è molto più delicato perché la convalida avviene quasi sempre sulla base di elementi molto scarsi.

La convalida perde efficacia se entro 10 giorni non perviene il mandato europeo (art. 3; sembra logico ritenere che esso deve essere munito dei prescritti allegati, essenziali per valutare la richiesta in tutti i suoi aspetti; per espressa previsione di legge deve però essere quantomeno motivato).

La corte d'appello può richiedere ulteriori informazioni se non ritiene sufficienti quelle contenute nel mandato e suoi allegati (art. 16; questa norma conferma chiaramente che la decisione spetta alla corte e non al solo suo presidente).

La consegna può essere rifiutata in vari casi previsti dall'art. 18; ad es. se il fatto risulta commesso in presenza di esimenti oppure se per lo stesso fatto si procede in Italia. È evidente che in presenza di queste circostanze non può neppure essere imposta una misura cautelare.

È opportuno anche ricordare che la stessa legge di recepimento, art. 2, comma 1, impone:

(Garanzie costituzionali). In conformità a quanto stabilito dall'articolo 6, paragrafi 1 e 2 del Trattato sull'Unione europea e dal punto (12) dei consideranda del preambolo della decisione quadro, l'Italia darà esecuzione al mandato d'arresto europeo nel rispetto dei seguenti diritti e principi stabiliti dai trattati internazionali e dalla Costituzione:

a) i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, in particolare dall'articolo 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza) e dall'articolo 6 (diritto ad un processo equo), nonché dai Protocolli addizionali alla Convenzione stessa;

b) i principi e le regole contenuti nella Costituzione della Repubblica, attinenti al giusto processo, ivi compresi quelli relativi alla tutela della libertà personale, anche in relazione al diritto di difesa e al principio di eguaglianza, nonché quelli relativi alla responsabilità penale e alla qualità delle sanzioni penali.

Questo Collegio ritiene che l'interpretazione seguita dalla Corte di cassazione sia contestabile e che porti a risultati contrari alla Costituzione.

La legge 22 aprile 2005, n. 69, ha previsto una autonoma procedura per impugnare «i provvedimenti che decidono sulla consegna della persona interessata» (art. 22) e cioè il ricorso alla Corte di cassazione che decide, anche nel merito, entro 15 giorni dalla ricezione degli atti.

La formulazione usata dal legislatore lascia perplessi perché non si capisce bene se egli ha voluto attribuire alla competenza della Cassazione anche la procedura del riesame della misura cautelare, oppure semplicemente la valutazione del provvedimento finale che decide la consegna dell'estraddando.

Dai lavori preparatori sembrerebbe doversi propendere per una volontà del legislatore di voler demandare alla Cassazione ogni tipo di decisione, ma il fatto è che la lettera della legge è invece insuperabilmente chiara nel limitare la cognizione ai provvedimenti che decidono sulla consegna. In dottrina si è affermato che il legislatore avrebbe fatto grave confusione usando senza un preciso criterio frasi in cui egli si riferisce alla esecuzione del mandato ed altre in cui parla della consegna, ma significa attribuire al legislatore un'ulteriore colpa che non pare meritarsi perché un certo criterio lo ha senz'altro osservato; tra l'altro ha correttamente posto l'art. 22 dopo gli articoli 18-20 in cui si parla della consegna e non certo dell'arresto e relative misure cautelari.

Né va dimenticato il chiaro richiamo dell'art. 9 alle norme del titolo I, libro IV del codice di procedura penale, da applicarsi in ogni caso in cui esse non contrastano con la legge sul mandato europeo; e proprio non si vede per quale motivo le norme sul tribunale del riesame non possano trovare applicazione. Se anch'esse non si applicassero, non resterebbe alcuna norma da applicare, salvo quelle relative a formalità di dettaglio con violazione della regola ermeneutica per cui una norma non può essere interpretata in modo da non avere alcun senso.

Inoltre alla disposizione si deve doverosamente dare una interpretazione conforme alla Costituzione, idonea ad evitare disparità di trattamento; disparità che sarebbe palese nel caso che si escludesse la competenza del tribunale del riesame perché, senza alcun logico motivo, i termini per la decisione della Cassazione sono maggiori (dieci giorni per attendere gli atti dall'estero più quindici giorni dalla ricezione degli atti, contro i dieci giorni del tribunale del riesame; ma i tempi per il ricorso in Cassazione e per la spedizione degli atti fa ulteriormente aumentare il tempo che l'estraddando trascorrerà in carcere in attesa della decisione). Inoltre una diversa interpretazione porterebbe a privare

l'indagato di un grado di giudizio con disparità di trattamento sicuramente non ammissibile; anzi, in casi del genere, in cui si rinuncia al principio primario della tutela del proprio cittadino, le garanzie giurisdizionali dovrebbero essere maggiori e non minori.

Ritiene quindi questo Collegio che non sia manifestamente infondata l'eccezione, sollevata dalla difesa degli indagati, di incostituzionalità della norma che impedisce a chi è colpito da un mandato di arresto europeo di far valutare la propria posizione dal tribunale del riesame, secondo l'interpretazione datane dalla Corte di cassazione, in quanto in contrasto con il principio di eguaglianza e con il diritto di difesa.

Si rielencano qui brevemente le ragioni che sorreggono i dubbi di incostituzionalità per violazione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa:

diversità dei tempi richiesti dalla decisione sullo *status libertatis*;

posizione valutata solo da un giudice di merito invece che da due giudici (nel nostro processo la misura cautelare emessa o ripristinata da un giudice, monocratico o collegiale, poi è sempre soggetta a valutazione del tribunale del riesame); non pare sufficiente a ripristinare il principio dei tre gradi di giudizio l'artificio di far giudicare la Cassazione sia sul merito che sul diritto;

maggiori costi legali per il ricorso in Cassazione.

Come già detto, nessun dubbio vi può essere sulla rilevanza della questione perché questo Collegio ritiene fondati i motivi di impugnazione della misura cautelare applicata e ritiene di non poter decidere solo per effetto della interpretazione data dalla Cassazione alla legge n. 69/2005.

Questo Collegio deve comunque adottare una decisione circa lo *status* degli indagati durante la sospensione del procedimento. In relazione al limitato pericolo di fuga ipotizzabile in capo agli indagati, appare misura sufficiente a garantire le esigenze cautelari previste dalla speciale procedura in esame, quella dell'obbligo di firma giornaliero nel luogo di residenza o domicilio.

P. Q. M.

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

Dichiara d'ufficio non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione, dell'art. 22 della legge 22 aprile 2005, n. 69, sul mandato di arresto europeo, nella parte in cui preclude l'impugnazione della misura cautelare imposta di fronte al tribunale del riesame competente;

Ordina la sospensione dei procedimenti in attesa della decisione;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e che essa venga comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Modifica la misura cautelare della detenzione in carcere applicata agli indagati, in quella dell'obbligo di firma giornaliero. L'autorità di P.S. rimane libera di adottare eventuali misure richieste dalla natura di extracomunitari degli indagati, in base alla normativa vigente;

Si notifichi la presente ordinanza agli indagati, prima della loro liberazione, a cura dello ufficio matricola del carcere.

Bolzano, addì 7 gennaio 2008

Il Presidente estensore: MORI

N. 119

*Ordinanza del 15 dicembre 2007 emessa dal Tribunale di Firenze - Sezione fallimentare
nella procedura fallimentare relativa al Fallimento 51 S.a.s. di Bertoni Marco & C.*

Fallimento e procedure concorsuali - Funzioni del comitato dei creditori - Vigilanza sull'operato del curatore fallimentare - Atti di straordinaria amministrazione di valore superiore a cinquantamila euro e transazioni (in specie, atto di transazione e vendita a trattativa privata di quota di beni immobili) - Previsione dell'autorizzazione del comitato dei creditori e della previa informativa al giudice delegato - Trasferimento dal giudice delegato al comitato dei creditori della potestà di autorizzare in via generale gli atti del curatore - Eccesso di delega - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza, sotto il duplice profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento dei creditori nel godimento della garanzia di un controllo giurisdizionale sull'operato del curatore, e dell'intrinseca inidoneità del detto comitato ad espletare funzioni di controllo nell'interesse della generalità dei creditori.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, artt. 35 e 41, commi primo e secondo, come sostituiti dagli artt. 31 e 39 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5.
- Costituzione, artt. 3 e 76, in relazione all'art. 1, comma 6, lett. a), n. 2, della legge delega 14 maggio 2005, n. 80.

In via subordinata: Fallimento e procedure concorsuali - Vigilanza sull'operato del curatore fallimentare - Assoggettamento degli atti di straordinaria amministrazione di valore superiore a cinquantamila euro e delle transazioni (in specie, atto di transazione e vendita a trattativa privata di quota di beni immobili) all'autorizzazione del comitato dei creditori, previa informativa al giudice delegato - Omessa attribuzione al giudice delegato del potere di impedire il perfezionamento di un atto ritenuto illegittimo o contrario agli interessi della generalità dei creditori ovvero del fallito - Eccesso di delega - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza, sotto il duplice profilo dell'intrinseca irrazionalità della disciplina impugnata che rende il giudice delegato destinatario di una mera informativa senza attribuirgli poteri effettivi di controllo, e dell'ingiustificata disparità di trattamento dei creditori nel godimento della garanzia di un controllo giurisdizionale sull'operato del curatore.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 35, come sostituito dall'art. 31 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5.
- Costituzione, artt. 3 e 76, in relazione all'art. 1, comma 6, lett. a), n. 2, della legge delega 14 maggio 2005, n. 80.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato il seguente decreto.

Il tribunale, letti gli atti, vista la nota del curatore in data 12 dicembre 2007, sentita la relazione del g.d. al fallimento 51 s.a.s., osserva quanto segue.

In data 6 dicembre 2007 il g.d. del fallimento 51 s.a.s., ricevuta l'informativa ex art. 35 l.f. con la quale la dott.ssa Paola Palagi, curatrice del fallimento 51, comunicava l'imminente perfezionamento, a seguito di autorizzazione del comitato dei creditori, di atto di transazione e vendita a trattativa privata della quota di un quarto della proprietà dei terreni caduti nel fallimento del socio accomandatario per un prezzo corrispondente al valore di stima, avendo rilevato che non risultava effettuata alcuna pubblicità in ordine alla vendita in oggetto per cui non era dato sapere se il mercato era in grado di esprimere offerte più convenienti per la massa dei creditori, ritenuto che in tale situazione la vendita a trattativa privata, nei termini indicati dal curatore, sia pure in presenza dell'autorizzazione del comitato dei creditori, non solo avrebbe potuto essere viziata sotto un profilo di merito in quanto eventualmente inidonea a realizzare il massimo interesse economico dell'intero ceto creditorio, ma anche affetta da un profilo di illegittimità per contrasto con la norma di cui all'art. 107, comma 1 l.f. che, pur nella libertà delle forme, vincola la curatela alla adozione di «procedure competitive», dirette ad assicurare con «adeguate forme di pubblicità» la massima informazione e partecipazione degli eventuali interessati, riferiva immediatamente quanto sopra al Collegio.

Il tribunale, in tal modo informato dal g.d., emetteva in pari data decreto col quale, ritenuti a seguito di esame sommario non infondati i rilievi del g.d., in via di urgenza, disponeva che il curatore del fallimento 51 s.a.s., allo stato e provvisoriamente, non desse corso al perfezionamento degli atti di transazione e vendita a trattativa privata nei modi

e nei termini di cui alla informativa *ex art. 35*, comma 2, in data 6 dicembre 2007, fissava la Camera di consiglio del 12 dicembre 2007 ore 10 per gli ulteriori provvedimenti del caso, con facoltà del curatore e del comitato dei creditori di comparire ovvero di far pervenire proprie memorie.

Tanto premesso in fatto, ritiene il Collegio di dovere preliminarmente inquadrare giuridicamente il presente procedimento, attivato dalla iniziativa del g.d., al fine di affermarne la legittimità e doverosità, in base all'attuale sistema delineato dalla riforma della legge fallimentare (d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5).

Il novellato art. 41 l.f. configura in linea generale il potere di autorizzare gli atti del curatore in capo al comitato dei creditori (comma 1), con identico potere al g.d. solo in ipotesi residuale (comma 4). L'art. 35, nella sua attuale formulazione, costituisce pregnante applicazione di tale principio.

Al g.d., fuori della ipotesi di cui al comma 4 dell'art. 41, resta un limitato potere autorizzatorio, che si consuma quasi per intero nella fase che potrebbe definirsi statica della procedura ovvero in sede di approvazione del programma di liquidazione (art. 104-*ter*) posto che l'approvazione tiene luogo delle singole autorizzazioni (art. 104-*ter*, comma 4, seconda parte).

Per altro, la riformulazione della norma alla luce del decreto correttivo n. 169/2007, quale che ne sarà la non agevole lettura, riduce vieppiù il potere autorizzatorio del g.d..

Così stando le cose, diviene scottante la questione del controllo sugli atti del curatore autorizzati da parte del comitato dei creditori.

L'art. 25 l.f. individua i poteri del g.d. nell'esercizio della vigilanza e del controllo sulla regolarità della procedura, di cui deve assicurare il «corretto e sollecito svolgimento» (comma 1, n. 3).

Se appare legittimo ritenere che la funzione di vigilanza trovi quale tipico, ma non unico, momento di attuazione proprio nella facoltà di convocazione (comma 1, n. 3), la norma non dice (né altre ve ne sono che dicano) in quale modo si attua il potere di controllo in presenza di atti illegittimi ovvero formalmente legittimi, ma nella sostanza tali da apparire contraddittori con gli interessi della generalità dei creditori.

Un atto che si dimostri tale si pone come antitetico allo svolgimento regolare e corretto della procedura, costituisce una violazione della legge e dei principi che regolano il fallimento, finalisticamente diretto a conseguire il massimo interesse economico per la massa dei creditori, nel rispetto delle ragioni del fallito.

Si pensi al caso in cui il g.d. venga informato, *ex art. 35*, comma 2, della prossima instaurazione di un'azione di responsabilità promossa dal nuovo curatore *ex art. 38*, comma 2, autorizzato dal comitato dei creditori, e si avveda che un tale giudizio non è supportato da valide ragioni giuridiche a sostegno ovvero che è del tutto contraddittorio con gli interessi dei creditori, anche solo per la acclarata inesistenza di un patrimonio del curatore sostituito, aggredibile in sede esecutiva (in ipotesi estrema potrebbe in precedenza lo stesso g.d. avere negato l'autorizzazione all'azione di poi richiesta ed ottenuta dal comitato dei creditori, posto che la non felicissima formulazione della norma nemmeno sembra escludere una tale evenienza).

Si pensi al caso di una transazione in una complessa causa per responsabilità contro amministratori e sindaci che, come di norma accade in questi casi, presuppone anche un giudizio di fondatezza giuridica (possibilità o meno di un esito positivo e limiti dello stesso), sicché la decisione, rimessa ad organi (curatore e comitato dei creditori) non istituzionalmente dotati di preparazione giuridica (salvo il raro di curatore scelto fra gli avvocati), potrebbe oggettivamente apparire censurabile.

Non diverso è il caso in cui, come nella fattispecie, si tratti di vendita di beni a trattativa privata in relazione alla quale il g.d. ipotizzi una possibile violazione di norme procedurali e/o una possibile lesione dell'interesse della generalità dei creditori.

La riforma del diritto fallimentare prevede la possibilità di attivare controlli nei confronti dei decreti del g.d. e del tribunale (art. 26) così come nei confronti di atti del curatore o del comitato dei creditori (art. 36), ma è omissiva rispetto ai modi attraverso i quali il g.d. possa autonomamente esercitare quel potere di controllo che pure l'art. 25 gli attribuisce quale tipico contenuto della sua funzione.

La completa assenza di una norma di riferimento non consente all'interprete di colmare la lacuna, se nel potere di controllo si ritiene (come pare corretto al tribunale) di ricomprendere anche quello di inibire l'atto ritenuto, in senso lato, irregolare (ché altrimenti i confini fra vigilanza e controllo diverrebbero evanescenti), così come avviene allorché la funzione di controllo sia attuata attraverso l'iniziativa di terzi (art. 36).

Tale conclusione, tuttavia, non comporta come necessaria l'irragionevole conclusione della totale impotenza del g.d. rispetto al compimento di un atto contraddittorio col regolare e corretto svolgimento della procedura, perché altrimenti ne risulterebbe vanificata, insieme alla funzione di controllo, altresì quella di vigilanza (da esercitarsi su «tutte» le operazioni della procedura *ex art. 31 l.f.*), col che diverrebbe pleonastica la stessa presenza del giudice delegato nell'ambito della procedura fallimentare.

Ora, che così non sia, può desumersi dalla stessa norma di cui all'art. 35, comma 2 l.f., che quantomeno per gli atti di straordinaria amministrazione aventi apprezzabile rilievo economico (e sempre per le transazioni) impone la previa informazione al g.d., configurando un istituto che non può che essere finalizzato a consentire l'esercizio della funzione di vigilanza e, se del caso, ad attivare in termini concreti la funzione di controllo (seppure a non esercitarla direttamente).

Che si tratti di una mera informativa di aggiornamento è da escludere, sia perché se così fosse ben potrebbe essere successiva al compimento dell'atto (e allora essere data, come per i restanti atti di straordinaria amministrazione di minore rilievo, attraverso i rapporti riepilogativi di cui all'art. 33), sia perché l'informazione non è prevista in caso in cui l'atto sia contenuto nel programma di liquidazione e, dunque, già autorizzato dal g.d. tramite l'approvazione del programma stesso ovvero autorizzato tout court in base all'art. 104-ter nel testo riformato dal decreto correttivo n. 169/2007.

In definitiva, il discrimine fra necessità o meno della informazione sta, sia nel sistema antecedente che in quello successivo al 1° gennaio 2008, nella intervenuta o meno autorizzazione da parte del g.d. dell'atto di straordinaria amministrazione.

L'interpretazione sistematica induce allora a ritenere che, pur nell'ottica del legislatore delegato, l'atto di straordinaria amministrazione non possa comunque prescindere da un vaglio di legittimità, merito e opportunità (*id est*: convenienza) da parte del g.d. ovvero da un vaglio da effettuarsi alla luce di tutti i criteri selettivi che devono ragionevolmente essere presenti in sede di approvazione del programma.

È da notare che l'imminente modifica della norma impone al curatore proprio di motivare la convenienza della sua proposta, sicché anche la convenienza è destinata a diventare *ex lege* uno degli aspetti da sottoporre a vigilanza e controllo.

Del resto, sarebbe poco ragionevole se il medesimo atto dovesse essere oggetto di un vaglio ontologicamente diverso a seconda che sia o meno inserito nel programma di liquidazione (o in un suo eventuale supplemento).

È poi il caso di osservare che, se la norma impone che l'informazione sia «previa», tuttavia non chiarisce rispetto a quale momento debba esserlo: prima del perfezionamento dell'atto o prima della richiesta di autorizzazione al comitato dei creditori.

Tale ultima soluzione sembra al Collegio preferibile proprio stante l'assenza di un preciso ancoraggio della comunicazione ad un momento temporalmente individuato, sicché pare legittimo affermare che la stessa procedura autorizzatoria debba essere successiva alla «previa» informazione al g.d. da parte del curatore, anche per evitare che nelle more della valutazione da parte del giudice si verifichi il perfezionamento dell'atto, col che risulterebbe vanificato lo scopo stesso della informativa.

Se così è, ne esce viepiù rafforzata la conclusione che il procedimento necessario al perfezionamento dell'atto di straordinaria amministrazione abbia quale momento imprescindibile lo scrutinio con esito positivo da parte del g.d., in quanto, in caso di esito negativo dello scrutinio stesso, non si tratterebbe nemmeno di vanificare una già concessa autorizzazione del comitato dei creditori, ma più semplicemente di evitare che la proposta (così qualificata dal decreto correttivo) del curatore venga portata alla autorizzazione del comitato stesso.

Come che sia, resta che nel sistema fallimentare riformato in casi siffatti il g.d., ove all'esito dell'esercizio del potere di vigilanza ritenga doveroso, per il rispetto di norme procedurali e/o per la tutela degli interessi della generalità dei creditori, che un determinato atto non venga perfezionato non dispone di uno strumento analogo a quello del diniego di approvazione/autorizzazione previsto per il caso in cui quello stesso atto sia contenuto nel programma di liquidazione ovvero in un suo supplemento (e in ciò sta, a parere del tribunale, una palese antinomia del sistema).

Tuttavia, se nel sistema attuale la funzione di controllo, pur attribuita al g.d. dall'art. 25 l.f., non può per assenza di norma di riferimento trovare autonoma e diretta attuazione, può indirettamente trovarla attraverso la procedura prevista dall'art. 25, comma 1, n. 1, ovvero chiamando in causa un organo diverso (il che è proprio quanto avvenuto nella fattispecie).

A tale norma appare funzionalmente collegata quella dell'art. 35, comma 2, e attraverso tale collegamento, ad opinione di questo Collegio, si rende ragione dell'istituto della previa informazione al g.d..

Il combinato disposto di tali norme induce a ritenere che il Collegio, in tal modo investito, abbia il potere di accertare con ampi poteri la legittimità formale e sostanziale (ovvero la rispondenza agli interessi generali sottesi alla procedura fallimentare) dell'atto di straordinaria amministrazione, rispetto al quale il curatore si appresti a richiedere, oppure abbia già ottenuto, l'autorizzazione del comitato dei creditori.

Tale conclusione, induttivamente raggiunta, trova conferma da quanto può desumersi dalla norma di cui all'art. 23 l.f. sulle attribuzioni del Collegio.

Oggi come in passato la norma sancisce che il tribunale «è investito della intera procedura» e se in passato questa attribuzione poteva essere letta quasi come un atto di formale omaggio al Collegio (i cui poteri erano in buona sostanza e per intero trasmessi al giudice delegato, non a caso qualificato tale) oggi, alla luce della riforma del diritto fallimentare (e delle sue lacune), è necessario riempirla di contenuti significativi.

Il tribunale appare ancora come organo apicale della procedura essendo l'unico ad esserne investito nella sua interezza, ad esso è riconosciuto un potere generale di convocazione insieme a quello di revoca e sostituzione degli altri organi.

Spetta al tribunale la decisione delle controversie relative alla procedura, espressione di assoluta genericità, che come tale sembra alludere a qualsivoglia forma di conflitto e, dunque, anche a quello che eventualmente si determini fra altri organi della procedura in relazione al compimento di un determinato atto.

Appare ragionevole la conclusione che il tribunale, quale organo apicale, debba riassumere in sé tutti i poteri degli organi subordinati, possa di ufficio, o quantomeno a seguito della relazione del g.d. ex art. 25, comma 1, n. 1, emettere i provvedimenti necessari (nel caso di specie confermatore o inibitore della iniziativa del curatore) per garantire il regolare svolgimento della procedura, della quale è per interezza «investito».

Si tratta, in altri termini, di una situazione in qualche modo simmetrica a quella in cui il tribunale viene a trovarsi a seguito dei reclami ex artt. 26 e 36 l.f., solo che qui si tratta di un intervento officioso seppure determinato dalla iniziativa assunta dal g.d. ex art. 25, comma 1, n. 1.

Per questa via, da un canto il sistema della vigilanza e del controllo sulla procedura assume un accettabile grado di effettività, dall'altro si attribuisce contenuto e senso alla regola della «previa» informazione al g.d. ex art. 35, comma 2, altrimenti priva di significato.

In teoria, a questo punto nulla osterebbe a che il Collegio entrasse nel merito della questione riferita dal g.d. in ordine alla informativa 6 dicembre 2007 effettuata ex art. 35 l.f. da parte del curatore del fallimento 51 s.a.s..

Tanto però presuppone a monte che il sistema autorizzatorio delineato dagli artt. 41 e 35 l.f. sia costituzionalmente legittimo o, in via subordinata, che sia tale l'esclusione di un autonomo potere di intervento da parte del g.d., posto che il potere di intervento, in qualche modo sostitutivo, del Collegio viene qui configurato solo in via residuale e di necessaria razionalizzazione del sistema.

La questione di legittimità costituzionale appare, dunque, rilevante e pregiudiziale ai fini del decidere.

La questione deve porsi innanzitutto in riferimento all'art. 76 della Costituzione; ma poi anche in relazione all'art. 3.

Sotto il primo profilo, deve il Collegio valutare, per quanto gli compete, se il predetto sistema autorizzatorio trovi conforto nella legge delega 14 maggio 2005, n. 80 e la risposta appare di segno negativo seguendo l'insegnamento più volte ribadito dalla Corte costituzionale.

La Corte (anche di recente: sentenza 340 del 2007) ha affermato che «il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, condotto alla stregua dell'art. 76 Cost., si esplica attraverso il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e criteri direttivi della delega» (ex plurimis sentenze n. 7 e n. 15 del 1999, n. 276, n. 163, n. 126, n. 425, n. 503 del 2000, n. 54 e n. 170 del 2007).

Orbene, nel testo riformato, gli artt. 41, comma 1 e 4, e 35 (nulla cambia per quanto qui rileva in relazione al decreto correttivo in vigore dal 1° gennaio 2008) pongono il generale potere autorizzatorio in capo al comitato dei creditori (salvo il residuo potere ancora concesso al g.d. da singole norme) con ciò stravolgendo per riflesso la funzione del g.d., trattandosi di potere di cui per il passato era titolare quale organo di garanzia della tutela degli interessi sottesi al fallimento.

Premesso che nessuna indicazione è contenuta nella legge delega per quanto attiene ad una eventuale (e drastica) ridefinizione della figura del g.d., occorre accertare se un tale effetto (nei termini in concreto realizzati) poteva essere legittimamente conseguito attraverso il processo di coordinamento dei poteri interorganici.

Recita, infatti, il comma 6, lett. a), n. 2 dell'art. 1 della legge delega: «ampliare le competenze del comitato dei creditori, consentendo una maggiore partecipazione dell'organo alla gestione della crisi dell'impresa; coordinare i poteri degli altri organi della procedura».

Dovendosi innanzitutto interpretare le norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, sembra al Collegio che la norma di riferimento, anche finalisticamente esaminata, non preveda alcuna immutazione dei «poteri» degli organi della procedura, ma solo un coordinamento degli stessi quale conseguenza alle più ampie «competenze» da assegnarsi al comitato dei creditori.

Premesso che, in linea di principio, gli organi titolari di «poteri» sono il g.d. (art. 25) e il curatore (art. 35 sulla «integrazione dei poteri» del curatore, ancorché l'art. 32 parli di «attribuzioni»), mentre rispetto al comitato dei creditori la legge fallimentare si esprimeva e si esprime tutt'ora in termini di «funzioni», sembra assai difficile ritenere che il voluto ampliamento delle «competenze» possa tradursi in un generale spostamento di «poteri» nella titolarità di tale ultimo organo (come sembra confermato dalla circostanza che invece, ma per specifica ipotesi, il comma 6, lett. a), n. 8 dell'art. 1 della legge delega parli questa volta non di «competenze» ma di «poteri»).

Non pare, dunque, senza significato che il comma 6, lett. a), n. 2 dell'art. 1 della legge delega parli di «competenze» per un verso (rispetto al comitato dei creditori) e di poteri per un altro (rispetto agli altri organi).

Già sotto questo primo profilo parrebbe fuori delega una generale attribuzione al comitato dei creditori di quel potere autorizzatorio di cui per il passato era titolare il g.d..

Ma, a parte tale considerazione, più specificamente non sembra al Collegio che la norma (comma 6, lett. a), n. 2 dell'art. 1) preveda un ampliamento *tout court* delle competenze del comitato dei creditori, ma al contrario un ampliamento finalizzato ad una maggiore partecipazione di detto organo alla gestione della crisi di impresa.

Se così è, sembra da escludere che l'esercizio del potere autorizzatorio possa in qualche modo ricondursi al profilo gestorio, come risulta dall'art. 31 l.f., che si intitola appunto «gestione della procedura» e che chiarisce che essa consiste nella amministrazione del patrimonio fallimentare e nel compimento di tutte le operazioni finalizzate alla liquidazione da parte del curatore, sotto vigilanza del g.d. e del Comitato dei creditori.

Che il potere autorizzatorio resti estraneo alla gestione della procedura di cui all'art. 31 e a quella maggiore partecipazione ad essa da parte del Comitato dei creditori, voluta dalla legge delega, si desume anche dal fatto che l'organo gestorio per definizione nella prospettiva della riforma, ovvero il curatore, non autorizza alcunché ma anzi viene autorizzato in tutto o quasi.

È all'interno del funzione direttiva che sembra doversi collocare il potere autorizzatorio, come dimostrato dal fatto che, coerentemente, a seguito della riforma tale funzione non è più contemplata nell'ambito dei poteri costanti esercitabili dal g.d. nel corso dell'intera procedura (art. 25), perché il potere autorizzatorio, nel quale la funzione direttiva si sostanzia, è divenuto un potere frazionato, condiviso e perché, per quanto attiene al g.d., si esaurisce in buona misura con l'approvazione del programma di liquidazione, cioè nella fase introduttiva della procedura stessa.

Sembra al Collegio che nella trasformazione del comitato dei creditori da organo consultivo ad organo titolare di un potere di covigilanza sulla gestione del curatore, posizione rafforzata dalla norma di cui all'art. 33, comma 5 sul diritto alla ricezione di copia del rapporto semestrale, ma soprattutto dal ruolo attivo e condizionante del comitato dei creditori nell'ambito del programma di liquidazione (nonché in relazione all'art. 104 e all'art. 104-bis), si potrebbe correttamente cogliere quella maggiore partecipazione alla gestione richiesta dalla legge delega. L'art. 31 novellato, insieme alle norme strumentali sopra richiamate, avrebbe soddisfatto già da solo l'indicazione del legislatore delegante.

È poi sintomatico di quella che pare al Collegio una vera e propria contraddizione del legislatore delegato il fatto che, pur ove la legge delega (per specifica materia, occorre sottolineare) avrebbe consentito un effettivo ampliamento dei poteri del comitato, formula assai più ampia di quella in generale prevista dal comma 6, lett. a), n. 2 dell'art. 1, il legislatore della riforma non si sia spinto a tanto. In tema di continuazione dell'esercizio temporaneo dell'impresa, pur consentendo la legge delega un ampliamento dei poteri *tout court* (non cioè finalizzato alla mera partecipazione gestionale), l'art. 104 l.f. mantiene la necessità della autorizzazione del g.d., sia pure in presenza di parere favorevole del comitato dei creditori (mentre per la cessazione coesistono poteri analoghi in capo al comitato e al tribunale).

Sembra davvero difficile ipotizzare che una trasformazione epocale (per i riflessi in tema di privatizzazione del fallimento che ne derivano), quale quella di trasferire dal g.d. al comitato dei creditori il potere di autorizzare in via generale gli atti del curatore, non sarebbe stata oggetto di una espressa direttiva da parte del legislatore delegante ove da questi voluta e prevista.

Il sostanziale trasferimento della titolarità delle funzioni di garanzia e tutela in favore di un organo non neutrale (in quanto esponenziale di interessi particolari) e non rappresentativo di tutti gli interessi rilevanti (certamente non di quelli del fallito, che pure devono trovare considerazione nello svolgimento della procedura, come confermato dalla legittimazione del fallito stesso a proporre reclami *ex art.* 26 e 36 l.f.) costituisce in sé operazione irragionevole, ma soprattutto non coerente con le norme della legge delega e, a parere del tribunale, nemmeno con i suoi principi ispiratori.

Né la conformità alla legge delega della rivoluzione copernicana attuata dagli artt. 41 e 35 l.f. potrebbe, ad avviso del tribunale, desumersi in riferimento al c.d. potere di riempimento spettante al legislatore delegato, posto che nel definire l'ampiezza da riconoscersi ad un tale potere vale comunque il limite secondo cui «il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega» (sentenza Corte costituzionale n. 68 del 1991).

Ora, che la deambulazione del potere autorizzatorio integri un autonomo principio o criterio direttivo, come tale non riconducibile al mero potere di riempimento, pare al tribunale che risulti non solo dalla esegesi del principio contenuto nel comma 6, lett. *a*), n. 2 dell'art. 1, legge 14 maggio 2005, n. 80, ma anche da altra norma della legge delega, quella relativa al programma di liquidazione di cui al comma 6, lett. *a*), n. 10 dell'art. 1.

Non pare che si possa dubitare che il programma di liquidazione sia il momento fondamentale della gestione della crisi dell'impresa in fallimento, quello in cui si pongono le linee guida del futuro andamento della procedura, in cui si effettuano le scelte operative da valere fino alla chiusura del fallimento e condizionanti le successive attività di tutti gli organi della procedura. E ciò ancor prima del chiarimento contenuto nella modifica dell'art. 104-*ter* ad opera del decreto correttivo n. 169/2007, che qualifica espressamente il programma di liquidazione come «l'atto di pianificazione e di indirizzo» in ordine alle modalità e ai termini previsti per la realizzazione dell'attivo.

Ragionevole allora è ritenere che proprio in questa sede abbia trovato la massima espansione il generale principio di direttivo di cui al comma 6, lett. *a*), n. 2 dell'art. 1, che prevede appunto l'ampliamento delle competenze del comitato dei creditori al fine di consentirgli una maggiore partecipazione gestionale.

Ma su tale punto la legge delega è del tutto esplicita (comma 6, lett. *a*), n. 10 dell'art. 1) e prevede l'autorizzazione del g.d. seppure a seguito di approvazione del programma da parte del comitato dei creditori.

Se, dunque, nella fase più sensibile per l'applicazione del principio generale di incremento delle competenze gestionali del comitato, il legislatore delegante non si spinge oltre la necessità di un parere positivo (approvazione) fermo restando il principio che il finale potere autorizzatorio resta nella titolarità del g.d., quale garante ultimo di tutti gli interessi meritevoli di tutela all'interno della procedura (e non riassumibili in quelli riconducibili al solo comitato dei creditori), non si vede come in altra materia (quella relativa agli atti di straordinaria amministrazione in genere, che spesso presuppongono, anche o esclusivamente, una valutazione squisitamente giuridica) il legislatore delegato abbia potuto infrangere il preciso limite imposto dalla legge delega.

Più ancora, non si vede come abbia potuto trasformare in regola generale (art. 41) il superamento di detto limite, senza con ciò creare esso stesso un arbitrario principio o criterio direttivo, travalicante i confini di una legislazione vincolata.

Di potere di riempimento si potrebbe forse legittimamente parlare, ad avviso di questo tribunale, solo in relazione a singole e particolari ipotesi, tipicamente l'autorizzazione di cui all'ultimo comma dell'art. 104-*ter*, sia perché accompagnata da cautele a salvaguardia della generalità dei creditori (deroga alla previsione di cui all'art. 51 l.f.), sia perché inerente ad atti aventi per definizione minimo valore economico (liquidazione manifestamente non conveniente), sia perché riconducibili più ad una prospettiva di eliminazione di un possibile decremento dell'attivo che di un incremento dello stesso, stante il presupposto della palese non convenienza della liquidazione.

In questo caso (più difficoltoso, ma forse non impossibile ricondurre alla stessa logica anche altre fattispecie autorizzatorie quali quelle di cui agli artt. 72, 73, 81 l.f.), sarebbe forse possibile legittimare il potere di riempimento del legislatore delegato con l'analogia rispetto all'ipotesi della continuazione temporanea dell'esercizio di impresa e sulla genericità per essa della relativa previsione (ampliamento dei poteri) di cui alla legge delega (comma 6, lett. *a*), n. 8 dell'art. 1).

Al di fuori di casi specifici, ritiene conclusivamente il Collegio che la generale configurazione del potere autorizzatorio in capo al comitato dei creditori come previsto dagli artt. 41, primo e quarto comma, e 35 l.f. appaia sospetta di illegittimità costituzionale in riferimento all'art. 76 Cost.

Sotto altro profilo, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 41, primo e quarto comma, e 35 l.f. sembra non infondata anche in relazione all'art. 3 Cost., in quanto il sistema autorizzatorio da tali norme configurato appare contrario al canone della ragionevolezza.

Si tratta, infatti, di un sistema per sua natura non idoneo a trovare costante applicazione nelle procedure fallimentari, avendo quale presupposto la possibilità di nomina e funzionamento del comitato dei creditori. Ove ciò non avvenga, e solo in questo caso (salva l'urgenza), il potere di autorizzare gli atti del curatore torna al g.d..

Con ciò si determina una irragionevole disparità di trattamento del ceto creditorio (e del fallito) che solo in quest'ultimo caso potrà avvalersi della garanzia costituita dall'esercizio di un pieno potere di controllo da parte di un organo giurisdizionale.

Nell'altro caso, quello considerato dal legislatore delegato come archetipico (per altro non così frequente nella prassi, ma ricorrente nelle procedure di elevato rilievo economico), la garanzia del controllo costituita dal rilascio/diniego di autorizzazione al compimento dell'atto proviene da un organo di matrice privatistica (secondo il canone della privatizzazione delle procedure fallimentari) non effettivamente rappresentativo (oltre che ovviamente del fallito) nemmeno dell'intero ceto creditorio.

Tale sarebbe soltanto ove il comitato dei creditori venisse nominato dall'assemblea dei creditori, se ad essa dovesse rendere conto del proprio operato e se da essa potesse essere in qualsiasi momento sostituito.

Anche la modesta garanzia della composizione prevista dall'art. 40, comma 2 è spesso, come la prassi insegna, destinata alla mera teoria, stanti le notorie difficoltà di reperimento di creditori disponibili, sicché il comitato dei creditori è di frequente espressione più del criterio della (comprensibilmente) limitata disponibilità dei creditori a parteciparvi, che delle regole di rappresentatività della qualità e quantità dei crediti.

Ma l'identica possibile violazione del canone di ragionevolezza si rileva, e ciò è singolare, anche all'interno della stessa procedura considerata emblematica dal legislatore delegato, quella in cui il comitato dei creditori esiste e funziona.

Nel corso della procedura si determinano, infatti, due diversi modelli autorizzatori: se un atto è previsto all'interno del programma di liquidazione (salvo le diversità fra art. 104-ter prima e dopo il decreto correttivo, diversità che qui però non rilevano) ovvero in un supplemento del programma, quell'atto sarà autorizzato dal g.d., se ne resta fuori sarà autorizzato dal comitato dei creditori.

In definitiva, anche la conseguente diversa natura della tutela offerta ai creditori (e al fallito) muta nel corso della stessa procedura e in relazione ad un fatto casuale (o, se si vuole, alla iniziativa del curatore di inserire o meno un determinato atto nel programma di liquidazione o in un suo supplemento).

La contraddizione è palese e con essa il sospetto di una irragionevolezza del sistema delineato dal legislatore delegato.

La questione di legittimità costituzionale sembra, pertanto, non infondata anche rispetto all'art. 3 Cost.

In via subordinata, per il caso in cui la questione di legittimità costituzionale come sopra proposta non fosse ritenuta fondata, il tribunale ritiene di dovere proporre analoga questione relativamente al solo art. 35 l.f. sempre in riferimento agli art. 76 e 3 Cost.

Richiamando le argomentazioni sopra svolte, ove l'attribuzione di un generale potere autorizzatorio in capo al comitato dei creditori venisse considerata conforme alla legge delega e all'art. 3 Cost., resta pur sempre dubbia la legittimità, sia in riferimento ai principi della legge delega che al canone di ragionevolezza, di una norma che non preveda che il g.d. sia titolare quantomeno del potere di impedire (con provvedimento evidentemente reclamabile ex art. 26 l.f.) il perfezionamento dell'atto ritenuto illegittimo o contrario agli interessi della generalità dei creditori (o del fallito).

È ciò nonostante che quella stessa norma preveda l'istituto della previa informativa.

La questione è rilevante perché incide sulla stessa configurabilità del potere decisionale del Collegio nella presente sede, che presuppone, appunto, l'assenza di un autonomo potere del g.d. avente pari contenuto.

Orbene, nella legge delega non si rinviene il principio che autorizzi il legislatore delegato a trasformare il g.d. (almeno nella fase dinamica della procedura ovvero dopo l'approvazione del programma di liquidazione) in un mero organo passivo, tale da esercitare le sue attribuzioni solo a seguito dell'iniziativa di terzi (reclamo ex art. 36). Non si rinviene un principio che legittimi la trasformazione dell'organo direttivo in organo di mera vigilanza.

Ciò appare tanto vero che lo stesso legislatore delegato, pur nell'ambito di un'ottica diversa, riconosce al g.d., quale autonomo potere, quello dell'esercizio altresì della funzione di controllo sulla procedura (art. 25), col che si dovrebbe presumere che allorché la vigilanza evidenzia il pericolo del compimento di atti irregolari venga in considerazione proprio il potere di controllo ed una sua concreta possibilità di esercizio.

Conclusione che parrebbe confermata dall'istituto della previa informazione ex art. 35, comma 2, l.f..

Ma, allo stato, si tratta invece di riconoscimento solo formale posto che non esiste alcun istituto che consenta al g.d. di rendere effettivo quel controllo, inteso come potere autonomo.

Ove si ritenga legittimo trasferire su altro organo quel tipico strumento preventivo di attuazione del controllo ovvero il potere di rilascio/diniego dell'autorizzazione al compimento di atti, sembra necessario quantomeno configurare, in sostituzione, un successivo potere di intervento sugli atti da altri autorizzati (o autorizzandi).

L'aver questo tribunale individuato in via interpretativa un procedimento (ex artt. 23 e 25, n. 1 l.f.) per consentire che dall'esercizio del potere di vigilanza da parte del g.d. si passi comunque all'esercizio effettivo di un potere di controllo, non risolve il problema.

Non solo perché in questa materia spesso l'urgenza è sovrana, sicché l'attesa di un provvedimento collegiale potrebbe spesso vanificare l'efficacia della inibizione al compimento dell'atto, ma soprattutto perché il problema giuridico di fondo resta pur sempre: non si tratta infatti di sapere se nelle pieghe della legge fallimentare riformata sia ancora possibile individuare un potere di controllo concretamente esercitabile da parte di un organo giurisdizionale, si tratta di sapere se quel controllo spetta o meno ancora al g.d. ovvero proprio a quell'organo cui anche il legislatore delegato formalmente lo ha attribuito (art. 25).

La omessa previsione dello strumento attuativo del potere di controllo, pur in astratto riconosciuto in capo al g.d., appare rilevante in riferimento all'art. 67 Cost. perché attuata in carenza di una norma della legge delega che lo consenta e contraria agli stessi principi informativi della stessa.

La necessità della ablazione di ogni potere di intervento diretto da parte del g.d. non solo appare estranea a quel coordinamento con i poteri degli altri organi della procedura previsto dal comma 6, lett. a), n. 2 dell'art. 1, ma addirittura con esso antitetico se «coordinare» non vuol dire «sopprimere».

Quand'anche si ritenesse costituzionalmente legittimo il trasferimento del generale potere autorizzatorio dal g.d. al comitato dei creditori (del che comunque il tribunale dubita), non solo non sarebbe antitetico alla nozione di coordinamento, ma con essa coerente la previsione, all'interno della norma di cui all'art. 35 l.f., di un residuale potere di intervento del g.d., a tutela degli interessi della generalità dei creditori, del fallito e della stessa regolarità, anche procedimentale, del fallimento.

Per questa via, si realizzerebbe quel coordinamento voluto dal comma 6, lett. a), n. 2 dell'art. 1 della legge delega e se ne rispetterebbero i principi informativi.

Ma l'assenza di una siffatta previsione e, dunque, la norma dell'art. 35 l.f. nella sua attuale formulazione (come in quella non immutata, per quanto qui rileva, successiva al 1° gennaio 2008 ex decreto correttivo n. 169/2007) viola, a parere del tribunale, anche il principio di ragionevolezza e con esso l'art. 3 Cost.

Ciò tanto per l'insanabile contraddittorietà del fatto in sé (anche rispetto all'istituto della previa informazione ex art. 35, comma 2), quanto per le stesse ragioni prima evidenziate in riferimento alla possibile illegittimità costituzionale (in riferimento all'art. 3 Cost.) del trasferimento in via generale del potere autorizzatorio al comitato dei creditori ovvero la diversa natura della tutela dei creditori e del fallito, con conseguente irragionevole disparità di trattamento.

Come già evidenziato, in relazione ad eventi casuali (possibilità o meno di costituzione o funzionamento del comitato dei creditori; inserimento o meno da parte del curatore di quel determinato atto all'interno del programma di liquidazione o di un suo supplemento), in un caso la generalità dei creditori ed il fallito si avvalgono della preventiva tutela offerta dal sistema di diniego/rilascio della autorizzazione da parte del g.d., dall'altro si vedono espropriati anche della possibilità del controllo *ex post* (ma prima del perfezionamento dell'atto) da parte del giudice stesso.

Disparità di trattamento che, se non annullata del tutto, ne risulterebbe però attenuata ove si ritenesse costituzionalmente necessaria quantomeno la presenza di uno strumento inibitorio successivo utilizzabile da parte del g.d., una volta informato ex art. 35 l.f.

Conclusivamente, e in via subordinata rispetto alla prima questione di legittimità costituzionale prospettata, ritiene il tribunale non infondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 l.f. nella parte in cui non prevede uno strumento siffatto.

Nelle more del giudizio di legittimità costituzionale il presente procedimento resta sospeso, fermo il provvedimento inibitorio in via d'urgenza emesso in data 6 dicembre 2007.

P. Q. M.

Solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 41, comma 1 e 2, e 35 l.f. (r.d. 16 marzo 1942, n. 267, come modificato con d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5) in relazione all'art. 76 e all'art. 3 della Costituzione;

In via subordinata, solleva diversa questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 l.f. (r.d. 16 marzo 1942, n. 267, come modificato con d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5) sempre in relazione all'art. 76 e all'art. 3 della Costituzione;

Sospende per l'effetto il presente procedimento;

Manda alla cancelleria per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda altresì alla cancelleria per la notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Si comunichi al Curatore.

Così deciso in Firenze, il 12 dicembre 2007.

Il Presidente relatore ed estensore: D'AMORA

N. 120

Ordinanza del 10 ottobre 2006 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Frosinone sui ricorsi riuniti proposti da DEA S.p.A. in amministrazione straordinaria contro Agenzia delle Entrate - Ufficio di Frosinone

- Imposte e tasse - Termini per la notifica degli avvisi di accertamento - Proroga dei termini disposta dall'art. 10 della legge n. 289 del 2002 nel caso in cui i contribuenti non si siano avvalsi delle forme di sanatoria ivi contemplate - Ricorso proposto da società sottoposta ad amministrazione straordinaria avverso avvisi di accertamento per imposte dirette notificati dall'amministrazione finanziaria in forza della detta proroga - Dedotta impossibilità per il soggetto giuridico sottoposto ad amministrazione straordinaria di accedere al condono e di evitare l'effetto punitivo della proroga dei termini per l'accertamento fin tanto che il credito erariale non sia stato accertato ed inserito dal giudice delegato nello stato passivo - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza sotto il profilo dell'irrazionale disparità di trattamento dei contribuenti - Incidenza sul diritto di difesa - Asserita lesione dei principi di efficienza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Contrasto con i principi costituzionali in materia di giusto processo.**
- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 10.
 - Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 111.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Nel corso del giudizio promosso dalla DEA S.p.A. in amministrazione straordinaria, contro l'Agenzia delle Entrate - Ufficio di Frosinone, avente ad oggetto i ricorsi (R.G.R. n. 816/06 e 817/06) avverso gli avvisi di accertamento per imposte dirette, Irap e Iva per gli esercizi d'imposta 1998-1999-2000 e 2001, notificati il 10 ottobre 2005;

Preliminarmente alla trattazione di merito e, previa sospensione del presente giudizio, la società ricorrente in persona del suo legale rappresentante, avv. Marcello Tajani chiede l'esame delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e successivo intervento della legge 21 febbraio 2003, n. 27, art. 5-bis (Disposizioni sulla proroga dei termini di cui all'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 e successive modificazioni e dell'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633), in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione;

Nelle note illustrative, la società in amministrazione controllata, rileva la impossibilità di poter accedere al condono per crediti fiscali non iscritti nello stato passivo e, quindi, non poter subire l'effetto «punitivo» della proroga dei termini di cui al citato art. 10 della legge n. 289/2002 (Finanziaria 2003);

Che, in un punto di fatto la società ricorrente, in persona del suo legale rappresentante e commissario straordinario, ha eccepito la illegittimità/nullità degli avvisi di accertamento ai sensi dell'art. 43 del d.P.R. n. 600/1973, che prevede che l'avviso di accertamento deve essere notificato, a pena di decadenza, entro il 4° anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione.

La difesa erariale ritiene palesemente infondata l'eccezione proposta dalla società ricorrente, con riferimento all'art. 10 della legge n. 289/2002 e, quindi ritenersi inammissibile l'eccezione rivolta nei confronti di norme non individuate né, francamente, individuabili.

Le prospettate eccezioni vengono sollevate non con riferimento alle norme in sé, la cui legittimità generale non viene revocata in dubbio, ma con riguardo, (almeno sembra di capire) alle sole norme speciali dettate dal d.lgs. n. 270/1999 «nuova disciplina dell'Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza».

Che per l'Agenzia delle Entrate - Ufficio di Frosinone, la legge n. 289/2002, al cui interno e tra l'altro disciplina varie modalità di definizione agevolata di rapporti tributari pendenti alla data della entrata in vigore e, per stare al tema che interessa, fa riferimento alle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9.

Questo Collegio osserva che la decisione del ricorso deve essere preceduta dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale attinente la conformità dell'art. 10 della legge n. 289/2002 (proroga dei termini di notifica dell'avviso di accertamento ad un soggetto giuridico sottoposto ad Amministrazione Straordinaria ex d.lgs. n. 270/99), agli art. 3, 24 e 111 della Costituzione.

In punto di diritto la Commissione, non ritenuta manifestamente infondata l'eccezione proposta dai ricorrenti, solleva la questione di legittimità costituzionalità dell'art. 10 della legge n. 289/2002.

Premesso che, la vicenda giuridica dei «condoni» introdotti dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) ha, come noto, fino ad oggi, subito il susseguirsi di molteplici interventi di rango normativo che, certamente, hanno non poco contribuito a determinare notevoli difficoltà di applicazione delle stesse, sia agli operatori della materia che, soprattutto ai cittadini contribuenti chiamati a confrontarsi con le relative disposizioni.

Infatti, a prescindere dalla valenza «morale» sicuramente «premiali» nei confronti dei soggetti che accedevano al condono e dall'altro «punitivo», rappresentato dalla proroga dei termini nei confronti del contribuente che non aderiva al condono, tuttavia si osserva, che l'accesso al condono non è in alcun modo praticabile a tutti i soggetti giuridici posti in amministrazione straordinaria.

Una puntualizzazione si rende a questo punto necessaria.

E' vero che l'art. 2 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, ha disposto una estensione temporale delle forme di sanatoria disciplinate dalla legge n. 289/2002, tra cui la dichiarazione integrativa semplice (*ex art. 8*) ; la definizione automatica (cosiddetto condono tombale *ex art. 9* della legge n. 289/2002) nonché per quanto qui di specifico interesse, la sanatoria delle liti fiscali «potenziali» (art. 15 di cui alla citata legge n. 289/2002) e pendenti (art. 16 della legge n. 289/2002), ma è altrettanto vero che la proroga di due anni dei termini di decadenza per l'accertamento stabilito dall'art. 10 della legge n. 289/2002 è rivolto solo a quei soggetti che possono e non si sono avvalsi delle forme di sanatorie sopraindicate.

Procedendo, dunque, nell'ordine appena enunciato, questo significa che la facoltà di accedere al condono è riservata ai tutti quei soggetti per estinguere il credito certo, vantato dall'amministrazione finanziaria. E' evidente che, in assenza di detto credito, non è possibile fruire del suddetto condono.

Sulla base delle precedenti considerazioni, il soggetto giuridico sottoposto ad amministrazione straordinaria, ha la facoltà di accedere al condono, e quindi esposto al meccanismo punitivo di cui all'art. 10, legge n. 289/2002, solo se il credito erariale sia stato accertato ed inserito (dal giudice delegato) nello stato passivo.

Ora, al fine che interessa in questa sede è verificare se alla data di entrata in vigore della legge n. 289/2002 e alla luce delle proroghe adottate dal d.l. n. 269/2003 e delle modificazioni appartate dalla legge n. 350/2003, se la società in a.s. avesse la possibilità di accedere al condono per crediti fiscali vantati dall'amministrazione finanziaria.

Come noto, la Dea S.p.A. , è stata ammessa alla procedura di a.s. con sentenza del Tribunale di Frosinone del 2 maggio 2001, preceduta dalla dichiarazione dello stato di insolvenza intervenuta con sentenza n. 9/01 del 7 marzo 2001, regolarmente notificata all'Agenzia delle Entrate di Frosinone in data 8 marzo 2001, per mettere in condizione l'amministrazione finanziaria di far valere nell'ambito concorsuale i propri crediti.

Si aggiunga che la formazione dello stato passivo della Dea in a.s. si è protratta fino al 13 giugno 2003 data in cui il Giudice delegato del Tribunale di Frosinone ha dichiarato lo stato passivo e in data 8 marzo 2004, a seguito di autorizzazione del giudice, è stato effettuato il primo riparto.

Il condono fiscale, di cui alla legge n. 289/2002, in virtù delle varie proroghe, ha consentito fino al 16 marzo 2004 al contribuente di accedere al condono e l'art. 10 della suddetta legge, prorogava i termini di notifica degli avvisi di accertamento, per i contribuenti che non si avvalgono delle disposizioni recate dagli articoli da 7 a 9 della presente legge.

Ora dall'esame degli atti, risulta che, l'Agenzia delle Entrate ha inteso fruire della proroga dei termini di cui all'art. 10 della legge n. 289/2002, notificando l'avviso di accertamento di cui è causa il 10 ottobre 2005.

L'assunto non può essere condiviso.

Infatti, la disposizione invocata dall'amministrazione che ritiene palesemente infondata l'eccezione proposta con riferimento all'art. 10 della legge n. 289/2002 e, quindi, il rigetto del ricorso, contrasta tuttavia, secondo la Commissione, con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, che ben si presta ad essere interpretata in una ingiustificata disparità di trattamento tra chi può accedere al meccanismo «premia» e, chi invece, ne subisce soltanto il meccanismo «punitivo» della proroga dei termini per l'accertamento.

In effetti, illegittimamente, la norma in esame pone sullo stesso piano tra il contribuente soggetto ad accertamento ordinario di cui all'art. 43 del d.P.R. n. 600/1973 (beneficiario del condono) e il contribuente che non potendosi avvalere del condono, prevede termini di scadenza più lunghi e, sostanzialmente, indefiniti, per la notifica dell'avviso di accertamento.

La norma censurata, sarebbe altresì, lesiva dei principi di efficienza e di buon andamento della pubblica amministrazione enunciati dall'art. 97 della Costituzione, ponendosi in contrasto con il dovere di leale collaborazione nei confronti degli amministrati che, secondo la Commissione comporta lo svolgimento di quella minima attività di riscontro volta ad individuare la possibilità di un soggetto giuridico sottoposto ad amministrazione straordinaria di accedere al condono di cui è causa.

Risulterebbe, inoltre, leso il diritto di difesa, garantito dall'art. 24 della Costituzione, in quanto la norma impugnata ha omessa indicare che, i termini di cui all'art. 43 del d.P.R. n. 600/1973, non sono prorogati per i contribuenti che non possono accedere al beneficio del condono e, quindi, con l'omessa indicazione, assoggetterebbe ad un termine indefinito il cittadino alla azione di accertamento dell'amministrazione finanziaria

Conclusivamente, i riferiti riscontri in atti offrono univoco e convergente quadro, in un punto che a questa Commissione, appare di aver fornito adeguata informazione sulla sussistenza di illegittimità costituzionale proposta dai ricorrenti, nel senso della non applicabilità al caso di specie le disposizioni di cui all'art. 10 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

P. Q. M.

Questo Collegio chiede a codesta on. le Corte costituzionale di voler accertare e dichiarare fondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Finanziaria 2003) sollevata in riferimento all'art. 3, 24, 97 e 111 della Costituzione) laddove la proroga dei termini venga applicata ad un soggetto giuridico sottoposto ad Amministrazione Straordinaria ex d.lgs. n. 270/1999 nel caso in cui l'autorità fiscale non abbia già provveduto ad iscrivere il proprio credito nello stato passivo della procedura.

Si manda alla segreteria per la trasmissione alla Corte costituzionale ed ai Presidenti delle Camere.

Frosinone, addì 10 ottobre 2006

Il Presidente: BUCARELLI

Il giudice relatore: ISOLA

08C0276

N. 121

Ordinanza del 21 febbraio 2008 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Bonsignori Armando contro Ministero della giustizia ed altri

Professioni - Notaio - Concorso per notaio - Valutazione di non idoneità alle prove scritte - Obbligo di motivazione - Previsione per i bandi di concorsi emanati successivamente alla data di entrata in vigore della norma censurata e non anche per i concorsi in espletamento alla stessa data - Violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 166, art. 16, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 4833 del 2007, proposto da Bonsignori Armando, rappresentato e difeso dall'avv. Egidio Lamberti, per il presente giudizio elettivamente domiciliato in Roma, alla via dei Due Macelli n. 60, presso lo studio dell'avv. Massimiliano Marsili;

Contro il Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*; la Commissione giudicatrice del concorso a n. 200 posti di notaio, nella persona del Presidente *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale sono elettivamente domiciliati, in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 e nei confronti di Bardelli Chiara Angela e Pensato Massimiliani, controinteressati, non costituitisi in giudizio per l'annullamento:

dei provvedimenti attraverso i quali si è proceduto all'esclusione del ricorrente dalla prova orale del concorso a 200 posti di notaio indetto con decreto dirigenziale 1° settembre 2004, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 71 del 7 settembre 2004;

del giudizio, avente ad oggetto la prova scritta svolta dal ricorrente (n. di busta 1595) espresso dalla Commissione esaminatrice nel verbale n. 124 del 31 gennaio 2007;

del verbale anzidetto;

dei criteri generali di valutazione delle prove di concorso individuati dalla Commissione esaminatrice nel verbale n. 6 del 19 novembre 2005 e di ogni altro eventuale atto dalla stessa successivamente adottato con verbale di cui si ignora numero e data;

nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale.

Visto il ricorso con la relativa documentazione;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 6 febbraio 2008 il dr. Roberto POLITI; uditi altresì i procuratori delle parti come da verbale d'udienza.

Ritenuto in fatto ed in diritto quanto segue.

F A T T O

Espono il ricorrente di aver partecipato alla selezione concorsuale a 200 posti di notaio e di essere stato escluso dalle prove orali in ragione del complessivo punteggio pari a punti 96 conseguito in esito allo svolgimento delle prove scritte, le quali sono state così valutate dalla Commissione:

atto tra vivi: 30;

atto di ultima volontà: 33;

ricorso di volontaria giurisdizione: punti 33.

Questi i motivi di censura articolati con il presente ricorso:

1) *Violazione degli artt. 3, 24, 97 e 113 della Costituzione. Violazione e falsa applicazione degli artt. 11 e 16 del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 166. Violazione dell'art. 3, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per violazione dei principi generali in tema di giusto procedimento, di trasparenza, di par condicio dei candidati.*

Con decreto legislativo n. 166/2006 è stato introdotto, relativamente al concorso notarile, l'obbligo per la Commissione di motivare il giudizio di non ammissione dei candidati alle prove orali.

Sulla base di tale principio, del quale si afferma l'operatività anche relativamente alla selezione *de qua*, assume parte ricorrente che l'avversata determinazione di esclusione sia illegittima in ragione dell'omessa ostensione dell'apparato motivazionale reso obbligatorio per legge.

2) *Violazione degli artt. 3, 24, 97, 98 e 113 della Costituzione. Violazione degli artt. 11, 13, 22, 23, 24 e 27 del r.d. 14 novembre 1926, n. 1953. Violazione dell'art. 3, comma 1, della legge n. 241/1990 alla stregua dei principi interpretativi forniti dal decreto legislativo n. 166/2006. Difetto assoluto di motivazione. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Disparità di trattamento. Ingiustizia manifesta. Illogicità ed irrazionalità manifesta.*

Anche laddove si ritenesse che le disposizioni introdotte dal decreto legislativo n. 166/2006 non siano *ratione temporis* applicabili alla procedura concorsuale in discorso, nondimeno assume parte ricorrente l'illegittimità del provvedimento di esclusione in quanto privo di motivazione: in proposito sottolineandosi la disparità di trattamento fra candidati risultati «insufficienti» (per i quali è prevista l'esplicitazione delle ragioni della disposta esclusione) e candidati «non idonei» (per i quali tale obbligo non era, precedentemente al decreto legislativo n. 166/2006, contemplato).

3) *Violazione degli artt. 3, 24, 97 e 113 della Costituzione. Violazione degli artt. 11, 13, 22, 23, 24 e 27 del r.d. 14 novembre 1926, n. 1953. Violazione e mancata applicazione degli artt. 11, 12 e 15 del d.P.R. 9 maggio 1984, n. 487. Violazione dell'art. 3, comma 1, della legge n. 241/1990. Eccesso di potere per violazione del bando di concorso per violazione dei principi generali in tema di giusto procedimento, di trasparenza, di par condicio fra candidati, di ripercorribilità ed affidabilità degli atti endoprocedimentali del concorso, per difetto di istruttoria e di motivazione. Disparità di trattamento. Ingiustizia manifesta. Illogicità ed irrazionalità manifesta. Sviamento di potere.*

Lamenta poi il ricorrente la mancata predeterminazione di analitici e puntuali criteri di massima per la valutazione, ad opera della Commissione, degli elaborati predisposti in occasione dello svolgimento delle prove scritte: elemento la cui valenza inficiante vieppiù rileverebbe in presenza di un voto espresso esclusivamente a mezzo di coefficienti numerici.

4) *Violazione dell'art. 97 della Costituzione. Violazione e falsa applicazione del r.d. 14 novembre 1926, n. 1953, come modificato dal r.d. 22 dicembre 1932, n. 1728. Violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990. Irragionevolezza. Eccesso di potere. Difetto assoluto di motivazione. Disparità di trattamento.*

La consentita possibilità di formazione di due Sottocommissioni non sarebbe stata preceduta, come imposto dalla legge, da alcuna formale determinazione da parte del Presidente della Commissione esaminatrice; per l'effetto assumendosi che:

l'operato dei due anzidetti organismi (anche in ragione dell'omessa predeterminazione dei componenti di ciascuno di essi) sia illegittimo;

i criteri di massima sono stati approvati solo dai componenti effettivi e non anche dai membri supplenti;

la valutazione operata rispetto agli elaborati da ciascuna Sottocommissione non è poi stata sottoposta all'esame dell'altra.

5) *Violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione. Violazione e falsa applicazione del r.d. 14 novembre 1926, n. 1953, come modificato dal r.d. 22 dicembre 1932, n. 1728. Violazione degli artt. 1 e 3 della legge n. 241/1990. Irragionevolezza. Eccesso di potere. Difetto assoluto di motivazione. Disparità di trattamento.*

Nel sottolineare l'assenza di alcun elemento volto a consentire di comprendere le ragioni della disposta esclusione dalla partecipazione alle prove orali, evidenzia parte ricorrente che gli elaborati esaminati siano privi di tracce di errori e/o nullità.

6) *Violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 23 del r.d. 14 novembre 1926, n. 1953. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Disparità di trattamento.*

Evidenzia poi il ricorrente che la votazione (33) relativa alla prova avente ad oggetto il ricorso di volontaria giurisdizione non sia stata apposta in chiusura dell'elaborato, ma sul penultimo foglio, con riveniente violazione della disposizione di cui all'art. 23 del r.d. n. 1953/1926.

7) *Si rinnovano qui le censure dedotte in epigrafe del terzo motivo che sussistono anche in ragione del seguente ulteriore profilo.*

Sarebbe poi stata omessa dalla Commissione la prescritta indicazione degli eventuali punti aggiuntivi attribuibili, ovvero delle dichiarazioni dei commissari in ordine alle ragioni della mancata attribuzione di essi.

8) *Si rinnovano qui le censure dedotte in epigrafe del terzo motivo che sussistono anche in ragione del seguente ulteriore profilo.*

Nel rammentare il complessivo punteggio di 96 punti conseguito in esito alla correzione delle prove scritte, pone in evidenza il ricorrente — anche con riferimento ad un parere *pro veritate* depositato in atti del giudizio — la correttezza sostanziale e formale degli elaborati dal medesimo predisposti: conseguentemente contestando l'attribuzione di un punteggio inferiore al minimo (105 punti) per l'ammissione agli orali.

9) *Illegittimità costituzionale del r.d. 14 novembre 1926, n. 1953, come modificato dal r.d. 22 dicembre 1932, n. 1728, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione.*

Assume il ricorrente che la fissazione della «soglia» dei 105 punti ai fini dell'accesso alle prove orali sia stata operata dal legislatore quale criterio suppletivo e/o selettivo (rispetto al giudizio di idoneità conseguente al raggiungimento dei 90 punti) in presenza di un particolare numero di posti messi concorso, ovvero di candidati partecipanti alla procedura di selezione.

Argomenta, per l'effetto, l'illegittimità costituzionale delle epigrafate disposizioni nella parte in cui non si consente l'ammissione alle prove orali pur in presenza di un conseguito giudizio di idoneità integrato dal riconoscimento di una soglia di punteggio superiore a 90 punti.

Conclude parte ricorrente insistendo per l'accoglimento del gravame, con conseguente annullamento degli atti oggetto di censura.

L'Amministrazione intimata, costituitasi in giudizio, ha eccepito l'infondatezza delle esposte doglianze, invocando la reiezione dell'impugnativa.

La domanda di sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato, dalla parte ricorrente proposta in via incidentale, è stata da questo tribunale respinta con ordinanza n. 3645, pronunciata nella Camera di consiglio del 25 luglio 2007.

Il ricorso viene ritenuto per la decisione alla pubblica udienza del 6 febbraio 2008.

D I R I T T O

1. — Va in primo luogo osservato come la predeterminazione dei criteri di massima per la valutazione degli elaborati costituisca espressione di potestà amministrativa discrezionale e, in quanto tale, è sindacabile in sede di giurisdizione di legittimità solo per manifesta illogicità (*ex multis*: Cons. Stato, sez. IV, 22 marzo 2007, n. 1390).

I criteri di valutazione delle prove scritte in concorsi che, come quello notarile, richiedono un'elevata specializzazione, peraltro, non necessitano di particolare analiticità essendo sostanzialmente *in re ipsa*, a differenza di altre ipotesi di procedimenti ad evidenza pubblica in cui l'intensità della discrezionalità dell'amministrazione è espressa anche dalla variabilità degli elementi da valutare, con la conseguente esigenza di individuare ed esplicitare gli stessi.

La Commissione, nella fattispecie all'esame, ha deliberato che non può essere attribuito il punteggio minimo richiesto per l'approvazione nei seguenti casi:

travisamento della traccia o contraddittorietà tra le soluzioni adottate, o tra le soluzioni medesime e le relative motivazioni;

gravi errori di diritto nella scelta delle soluzioni e/o nell'illustrazione delle parti teoriche;

gravi carenze nella parte teorica, anche per omessa trattazione di punti significativi della stessa;

vizi formali sanzionati con nullità da leggi;

gravi e reiterati errori di grammatica e sintassi.

Tali criteri, elencando le fattispecie in presenza delle quali non è possibile attribuire il punteggio minimo, appaiono funzionali alla finalità per la quale la Commissione li ha previsti.

Né, l'omessa previsione di criteri di valutazione per l'attribuzione di punteggi compresi tra la sufficienza (90 punti) e il punteggio minimo complessivo (105 punti) per l'ammissione alle prove orali, in assenza di uno specifico obbligo normativo, può tradursi in un vizio di legittimità dell'azione amministrativa.

2. — Va poi osservato come la disciplina del concorso notarile sia stata modificata dal decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 166: il quale equipara, ai fini dell'ammissione all'orale, il voto di sufficienza a quello di idoneità, stabilendo che il giudizio di non idoneità è motivato mentre nel giudizio di idoneità il punteggio vale motivazione.

L'art. 11, comma 3, in particolare, dispone che il giudizio di idoneità comporta l'attribuzione del voto minimo di 35 punti a ciascuna delle tre prove scritte, sicché il nuovo sistema delineato dalla legge non contempla più la figura del «novantista», ossia di colui che, come il ricorrente, ha conseguito un punteggio compreso tra 90 e 104 (vale a dire, un punteggio di sufficienza, non tale tuttavia da raggiungere l'idoneità), ma prevede l'attribuzione di un giudizio di non idoneità che, ai sensi dell'art. 11, comma 5, deve essere sempre motivato nei confronti del candidato che non consegue un voto minimo di 35 punti in ciascuna delle tre prove scritte ovvero di un giudizio di idoneità non motivato, in quanto il punteggio vale motivazione, verso il candidato che consegue almeno trentacinque punti in ciascuna prova scritta.

L'art. 16, comma 2, del decreto legislativo n. 166/2006 stabilisce altresì che le disposizioni di cui all'art. 11 si applicano con decorrenza dalla data di emanazione del prossimo bando di concorso per la nomina a notaio.

La nuova disciplina non può ritenersi applicabile ai concorsi le cui prove scritte sono state svolte precedentemente, anche nel caso in cui, come nella specie, la correzione delle prove sia materialmente avvenuta dopo l'emanazione del bando di concorso successivo all'entrata in vigore del d.lgs. n. 166/2006.

La norma, nonostante la sua formulazione poco perspicua, dispone evidentemente che le disposizioni *de quibus* trovino applicazione a partire dal primo concorso successivo all'entrata in vigore del decreto legislativo.

Ne consegue che il concorso di cui alla presente controversia, in quanto bandito prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 166/2006, rimane disciplinato, per l'aspetto che interessa in questa sede, dall'art. 24 del r.d. n. 1953/1926, secondo cui non è ammesso agli orali il concorrente che non abbia riportato almeno trenta punti in ciascuna delle prove scritte e non meno di centocinque nel complesso delle prove stesse, senza nulla indicare circa le motivazioni del giudizio di non idoneità.

In tale contesto normativo ed in un contesto fattuale in cui la Commissione ha stabilito discrezionalmente di motivare i giudizi di totale insufficienza, cioè degli elaborati che non hanno raggiunto la valutazione di 30, occorre quindi stabilire se il candidato «novantista» abbia anch'egli diritto ad una motivazione che chiarisca in concreto le ragioni della mancata attribuzione del punteggio necessario per l'ammissione agli orali.

La giurisprudenza sia del giudice di appello che di primo grado, dalla quale il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi, si è costantemente orientata per l'assenza di uno specifico obbligo motivazionale, evidenziando in particolare che convincenti argomenti di ordine testuale e sistematico portano ad escludere, nel sistema anteriore al decreto legislativo n. 166/2006, la sussistenza di un obbligo per la Commissione esaminatrice di motivare specificamente il mancato raggiungimento, in sede di valutazione degli elaborati sufficienti, del superiore punteggio necessario per ottenere l'ammissione all'orale (*ex multis*: Cons. Stato, IV, 26 luglio 2006 n. 4687).

Di qui, impregiudicata la questione di legittimità costituzionale di cui *infra*, l'infondatezza, in relazione ai profili esaminati, della censura di difetto di motivazione.

3. — Con riferimento alla doglianza di omessa verbalizzazione delle espressioni individuali di voto dei singoli commissari, è sufficiente osservare come nessuna norma imponga che ogni operazione compiuta dalla Commissione debba essere verbalizzata a pena di nullità o invalidità della stessa, per cui l'onere di verbalizzazione può dirsi garantito dall'indicazione del giudizio finale.

4. — Né, sotto diverso profilo, dimostrano fondatezza le doglianze con le quali parte ricorrente assume che le operazioni di correzione degli elaborati siano state svolte esclusivamente da una delle due sottocommissioni nelle quali si sarebbe diviso l'organismo concorsuale per la valutazione delle prove scritte; senza che il giudizio conclusivamente reso da essa sia stato, poi, sottoposto al vaglio anche dell'altra sottocommissione.

Dalla documentazione versata in atti si evince infatti che, contrariamente a quanto assunto da parte ricorrente, con conseguente allegazione della violazione degli artt. 22-24 del r.d. 14 novembre 1926, n. 1953, il Presidente della Commissione non ha inteso formare due sottocommissioni.

Ciò significa, come già evidenziato in precedenti decisioni della Sezione (tra cui T.a.r. Lazio, sez. I, 11 marzo 2004, n. 2368), che le operazioni di correzione dei temi sono state compiute da un'unica Commissione, composta, a norma degli artt. 13 e 14 dello stesso r.d. n. 1953/1926, da cinque membri effettivi (e cinque membri supplenti), di cui un magistrato con funzioni di legittimità che la presiede, un professore universitario di materie giuridiche, un magistrato con funzioni di appello in servizio presso la Corte di appello di Roma, e due notai, anche se cessati dall'attività.

Quanto poi alla «casuale» composizione della Commissione esaminatrice, è sufficiente ricordare che l'art. 27, comma 2, del citato decreto prevede che, nel caso che qualcuno dei commissari non possa assumere o continuare l'esercizio delle sue funzioni, è immediatamente surrogato da un membro supplente, sicché sussiste la fungibilità del membro effettivo con uno qualsiasi dei membri supplenti senza la necessità di una specifica motivazione delle ragioni dell'impossibilità dell'esercizio delle funzioni da parte del titolare.

La sostituzione è automatica e non richiede alcuna motivazione, in difformità da quanto previsto (in via generale) dall'art. 9, comma 5, del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 (regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi), a norma del quale i supplenti intervengono alle sedute della Commissione nelle ipotesi di impedimento grave e documentato degli effettivi.

Quella dell'art. 27 del r.d. n. 1953/1926 si atteggia, dunque, quale norma speciale, inequivoca nella sua portata precettiva, e funzionale alle esigenze di speditezza della procedura concorsuale, come è stato evidenziato, in sede di esegesi giurisprudenziale, specialmente con riferimento all'esame di abilitazione all'esercizio della professione forense, ed in particolare con riguardo all'art. 22, comma 5, del r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578 (ordinamento della professione di avvocato), dal quale si desume il principio della fungibilità di ogni componente effettivo con qualsiasi membro supplente (in termini, tra le tante, T.a.r. Lombardia, Milano, sez. III, 11 giugno 2003, n. 3083; T.a.r. Puglia, Bari, sez. I, 29 agosto 2002, n. 3755; Cons. Stato, sez. IV, 25 luglio 2001, n. 4069, 20 novembre 2000, n. 6160 e 27 aprile 1984, n. 300).

Tale principio di fungibilità dei membri della Commissione esaminatrice, ribadito dal Consiglio di Stato, seppure prevalentemente con pronunce adottate in sede cautelare, anche con riferimento al concorso notarile, merita condivisione: per l'effetto escludendosi la fondatezza delle doglianze al riguardo esposte dalla parte ricorrente.

5. — Quanto al merito delle soluzioni prescelte dal ricorrente, giudicata dalla Commissione non sufficienti al fine di disporre l'ammissione alle prove orali, è il caso di rammentare che, dal momento che il giudizio di legittimità non può trasmodare in un pratico rifacimento, ad opera dell'adito giudice, del giudizio espresso dalla Commissione (con conseguente sostituzione del primo alla seconda), vale il principio che l'apprezzamento tecnico della Commissione è sindacabile soltanto ove risulti macroscopicamente viziato da illogicità, irragionevolezza o arbitarietà.

Come più volte affermato (anche dalla sezione), il giudizio della Commissione comporta una valutazione essenzialmente qualitativa della preparazione scientifica dei candidati ed attiene così alla sfera della discrezionalità tecnica, censurabile unicamente, sul piano della legittimità, per evidente superficialità, incompletezza, incongruenza, manifesta disparità, emergenti dalla stessa documentazione, tali da configurare un palese eccesso di potere, senza che con ciò il giudice possa o debba entrare nel merito della valutazione (*cf.*, *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 17 gennaio 2006, n. 172).

Pur essendosi cioè «superata l'equazione concettuale tra discrezionalità tecnica e merito, riservato all'amministrazione nella determinazione del regolamento di interessi più opportuno, e dunque insindacabile [...], il limite del controllo giurisdizionale è dato comunque dal fatto che l'applicazione della norma tecnica non sempre si traduce in una legge scientifica universale, caratterizzata dal requisito della certezza [...], ed anzi, quando contiene "concetti giuridici indeterminati", dà luogo ad apprezzamenti tecnici ad elevato grado di opinabilità» (si confronti, in proposito, la sentenza 25 giugno 2004, n. 6209 di questa sezione).

Si dimostra, pertanto, infondata una censura che miri unicamente a proporre una diversa modalità di soluzione del tema oggetto di concorso (anche ove supportata dall'allegazione di pareri *pro veritate*), atteso che in tal modo verrebbe a giustapporsi alla valutazione di legittimità dell'operato della Commissione una — preclusa — cognizione del merito della questione.

In altri termini, se, per un verso, l'indagine proposta porterebbe ad un completo rifacimento da parte del tribunale del giudizio della commissione in sostituzione di questa (esito di certo non consentito alla luce degli evidenziati limiti sul sindacato del giudice amministrativo), per altro verso ciò che conta, in sede di valutazione degli elaborati svolti in una procedura per l'accesso ad una professione a numero chiuso, non è solamente la esattezza delle soluzioni giuridiche propugnatte e prescelte, ma anche e soprattutto la modalità espositiva.

Ove così non fosse, dovrebbe ammettersi che tutti i candidati estensori di elaborati recanti soluzioni corrette debbano necessariamente superare la prova concorsuale, il che non può sicuramente avvenire, posto che le finalità del concorso risiedono nella selezione dei migliori e non già di tutti coloro che dimostrino di saper comunque giungere a conclusioni esatte.

6. — Viene poi in considerazione la censura con la quale parte ricorrente ha ipotizzato che la votazione (33) relativa alla prova avente ad oggetto il ricorso di volontaria giurisdizione non sia stata apposta in chiusura dell'elaborato, ma sul penultimo foglio, con riveniente — asserita — violazione della disposizione di cui all'art. 23 del r.d. n. 1953/1926.

Tale profilo di censura ha formato oggetto, ad opera della sezione, di specifica indagine istruttoria (disposta con ordinanza n. 780 del 20 giugno 2007): in esito alla quale si è avuto modo di appurare — come già indicato nell'ordinanza n. 3645/2007 (di reiezione della proposta istanza cautelare) — l'assenza di elementi, anche di carattere meramente induttivo, idonei ad escludere che la valutazione del predetto elaborato non sia stata condotta dalla Commissione con correttezza e completezza.

Nell'osservare come tali considerazioni siano state poi confermate anche dal giudice d'appello (*cf.* ordinanza della sezione IV n. 5469, 19 ottobre 2007), il quale ha avuto modo di rilevare che «in relazione alla apposizione del giudizio di inidoneità, che non sarebbe avvenuta sull'ultima pagina dell'elaborato» non è risultata «provata la incompletezza o scorrettezza della lettura», non può esimersi il Collegio dal disattendere la censura all'esame.

7. — Dato atto, alla luce di quanto precedentemente esposto, della infondatezza delle doglianze esaminate, ritiene nondimeno il Collegio che sia rilevante e non manifestamente infondata la sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, del decreto legislativo n. 166/2006.

Il principio d'uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione non vieta in assoluto discipline differenziate, ma solo discriminazioni irragionevoli, con una presunzione di irrazionalità per le discriminazioni fondate su una delle categorie indicate nello stesso art. 3, per cui il principio di uguaglianza viene ad evolversi in principio di ragionevolezza delle leggi.

Il principio di ragionevolezza esige che le disposizioni normative contenute in atti aventi valore di legge siano adeguate e coerenti rispetto al fine di pubblico interesse perseguito dal legislatore ed in tal modo costituisce un limite al potere discrezionale del legislatore impedendone un esercizio arbitrario.

La verifica di ragionevolezza di una legge comporta l'indagine sui suoi presupposti di fatto, la valutazione della congruenza tra mezzi e fini e l'accertamento degli stessi fini ed il giudizio di costituzionalità si compie mediante comparazione tra norma costituzionale, norma della cui costituzionalità si dubita e terza norma ordinaria che funge

da parametro di riferimento, nel senso che se la norma impugnata prevede una disciplina discriminatoria rispetto a quella contenuta nella norma di riferimento e non giustificata alla stregua del principio di ragionevolezza, tale norma è incostituzionale.

In altri termini, l'organo legislativo, al quale spetta di compiere le scelte relative alla individuazione dei fini di utilità generale che con la legge si intendono perseguire, deve compiere un apprezzamento dei mezzi necessari per raggiungere i fini individuati che non sia inficiato da criteri illogici, arbitrari o contraddittori, altrimenti la norma è viziata da irragionevolezza ed è lesiva del principio di cui all'art. 3 della Costituzione nonché, quando incide sull'azione amministrativa, del canone di buon andamento di cui all'art. 97 della medesima Carta costituzionale.

Nel caso di specie, l'art. 11 del decreto legislativo n. 166/2006 ha equiparato il giudizio di sufficienza a quello di idoneità, stabilendo che il giudizio di idoneità comporta l'attribuzione del voto di minimo di 35 punti a ciascuna delle tre prove scritte, ed ha imposto l'obbligo di motivazione per tutti i giudizi di non idoneità.

La scelta del legislatore, quindi, è stata quella di rendere percepibile, attraverso una specifica motivazione, le ragioni della valutazione che, non attribuendo al candidato la votazione minima di 35 in ciascuna prova scritta, determina la non ammissione dello stesso alle prove orali.

Il fine di utilità generale, che emerge chiaramente dalla norma, appare però perseguito, per quanto riguarda la fase transitoria, con mezzi illogici e contraddittori.

L'art. 16, comma 2, del decreto legislativo n. 166/2006 prevede che le relative disposizioni trovino applicazione con decorrenza dalla data di emanazione del prossimo bando di concorso per la nomina a notaio, vale a dire dal primo concorso bandito successivamente alla data di entrata in vigore del decreto stesso.

Ne consegue, come in precedenza evidenziato, che un obbligo di motivazione non può ritenersi esistente nelle ipotesi, quale quella oggetto del presente giudizio, in cui il candidato abbia ricevuto una valutazione superiore a 30 per ciascuna delle tre prove scritte ma non tale da raggiungere il punteggio complessivo minimo di 105 in un concorso bandito prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 166/2006, sebbene le prove siano state valutate dopo tale data.

Di qui, la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione in quanto, una volta individuato quale fine di utilità generale un obbligo di motivazione per tutti i giudizi inferiori a 35 per singola prova, appare illogico e contraddittorio non prevedere la sua immediata applicazione, vale a dire la sua applicazione anche al concorso *in itinere*, ma differire nel tempo ad un concorso successivo l'entrata in vigore delle relative disposizioni. In altre parole, il Collegio rileva che:

se è vero che l'imposizione di un obbligo di motivazione alla valutazione di non idoneità alle prove scritte del concorso per notaio rientra in una sfera insindacabile di discrezionalità legislativa,

nondimeno, in presenza del positivo apprezzamento dal Legislatore stesso manifestato quanto all'introduzione dell'obbligo in discorso, non vi è allora alcuna ragione per cui esso non trovi immediata applicazione (dimostrandosi, al contrario, illogico e contraddittorio il differimento della operatività della relativa previsione, volta al perseguimento di un fine di utilità generale, alla successiva tornata concorsuale).

La rilevanza della dedotta questione di costituzionalità, quanto al giudizio in esame, viene in considerazione ove si consideri che, per effetto dell'eventuale annullamento della norma in sede di giudizio di legittimità costituzionale, verrebbe a determinarsi l'immediata applicabilità delle disposizioni di cui all'art. 11 del decreto legislativo n. 166/2006 (introdotte dall'obbligo di motivazione per tutti i giudizi di non idoneità), per cui sarebbe fondata la censura di difetto di motivazione dedotta dal ricorrente.

In ragione di quanto sopra esposto, si presenta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dell'art. 16, comma 2, del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 166, nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui all'art. 11, decreto legislativo n. 166/2006 si applicano con decorrenza dalla data di emanazione del prossimo bando di concorso per la nomina a notaio.

Dispone conseguentemente il Collegio la sospensione del presente giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

P. Q. M.

Interlocutoriamente pronunciando in ordine al ricorso in epigrafe, così dispone:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 166, nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui all'art. 11 dello stesso decreto legislativo n. 166/2006 si applicano con decorrenza dalla data di emanazione del prossimo bando di concorso per la nomina a notaio;

dispone, per l'effetto, la sospensione del giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 6 febbraio 2008.

Il Presidente: SAVO AMODIO

Il magistrato estensore: POLITI

08C0277

N. 122

Ordinanza del 21 febbraio 2008 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da De Bellis Mario contro Ministero della Giustizia ed altri

Professioni - Notaio - Concorso per notaio - Valutazione di non idoneità alle prove scritte - Obbligo di motivazione - Previsione per i bandi di concorsi emanati successivamente alla data di entrata in vigore della norma censurata e non anche per i concorsi in espletamento alla stessa data - Violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 166, art. 16, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 5069 del 2007, proposto Mario De Bellis rappresentato e difeso dagli avv. Mario Sanino, Carlo Celani, Marco Di Lullo e Laura Palasciano ed elettivamente domiciliato presso lo studio legale Sanino in Roma, viale Parioli n. 180;

Contro Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso cui *ope legis* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, nonché Domenico De Carlo e Roberto Dante Cogliaridro, non costituiti, per l'annullamento del provvedimento con il quale il ricorrente non è stato ammesso a sostenere le prove orali del concorso notarile bandito con d.d.g. 1° settembre 2004 a 200 posti di notaio e di ogni altro atto a questo annesso, connesso, presupposto o consequenziale, ivi compresi le delibere della Commissione di formazione dei criteri di massima, i criteri stessi, i provvedimenti di nomina dei Commissari, la approvazione della graduatoria finale.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Vista la costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato;

Viste le memorie prodotte dalle parti;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi alla udienza pubblica del 6 febbraio 2008, relatore il dott. Roberto Caponigro, gli avv. Mario Sanino e Marco Di Lullo per il ricorrente;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

F A T T O

Il Ministero della giustizia, con d.d.g. 1° settembre 2004, ha indetto un concorso a duecento posti per notaio.

Il ricorrente ha sostenuto le prove scritte del concorso, ma non è stato ammesso alle prove orali avendo ottenuto una valutazione complessiva di 93 (31 in ciascuna delle tre prove), inferiore al punteggio di 105 richiesto come soglia minima dall'art. 24, comma 3, r.d. n. 1953/1923 (successivamente abrogato dall'art. 15 decreto legislativo n. 166/2006).

Di talché, ha proposto il presente ricorso, articolato nei seguenti motivi:

Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche; in particolare, difetto di istruttoria, contraddittorietà, carenza di motivazione, confusione e perplessità. Violazione della legge n. 241/1990. Violazione e falsa applicazione del r.d. n. 1953/1926 (artt. 13, 22, 23, 24 e 27) e successive modificazioni. In subordine: violazione degli artt. 3, 24, 97 e 113 Cost.

La commissione giudicatrice non si sarebbe dotata di idonei criteri di massima attraverso i quali procedere alla valutazione dei concorrenti.

L'assegnazione del solo punteggio numerico, non integrata dalla predisposizione di adeguati criteri, avrebbe reso apodittica la valutazione. La Commissione, comunque, non avrebbe fissato alcun criterio di massima per l'attribuzione del punteggio intercorrente tra la sufficienza (90 punti) e il punteggio minimo (105 punti) per l'ammissione agli orali.

La determinazione di non ammettere il ricorrente alle prove orali sarebbe priva di motivazione; la motivazione permetterebbe di conoscere e controllare le ragioni poste a base del giudizio espresso e di individuare l'iter logico seguito dall'organo valutante, consentendo al candidato di ottenere un'effettiva tutela giurisdizionale.

La legge n. 166/2006 ha previsto che tutti i candidati non ammessi alle prove orali, senza distinzione tra «novantisti» ed altri, ha diritto ad una motivazione espressa per ciascun elaborato, sicché la Commissione avrebbe dovuto tenere conto di tale normativa.

Per ogni elaborato di ciascun candidato dovrebbero risultare a verbale la deliberazione della Commissione sulla eventuale meritevolezza della sufficienza e le espressioni individuali di voto dei singoli commissari in ordine all'*an* ed al *quantum* dell'eventuale punteggio ulteriore.

Il timbro con la valutazione finale non sarebbe stato apposto, nel caso dell'atto *inter vivos*, sull'ultima pagina dello stesso, per cui la Commissione avrebbe probabilmente ommesso di dare lettura della parte teorica dell'elaborato.

Al momento della sospensione della seduta non si sarebbe proceduto alla sottoscrizione del verbale da parte dei componenti della Commissione fino ad allora presenti e la seduta sarebbe ripresa senza l'apposizione sul verbale dell'indicazione dei nominativi della Commissione in diversa composizione; al termine della seduta il verbale sarebbe stato sottoscritto dal presidente, da cinque commissari e da due segretari.

Il ricorrente ha prodotto ulteriori analitiche memorie in cui, tra l'altro, ha prospettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, decreto legislativo n. 166/2006, nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui all'art. 11 si applichino con decorrenza dalla data di emanazione del prossimo bando di concorso. In particolare, la norma sarebbe incostituzionale per eccesso di delega, in quanto contraria alle sue finalità, e violerebbe i principi di uguaglianza e ragionevolezza.

L'Avvocatura dello Stato si è costituita in giudizio per resistere al ricorso.

L'istanza cautelare è stata respinta da questa sezione con ordinanza n. 3037 pronunciata nella camera di consiglio del 20 giugno 2007; il relativo appello è stato respinto dalla quarta sezione del Consiglio di Stato, con ordinanza n. 4038 pronunciata nella camera di consiglio del 31 luglio 2007.

All'udienza pubblica del 6 febbraio 2008, la causa è stata trattenuta per la decisione.

D I R I T T O

1. — Le censure dedotte dal dott. De Bellis non possono essere accolte.

1.1. — La predeterminazione dei criteri di massima per la valutazione degli elaborati costituisce espressione di potestà amministrativa discrezionale e, in quanto tale, è sindacabile in sede di giurisdizione di legittimità solo per manifesta illogicità (*ex multis*: Cons. Stato, IV, 22 marzo 2007, n. 1390).

I criteri di valutazione delle prove scritte in concorsi che, come quello notarile, richiedono un'elevata specializzazione, peraltro, non necessitano di particolare analiticità essendo sostanzialmente *in re ipsa*, a differenza di altre ipotesi di procedimenti ad evidenza pubblica in cui l'intensità della discrezionalità dell'amministrazione è espressa anche dalla variabilità degli elementi da valutare, con la conseguente esigenza di individuare ed esplicitare gli stessi.

La Commissione, nella riunione del 19 novembre 2005, ha deliberato che non può essere attribuito il punteggio minimo richiesto per l'approvazione nei seguenti casi:

travisamento della traccia o contraddittorietà tra le soluzioni adottate, o tra le soluzioni medesime e le relative motivazioni;

gravi errori di diritto nella scelta delle soluzioni e/o nell'illustrazione delle parti teoriche;

gravi carenze nella parte teorica, anche per omessa trattazione di punti significativi della stessa;

vizi formali sanzionati con nullità da leggi;

gravi e reiterati errori di grammatica e sintassi.

Tali criteri, elencando le fattispecie in presenza delle quali non è possibile attribuire il punteggio minimo, appaiono funzionali alla finalità per la quale la Commissione li ha previsti.

Né, l'omessa previsione di criteri di valutazione per l'attribuzione di punteggi compresi tra la sufficienza (90 punti) e il punteggio minimo complessivo (105 punti) per l'ammissione alle prove orali, in assenza di uno specifico obbligo normativo, può tradursi in un vizio di legittimità dell'azione amministrativa.

1.2. — La disciplina del concorso notarile è stata modificata dal decreto legislativo n. 166/2006, il quale equipara, ai fini dell'ammissione all'orale, il voto di sufficienza a quello di idoneità, stabilendo che il giudizio di non idoneità è motivato mentre nel giudizio di idoneità il punteggio vale motivazione.

L'art. 11, comma 3, in particolare, dispone che il giudizio di idoneità comporta l'attribuzione del voto minimo di trentacinque punti a ciascuna delle tre prove scritte, sicché il nuovo sistema delineato dalla legge non contempla più la figura del «novantista», ossia di colui che, come il ricorrente, ha conseguito un punteggio compreso tra 90 e 104, vale a dire un punteggio di sufficienza ma non tale da raggiungere l'idoneità, ma prevede l'attribuzione di un giudizio di non idoneità che, ai sensi dell'art. 11, comma 5, deve essere sempre motivato nei confronti del candidato che non consegue un voto minimo di trentacinque punti in ciascuna delle tre prove scritte ovvero di un giudizio di idoneità non motivato, in quanto il punteggio vale motivazione, verso il candidato che consegue almeno trentacinque punti in ciascuna prova scritta.

L'art. 16, comma 2, d.lgs. n. 166/2006 stabilisce altresì che le disposizioni di cui all'art. 11 si applicano con decorrenza dalla data di emanazione del prossimo bando di concorso per la nomina a notaio.

La nuova disciplina non può ritenersi applicabile ai concorsi le cui prove scritte sono state svolte precedentemente, anche nel caso in cui, come nella specie, la correzione delle prove sia materialmente avvenuta dopo l'emanazione del bando di concorso successivo all'entrata in vigore del d.lgs. n. 166/2006.

La norma, nonostante la sua formulazione poco perspicua, dispone evidentemente che le disposizioni *de quibus* si applicano a partire dal primo concorso successivo all'entrata in vigore del decreto legislativo.

Ne consegue che il concorso di cui alla presente controversia, in quanto bandito prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 166/2006, rimane disciplinato, per l'aspetto che interessa in questa sede, dall'art. 24 r.d. n. 1953/1926, secondo cui non è ammesso agli orali il concorrente che non abbia riportato almeno trenta punti in ciascuna delle prove scritte e non meno di centocinque nel complesso delle prove stesse, senza nulla indicare circa le motivazioni del giudizio di non idoneità.

In tale contesto normativo ed in un contesto fattuale in cui la Commissione ha stabilito discrezionalmente di motivare i giudizi di totale insufficienza, cioè degli elaborati che non hanno raggiunto la valutazione di trenta, occorre quindi stabilire se il candidato «novantista» abbia anch'egli diritto ad una motivazione che chiarisca in concreto le ragioni della mancata attribuzione del punteggio necessario per l'ammissione agli orali.

La giurisprudenza sia del giudice di appello che di primo grado, dalla quale il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi, si è costantemente orientata per l'assenza di uno specifico obbligo motivazionale, evidenziando in particolare che convincenti argomenti di ordine testuale e sistematico portano ad escludere, nel sistema anteriore al d.lgs. n. 166/2006, la sussistenza di un obbligo per la Commissione esaminatrice di motivare specificamente il mancato raggiungimento, in sede di valutazione degli elaborati sufficienti, del superiore punteggio necessario per ottenere l'ammissione all'orale (*ex multis*: (Cons. Stato, IV, 26 luglio 2006).

Di qui, impregiudicata la questione di legittimità costituzionale di cui *infra*, l'infondatezza, in relazione ai profili esaminati, della censura di difetto di motivazione.

1.3. — Con riferimento alla doglianza di omessa verbalizzazione delle espressioni individuali di voto dei singoli commissari, è sufficiente osservare come nessuna norma imponga che ogni operazione compiuta dalla Commissione debba essere verbalizzata a pena di nullità o invalidità della stessa, per cui l'onere di verbalizzazione può dirsi garantito dall'indicazione del giudizio finale.

1.4. — Per quanto attiene alla valutazione dell'atto *inter vivos*, inoltre, non si rinvergono elementi idonei a rendere plausibile l'ipotesi della omessa lettura della parte teorica.

1.5. — La sottoscrizione del verbale da parte del presidente, di cinque commissari e di due segretari, infine, è coerente con la circostanza che, durante la riunione del 15 dicembre 2006, alle ore 15, uno dei commissari è stato sostituito ed è altresì subentrato un altro segretario.

L'art. 27, comma 3, r.d. n. 1953/1926 dispone che di tutte le operazioni del concorso viene redatto quotidianamente processo verbale, che viene sottoscritto dal presidente, dai membri della commissione e dal segretario.

Ne consegue che il verbale, redatto una sola volta al giorno, deve essere sottoscritto da tutti coloro che nel corso della seduta, sia pure temporaneamente, hanno partecipato alle operazioni.

D'altra parte, l'art. 27, comma 2, r.d. n. 1953/1926 prevede che, nel caso che qualcuno dei commissari non possa assumere o continuare l'esercizio delle sue funzioni, è immediatamente surrogato da un membro supplente, sicché sussiste la fungibilità del membro effettivo con uno qualsiasi dei membri supplenti senza la necessità di una specifica motivazione delle ragioni dell'impossibilità dell'esercizio delle funzioni da parte del titolare.

2. — Il Collegio ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, d.lgs. n. 166/2006 sia rilevante e non manifestamente infondata.

Il Collegio rileva che il principio d'uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. non vieta in assoluto discipline differenziate, ma solo discriminazioni irragionevoli, con una presunzione di irrazionalità per le discriminazioni fondate su una delle categorie indicate nello stesso art. 3, per cui il principio di uguaglianza viene ad evolversi in principio di ragionevolezza delle leggi.

Il principio di ragionevolezza esige che le disposizioni normative contenute in atti aventi valore di legge siano adeguate e coerenti rispetto al fine di pubblico interesse perseguito dal legislatore ed in tal modo costituisce un limite al potere discrezionale del legislatore impedendone un esercizio arbitrario.

La verifica di ragionevolezza di una legge comporta l'indagine sui suoi presupposti di fatto, la valutazione della congruenza tra mezzi e fini e l'accertamento degli stessi fini ed il giudizio di costituzionalità si compie mediante comparazione tra norma costituzionale, norma della cui costituzionalità si dubita e terza norma ordinaria che funge da parametro di riferimento, nel senso che se la norma impugnata prevede una disciplina discriminatoria rispetto a quella contenuta nella norma di riferimento e non giustificata alla stregua del principio di ragionevolezza, tale norma è incostituzionale.

In altri termini, l'organo legislativo, al quale spetta di compiere le scelte relative alla individuazione dei fini di utilità generale che con la legge si intendono perseguire, deve compiere un apprezzamento dei mezzi necessari per raggiungere i fini individuati che non sia inficiato da criteri illogici, arbitrari o contraddittori, altrimenti la norma è viziata da irragionevolezza ed è lesiva del principio di cui all'art. 3 Cost. nonché, quando incide sull'azione amministrativa, del canone di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

Nel caso di specie, l'art. 11, d.lgs. n. 166/2006 ha equiparato il giudizio di sufficienza a quello di idoneità, stabilendo che il giudizio di idoneità comporta l'attribuzione del voto di minimo di trentacinque punti a ciascuna delle tre prove scritte, ed ha imposto l'obbligo di motivazione per tutti i giudizi di non idoneità.

La scelta del legislatore, quindi, è stata quella di rendere percepibile attraverso una specifica motivazione le ragioni della valutazione che, non attribuendo al candidato la votazione minima di trentacinque in ciascuna prova scritta, determina la non ammissione dello stesso alle prove orali.

Il fine di utilità generale, che emerge chiaramente dalla norma, appare però perseguito, per quanto riguarda la fase transitoria, con mezzi illogici e contraddittori.

L'art. 16, comma 2, d.lgs. n. 166/2006 prevede che le disposizioni *de quibus* si applicano con decorrenza dalla data di emanazione del prossimo bando di concorso per la nomina a notaio, vale a dire dal primo concorso bandito successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo.

Ne consegue, come in precedenza evidenziato, che un obbligo di motivazione non può ritenersi esistente nelle ipotesi, quale quella oggetto del presente giudizio, in cui il candidato ha ricevuto una valutazione superiore a trenta per ciascuna delle tre prove scritte ma non tale da raggiungere il punteggio complessivo minimo di centocinque in un concorso bandito prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 166/2006, sebbene le prove siano state valutate dopo tale data.

Di qui, la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, per violazione degli art. 3 e 97 Cost. in quanto, una volta individuato quale fine di utilità generale un obbligo di motivazione per tutti i giudizi inferiori a trentacinque per singola prova, appare illogico e contraddittorio non prevedere la sua immediata applicazione, vale a dire la sua applicazione anche al concorso *in itinere*, ma differire nel tempo ad un concorso successivo l'entrata in vigore delle relative disposizioni.

In altre parole, il Collegio rileva che imporre o meno un obbligo di motivazione alla valutazione di non idoneità alle prove scritte del concorso per notaio rientra in una sfera insindacabile di discrezionalità legislativa; purtuttavia, se il legislatore ha ritenuto di imporre l'obbligo di motivazione, non vi è alcuna ragione e, anzi, si presenta illogico e contraddittorio che tale prescrizione, volta al perseguimento di un fine di utilità generale, non trovi applicazione immediata ma, arbitrariamente, soltanto dal successivo concorso.

La questione è rilevante ai fini del presente giudizio in quanto l'eventuale annullamento della norma in sede di giudizio di legittimità costituzionale determinerebbe l'immediata applicabilità delle disposizioni di cui all'art. 11, d.lgs. n. 166/2006, introduttive dell'obbligo di motivazione per tutti i giudizi di non idoneità, per cui sarebbe fondata la censura di difetto di motivazione dedotta dal ricorrente.

In ragione di quanto sopra esposto, si presenta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., dell'art. 16, comma 2, d.lgs. n. 166/2006, nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui all'art. 11, d.lgs. n. 166/2006 si applicano con decorrenza dalla data di emanazione del prossimo bando di concorso per la nomina a notaio.

Di conseguenza, occorre sospendere il giudizio e rimettere gli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

P. Q. M.

Interlocutoriamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, così provvede:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, d.lgs. n. 166/2006, nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui all'art. 11, d.lgs. n. 166/2006 si applicano con decorrenza dalla data di emanazione del prossimo bando di concorso per la nomina a notaio;

dispone la sospensione del giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata 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 Roma, nella Camera di consiglio del 6 febbraio 2008.

Il Presidente: SAVO AMODIO

L'estensore: CAPONIGRO

08C0278

N. 123

*Ordinanza del 22 gennaio 2008 emessa dal Giudice di pace di Viterbo
nel procedimento penale a carico di Leoni Paolo*

Processo penale - Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace - Competenza per materia determinata dalla connessione - Reati commessi da più persone in danno reciproco le une con le altre - Mancata previsione quale ipotesi di spostamento della competenza determinata dalla connessione - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per ipotesi analoghe - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge - Lesione del principio della parità delle parti nel processo.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 25 e 111.

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa penale avente R.G. n. 134/07 del Ruolo dell'ufficio Giudice di pace penale di Viterbo avente ad oggetto il procedimento penale a carico di Leoni Paolo, nato a Genova il 17 settembre 1988, elettivamente domiciliato in Viterbo, piazza dei Caduti n. 16, presso lo studio dell'avv. Barili Giorgio, imputato del reato di cui all'art. 582 c.p. per avere cagionato a Mondini Andrea, colpendolo con un pugno all'addome, lesioni personali consistite in un trauma contusivo dell'emitorace destro, giudicate guaribili in giorni cinque dal pronto soccorso dell'Ospedale Belcolle di Viterbo;

F A T T O

In data 4 febbraio 2007, verso le ore 3,00 circa, all'interno delle discoteca "Crystal" di Viterbo l'imputato Leoni Paolo e la parte offesa Mondini Andrea, dopo un battibecco per futili motivi, venivano alle mani colpendosi reciprocamente e provocandosi le lesioni per le quali pende innanzi a questo giudice di pace il procedimento sopra menzionato ed innanzi al Tribunale di Viterbo, in composizione monocratica, il procedimento R.G. n. 1335/07 avente ad oggetto le lesioni subite, a seguito della narrata colluttazione, da Leoni Paolo, giudicate guaribili in giorni trenta, causate dai colpi sferratigli da Mondini Andrea.

Tempestivamente il difensore dell'imputato, dopoché il sottoscritto giudicante aveva respinto la sua istanza di riunione del processo pendente innanzi a questo ufficio con quello pendente innanzi al Tribunale di Viterbo sopra menzionato, stante che l'art. 6, comma 1 del d.lgs. n. 274 del 28 agosto 2000 non prevede tale ipotesi di riunione per connessione, chiedeva che venisse sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1 del d.lgs. n. 274/2000 per contrasto con gli artt. 3, 25, primo comma e 111, primo comma della Costituzione nella parte in cui non prevede, tra le ipotesi di spostamento della competenza per materia determinata dalla connessione, quella dei reati commessi da più persone in danno reciproco le une con le altre;

Il pubblico ministero aderiva a detta istanza.

D I R I T T O

Esaminati gli atti, questo Giudice rileva come dal fatto avvenuto in Viterbo in data 4 febbraio 2007 all'interno delle discoteca «Crystal» fra Leoni Paolo e Mondini Andrea come sopra narrato, siano scaturiti due procedimenti penali per le lesioni reciprocamente provocatesi dai contendenti, l'uno a carico di Leoni Paolo, pendente innanzi a questo Ufficio trattandosi di lesioni personali lievissime, e l'altro a carico di Mondini Andrea, pendente innanzi al Tribunale di Viterbo in composizione monocratica, trattandosi di lesioni personali gravi.

La fattispecie all'esame del sottoscritto, in materia di competenza per materia determinata dalla connessione, è normata dall'art. 6, comma 1 del d.lgs. n. 274 del 28 agosto 2000 ove si prevede testualmente che «Tra procedimenti di competenza del giudice di pace e procedimenti di competenza di altro giudice, si ha connessione solo nel caso di persona imputata di più reati commessi con una sola azione od omissione.», con esclusione quindi del caso, di fatto qui ricorrente, in cui i reati siano stati commessi da più persone in danno reciproco le une con le altre, ipotesi regolata dall'art. 371, comma 2, lett. B) c.p.p., richiamato dall'art. 17, comma 1, lett. c) c.p.p.

Tale ultima fattispecie (connessione per i reati commessi da più persone in danno reciproco le une con le altre) il d.lgs. n. 274 del 28 agosto 2000 la regola all'art. 9, comma 2, limitandola però alla sola ipotesi di riunione facoltativa dei processi (diversi) pendenti tutti dinanzi al giudice di pace.

Questo giudice ritiene, quindi, che l'art. 6, comma 1 del d.lgs. n. 274 del 28 agosto 2000 non sia conforme a Costituzione ed intende pertanto sollevare, come in effetti solleva, incidente di costituzionalità nei termini che seguono:

Sulla rilevanza della questione

Nel caso che ci occupa il collegamento giuridico, e non già di mero fatto, tra la *res giudicanda* e la norma ritenuta incostituzionale, appare del tutto evidente.

Infatti, ove si ritenesse l'art. 6, comma 1 del d.lgs. n. 274 del 28 agosto 2000 non conforme a Costituzione, la competenza a trattare il processo si sposterebbe, per motivi di connessione, a favore del giudice superiore, il Tribunale di Viterbo, per cui appare dirimente e pregiudiziale l'accertamento richiesto, non potendo il giudizio essere definito indipendentemente dalla risoluzione della sollevata questione.

Sulla non manifesta infondatezza

(Violazione degli artt. 3 e 111 Cost.)

In effetti anche ad avviso di questo giudice di pace la norma censurata viola l'art. 3 Cost., determinando un regime di irragionevole disparità di trattamento in danno dei cittadini imputati avuto riguardo tanto ad altre previsioni interne allo stesso d.lgs. n. 274/2000 (art. 9, comma 2), quanto alle analoghe previsioni generali contenute nel codice di rito (artt. 17, comma 1, lett. c) e 371, comma 2, lett. b) c.p.p.).

Come già anticipato, per espressa volontà del legislatore del 2000 non v'è connessione *ex art. 6, comma 1, d.lgs. n. 274/2000*, tra procedimenti di competenza del giudice di pace e procedimenti di competenza del Tribunale allorché i fatti siano stati commessi da più persone in danno reciproco le une con le altre. Eppure questa stessa ipotesi, a dimostrazione della sua importanza ai fini dell'accertamento (unitario e contestuale) dei fatti di reato, è presa in considerazione dallo stesso novellatore all'art. 9, comma 2, nel caso di più processi pendenti tutti davanti al giudice di pace. Dal che se ne inferisce l'irrazionalità interna della compiuta scelta legislativa che, nel mentre da rilievo alla fattispecie della reciprocità a fini connettivi davanti al giudice di pace, la esclude in radice nelle ipotesi, pure frequenti, di pendenze giudiziarie ripartite innanzi al giudice di pace ed, a parti processuali invertite, ad un diverso giudice, principalmente il Tribunale, in ragione della diversa qualificazione giuridica, aggravata o meno, del reato. Una diversità trattamentale dunque che non trova giustificazioni di sorta.

Se dalle previsioni «speciali» di cui al d.lgs. n. 274/2000 si passa a quelle «generali» di cui al codice di rito, si può constatare come la riunione di processi pendenti nello stesso stato e grado (davanti al medesimo giudice), nel caso di reati commessi da più persone in danno reciproco le une con le altre, è espressamente consentita ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. c) in riferimento all'art. 371, comma 2, lett. b) c.p.p., segno evidente che il legislatore ha ritenuto rilevante questa fattispecie anche ai fini della speditezza e celerità processuale.

La disparità di trattamento a questa stregua diviene allora evidente perché lo stesso imputato, a seconda che sia chiamato in giudizio innanzi al tribunale (o Corte di assise) od innanzi al giudice di pace, viene ad usufruire di un regime penal-processuale irragionevolmente differenziato. Né si può sostenere che quella qui censurata costituisca una scelta legislativa discrezionale incensurabile in sede costituzionale perché, per giurisprudenza unanime, il limite della discrezionalità è dato proprio dalla manifesta irragionevolezza.

Nella specie è indubbio che la scelta del legislatore delegato sia priva di una valida ragione.

A tal riguardo basti porre mente alle conseguenze che, di fatto e di diritto, discendono da una consimile previsione. Invero, vuoi nel caso che una sentenza fosse pronunciata dal tribunale dopo quella pronunciata dal giudice di pace, vuoi nel caso inverso, il giudice che si accingesse a pronunciare la seconda sentenza potrebbe pervenire ad esiti completamente diversi da quelli cui è pervenuto, quanto alla ricostruzione storica del medesimo episodio sia pure a parti invertite, l'altro giudice. Tale evenienza darebbe luogo evidentemente ad un insanabile contrasto di giudicati non rimediabile con gli ordinari mezzi di impugnazione posto che essi seguirebbero percorsi processuali differenziati (la Corte d'appello per il tribunale, il tribunale monocratico per il giudice di pace).

Tanto basta allora a sostenere l'illegittimità costituzionale della previsione *de qua*, nella parte in cui non consente al giudice di pace di «spogliarsi» del procedimento e di declinare la propria competenza per materia in favore del giudice superiore che sia chiamato a giudicare dello stesso fatto, ma aggravato, commesso dal soggetto che, nel procedimento innanzi al giudice di pace, riveste la qualifica di parte offesa.

È lecito, infine, dubitare della legittimità costituzionale dell'art 6, comma 1 del d.lgs. n. 274 del 28 agosto 2000 anche per contrasto con l'art. 111, primo comma Cost., posto che non assicura, per le stesse ragioni sopra esposte, che il processo si svolga «in condizioni di parità».

(Violazione dell'art. 25 Cost.)

L'applicazione rigorosa della norma contenuta nell'art. 6, comma 1 del d.lgs. n. 274 del 28 agosto 2000 comporta poi, nell'ipotesi in commento, per l'imputato nel processo innanzi al giudice di pace, un'ingiustificata sottrazione al giudice naturale, da individuarsi in caso di reciprocità delle lesioni in forza degli artt. 17, comma 1, lett. c) e 371, comma 2, lett. b) c.p.p. nel giudice superiore, e ciò conduce inevitabilmente ad individuare un contrasto con l'art. 25 Cost. il quale espressamente prevede che nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 cost. e 23 legge n. 87/1953, ritenutane la rilevanza e non manifesta infondatezza, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1 del d.lgs. n. 274 del 28 agosto 2000 per contrasto con gli artt. 3, 25 e 111 della Costituzione della Repubblica italiana, nella parte in cui non prevede, tra le ipotesi di spostamento della competenza per materia determinata dalla connessione, quella dei reati commessi da più persone in danno reciproco le une con le altre;

Sospende il presente giudizio, n. 134/07 del Ruolo generale penale del giudice di pace di Viterbo;

Manda alla cancelleria di provvedere alla immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

Manda alla cancelleria di comunicare la presente ordinanza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Viterbo, addì 22 gennaio 2008

Il giudice di pace: FAGIONI

08C0279

AUGUSTA IANNINI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2008-GUR-018) 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 € 682,00 - semestrale € 357,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla *Gazzetta Ufficiale* - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 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, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Bollettino Estrazioni, ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

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

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 annuali 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



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 8 0 4 2 3 *

€ 7,00