

GAZZETTA  **UFFICIALE**
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 30 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. 112. Sentenza 14 - 24 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Brevetti, marchi e privative industriali - Controversie devolute alla cognizione delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale istituite presso le corti d'appello e i tribunali indicati dall'art. 1 del decreto legislativo n. 168 del 2003 - Giudizio di appello - Devoluzione alla cognizione delle sezioni specializzate delle controversie in grado di appello introdotte dopo l'entrata in vigore del codice della proprietà industriale, anche se il giudizio di primo grado o il giudizio arbitrale sono iniziati e si sono svolti secondo le norme precedentemente in vigore - Previsione introdotta dal decreto legislativo n. 30 del 2005, recante il codice della proprietà industriale - Estraneità della disposizione transitoria all'oggetto della delega per il riassetto delle disposizioni in materia di proprietà industriale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.Lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, art. 245, comma 2.
- Costituzione, art. 76; legge 12 dicembre 2002, n. 273, art. 15.

Pag. 13

N. 113. Ordinanza 14 - 24 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Ordine di allontanamento dal territorio dello Stato - Sospensione in caso di pendenza del ricorso avverso il diniego del riconoscimento dello *status* di rifugiato - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto di difesa - Sopravvenuta abrogazione della norma censurata - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione - Restituzione degli atti al giudice remittente.

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

» 17

N. 114. Ordinanza 14 - 24 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Ricorso immediato della persona offesa - Obbligo del pubblico ministero di formulare l'imputazione anche nel caso in cui abbia espresso parere contrario alla citazione - Mancata previsione - Denunciata irragionevolezza, nonché violazione del diritto di difesa e del principio di ragionevole durata del processo - Eccezione di inammissibilità per non avere il rimettente utilizzato tutti i poteri interpretativi che gli competono - Reiezione.

- D.Lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 25, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo, e 111, comma secondo.

Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Ricorso immediato della persona offesa - Obbligo del pubblico ministero di formulare l'imputazione anche nel caso in cui abbia espresso parere contrario alla citazione - Mancata previsione - Denunciata irragionevolezza, nonché violazione del diritto di difesa e del principio di ragionevole durata del processo - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- D.Lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 25, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo, e 111, comma secondo.

» 19

N. 115. Ordinanza 14 - 24 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Pensione di inabilità civile - Requisiti reddituali del richiedente - Mancata esclusione dal computo dei redditi di quelli percepiti dagli altri componenti del nucleo familiare - Carente motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza della questione - Insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità.

- D.L. 30 dicembre 1979, n. 663 (convertito, con modificazioni, dalla legge 29 febbraio 1980, n. 33), art. 14-*septies*, quarto e quinto comma (in combinato disposto).
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, e 38, primo comma.

Pag. 22

N. 116. Ordinanza 14 - 24 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Astensione collettiva degli avvocati dalle udienze - Mancata previsione a carico degli avvocati di conseguenze economiche equiparabili alla mancata percezione del salario o dello stipendio da parte del lavoratore dipendente in caso di sciopero - Richiesta di pronuncia additiva implicante scelte discrezionali riservate al legislatore - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 12 giugno 1990, n. 146, artt. 2 e 2-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 39, 40 e 97.

» 24

N. 117. Ordinanza 14 - 24 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Ricorso del curatore per la declaratoria di inefficacia rispetto alla massa di rimesse finanziarie effettuate dal fallito successivamente alla dichiarazione di fallimento - Applicabilità del rito camerale in conformità alla nuova disciplina introdotta dal d.lgs. n. 5 del 2006 - Denunciato eccesso di delega e lamentata violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza, del diritto di difesa, nonché dei principi del giusto processo - Sopravvenuta abrogazione della norma censurata - Necessità di valutare la perdurante rilevanza della questione - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- R.D. 16 marzo 1942, n. 267, art. 24, secondo comma, come sostituito dall'art. 21 del d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, 76 e 111.

» 27

N. 118. Ordinanza 14 - 24 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero e apolide - Espulsione - Divieto di espulsione per lo straniero clandestino, convivente di una cittadina italiana e padre del nascituro - Mancata previsione - Lamentata violazione dei diritti inviolabili dell'uomo, del principio di uguaglianza e di tutela della famiglia - Questione sollevata in modo meramente ipotetico ed eventuale - Manifesta inammissibilità.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 19, comma 2, lettere *c*) e *d*).
- Costituzione, artt. 2, 3, 29, 30 e 31.

» 30

N. 119. Ordinanza 14 - 24 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Costituzione ed intervento - Intervento di soggetto che sia parte in un giudizio simile a quello nel quale è stata emessa l'ordinanza di rimessione - Inammissibilità.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni dei dipendenti pubblici - Soggetto titolare di più pensioni - Divieto di cumulo dell'indennità integrativa speciale sui diversi trattamenti pensionistici - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Lamentata incidenza sul principio della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata e sulla garanzia previdenziale - Mutamento del quadro normativo di riferimento a seguito di *ius superveniens* - Conseguente necessità di nuova valutazione sulla rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.

- D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 99, secondo comma.
- Costituzione, artt. 3, 36 e 38.

Pag. 32

N. 120. Sentenza 14 - 24 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso delle Regioni Veneto e Valle d'Aosta - Impugnazione di numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - Trattazione della sola questione relativa all'art. 1, comma 565 - Decisione sulle altre questioni riservata a separate pronunce.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Misure per il contenimento della spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale - Ricorso delle Regioni Veneto e Valle d'Aosta - Legittimazione delle Regioni ad impugnare leggi statali contenenti limiti di spesa per gli enti del Servizio sanitario nazionale - Sussistenza.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118, e 119, comma secondo; statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta, art. 3, lettera f); legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Misure per il contenimento della spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuta violazione dell'art. 118 della Costituzione - Insufficiente motivazione della censura - Inammissibilità della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565.
- Costituzione, art. 118.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Riduzione della spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuta violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione, derivante dall'introduzione di vincoli puntuali di spesa - Esclusione - Qualificazione della disposizione denunciata quale principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» - Non fondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565, lettera a).
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Modalità di computo della riduzione della spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale e verifica del conseguimento dell'obiettivo di contenimento della spesa - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuta violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione, derivante dall'introduzione di vincoli puntuali di spesa - Esclusione - Qualificazione delle norme impugnate come integrative di altra disposizione avente natura di principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565, lettere b) ed e).
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Attività amministrative strumentali alla riduzione della spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale - Individuazione dei parametri per la determinazione della consistenza dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa di detto personale - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuta violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione, derivante dall'introduzione di vincoli puntuali di spesa - Esclusione - Qualificazione delle norme impugnate come integrative di altra disposizione avente natura di principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565, lettera c), numeri 1, 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Misure per il contenimento della spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale sostitutive di analoghe misure già introdotte con precedenti norme delle leggi finanziarie 2005 e 2006 - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuta violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione, derivante dall'introduzione di vincoli puntuali di spesa - Esclusione - Qualificazione della disposizione denunciata quale principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565, lettera d).
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Misure per il contenimento della spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale - Applicabilità alle Regioni a statuto speciale solo in caso di mancato raggiungimento dell'accordo con il Ministero dell'economia circa il livello complessivo delle spese, di cui all'art. 660 della legge finanziaria 2007.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Misure per il contenimento della spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale - Applicazione, in via sussidiaria e transitoria, alle Regioni a statuto speciale in caso di mancato accordo con il Ministero dell'economia - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Ritenuta violazione della competenza legislativa residuale in materia di «organizzazione dei servizi sanitari» e della competenza concorrente in materia di «tutela della salute» - Asserita lesione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione, derivante dall'introduzione di vincoli puntuali di spesa - Esclusione - Qualificazione della disposizione denunciata quale principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119, comma secondo; statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta, art. 3, lettera f); legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Misure per il contenimento della spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale - Applicazione, in via sussidiaria e transitoria, alle Regioni a statuto speciale in caso di mancato accordo con il Ministero dell'economia - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Ritenuta violazione dei principi di ragionevolezza (sotto il duplice profilo dell'affidamento nella stabilità del quadro normativo e dell'entità dei vincoli) e di leale collaborazione - Esclusione - Omessa indicazione di specifici elementi a sostegno della censura di irragionevolezza dell'entità dei vincoli - Esistenza di un meccanismo di garanzia delle esigenze di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565.

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 21. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 aprile 2008 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Appalti pubblici - Norme della Regione Campania - Modifica dell'art. 30, comma 5, della legge regionale n. 3/2007 - Procedure di aggiudicazione e criteri di qualificazione - Istituto dell'avvalimento - Applicabilità ai soli appalti sopra la soglia comunitaria e non anche ai contratti che non hanno rilevanza comunitaria, come previsto dalle norme statali - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile.

- Legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1, art. 27, comma 1, lett. l).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 4, comma 3, e 121, comma 1.

Appalti pubblici - Norme della Regione Campania - Modifica dell'art. 38, comma 5, lett. b), della legge regionale n. 3/2007 - Possibilità di ricorrere alla procedura negoziata senza bando nell'anno successivo alla stipulazione del contratto iniziale nel caso di nuovi servizi consistenti nella ripetizione di servizi analoghi già affidati all'operatore economico aggiudicatario, a condizione che tale possibilità sia indicata nel bando originario - Ritenuto contrasto con la norma statale che prevede tale possibilità entro tre anni da quello della stipulazione del contratto originario - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1, art. 27, comma 1, lett. p).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 4, comma 3, e 57, comma 5, lett. b).

Appalti pubblici - Norme della Regione Campania - Modifica dell'art. 46, comma 2, della legge regionale n. 3/2007 - Obbligatorietà dell'esclusione automatica delle offerte anomale da parte delle stazioni appaltanti, nei contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso - Contrasto con la norma statale che stabilisce la facoltà e non l'obbligatorietà dell'esclusione - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1, art. 27, comma 1, lett. t), punto 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 4, comma 3, e 122, comma 9.

Appalti pubblici - Norme della Regione Campania - Aggiunta del comma 10-bis all'art. 46, comma 10, della legge regionale n. 3/2007 - Disciplina della qualificazione dei concorrenti - Ritenuto contrasto con la disciplina statale - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1, art. 27, comma 1, lett. t), punto 5.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 4, comma 3, e 40.

Appalti pubblici - Norme della Regione Campania - Modifica della legge regionale n. 3/2007 - Mancato rispetto dell'impegno assunto dalla Regione di modificare una serie di disposizioni al fine di adeguarle al contenuto del d.lgs. n. 163/2006 - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1, art. 27; legge della Regione Campania 27 febbraio 2007, n. 3, artt. 6, 7, comma 3, 14, commi 2, 3 e 4, 18, 20, comma 2, 33, 36, commi 7 e 8, 53, comma 2, 58, comma 4, 59, comma 5, 60, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

- N. 15. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 17 aprile 2008 (del giudice per le indagini preliminari).

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico dell'on. Carlo Taormina per il reato di diffamazione a mezzo stampa nei confronti della dott.ssa Maria Del Savio Bonaudo e della dott.ssa Stefania Cugge, rispettivamente, Procuratore della Repubblica e Sostituto Procuratore presso la Procura di Cogne - 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 Milano - Denunciata mancanza del nesso funzionale tra i fatti contestati e l'esercizio dell'attività parlamentare.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 2 agosto 2007, n. 200.
- Costituzione, art. 68, primo comma.....

Pag. 50

- N. 124. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Cosenza del 24 agosto 2007.

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 avverso avviso di accertamento relativo all'anno di imposta 1998 e notificato dall'amministrazione finanziaria al contribuente nel dicembre 2005, in forza della detta proroga - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza, sotto il duplice profilo dell'irrazionale imposizione ai contribuenti di un obbligo a presentare istanza di definizione delle proprie posizioni tributarie, e dell'ingiustificata estensione della proroga a cinque anni di imposta - Incidenza sul diritto di difesa - Asserita lesione dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione.

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

» 55

- N. 125. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Cosenza del 23 novembre 2007.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Fermo di beni mobili registrati - Omessa determinazione legislativa di criteri e limiti al potere del concessionario della riscossione di disporre il fermo, nonché mancata previsione della obbligatoria motivazione del detto provvedimento con riferimento alla sussistenza del timore di perdere la garanzia del credito tributario e della necessaria proporzionalità rispetto al complessivo patrimonio del contribuente - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Incidenza sul diritto al lavoro - Violazione del diritto alla difesa - Lesione della libertà di iniziativa economica privata - Contrasto con i principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione - Asserita lesione dei principi costituzionali in tema di giusto processo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, art. 86.
- Costituzione, artt. 3, 4, 24, 41, 97 e 111.

» 58

- N. 126. Ordinanza del Tribunale di Trieste del 20 settembre 2007.

Straniero - Espulsione amministrativa - Rientro senza autorizzazione nel territorio dello Stato dello straniero espulso - Trattamento sanzionatorio - Reclusione da uno a quattro anni - Violazione del principio di uguaglianza sotto i profili della ragionevolezza e della proporzionalità - Contrasto con il principio della finalità rieducativa della pena - Riproposizione di questione oggetto della ordinanza della Corte costituzionale n. 226/2007 di restituzione atti per *ius superveniens*.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 13, come modificato dall'art. 1 del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271 e da ultimo, dall'art. 2, comma 1, lett. c), del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

» 63

n. 127. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 29 ottobre 2007.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

N. 128. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia del 20 dicembre 2007.

Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del Parco naturale regionale «Litorale di Ugento» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propedeutico procedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati.

– Legge della Regione Puglia 28 maggio 2007, n. 13, artt. 1 e seguenti.

– Costituzione, artt. 3 e 97. Pag. 73

N. 129. Ordinanza del Giudice di pace di Arezzo del 5 gennaio 2008.

Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Azione proposta dal terzo trasportato nei confronti del soggetto conducente e proprietario del veicolo su cui era a bordo al momento del sinistro, nonché nei confronti della compagnia di assicurazione del veicolo medesimo - Disciplina dell'azione diretta del danneggiato terzo trasportato nei confronti della compagnia di assicurazione del veicolo su cui era a bordo al momento del sinistro - Omessa previsione dell'accertamento delle rispettive responsabilità dei conducenti dei veicoli coinvolti nel sinistro ai fini dell'individuazione dei soggetti obbligati al risarcimento dei danni patiti dal terzo trasportato - Estraneità ai principi e ai criteri direttivi della delega conferita al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni - Eccesso di delega - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto costituzionalmente garantito a tutti di agire in giudizio per la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive - Asserita lesione del diritto di difesa della compagnia di assicurazione del vettore.

– Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, art. 141.

– Costituzione artt. 3, 24 e 76, in relazione all'art. 4 della legge delega 29 luglio 2003, n. 229. » 77

N. 130. Ordinanza del Tribunale di Palermo del 10 dicembre 2007.

Reati e pene - Riciclaggio dei capitali di provenienza illecita - Esercizio delle attività individuate dai decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. c), della legge n. 52/1996 senza essere iscritto nell'elenco degli operatori abilitati - Configurazione della fattispecie quale delitto - Previsione di pene superiori ai limiti edittali indicati nella legge delega n. 52/1996 - Eccesso di delega.

– Decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 153, art. 5, comma 3.

– Costituzione artt. 76 e 77; legge 6 febbraio 1996, n. 52, art. 15, comma 1, lett. c). » 80

N. 131. Ordinanza del Tribunale di Palermo del 10 dicembre 2007.

Reati e pene - Riciclaggio dei capitali di provenienza illecita - Esercizio delle attività individuate dai decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. c), della legge n. 52/1996 senza essere iscritto nell'elenco degli operatori abilitati - Configurazione della fattispecie quale delitto - Previsione di pene superiori ai limiti edittali indicati nella legge delega n. 52/1996 - Eccesso di delega.

– Decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 153, art. 5, comma 3.

– Costituzione artt. 76 e 77; legge 6 febbraio 1996, n. 52, art. 15, comma 1, lett. c). » 85

N. 132. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria dal 30 gennaio 2008.

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture private accreditate - Obbligo dell'applicazione di uno sconto tariffario rispettivamente del 2 e del 20 per cento sulle tariffe di cui al decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Incidenza sul diritto di difesa e sui principi di uguaglianza, di tutela della salute, di libertà di iniziativa economica privata, di buon andamento della pubblica amministrazione e di tutela giurisdizionale - Violazione della sfera di competenza regionale per la diretta determinazione delle tariffe in luogo della previsione di criteri per la determinazione delle stesse.

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. o).

– Costituzione, artt. 3, 24, 32, 41, 97, 113 e 117.

Pag. 89

N. 133. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria del 30 gennaio 2008.

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture private accreditate - Obbligo dell'applicazione di uno sconto tariffario rispettivamente del 2 e del 20 per cento sulle tariffe di cui al decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Incidenza sul diritto di difesa e sui principi di uguaglianza, di tutela della salute, di libertà di iniziativa economica privata, di buon andamento della pubblica amministrazione e di tutela giurisdizionale - Violazione della sfera di competenza regionale per la diretta determinazione delle tariffe in luogo della previsione di criteri per la determinazione delle stesse.

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. o).

– Costituzione, artt. 3, 24, 32, 41, 97, 113 e 117.

» 96

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 112

Sentenza 14 - 24 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Brevetti, marchi e privative industriali - Controversie devolute alla cognizione delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale istituite presso le corti d'appello e i tribunali indicati dall'art. 1 del decreto legislativo n. 168 del 2003 - Giudizio di appello - Devoluzione alla cognizione delle sezioni specializzate delle controversie in grado di appello introdotte dopo l'entrata in vigore del codice della proprietà industriale, anche se il giudizio di primo grado o il giudizio arbitrale sono iniziati e si sono svolti secondo le norme precedentemente in vigore - Previsione introdotta dal decreto legislativo n. 30 del 2005, recante il codice della proprietà industriale - Estraneità della disposizione transitoria all'oggetto della delega per il riassetto delle disposizioni in materia di proprietà industriale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.Lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, art. 245, comma 2.
- Costituzione, art. 76; legge 12 dicembre 2002, n. 273, art. 15.

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

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 245, comma 2, del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273), promossi con ordinanze del 15 febbraio e del 13 marzo 2007 dalla Corte d'appello di Milano nei procedimenti civili vertenti tra la Company Shirt s.r.l. in liquidazione e la Stefano Conti s.r.l. ed altri e tra la Alpi s.p.a. e la Alpilegno s.n.c. di Paolo Capra & C., iscritte ai nn. 509 e 568 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 27 e 33, 1ª serie speciale, dell'anno 2007.

Visto l'atto di costituzione della Kamiciando s.n.c.;

Udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2008 e nella Camera di consiglio del 27 febbraio 2008 il giudice relatore Giuseppe Tesaurò.

Ritenuto in fatto

1. — La Corte d'appello di Milano, con due ordinanze in data 15 febbraio e 13 marzo 2007, emesse nel corso di altrettanti giudizi, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 245, comma 2, del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273), in riferimento all'art. 76 della Costituzione ed in relazione all'art. 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273 (Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza).

2. — La prima ordinanza (r.o. n. 509 del 2007) premette che il giudizio principale ha ad oggetto una domanda di risarcimento dei danni derivanti dalla violazione dei diritti di esclusiva vantati su di un marchio registrato, definito in primo grado con sentenza del Tribunale ordinario di Brescia depositata il 20 giugno 2005. La società soccombente ha proposto appello avverso detta pronuncia con atto di citazione notificato il 20 ottobre 2005, convenendo in giudizio le altre parti innanzi alla Corte d'appello di Milano.

Una delle parti appellate ha eccepito sia l'incompetenza del giudice adito, indicando quale giudice competente la Corte d'appello di Brescia, sia l'illegittimità costituzionale dell'art. 245 del d.lgs. n. 30 del 2005, che stabilisce la competenza della Corte d'appello di Milano.

Secondo il rimettente, la questione di legittimità costituzionale è rilevante, in quanto l'eccezione di incompetenza è stata ritualmente proposta e la competenza della Corte d'appello di Milano sussiste soltanto in virtù della norma censurata, la quale, tuttavia, si porrebbe in contrasto con l'art. 76 Cost.

Ad avviso del giudice *a quo*, la legge n. 273 del 2002 ha conferito al Governo due distinte deleghe, aventi rispettivamente ad oggetto: la prima, «il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di proprietà industriale» (art. 15); la seconda, l'istituzione presso tribunali e corti d'appello di sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale (art. 16; di seguito, sezioni specializzate).

La seconda delega è stata attuata con il d.lgs. 27 giugno 2003, n. 168 (Istituzione di Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale presso tribunali e corti d'appello, a norma dell'articolo 16 della legge 12 dicembre 2002, n. 273) che, tra l'altro, ha stabilito la competenza delle sezioni specializzate istituite presso il Tribunale ordinario di Milano e presso la Corte d'appello della stessa città in ordine alle controversie che, secondo i criteri ordinari di competenza territoriale, sono relative ai «territori ricompresi nei distretti di corte d'appello di Milano e Brescia» (art. 4, comma 1, lettera *f*).

L'art. 6 del d.lgs. n. 168 del 2003 ha attribuito alle sezioni specializzate i giudizi iscritti a ruolo dal 1° luglio 2003, disponendo che le controversie pendenti alla data del 30 giugno 2003 restano assegnate al giudice competente in base alla normativa previgente, in applicazione del criterio direttivo che imponeva di non gravare dette sezioni di un carico iniziale di procedimenti pregiudizievole del loro efficiente funzionamento (art. 16, comma 3, della legge n. 273 del 2002).

Il citato art. 16 è stato interpretato nel senso che gli appelli avverso le sentenze di primo grado pronunciate nei giudizi instaurati anteriormente al 30 giugno 2003 dovevano essere proposti innanzi alle sezioni ordinarie, in conformità dei principi enunciati dalla giurisprudenza di legittimità in riferimento alle norme transitorie aventi ad oggetto l'introduzione di una nuova disciplina processuale e di nuove regole di competenza ed in coerenza con le nozioni di «controversia» e «giudizio» utilizzabili a questo scopo.

L'art. 245, comma 2, del d.lgs. n. 30 del 2005 ha, invece, disposto: «sono devolute alla cognizione delle sezioni specializzate di cui all'articolo 134, comma 3, le controversie in grado d'appello iniziate dopo l'entrata in vigore del codice anche se il giudizio di primo grado o il giudizio arbitrale sono iniziati e si sono svolti secondo le norme precedentemente in vigore».

Ad avviso del giudice *a quo*, detta norma ha introdotto una regola difforme dai principi sopra richiamati, benché la delega dell'art. 16 della legge n. 273 del 2002 (concernente l'istituzione delle sezioni specializzate, la disciplina della competenza ed il regime processuale transitorio) fosse stata già esercitata con l'emanazione del d.lgs. n. 168 del 2003 e si era esaurita alla data di emanazione del d.lgs. n. 30 del 2005. Quest'ultimo decreto legislativo ha, invece, attuato la delega dell'art. 15 della legge n. 273 del 2002, il quale non autorizzava il Governo ad intervenire sulla disciplina del processo e su quella oggetto della delega dell'art. 16, non sussistendo esigenze sopravvenute di «adeguamento» e «coordinamento» in grado di giustificare la modificazione delle regole della competenza per i giudizi instaurati anteriormente al 30 giugno 2003.

Sotto un ulteriore profilo, la legge 29 settembre 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001) non conterrebbe disposizioni in grado di fondare la norma censurata, neppure coerente con i principi generali dell'ordinamento processuale civile. L'art. 5 del codice di procedura civile stabilisce, infatti, che la competenza del giudice non può essere modificata da leggi emanate successivamente alla proposizione della domanda, enunciando una regola che costituirebbe un utile canone ermeneutico per la definizione ed interpretazione dei principi presupposti e sottesi alla legge-delega, rispettati dall'art. 6 del d.lgs. n. 168 del 2003 e disattesi dalla norma censurata.

2.1. — La seconda ordinanza (r.o. n. 568 del 2007) premette che il giudizio principale ha ad oggetto una domanda di accertamento della violazione dei diritti di esclusiva vantati su di un marchio registrato e l'adozione dei provvedimenti conseguenziali, definito in primo grado con sentenza del Tribunale ordinario di Brescia depositata il 25 ottobre 2004. La società soccombente ha proposto appello avverso detta pronuncia con atto di citazione notificato in data 11-13 ottobre 2005; la società appellata ha eccepito l'incompetenza del giudice adito, indicando quale giudice competente la Corte d'appello di Brescia.

Secondo il rimettente; l'eccezione è stata ritualmente proposta e la competenza della Corte d'appello di Milano può essere ritenuta sussistente soltanto in forza della norma censurata, la quale, tuttavia, si porrebbe in contrasto con l'art. 76 Cost.

A conforto della questione di legittimità costituzionale il giudice *a quo* richiama espressamente le argomentazioni svolte dalla Corte d'appello di Milano nell'ordinanza sopra richiamata, che riproduce quasi testualmente.

3. — Nel giudizio introdotto dalle prima delle succitate ordinanze, si è costituita la Kamiciando s.n.c. di Piazza Lucia, parte del processo principale, chiedendo l'accoglimento della questione in base ad argomentazioni sostanzialmente coincidenti con quelle svolte nell'ordinanza di rimessione.

Considerato in diritto

1. — La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte d'appello di Milano investe l'art. 245, comma 2, del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273), nella parte in cui stabilisce che sono devolute alla cognizione delle sezioni specializzate di cui all'articolo 134, comma 3, di detto decreto le controversie in grado d'appello iniziate dopo l'entrata in vigore del codice, anche se il giudizio di primo grado è stato iniziato e si è svolto secondo le norme precedentemente in vigore.

Secondo le ordinanze di rimessione, detta norma si porrebbe in contrasto con l'art. 76 della Costituzione, in relazione all'art. 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273 (Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza), in quanto la delega contenuta in quest'ultima norma non concerneva la disciplina della competenza ed il regime transitorio applicabile alle controversie attribuite alle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale (di seguito, sezioni specializzate), materie, queste, oggetto della distinta delega dell'art. 16 della legge n. 273 del 2002, esercitata, ed esauritasi, con l'emanazione del d.lgs. 27 giugno 2003, n. 168 (Istituzione di Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale presso tribunali e corti d'appello, a norma dell'articolo 16 della legge 12 dicembre 2002, n. 273).

2. — I giudizi, poiché hanno ad oggetto la stessa norma, censurata in riferimento al medesimo parametro costituzionale, per profili e con argomentazioni sostanzialmente coincidenti, e pongono la medesima questione, devono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza.

3. — La questione è fondata.

Preliminarmente, va osservato che la questione è rilevante in riferimento alla parte in cui la norma censurata stabilisce che sono devolute alla cognizione delle sezioni specializzate le controversie in grado d'appello iniziate dopo l'entrata in vigore del codice, anche se il giudizio di primo grado è iniziato e si è svolto secondo le norme precedentemente in vigore.

3.1. — Il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa, secondo la giurisprudenza di questa Corte, si svolge attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli concernenti, rispettivamente, la norma delegante (al fine di individuare l'esatto contenuto, nel quadro dei principi e criteri direttivi e del contesto in cui questi si collocano, nonché delle ragioni e finalità della medesima) e la norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega (tra le più recenti, sentenze n. 341, n. 340 e n. 170 del 2007).

Il contenuto delle deleghe oggetto degli artt. 15 e 16 della legge n. 273 del 2002 e la relazione esistente tra le stesse sono state, di recente, approfondite da questa Corte nella sentenza n. 170 del 2007, che ha deciso una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una diversa disposizione del d.lgs. n. 30 del 2005.

Alla luce delle argomentazioni svolte in detta pronuncia, occorre anzitutto osservare che la norma censurata ha la sua base esclusivamente nell'art. 15 della legge n. 273 del 2002, tenuto conto sia della indicazione in tal senso contenuta nella premessa del decreto legislativo n. 30 del 2005, sia della circostanza che il termine per l'esercizio della delega dell'art. 16 della legge n. 273 del 2002 era scaduto alla data di emanazione di detto decreto legislativo.

La lettera del citato art. 15 (avente ad oggetto «il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di proprietà industriale»), i relativi principi e criteri direttivi ed il contesto normativo nel quale detta norma è inserita, quindi anche il contenuto della delega dell'art. 16 della stessa legge, impongono di ribadire che i profili inerenti alla istituzione ed organizzazione delle sezioni specializzate, in linea generale, erano estranei alla delega oggetto della prima di queste due norme.

La delega all'istituzione ed alla disciplina delle sezioni specializzate è, infatti, contenuta nell'art. 16 della legge n. 273 del 2002, il quale stabilisce altresì uno specifico principio direttivo in materia di disposizioni transitorie, in virtù del quale il Governo doveva avere «cura di evitare che le sezioni specializzate di cui al comma 1, lettera a), siano gravate da un carico iniziale di procedimenti che ne impedisca l'efficiente avvio» (comma 3).

In attuazione di detto principio, l'art. 6 del d.lgs. n. 168 del 2003 ha assegnato alle sezioni specializzate soltanto i giudizi «iscritti a ruolo a far data dal 1° luglio 2003» (comma 1), disponendo che le controversie «già pendenti alla data del 30 giugno 2003, restano assegnate al giudice competente in base alla normativa previgente» (comma 2). Quest'ultima norma — in particolare, il comma 2 — è stata interpretata dalla Corte suprema di cassazione nel senso che «non può riferirsi [...] che all'introduzione della causa in primo grado, quale che sia il grado del giudizio nel quale essa si trovi al momento dell'entrata in vigore della legge» (ordinanza 1° febbraio 2007, n. 2203).

La norma censurata non è, dunque, riconducibile al «riassetto delle disposizioni vigenti in materia di proprietà industriale», e cioè alla delega dell'art. 15 della legge n. 273 del 2002. Quest'ultima concerne, infatti, anche le disposizioni di diritto processuale previste dalle leggi speciali oggetto del riassetto e la disciplina dei procedimenti amministrativi richiamati nella medesima, ma soltanto in riferimento alle modificazioni strumentali rispetto allo scopo di comporle in un testo normativo unitario, di adeguarle alla disciplina internazionale e comunitaria, organizzarle in un quadro nuovo e porre in rilievo i nessi sistematici esistenti tra i molteplici diritti di proprietà industriale.

L'art. 245, comma 2, del d.lgs. n. 30 del 2005 ha, invece, disciplinato un oggetto estraneo al contenuto della delega, peraltro realizzando una scelta incoerente rispetto a quella che, nell'osservanza del principio stabilito dall'art. 16 della legge n. 273 del 2002, era stata operata con l'art. 6 del d.lgs. n. 168 del 2003. Pertanto, la norma neppure è riconducibile alla discrezionalità del legislatore delegato, in quanto non costituisce coerente sviluppo e completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, ma si pone anzi in contrasto con la soluzione realizzata nell'esercizio della delega che aveva ad oggetto le sezioni specializzate.

Deve essere, dunque, dichiarata, per violazione dell'art. 76 Cost., l'illegittimità costituzionale, dell'art. 245, comma 2, nella parte in cui stabilisce che sono devolute alla cognizione delle sezioni specializzate le controversie in grado d'appello iniziate dopo l'entrata in vigore del codice, anche se il giudizio di primo grado è iniziato e si è svolto secondo le norme precedentemente in vigore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 245, comma 2, del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273), nella parte in cui stabilisce che sono devolute alla cognizione delle sezioni specializzate le controversie in grado d'appello iniziate dopo l'entrata in vigore del codice, anche se il giudizio di primo grado è iniziato e si è svolto secondo le norme precedentemente in vigore.

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

Il Presidente: BILE

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 24 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 113

Ordinanza 14 - 24 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Ordine di allontanamento dal territorio dello Stato - Sospensione in caso di pendenza del ricorso avverso il diniego del riconoscimento dello *status* di rifugiato - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto di difesa - Sopravvenuta abrogazione della norma censurata - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione - Restituzione degli atti al giudice remittente.

- D.L. 30 dicembre 1989, n. 416, art. 1-ter, comma 6, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 39.
- 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, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1-ter, comma 6, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari ed apolidi, già presenti nel territorio dello Stato), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, promossi con ordinanze del 14 febbraio e del 26 aprile 2007 dal Giudice di pace di Trieste sui ricorsi proposti rispettivamente da K.D. e da S.U. contro il Prefetto di Trieste, iscritte ai numeri 522 e 669 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 28 e 39, 1^a serie speciale, dell'anno 2007.

Udito nella Camera di consiglio del 13 febbraio 2008 il giudice relatore Maria Rita Saulle.

Ritenuto che, con due ordinanze di analogo contenuto (r.o. nn. 522 e 669 del 2007), depositate rispettivamente il 14 febbraio ed il 26 aprile 2007, il Giudice di pace di Trieste ha sollevato, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-ter, comma 6, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari ed apolidi, già presenti nel territorio dello Stato), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, nella parte in cui prevede che il ricorso avverso il diniego della Commissione territoriale del riconoscimento dello *status* di rifugiato non sospende il provvedimento di allontanamento dello straniero dal territorio nazionale;

che i giudizi *a quibus* hanno ad oggetto l'opposizione avverso i decreti di espulsione ed i consequenziali ordini di allontanamento dal territorio nazionale emessi nei confronti di due cittadini extracomunitari;

che, a parere del rimettente, la norma censurata contrasterebbe con l'evocato parametro costituzionale, in quanto impedirebbe allo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione, in pendenza del ricorso avverso il cennato diniego, «di essere sentito personalmente e di fornire eventuali informazioni utili all'approfondimento dell'istruttoria»;

che, per il giudice *a quo*, «la previa audizione dell'interessato» non costituisce «una mera facoltà», bensì un obbligo del giudice, che attiene al «rispetto di un valore costituzionale», quale «l'inviolabilità del diritto alla difesa in ogni tipo di giudizio»;

che il rimettente, in punto di rilevanza, osserva che, ove la norma censurata fosse dichiarata illegittima, il Tribunale, competente a conoscere del ricorso avverso il diniego dello *status* di rifugiato politico, potrebbe sospendere il provvedimento di allontanamento dal territorio nazionale;

che nel giudizio di costituzionalità promosso con l'ordinanza iscritta al n. 522 del 2007, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata;

che, con successivo atto depositato il 6 settembre 2007, l'Avvocatura ha dichiarato di ritirare detto atto di intervento.

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

che le ordinanze di rimessione propongono identica questione, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione;

che, successivamente all'emanazione di entrambe le ordinanze di rimessione, è mutato il quadro normativo di riferimento in cui si iscrivono i giudizi *a quibus*;

che, in particolare, è entrato in vigore il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato), il quale, all'art. 40, dispone l'abrogazione della norma censurata;

che, in forza di tale *jus superveniens*, si impone la restituzione degli atti al giudice rimettente, per una nuova valutazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza della questione proposta.

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,

Ordina la restituzione degli atti al Giudice di pace di Trieste.

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 24 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 114

Ordinanza 14 - 24 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Ricorso immediato della persona offesa - Obbligo del pubblico ministero di formulare l'imputazione anche nel caso in cui abbia espresso parere contrario alla citazione - Mancata previsione - Denunciata irragionevolezza, nonché violazione del diritto di difesa e del principio di ragionevole durata del processo - Eccezione di inammissibilità per non avere il rimettente utilizzato tutti i poteri interpretativi che gli competono - Reiezione.

- D.Lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 25, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo, e 111, comma secondo.

Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Ricorso immediato della persona offesa - Obbligo del pubblico ministero di formulare l'imputazione anche nel caso in cui abbia espresso parere contrario alla citazione - Mancata previsione - Denunciata irragionevolezza, nonché violazione del diritto di difesa e del principio di ragionevole durata del processo - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- D.Lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 25, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo, e 111, comma secondo.

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. 25, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), promosso, nell'ambito di un procedimento penale, dal Giudice di pace di Chioggia con ordinanza del 17 luglio 2006, iscritta al n. 172 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, 1ª serie speciale, dell'anno 2007.

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

Udito nella Camera di consiglio del 27 febbraio 2008 il giudice relatore Giuseppe Tesauro.

Ritenuto che il Giudice di pace di Chioggia, con ordinanza del 17 luglio 2006, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui non prevede che, a séguito di ricorso immediato della persona offesa, «il pubblico ministero, anche quando esprime parere contrario alla citazione, debba formulare l'imputazione»;

che il rimettente, adito con ricorso della persona offesa ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 274 del 2000, si duole che al giudice di pace non sia consentito un «compiuto esercizio delle proprie prerogative» nei casi, come quello di specie, in cui non condivide il parere contrario espresso dal pubblico ministero in ordine alla citazione a giudizio della persona alla quale viene attribuito il reato;

che, infatti, l'art. 25, comma 2, del d.lgs. n. 274 del 2000, riconoscendo al rappresentante della pubblica accusa un vaglio preventivo in ordine all'ammissibilità ed alla fondatezza del ricorso della persona offesa, si limita a stabilire che il pubblico ministero formula l'imputazione solo se non esprime parere contrario alla citazione, mentre, in base agli artt. 26 e 27 del citato decreto delegato, il giudice di pace, ove non ritenga il ricorso inammissibile o manifestamente infondato o presentato per un reato di competenza di altro giudice, deve convocare le parti in udienza con un decreto, che contiene necessariamente la «trascrizione dell'imputazione»;

che il rimettente, pur dissentendo dal parere del pubblico ministero, ritiene di non poter emettere ugualmente il decreto di convocazione, ostandovi la lettera dell'art. 27 del d.lgs. n. 274 del 2000, che sanziona con la nullità la mancata «trascrizione dell'imputazione»;

che, per far fronte alla paralisi del procedimento, egli non potrebbe ordinare al pubblico ministero di formulare l'imputazione, in analogia con quanto previsto dall'art. 17, comma 4, del d.lgs. n. 274 del 2000 e dall'art. 409, comma 5, del codice di procedura penale, poiché tali disposizioni disciplinano situazioni diverse da quella in esame, nelle quali il giudice che dispone la cosiddetta imputazione coatta non si identifica con il giudice competente a conoscere del merito del procedimento;

che neppure potrebbe riportare nel decreto di convocazione l'addebito contenuto nel ricorso immediato, dato che, in base alla lettera dell'art. 27, comma 3, lettera *d*), del d.lgs. n. 274 del 2000, il contenuto della trascrizione deve necessariamente «preesistere in un testo», e che, comunque, avallando tale opzione ermeneutica, «si ammetterebbe il pieno ed esclusivo esercizio dell'azione penale in capo al ricorrente, sottraendolo al pubblico ministero», in contrasto con l'art. 112 della Costituzione;

che, escluse le soluzioni della cosiddetta imputazione coatta e della trascrizione dell'addebito formulato dal ricorrente, al giudice di pace non resterebbe che disporre la restituzione degli atti al pubblico ministero, onde consentire a quest'ultimo di procedere nelle forme ordinarie, ma anche tale soluzione non pare al rimettente esente da censure, poiché, con essa, si attribuisce al pubblico ministero «una sorta di potere di veto sulla procedura del ricorso»;

che, pertanto, il giudice *a quo* solleva questione di costituzionalità dell'art. 25, comma 2, del d.lgs. n. 274 del 2000, il quale, non prevedendo che «il pubblico ministero, anche quando esprime parere contrario alla citazione, debba formulare l'imputazione», si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione;

che la denunciata norma violerebbe innanzitutto il principio di ragionevolezza, in quanto obbligherebbe il giudice a restituire gli atti al pubblico ministero, «contrariamente all'ipotesi, inversa, in cui l'avvenuta formulazione dell'imputazione non impedisce al giudice di ritenere, nel pieno esercizio delle proprie prerogative, il ricorso inammissibile, infondato ovvero presentato dinanzi a un giudice incompetente»;

che, inoltre, la disposizione censurata lederebbe il diritto di difesa del ricorrente, il quale, con la restituzione degli atti al pubblico ministero, «verrebbe privato di un importante strumento processuale riconosciutogli dal legislatore», per di più per ragioni non condivise dal giudice;

che, infine, il citato art. 25, comma 2, violerebbe il principio della ragionevole durata del processo, poiché, una volta restituiti gli atti al pubblico ministero, il procedimento seguirebbe l'*iter* ordinario, con tempi notevolmente più lunghi rispetto a quelli stabiliti per il ricorso immediato, che consente l'instaurazione del giudizio senza la fase delle indagini preliminari;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare la questione inammissibile, per non avere il rimettente utilizzato tutti i poteri interpretativi che la legge gli riconosce, o infondata;

che, a sostegno della ragionevolezza della previsione della restituzione degli atti al pubblico ministero che abbia espresso parere contrario alla citazione, la difesa erariale osserva che di norma spetta proprio al pubblico ministero «scegliere la forma di esercizio dell'azione penale», mentre, secondo uno schema che si ripete in altri casi, il giudice può rilevare che il rito speciale «è stato promosso fuori dei presupposti di legge».

Considerato che il Giudice di pace di Chioggia dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui non prevede che, a seguito di ricorso immediato della persona offesa, «il pubblico ministero, anche quando esprime parere contrario alla citazione, debba formulare l'imputazione»;

che il ricorso immediato della persona offesa deve essere previamente comunicato al pubblico ministero e questi, entro dieci giorni, ai sensi dell'art. 25, comma 2, del d.lgs. n. 274 del 2000, se ritiene il ricorso inammissibile o manifestamente infondato, esprime parere contrario alla citazione altrimenti formula l'imputazione, confermando o modificando l'addebito contenuto nel ricorso;

che, a norma dell'art. 26 del citato decreto delegato, il giudice di pace, anche se il pubblico ministero non ha formulato richieste, ove ritenga il ricorso inammissibile o manifestamente infondato, ne dispone la trasmissione all'organo della pubblica accusa per l'ulteriore corso del procedimento, mentre, secondo l'art. 27 del d.lgs. n. 274 del 2000, «se non deve provvedere ai sensi dell'articolo 26», convoca le parti in udienza con un decreto, il quale deve contenere la trascrizione dell'imputazione;

che il rimettente si duole che, sulla base di tale disciplina, il giudice di pace sia costretto a disporre la trasmissione degli atti al pubblico ministero, anche qualora non condivida il parere negativo da questi espresso sul ricorso, ostando alla emissione del decreto di convocazione delle parti la mancanza di una imputazione da trascrivervi;

che, a suo avviso, l'art. 25, comma 2, del d.lgs. n. 274 del 2000, là dove non prevede che il pubblico ministero debba formulare l'imputazione anche se esprime parere contrario alla citazione, viola: l'art. 3 della Costituzione, per l'irragionevolezza di una disciplina che, obbligando il giudice alla trasmissione degli atti, attribuisce efficacia vincolante al parere del pubblico ministero, diversamente da quanto accade nel caso della «avvenuta formulazione dell'imputazione», in cui il giudice ben può disattendere la richiesta del rappresentante della pubblica accusa; l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, in quanto, con la trasmissione degli atti al pubblico ministero, il ricorrente viene privato «di un importante strumento processuale riconosciutogli dal legislatore»; l'art. 111, secondo comma, della Costituzione, perché, una volta trasmessi gli atti al pubblico ministero, il procedimento segue l'*iter* ordinario, con tempi notevolmente più lunghi rispetto a quelli stabiliti per il ricorso immediato;

che l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla difesa erariale non è fondata, poiché il rimettente ha adeguatamente esplorato le diverse opzioni ermeneutiche offerte dal dato normativo, censurando infine l'interpretazione oramai fatta propria dal giudice di legittimità, secondo la quale al parere contrario del pubblico ministero consegue necessariamente la trasmissione degli atti;

che, nel merito, questa Corte ha già avuto modo di rilevare come, nel procedimento introdotto dal ricorso immediato della persona offesa, il pubblico ministero sia tenuto a formulare l'imputazione solo in presenza di una richiesta di citazione che egli consideri non inammissibile e non manifestamente infondata (ordinanza n. 381 del 2005);

che nella denunciata disciplina trova coerente espressione la scelta del legislatore delegato di riconoscere esclusivamente al pubblico ministero la titolarità dell'iniziativa penale in ordine ai reati di competenza del giudice di pace perseguibili a querela;

che, infatti, la portata preclusiva del parere sfavorevole del rappresentante della pubblica accusa deriva quale conseguenza necessitata della configurazione del nuovo istituto del ricorso immediato della persona offesa come atto meramente propositivo, rispetto al quale è rimesso al pubblico ministero di aderire o meno, nell'esercizio delle funzioni connesse all'anzidetta prerogativa;

che la previsione dell'art. 26 del d.lgs. n. 274 del 2000, che consente al giudice di trasmettere gli atti al pubblico ministero anche se questi abbia formulato l'imputazione, lungi dal dimostrare, come vorrebbe il rimettente, l'esistenza di un'aporia nell'impianto delineato dal decreto delegato, costituisce attuazione del principio per cui, nel sistema processuale penale, le iniziative del pubblico ministero devono ritenersi normalmente soggette al controllo del giudice competente;

che la trasmissione degli atti non inibisce la prosecuzione del procedimento nelle forme ordinarie, con la possibilità per il giudice di pace di disporre la cosiddetta imputazione coatta ai sensi dell'art. 17, comma 4, del d.lgs. n. 274 del 2000, ove il pubblico ministero, all'esito di ulteriori indagini, avanzi richiesta di archiviazione (ordinanze n. 43 del 2007, n. 381 e n. 361 del 2005);

che, stante il disposto dell'art. 21, comma 5, del d.lgs. n. 274 del 2000, secondo cui la presentazione del ricorso produce gli stessi effetti della presentazione della querela, deve poi escludersi che dalla trasmissione degli atti al pubblico ministero derivi una irrazionale compressione del diritto di difesa del ricorrente, le ragioni del quale possono adeguatamente farsi valere nell'ulteriore corso di un procedimento che, peraltro, resta connotato dal costante coinvolgimento della persona offesa, in correlazione con la finalità conciliativa della giurisdizione penale del giudice di pace (ordinanza n. 28 del 2007);

che, infine, il principio della ragionevole durata del processo non risulta leso da una disciplina che deve considerarsi frutto di coerenti scelte normative in ordine alla conformazione dei diversi moduli introduttivi del giudizio innanzi al giudice di pace (ordinanze n. 67 del 2007, n. 225 del 2003);

che, in conclusione, la questione deve 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. 25, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, dal Giudice di pace di Chioggia.

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

Il Presidente: BILE

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 24 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0313

N. 115

Ordinanza 14 - 24 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Pensione di inabilità civile - Requisiti reddituali del richiedente - Mancata esclusione dal computo dei redditi di quelli percepiti dagli altri componenti del nucleo familiare - Carente motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza della questione - Insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità.

- D.L. 30 dicembre 1979, n. 663 (convertito, con modificazioni, dalla legge 29 febbraio 1980, n. 33), art. 14-*septies*, quarto e quinto comma (in combinato disposto).
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, e 38, primo comma.

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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14-*septies*, quarto e quinto comma, del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663 (Finanziamento del Servizio sanitario nazionale nonché proroga dei contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni in base alla legge 1° giugno 1977, n. 285, sulla occupazione giovanile), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 febbraio 1980, n. 33, promosso dal Tribunale di La Spezia nel procedimento civile vertente tra L. D. e

il Ministero dell'economia e delle finanze ed altri, con ordinanza del 25 settembre 2006 iscritta al n. 194 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, 1ª serie speciale, dell'anno 2007.

Visti gli atti di costituzione di L. D. e dell'INPS nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2008 il giudice relatore Francesco Amirante;

Uditi gli avvocati Sante Assennato per L. D., Alessandro Riccio per l'INPS e l'avvocato dello Stato Fabio Tortora per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che il Tribunale di La Spezia, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, primo e secondo comma, e 38, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 14-*septies*, quarto e quinto comma, della legge 29 febbraio 1980, n. 33 — *recte*: del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663 (Finanziamento del Servizio sanitario nazionale nonché proroga dei contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni in base alla legge 1° giugno 1977, n. 285, sulla occupazione giovanile), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 febbraio 1980, n. 33 — «nella parte in cui non prevede, anche per il richiedente la pensione di inabilità, di cui all'art. 12 della legge 30 gennaio 1971, n. 118» (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili), «d'esclusione dal computo dei redditi di quelli percepiti dagli altri componenti il suo nucleo familiare»;

che, quanto alla rilevanza della questione, il remittente espone che la ricorrente nel giudizio *a quo*, assumendo di essere invalida civile assoluta, ha chiesto la pensione d'inabilità negatale dall'INPS in sede amministrativa in quanto il suo reddito, cumulato con quello del coniuge, superava il limite di legge mentre, se fosse stato escluso il cumulo, l'entità del solo reddito dell'interessata le avrebbe consentito di godere della prestazione assistenziale in argomento;

che la questione sarebbe non manifestamente infondata con riferimento ad entrambi i parametri evocati, in quanto, per il soggetto parzialmente invalido, ai fini dell'attribuzione dell'assegno mensile, la legge stabilisce che non si tenga conto dei redditi degli altri componenti del nucleo familiare, sicché è irragionevole, secondo il remittente, stabilire più restrittivi limiti di reddito per soggetti più gravemente inabili rispetto a chi aspira all'assegno (per esserlo solo parzialmente);

che non ha rilievo l'affermazione, contenuta nella sentenza di questa Corte n. 88 del 1992, secondo cui, anche ai fini dell'attribuzione della pensione d'inabilità, non si deve tener conto del reddito del coniuge dell'interessato, perché si tratta di un'affermazione fatta incidentalmente, non necessaria ai fini della decisione, e costantemente contraddetta dall'orientamento della Corte di cassazione;

che, ad avviso del remittente, un diverso indirizzo giurisprudenziale, rinvenibile in parte della giurisprudenza di merito, non può essere seguito perché in contrasto con l'univoco dettato normativo;

che il giudice *a quo* sottolinea come la diversità di normativa sulla determinazione del requisito reddituale tra pensione ed assegno non sia originaria, bensì insorta successivamente attraverso modifiche non ben coordinate della disciplina, la cui necessità di razionalizzazione era stata posta in evidenza da questa Corte con la suddetta sentenza n. 88 del 1992;

che si sono costituiti in giudizio sia la parte privata sia l'INPS;

che la prima aderisce alle considerazioni del remittente e chiede quindi l'accoglimento della questione;

che l'Istituto previdenziale sostiene, invece, l'infondatezza della questione sul rilievo secondo cui la pensione di inabilità, di importo notevolmente superiore all'assegno, trova la sua giustificazione nella impossibilità di sopperire alle necessità dell'inabile mediante l'attuazione degli obblighi di solidarietà familiare, con la conseguenza che è il reddito familiare ad essere rilevante;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la non fondatezza della questione in quanto spetta al legislatore bilanciare le necessità dell'inabile e gli obblighi della solidarietà familiare e dell'intera collettività.

Considerato che alcune carenze di motivazione riscontrabili nell'ordinanza di rimessione in punto di rilevanza non consentono l'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale la quale, pertanto, deve essere dichiarata manifestamente inammissibile;

che, anzitutto, se può considerarsi non implausibile la motivazione con cui il giudice remittente ha ritenuto di dover sollevare la questione di legittimità costituzionale ancor prima di disporre consulenza tecnica per la valutazione delle condizioni fisiche della ricorrente, la mancanza di qualsiasi accenno alle medesime ed alla relativa documentazione non consente neppure, sotto tale profilo, una delibazione sulla fondatezza della pretesa;

che, in secondo luogo, poiché la Direzione centrale dell'INPS, con messaggio n. 9879 del 17 aprile 2007 — confermativo, però, di un precedente, risalente indirizzo enunciato in altro atto generale, e con riferimento anche alla

citata sentenza di questa Corte n. 88 del 1992 — inviato a tutte le sedi regionali, provinciali e alle agenzie, ha affermato che, in tema di pensioni d'inabilità civile, il requisito reddituale va riscontrato tenendo conto del «solo reddito personale del richiedente, come per gli assegni d'invalidità parziale», il remittente avrebbe dovuto chiarire quale fosse a tal riguardo l'atteggiamento in causa dell'INPS, su quale dei requisiti per l'assegnazione della pensione vertessero le sue contestazioni e con quali argomentazioni fossero sostenute.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 14-septies, quarto e quinto comma, del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663 (Finanziamento del Servizio sanitario nazionale nonché proroga dei contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni in base alla legge 1° giugno 1977, n. 285, sulla occupazione giovanile), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 febbraio 1980, n. 33, sollevata, in riferimento agli articoli 3, primo e secondo comma, e 38, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale di La Spezia, sezione lavoro, 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: AMIRANTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 24 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0314

N. 116

Ordinanza 14 - 24 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Astensione collettiva degli avvocati dalle udienze - Mancata previsione a carico degli avvocati di conseguenze economiche equiparabili alla mancata percezione del salario o dello stipendio da parte del lavoratore dipendente in caso di sciopero - Richiesta di pronuncia additiva implicante scelte discrezionali riservate al legislatore - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 12 giugno 1990, n. 146, artt. 2 e 2-bis.
- Costituzione, artt. 3, 39, 40 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 2-bis della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), promosso con ordinanza del 15 dicembre 2006 dal Tribunale di Pesaro nel procedimento penale a carico di B.B., iscritta al n. 672 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, 1^a 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 Luigi Mazzella.

Ritenuto che, con ordinanza emessa in data 15 dicembre 2006, il Tribunale di Pesaro ha sollevato, con riferimento agli articoli 3, 40, 39 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli articoli 2 e 2-bis della legge 15 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), nelle parti in cui non prevedono l'imposizione a carico degli avvocati che intendono astenersi dalle udienze, in adesione ad astensioni collettive proclamate dagli organismi sindacali dell'Avvocatura, di oneri economici equiparabili alla mancata percezione del salario o dello stipendio dal lavoratore dipendente;

che il rimettente riferisce che il difensore dell'imputato ha comunicato la propria adesione all'astensione collettiva nazionale dalle udienze proclamata dall'Organismo Unitario dell'Avvocatura per i giorni 14, 15 e 16 dicembre 2007, con delibera del 30 novembre 2006 e che è stato quindi nominato un difensore di ufficio, in sostituzione del difensore di fiducia, ex art. 97, quarto comma, del codice di procedura penale;

che, prosegue il Tribunale, la Corte costituzionale, con sentenza n. 171 del 1996, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 5, della legge n. 146 del 1990, nella parte in cui non prevedeva, in caso di astensione collettiva dall'attività giudiziaria degli avvocati e dei procuratori legali, l'obbligo d'un congruo preavviso e di un ragionevole limite temporale dell'astensione e non prevedeva altresì gli strumenti idonei a individuare e assicurare le prestazioni essenziali, nonché le procedure e le misure consequenziali nell'ipotesi di inosservanza;

che, nel giudizio pendente, la proclamazione dell'astensione dalle udienze per i giorni 14, 15 e 16 dicembre è stata effettivamente comunicata con congruo preavviso;

che, tuttavia, a parere del rimettente, nell'attuale disciplina dell'astensione collettiva degli avvocati dalle udienze residuerebbero elementi di contrasto con principi costituzionali, che, in caso di dichiarazione di illegittimità, comporterebbero l'illiceità dell'astensione collettiva proclamata e, conseguentemente, l'inammissibilità del rinvio del processo ad altra udienza;

che, prosegue il rimettente, nella sentenza n. 171 del 1996 si ribadisce che, per quanto l'astensione collettiva dalle udienze promossa dalle organizzazioni forensi non è riconducibile alla nozione di sciopero, nondimeno alla stessa deve ritenersi applicabile *in parte qua* la disciplina della legge n. 146 del 1990;

che, secondo il rimettente, presupposto logico dell'applicazione della disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali all'astensione degli avvocati dalle udienze, affermata dalla Corte nella citata sentenza, è il fatto che tale astensione presenti gli elementi essenziali dello sciopero, uno dei quali certamente è costituito dal costo economico che grava sul singolo lavoratore, concretantesi nella perdita del salario o dello stipendio relativo al periodo di sciopero;

che tale perdita costituirebbe anche una remora all'eccesso o all'abuso del diritto di sciopero;

che, secondo il rimettente, il rispetto e la tutela che progressivamente lo sciopero ha acquistato, sarebbero dovuti anche al fatto che ogni sciopero ha un costo per il lavoratore, laddove l'astensione dalle udienze non costerebbe nulla all'avvocato, dato che il rinvio dell'udienza ad altra data, a suo dire, comporterebbe al massimo il rinvio della maturazione e percezione dei diritti ed onorari che l'avvocato avrebbe conseguito a seguito dell'attività processuale rinviata, ma non la loro perdita;

che inoltre, aggiunge il rimettente, poiché generalmente, nel processo penale, l'imputato ha interesse a procrastinare la conclusione del processo perché il tempo gioca a suo favore, l'astensione dalle udienze non solo non costerebbe nulla all'avvocato ma nella maggior parte dei casi, giovando alla parte, gioverebbe anche a lui;

che la mancanza di remore di carattere economico alla proclamazione delle astensioni dalle udienze farebbe sì che gli organismi professionali possano ricorrervi con notevole libertà e disinvoltura, ben diversamente da quanto è concesso ai sindacati dei lavoratori dipendenti, ai quali ogni giorno di sciopero costa una corrispondente quota della retribuzione, con la conseguente attribuzione all'avvocatura di un enorme potere di incidenza sulle condizioni di funzionamento dell'amministrazione della giustizia e turbativa della dialettica sindacale;

che ciò determinerebbe l'illegittimità costituzionale della legge n. 146 del 1990 nella parte in cui, per effetto della sentenza n. 171 del 1996 della Corte costituzionale, disciplina, oltre all'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, l'esercizio del diritto di astensione dalle udienze proclamato dalle organizzazioni sindacali degli avvocati, senza prevedere a carico degli avvocati oneri economici equiparabili alla mancata percezione del salario o dello stipendio dal lavoratore dipendente;

che secondo il rimettente, il fatto che gli avvocati non siano lavoratori dipendenti ma liberi professionisti non esclude, anzi impone la previsione legislativa dell'obbligo, a carico dell'avvocato che intenda astenersi dall'udienza, di versare ad un fondo apposito, costituito eventualmente presso l'amministrazione della giustizia, in quanto danneggiata dall'astensione, una somma corrispondente al valore-udienza, da determinarsi per legge in relazione alla natura dell'attività giudiziaria in concreto mancata per effetto dell'astensione, o comunque la previsione di strumenti che consentano di equiparare in concreto, sotto il profilo economico, l'astensione dell'avvocato a quella del lavoratore dipendente;

che la mancata previsione legislativa di siffatto obbligo sarebbe in contrasto con gli articoli 3, 40, 39 e 97 della Costituzione;

che la violazione dell'art. 3 discenderebbe dalla macroscopica e irragionevole disparità di trattamento tra situazioni analoghe con riferimento sia alla condotta (astensione dalle udienze) che agli effetti (turbativa dell'amministrazione della giustizia), a causa delle diverse condizioni personali e sociali dei soggetti che si astengono dalle udienze: lavoratori autonomi gli avvocati, lavoratori dipendenti i magistrati e il personale amministrativo;

che la violazione dell'art. 40, unica fonte di legittimità della legge n. 146 del 1990, si concreterebbe nella equiparazione allo sciopero di una attività priva di un elemento essenziale, inscindibile dalla nozione storica e giuridica dello sciopero;

che la violazione dell'art. 39 sarebbe insita nella disparità di trattamento riservato dalla legge n. 146 del 1990 alle attività sindacali comportanti l'astensione dalle udienze poste in essere dalla organizzazione degli avvocati rispetto a quelle poste in essere dalle organizzazioni dei magistrati e del personale amministrativo.

che, infine, la violazione dell'art. 97 conseguirebbe al fatto che ogni astensione determina il rinvio di processi e di udienze, anche a data lontana di mesi e talora di anni, e sconvolge i calendari delle udienze;

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

che, sottolinea in primo luogo l'Avvocatura, il rimettente avrebbe del tutto omesso la motivazione circa la rilevanza della questione in relazione all'art. 2 della legge n. 146 del 1990, a suo giudizio inapplicabile alla fattispecie, interamente regolata dall'art. 2-bis;

che, quanto a quest'ultima norma, il rimettente avrebbe poi omesso di illustrare le ragioni per cui, a suo avviso, la regolamentazione dell'astensione collettiva dalle udienze, prevista dal predetto articolo e affidata alla Commissione di Garanzia di cui all'art. 12 della legge citata, non consentirebbe di ritenere superati gli evidenziati profili di incostituzionalità; o, in ogni caso, le ragioni per le quali egli non abbia ritenuto di disapplicare direttamente la regolamentazione provvisoria adottata dalla Commissione di garanzia, di rango subprimario;

che, in secondo luogo, l'Avvocatura dello Stato sottolinea la inammissibilità della questione per il carattere additivo della invocata pronuncia;

che, nel merito, l'Avvocatura evidenzia l'infondatezza della questione, sia per l'erroneità del presupposto logico da cui parte il rimettente, ossia l'equiparazione dell'astensione degli avvocati allo sciopero dei lavoratori subordinati, che presuppone un rapporto di subordinazione, del tutto assente nel mandato professionale, come dimostrato dalle responsabilità professionali gravanti sull'avvocato anche in caso di sua adesione all'astensione; sia per l'infondatezza dell'affermazione circa la mancanza di ogni danno economico per gli avvocati nell'adesione all'astensione dalla propria attività professionale, danno da ravvisarsi nel rischio di perdita del cliente e nella perdita degli onorari.

Considerato che il Tribunale di Pesaro dubita, con riferimento agli articoli 3, 40, 39 e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli articoli 2 e 2-bis della legge 15 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), nelle parti in cui non prevedono l'imposizione, a carico degli avvocati che intendono astenersi dalle udienze, in adesione ad astensioni collettive proclamate dagli organismi sindacali dell'Avvocatura, di oneri economici equiparabili alla mancata percezione del salario o dello stipendio dal lavoratore dipendente;

che le due norme vengono censurate nella parte in cui non prevedono a carico degli avvocati «oneri economici equiparabili alla mancata percezione del salario o dello stipendio dal lavoratore dipendente», senza che il rimettente specifichi, se non a titolo meramente esemplificativo, la natura, le modalità di pagamento e la destinazione degli oneri che dovrebbero essere imposti;

che lo stesso rimettente, sostanzialmente, invoca una sentenza additiva, in una materia riservata alla discrezionalità del legislatore, proprio in virtù della varietà e pluralità delle soluzioni possibili (in tal senso, *ex plurimis*, ordinanze n. 380 del 2006, n. 199 e n. 225 del 2007);

che, pertanto, la questione deve ritenersi, sotto l'indicato profilo, manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 2 e 2-bis della legge 15 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), sollevata dal Tribunale di Pesaro, in riferimento agli articoli 3, 39, 40 e 97 della Costituzione, 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: MAZZELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 24 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0315

N. 117

Ordinanza 14 - 24 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Ricorso del curatore per la declaratoria di inefficacia rispetto alla massa di rimesse finanziarie effettuate dal fallito successivamente alla dichiarazione di fallimento - Applicabilità del rito camerale in conformità alla nuova disciplina introdotta dal d.lgs. n. 5 del 2006 - Denunciato eccesso di delega e lamentata violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza, del diritto di difesa, nonché dei principi del giusto processo - Sopravvenuta abrogazione della norma censurata - Necessità di valutare la perdurante rilevanza della questione - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- R.D. 16 marzo 1942, n. 267, art. 24, secondo comma, come sostituito dall'art. 21 del d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, 76 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 24, secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa), come sostituito dall'art. 21 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'art. 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), promosso con ordinanza del 21 maggio 2007 dal Tribunale ordinario di Lucca nel procedimento civile vertente tra la Curatela del Fallimento del Calzaturificio Fiorina s.p.a. e la Cariprato - Cassa di Risparmio di Prato s.p.a., iscritta al n. 701 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, 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 Paolo Maria Napolitano.

Considerato che, con ordinanza depositata il 21 maggio 2007, il Tribunale ordinario di Lucca ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 76 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa), come sostituito dall'art. 21 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'art. 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80);

che il rimettente riferisce di essere chiamato a decidere su una controversia, introdotta dal curatore di una procedura fallimentare, avente ad oggetto la declaratoria di inefficacia rispetto alla massa fallimentare di talune rimesse operate dal fallito sul proprio conto corrente bancario in epoca successiva alla dichiarazione di fallimento e che il giudizio è stato iniziato in data 20 febbraio 2007 mediante il deposito di un ricorso, ai sensi dell'art. 24, secondo comma, della legge fallimentare, nel testo risultante a seguito delle modifiche contenute nella riforma delle procedure concorsuali attuata col d.lgs. n. 5 del 2006;

che il rimettente — disattesa l'eccezione formulata da parte resistente riguardo alla irrivalenza della introduzione del giudizio, essendo, a suo avviso, applicabile la versione modificata dell'art. 24, secondo comma, della legge fallimentare anche alle procedure aperte, come quella in discorso, prima del 16 luglio 2007 — ha sollevato questione di legittimità costituzionale del ricordato art. 24, secondo comma, della legge fallimentare nella parte in cui dispone che, salva diversa previsione, si applicano alle controversie che derivano dal fallimento le norme previste dagli artt. da 737 a 742 del codice di procedura civile, regolanti il cosiddetto rito camerale;

che, quanto alla rilevanza della questione, il rimettente ritiene di dover applicare la norma censurata nel giudizio *a quo*, sostenendo che la azione proposta — volta, come detto, a far affermare la inefficacia rispetto alla massa di talune rimesse finanziarie effettuate dal fallito successivamente alla dichiarazione di fallimento —, in quanto derivante dal fallimento e instaurata successivamente al 16 luglio 2006, è, in base ai principi generali, soggetta alla nuova disciplina che prevede il rito camerale;

che, aggiunge il giudice *a quo*, a conclusioni non diverse si giunge esaminando quanto previsto dall'art. 150 del d.lgs. n. 5 del 2006, il quale, dettando la disciplina transitoria applicabile alle disposizioni contenute nello stesso decreto legislativo, prevede, per quanto qui interessa, la perdurante applicabilità della previgente legislazione ai ricorsi per dichiarazione di fallimento presentati prima della entrata in vigore della riforma e alle procedure fallimentari già pendenti alla stessa data escludendo, quindi, dato il chiaro tenore di detta norma, che ne identifica e delimita l'oggetto, l'applicabilità della precedente disciplina alle azioni che, come quella di cui al giudizio *a quo*, pur derivando dal fallimento sono, comunque, autonome rispetto alla procedura concorsuale;

che la non manifesta infondatezza della questione è prioritariamente dedotta dal Tribunale di Lucca con riferimento alla violazione dell'art. 76, sesto comma, della Costituzione;

che, infatti, per il rimettente, la legge 14 maggio 2005, n. 80 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), ha delegato al Governo il potere di «modificare la disciplina del fallimento», nel rispetto del criterio direttivo volto a «semplificare la disciplina attraverso l'estensione dei soggetti esonerati dall'applicabilità dell'istituto e l'accelerazione delle procedure applicabili alle controversie in materia»;

che da ciò il rimettente deduce che l'intervento legislativo delegato debba essere contenuto «nei limiti dell'oggetto della disciplina del processo fallimentare» e che, quindi, esso debba essere rivolto solo all'accelerazione delle procedure applicabili ai ricorsi per dichiarazione di fallimento e alle successive controversie endofallimentari, con esclusione dei processi ordinari semplicemente derivanti dal fallimento;

che, a comprova di ciò, il rimettente rileva che nessuno dei restanti principi e criteri direttivi della delega appare consentire una nuova disciplina processuale delle azioni ordinarie che derivano dal fallimento;

che, sempre secondo il Tribunale di Lucca, stando così le cose il legislatore delegato, nell'estendere a tutte le azioni derivanti dal fallimento il modello camerale, avrebbe ecceduto i limiti della delega;

che la disposizione censurata sarebbe, altresì, in contrasto anche con i parametri fissati dagli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, primo comma, della Costituzione;

che, quanto al primo profilo, sarebbe in contrasto col canone della ragionevolezza imporre il modello processuale camerale «al di fuori dell'ambito funzionale di esso proprio», in particolare con riferimento a controversie «involgenti la tutela di diritti soggettivi», dato che sarebbe un modello processuale neutro, privo di regolamentazione della fase della cognizione, rimesso alla discrezionalità del giudice e destinato a concludersi con un provvedimento, in forma di decreto, caratterizzato dalla non definitività;

che, in particolare, per il rimettente, il procedimento camerale sarebbe idoneo alla tutela solo di «mere e specifiche» facoltà, laddove garanzia fondamentale dei processi a cognizione piena, siano essi speciali o ordinari, è la predeterminazione delle forme e la suscettibilità dell'accertamento della situazione soggettiva a costituire giudicato;

che, oltre che dall'irragionevolezza, la scelta del legislatore delegato sarebbe viziata anche dal diverso trattamento riservato a situazioni analoghe, diversità determinata solo dall'essere stata, o meno, una delle parti dichiarata fallita;

che, per il rimettente, risulterebbe, altresì, violato l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, posto che la norma censurata avrebbe l'effetto di esporre le parti a regole processuali legate a incerte «direttive giurisdizionali» variabili in ragione dei singoli uffici giudiziari;

che la disposizione censurata sarebbe, infine, in contrasto con l'art. 111 della Costituzione, il quale impone che il giusto processo sia «regolato per legge», onde perseguire il fine suo proprio, «apparendo — la ricordata generalizzata estensione del modello camerale — in contrasto con l'intima essenza dello stesso principio del giusto processo»;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato;

che l'Avvocatura statale, in via preliminare, osserva che, a seguito della entrata in vigore del decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'art. 1, commi 5, 5-bis, e 6 della legge 14 maggio 2005, n. 80), è stata abrogata la norma oggetto di incidente di costituzionalità;

che, pertanto, l'Avvocatura sollecita la restituzione degli atti al giudice rimettente acciocché questi valuti la perdurante rilevanza della sollevata questione;

che, nel merito, la questione sarebbe comunque infondata, posto che non potrebbe dubitarsi che la azione proposta nel giudizio *a quo*, volta alla determinazione della massa fallimentare, debba essere fatta rientrare nel concetto di «procedura concorsuale» di cui alla delega legislativa;

che, quanto agli altri profili di illegittimità costituzionale dedotti, la difesa pubblica nega che il procedimento camerale fornisca minori garanzie rispetto al giudizio ordinario, essendo regolato dal codice di rito, assicurando la tutela delle parti in causa e potendo condurre, coma da consolidata giurisprudenza, ad una decisione dotata della forza del giudicato;

Ritenuto che, successivamente al deposito della ordinanza con la quale il Tribunale ordinario di Lucca ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 76 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa), come sostituito dall'art. 21 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'art. 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), è entrato in vigore il decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'art. 1, commi 5, 5-bis, e 6 della legge 14 maggio 2005, n. 80), che, all'art. 3, comma 1, ha espressamente previsto la abrogazione della disposizione oggetto del dubbio di legittimità costituzionale;

che tale evenienza, frutto di sopravvenienza normativa, impone la restituzione degli atti al giudice rimettente, affinché questi valuti la perdurante rilevanza nel giudizio *a quo* della questione da lui sollevata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Lucca.

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

Il Presidente: BILE

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 24 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0316

N. 118

Ordinanza 14 - 24 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero e apolide - Espulsione - Divieto di espulsione per lo straniero clandestino, convivente di una cittadina italiana e padre del nascituro - Mancata previsione - Lamentata violazione dei diritti inviolabili dell'uomo, del principio di uguaglianza e di tutela della famiglia - Questione sollevata in modo meramente ipotetico ed eventuale - Manifesta inammissibilità.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 19, comma 2, lettere *c)* e *d)*.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29, 30 e 31.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

Giudici: Giovanni Maria FLICK, 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. 19, comma 2, lettere *c)* e *d)* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso con ordinanza del 3 aprile 2007 dal Giudice di pace di Novara sul ricorso proposto da H.A. contro il Prefetto di Novara, iscritta al n. 637 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 2 aprile 2008 il giudice relatore Maria Rita Saulle.

Ritenuto che, con ordinanza del 3 aprile 2007, il giudice di pace di Novara ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 29, 30 e 31 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettere *c*) e *d*), 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 non estende il divieto di espulsione «allo straniero clandestino che sia convivente di una cittadina italiana, nonché padre del nascituro»;

che il giudizio *a quo* ha ad oggetto il ricorso proposto da H. A., cittadino tunisino, avverso il provvedimento di espulsione emesso nei suoi confronti dal Prefetto di Novara;

che il rimettente, dopo aver riferito che il provvedimento impugnato è stato adottato in quanto il ricorrente non ha provveduto al rinnovo del permesso di soggiorno, osserva che dalle dichiarazioni rese da H. A. e dalla sua convivente, di nazionalità italiana, nonché da fonti di prova documentale, risulterebbe che il ricorrente, oltre a convivere con la suddetta cittadina italiana, ha provveduto a riconoscere il nascituro concepito nel corso di tale relazione;

che, a parere del rimettente, la mancata previsione, nei casi di specie, di un divieto di espulsione per lo straniero clandestino si pone in contrasto con l'art. 30 della Costituzione che, nel riconoscere piena tutela ai figli nati fuori dal matrimonio, riconosce il diritto di questi ultimi a crescere accanto ai propri genitori, i quali, a loro volta, hanno il diritto-dovere di educarli e istruirli;

che, sempre secondo il giudice *a quo*, l'art. 19, comma 2, lettere *c*) e *d*), del d.lgs. n. 286 del 1998, viola l'art. 2 della Costituzione, rientrando tra i diritti inviolabili dell'uomo quello alla paternità ed all'unità della famiglia;

che, a parere del rimettente, la disposizione censurata violerebbe, altresì, l'art. 3 della Costituzione, ponendo in essere una disparità di trattamento tra il figlio minore di genitori sposati e quello di genitori semplicemente conviventi, non potendo l'assenza del vincolo coniugale ridondare a danno del minore, il cui superiore interesse trova specifica tutela nell'art. 31 della Costituzione;

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

che, a parere della difesa erariale, difetterebbe il requisito della rilevanza, in quanto risulta privo di prova l'assunto, da cui muove il rimettente, secondo il quale vi sarebbe una reale ed effettiva relazione affettiva tra il ricorrente nel giudizio principale e la cittadina italiana, potendo la loro dedotta unione essere solo funzionale alla regolarizzazione della situazione di irregolarità dello straniero clandestino;

che l'Avvocatura, dopo aver richiamato la giurisprudenza costituzionale che ha dichiarato manifestamente infondate analoghe questioni — sul presupposto che nella convivenza *more uxorio* difetta il requisito della certezza dei rapporti giuridici che giustifica il divieto di espulsione del solo marito cittadino extracomunitario — rileva che, in materia di immigrazione, dare rilevanza a rapporti di fatto potrebbe comportare una sostanziale elusione delle norme che disciplinano i flussi migratori.

Considerato che il giudice di pace di Novara dubita della legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettere *c*) e *d*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in riferimento agli artt. 2, 3, 29, 30 e 31 della Costituzione, nella parte in cui non estende il divieto di espulsione «allo straniero clandestino che sia convivente di una cittadina italiana, nonché padre del nascituro»;

che la sollevata questione si fonda su un doppio presupposto: l'esistenza di un rapporto di convivenza tra una cittadina italiana e uno straniero irregolare e il concepimento durante tale rapporto di un nascituro;

che, a prescindere da quanto affermato da questa Corte sui rapporti tra famiglia legittima e relazioni di fatto e sulla relativa certezza delle relazioni familiari da queste ultime conseguenti (*ex plurimis*, ordinanza n. 444 del 2006), il rimettente nella propria ordinanza, in punto di rilevanza, afferma che se la questione sollevata «venisse ritenuta fondata dalla Ecc.ma Corte il ricorso dovrebbe essere accolto (laddove, su un piano di fatto, il ricorrente fosse in grado di provare — come è verosimile che avvenga — sia la convivenza con la cittadina italiana che la condizione di padre del nascituro)»;

che, pertanto, la sollevata questione è posta in modo meramente ipotetico ed eventuale, non essendo certa l'esistenza del rapporto di convivenza e della conseguente paternità dedotti dal ricorrente nel giudizio principale e, pertanto, ne va dichiarata la manifesta inammissibilità (*ex plurimis*, ordinanza n. 311 del 2007);

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

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettere c) e d), 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 agli artt. 2, 3, 29, 30 e 31 della Costituzione, dal giudice di pace di Novara, 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: SAULLE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 24 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0317

N. 119

Ordinanza 14 - 24 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Costituzione ed intervento - Intervento di soggetto che sia parte in un giudizio simile a quello nel quale è stata emessa l'ordinanza di rimessione - Inammissibilità.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni dei dipendenti pubblici - Soggetto titolare di più pensioni - Divieto di cumulo dell'indennità integrativa speciale sui diversi trattamenti pensionistici - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Lamentata incidenza sul principio della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata e sulla garanzia previdenziale - Mutamento del quadro normativo di riferimento a seguito di *ius superveniens* - Conseguente necessità di nuova valutazione sulla rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.

- D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 99, secondo comma.
- Costituzione, artt. 3, 36 e 38.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 99, secondo comma, 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), promossi dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale centrale e dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, con ordinanze del 10 marzo 2006, del 16 maggio 2006 e del 30 marzo 2006 rispettivamente iscritte ai nn. 304, 432 e 540 del registro ordinanze 2006 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 37, 43 e 48, 1ª serie speciale, dell'anno 2006.

Visti gli atti di costituzione dell'INPDAP, di L. A. ed altri, nonché l'atto di intervento, fuori termine, di S. S. e gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2008 il giudice relatore Francesco Amirante;

Uditi gli avvocati Filippo De Jorio per S. S., Paolo Guerra per L. A. ed altri, Dario Marinuzzi per l'INPDAP e l'avvocato dello Stato Giuseppe Nucaro per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che nel corso di un giudizio in cui il ricorrente, titolare di pensione diretta e di trattamento di reversibilità, aveva richiesto l'accertamento del diritto a percepire per intero l'indennità integrativa speciale su entrambe le pensioni (compresa la tredicesima mensilità), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, secondo comma, 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 remittente ricorda come questa Corte, con la sentenza n. 494 del 1993, abbia dichiarato illegittima la norma impugnata nella parte in cui non prevedeva che, nei confronti dei titolari di due pensioni, pur restando vietato il cumulo delle indennità integrative speciali, dovesse comunque farsi salvo l'importo corrispondente al trattamento minimo di pensione previsto per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti, sicché si deve ritenere che il menzionato divieto di cumulo continui a sussistere nel nostro ordinamento in caso di contestuale titolarità di due pensioni, anche se mitigato dalla necessità di assicurare su una delle due pensioni il trattamento minimo previsto per il suddetto Fondo;

che il giudice *a quo* osserva come la citata decisione n. 494 del 1993 si colleghi logicamente con la precedente sentenza n. 566 del 1989, che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale, con una formula semplicemente ablativa, del quinto comma del medesimo art. 99 — il quale disponeva la sospensione dell'indennità integrativa speciale nei confronti dei pensionati che prestassero opera retribuita presso lo Stato, le amministrazioni pubbliche e gli enti pubblici — in quanto la norma non stabiliva il limite dell'emolumento dell'attività esplicata, al di sotto del quale la decurtazione fosse operante;

che, pertanto, mentre nel caso di concorso di trattamenti pensionistici sarebbe stata la giurisprudenza di questa Corte ad individuare il livello del secondo reddito da salvaguardare (il trattamento minimo di pensione previsto per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti), nel caso di concorso di pensione e di retribuzione detta giurisprudenza avrebbe disposto l'immediata rimozione dall'ordinamento del divieto di cumulo dell'indennità integrativa speciale, facendo salvo l'intervento del legislatore per stabilire il limite di retribuzione al di sotto del quale era ritenuto ammissibile il cumulo integrale fra il trattamento pensionistico e la retribuzione;

che la Corte dei conti remittente esclude di poter interpretare il dispositivo della sentenza n. 494 del 1993 nel senso di dedurre la cancellazione dal nostro ordinamento del divieto di cumulo dell'indennità integrativa speciale nel caso di contestuale godimento di più trattamenti pensionistici, nonostante i successivi interventi di questa Corte sull'argomento (ordinanze n. 438 del 1998 e n. 517 del 2000 e sentenza n. 516 del 2000) possano, apparentemente, indurre ad una diversa conclusione;

che simile restrittiva interpretazione sarebbe conforme anche a quanto ritenuto dalle Sezioni riunite della Corte dei conti con la sentenza n. 2/2006/QM;

che, pertanto, il mancato intervento del legislatore nel senso ipotizzato dalla Corte costituzionale ha finito per rendere stabile e duraturo l'integrale cumulo dell'indennità integrativa speciale in caso di contestuale riscossione di pensione e trattamento retributivo (in ipotesi anche elevato), mentre il divieto di doppia percezione continua a sussistere, ancorché mitigato dall'erogazione comunque del trattamento minimo previsto per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti, nel caso di due trattamenti pensionistici, benché, in buona parte dei casi, si tratti di pensioni di modesta entità;

che il permanere di tale diversità comporta, ad avviso del remittente, una disparità di trattamento non compatibile con il principio di eguaglianza fissato dall'art. 3 della Costituzione, poiché il lavoratore subisce una «consistente

falcidia del reddito complessivo per la perdita dell'indennità integrativa speciale goduta sulla pensione e per il minor importo tra stipendio e nuovo trattamento di pensione», di tal che, almeno per i casi più frequenti, resta vanificata «la funzione sociale connessa all'istituto dell'indennità integrativa speciale, con la conseguenza di un *vulnus* recato alle finalità perseguite dall'art. 36 della Costituzione»;

che, inoltre, avendo l'art. 15 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 stabilito il conglobamento dell'indennità integrativa speciale nella retribuzione prima, e nella successiva pensione poi, senza problemi di cumulo, si verrebbe a determinare un'ulteriore disparità di trattamento a seconda della data di collocamento in pensione, in quanto coloro i quali sono a riposo da un periodo antecedente il 1° gennaio 1995 si vedono applicato il divieto di cumulo che, viceversa, non sussiste per gli altri;

che nel giudizio davanti a questa Corte si è costituito l'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o, in subordine, non fondata;

che nel corso di un giudizio di appello — nel quale l'INPDAP aveva chiesto la riforma della sentenza con cui era stato riconosciuto il diritto dell'appellato a percepire l'indennità integrativa speciale in misura intera su ambedue i trattamenti di pensione di cui era titolare — la Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 99, secondo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973;

che il remittente premette di essersi in precedenza sempre pronunciato nel senso del riconoscimento del diritto alla corresponsione dell'indennità integrativa speciale in misura intera su più trattamenti di pensione, ma afferma di aver cambiato il proprio orientamento e di dover condividere ora l'orientamento indicato dalle sezioni riunite della Corte dei conti con la menzionata sentenza n. 2/QM/2006, in base al quale l'appello proposto dall'INPDAP dovrebbe essere accolto, con conseguente negazione del diritto di parte appellata alla corresponsione del richiesto emolumento, il che darebbe conto della rilevanza della questione;

che un tale esito del giudizio, però, non sembra costituzionalmente legittimo, in quanto l'orientamento indicato dalla citata decisione delle sezioni riunite, da ritenere ormai «diritto vivente», fa sì che la doppia indennità integrativa speciale possa essere erogata solo al pensionato-lavoratore e non anche al titolare di due pensioni, in tal modo prospettandosi un'evidente discriminazione denunciabile con riguardo all'art. 3 Cost., tanto più che, tra le due situazioni, quella del percettore di reddito da sole pensioni è sicuramente più degna di tutela;

che anche in questo giudizio si è costituito l'INPDAP che, con argomentazioni analoghe a quelle esposte nel precedente giudizio, ha chiesto che la questione venga, in via principale, dichiarata inammissibile, in quanto già decisa e non sollevata con riferimento a motivi nuovi o, in subordine, non fondata;

che si è, altresì, costituita la parte privata appellata nel giudizio pendente, la quale ha chiesto che, in ipotesi di dichiarazione d'inammissibilità della questione, la Corte voglia ribadire, contrariamente a quanto sostenuto dalle sezioni riunite della Corte dei conti e fatto proprio dal giudice *a quo*, che il giudice di merito, anche nella ipotesi in esame, ha il potere-dovere di interpretare la norma in armonia con la Costituzione, nel rispetto delle regole indicate da questa Corte con i suoi più recenti interventi;

che è tardivamente intervenuta in questo giudizio S.S., pur non essendo parte nel giudizio *a quo*;

che nel corso di due giudizi nei quali i ricorrenti avevano chiesto il cumulo dell'indennità integrativa speciale su due distinti trattamenti pensionistici, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 99, secondo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione;

che il giudice *a quo* afferma che la questione è rilevante poiché l'art. 99, secondo comma, in oggetto, letto alla luce della sentenza costituzionale n. 494 del 1993, dovrebbe condurre al rigetto dei ricorsi, mentre la decisione sarebbe opposta in caso di accoglimento della prospettata questione;

che la Corte dei conti precisa, in ordine all'ammissibilità dell'odierno dubbio di legittimità costituzionale, di volersi uniformare al più volte citato recente orientamento delle sezioni riunite della Corte dei conti (sentenza n. 2/QM/2006), secondo cui in caso di cumulo di più trattamenti pensionistici permane il divieto di cumulo dell'indennità integrativa speciale, con la sola salvezza del cosiddetto trattamento minimo INPS;

che, richiamando ampi stralci della sentenza appena citata, il giudice *a quo* osserva come la legge n. 724 del 1994 segni il discrimine temporale dell'evoluzione normativa dell'indennità integrativa speciale — com'è stato riconosciuto anche dalla più recente giurisprudenza costituzionale e, soprattutto, dall'ordinanza n. 89 del 2005 di questa Corte

— poiché il legislatore ha trasformato quella che era una retribuzione (differita) accessoria in retribuzione primaria, con ciò evidenziando il suo chiaro intento di non riproporre il precedente divieto, benché stemperato dalla tutela del minimo pensionistico;

che la Corte remittente conclude chiedendo una pronuncia d'incostituzionalità della norma censurata «sotto la nuova ottica (rispetto all'assetto normativo che ha conosciuto il giudice costituzionale del 1993), in quanto, diversamente opinando, si verserebbe nella macroscopica disparità di trattamento tra i percettori di plurimi pensionistici *ante* legge n. 724 del 1994 (che godrebbero del mantenimento di più indennità integrative speciali, ma ancorate inevitabilmente al cosiddetto minimo INPS) e i percettori di plurime pensioni *post* legge n. 724 del 1994 (i quali, a parità di condizioni e di trattamenti pensionistici, solo temporalmente differenziati quanto al momento della loro liquidazione, godrebbero di indennità integrative speciali senz'altro integrali)»;

che nel giudizio davanti a questa Corte si sono costituite le parti ricorrenti, con un'ampia memoria difensiva, concludendo nel senso che l'originario divieto di cumulo, dichiarato più volte illegittimo, non può rivivere sulla base del solo dettato della sentenza n. 494 del 1993 — in quanto questa pronuncia va letta alla luce dei successivi provvedimenti di questa Corte — ed aggiungendo che, ove così non fosse, questa Corte «non potrebbe non riesaminare la legittimità della norma dichiarata illegittima con sentenza additiva-manipolativa, scrutinandola, questa volta, sotto altri parametri di costituzionalità e dichiarandola illegittima con sentenza “ablatoria” in difetto d'intervento da parte del legislatore»;

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

Considerato che la sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo e la sezione giurisdizionale per la Regione Toscana della Corte dei conti, nonché la terza sezione giurisdizionale centrale della medesima Corte hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, secondo comma, 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, preliminarmente ed indipendentemente dalla tardività, deve essere dichiarato inammissibile l'intervento di S.S., trattandosi di soggetto parte di un diverso giudizio, genericamente ritenuto simile a quello promosso dalla Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale (come da ordinanza letta all'udienza del 12 febbraio 2008);

che, successivamente alla proposizione delle questioni, è entrata in vigore la legge 27 dicembre 2006, n. 296;

che l'art. 1, comma 776, di tale legge ha abrogato l'art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994, mentre l'art. 1, comma 774, della medesima ha dettato una norma di interpretazione autentica relativa al computo dell'indennità integrativa speciale per le pensioni di reversibilità, applicabile indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta (si veda sul punto la recente sentenza n. 74 del 2008);

che la citata abrogazione dell'art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994 ha, di fatto, eliminato anche il riferimento alla perdurante applicabilità — quanto alle pensioni dirette liquidate fino al 31 dicembre 1994 e a quelle di reversibilità ad esse riferite — delle disposizioni relative alla corresponsione dell'indennità integrativa speciale sui trattamenti di pensione previste dall'art. 2 della legge n. 324 del 1959 e successive modificazioni;

che, alla luce di tali modifiche del quadro normativo, costituenti *ius superveniens* nell'ambito dei giudizi *a quibus*, appare opportuno restituire gli atti ai giudici remittenti affinché procedano — anche ai fini della verifica delle condizioni di ammissibilità — ad una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni da loro sollevate.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile l'intervento di S.S.;

Ordina la restituzione degli atti alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana e terza sezione giurisdizionale centrale.

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

Il Presidente: BILE

Il redattore: AMIRANTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 24 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

ALLEGATO

Ordinanza letta all'udienza del 12 febbraio 2008

ORDINANZA

Ritenuto che al giudizio incidentale di legittimità costituzionale possono partecipare soltanto i soggetti che siano parti del giudizio *a quo* o siano titolari di un interesse autonomo, idoneo ad essere pregiudicato dalla decisione;

che tale situazione, secondo la costante giurisprudenza della Corte stessa, non può essere riconosciuta in capo alle parti di giudizi che si assumono simili a quello in cui è stata emessa l'ordinanza di rimessione;

che in tale situazione si trova S. S. il cui intervento è pertanto inammissibile indipendentemente dalla sua tardività.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile l'intervento di S. S.

Il Presidente: BILE

N. 120

Sentenza 14 - 24 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso delle Regioni Veneto e Valle d'Aosta - Impugnazione di numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - Trattazione della sola questione relativa all'art. 1, comma 565 - Decisione sulle altre questioni riservata a separate pronunce.

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Misure per il contenimento della spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale - Ricorso delle Regioni Veneto e Valle d'Aosta - Legittimazione delle Regioni ad impugnare leggi statali contenenti limiti di spesa per gli enti del Servizio sanitario nazionale - Sussistenza.

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565.

– Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118, e 119, comma secondo; statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta, art. 3, lettera f); legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Misure per il contenimento della spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuta violazione dell'art. 118 della Costituzione - Insufficiente motivazione della censura - Inammissibilità della questione.

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565.

– Costituzione, art. 118.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Riduzione della spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuta violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione, derivante dall'introduzione di vincoli puntuali di spesa - Esclusione - Qualificazione della disposizione denunciata quale principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» - Non fondatezza della questione.

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565, lettera a).

– Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Modalità di computo della riduzione della spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale e verifica del conseguimento dell'obiettivo di contenimento della spesa - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuta violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione, derivante dall'introduzione di vincoli puntuali di spesa - Esclusione - Qualificazione delle norme impugnate come integrative di altra disposizione avente natura di principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565, lettere b) ed e).

– Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Attività amministrative strumentali alla riduzione della spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale - Individuazione dei parametri per la determinazione della consistenza dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa di detto personale - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuta violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione, derivante dall'introduzione di vincoli puntuali di spesa - Esclusione - Qualificazione delle norme impugnate come integrative di altra disposizione avente natura di principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565, lettera c), numeri 1, 2, 3 e 4.

– Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Misure per il contenimento della spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale sostitutive di analoghe misure già introdotte con precedenti norme delle leggi finanziarie 2005 e 2006 - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuta violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione, derivante dall'introduzione di vincoli puntuali di spesa - Esclusione - Qualificazione della disposizione denunciata quale principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565, lettera *d*).
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Misure per il contenimento della spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale - Applicabilità alle Regioni a statuto speciale solo in caso di mancato raggiungimento dell'accordo con il Ministero dell'economia circa il livello complessivo delle spese, di cui all'art. 660 della legge finanziaria 2007.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Misure per il contenimento della spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale - Applicazione, in via sussidiaria e transitoria, alle Regioni a statuto speciale in caso di mancato accordo con il Ministero dell'economia - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Ritenuta violazione della competenza legislativa residuale in materia di «organizzazione dei servizi sanitari» e della competenza concorrente in materia di «tutela della salute» - Asserita lesione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione, derivante dall'introduzione di vincoli puntuali di spesa - Esclusione - Qualificazione della disposizione denunciata quale principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119, comma secondo; statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta, art. 3, lettera *f*); legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Misure per il contenimento della spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale - Applicazione, in via sussidiaria e transitoria, alle Regioni a statuto speciale in caso di mancato accordo con il Ministero dell'economia - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Ritenuta violazione dei principi di ragionevolezza (sotto il duplice profilo dell'affidamento nella stabilità del quadro normativo e dell'entità dei vincoli) e di leale collaborazione - Esclusione - Omessa indicazione di specifici elementi a sostegno della censura di irragionevolezza dell'entità dei vincoli - Esistenza di un meccanismo di garanzia delle esigenze di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), promossi con i ricorsi delle Regioni Valle D'Aosta e Veneto notificati il 22 e il 23 febbraio 2007, depositati in cancelleria il 28 febbraio e il 1° marzo 2007 ed iscritti ai numeri 9 e 10 del registro ricorsi 2007.

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

Udito nell'udienza pubblica del 29 gennaio 2008 il giudice relatore Franco Gallo;

Uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione Valle d'Aosta, Mario Bertolissi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

RITENUTO IN FATTO

1. — Le Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Veneto hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), e, tra queste, dell'art. 1, comma 565.

1.1. — Il comma 565 — «in attuazione del protocollo d'intesa tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per un patto nazionale per la salute, sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, in data 28 settembre 2006, ha espresso la propria condivisione» — detta una complessa disciplina delle spese relative al personale degli enti del Servizio sanitario nazionale al fine precipuo di «garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009».

In particolare, detto comma, alla lettera *a*), dispone che «gli enti del Servizio sanitario nazionale, fermo restando quanto previsto per gli anni 2005 e 2006 dall'articolo 1, commi 98 e 107, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e, per l'anno 2006, dall'articolo 1, comma 198, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, non superino per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento». La medesima disposizione chiarisce che «A tale fine si considerano anche le spese per il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni».

Secondo la successiva lettera *b*), «ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui alla lettera *a*), le spese di personale sono considerate al netto: 1) per l'anno 2004, delle spese per arretrati relativi ad anni precedenti per rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro; 2) per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, delle spese derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti successivamente all'anno 2004». Secondo il dettato normativo, «Sono comunque fatte salve, e pertanto devono essere escluse sia per l'anno 2004 sia per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, le spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati nonché le spese relative alle assunzioni a tempo determinato e ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa per l'attuazione di progetti di ricerca finanziati ai sensi dell'articolo 12-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni».

La lettera *c*) prevede che «gli enti destinatari delle disposizioni di cui alla lettera *a*), nell'ambito degli indirizzi fissati dalle regioni nella loro autonomia, per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa previsti dalla medesima lettera: 1) individuano la consistenza organica del personale dipendente a tempo indeterminato in servizio alla data del 31 dicembre 2006 e la relativa spesa; 2) individuano la consistenza del personale che alla medesima data del 31 dicembre 2006 presta servizio con rapporto di lavoro a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile o con convenzioni e la relativa spesa; 3) predispongono un programma annuale di revisione delle predette consistenze finalizzato alla riduzione della spesa complessiva di personale [...]; 4) fanno riferimento, per la determinazione dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa, alle disposizioni recate dall'articolo 1, commi 189, 191 e 194, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, al fine di rendere coerente la consistenza dei fondi stessi con gli obiettivi di riduzione della spesa complessiva di personale e di rideterminazione della consistenza organica». Per quanto riguarda il suddetto programma annuale di revisione, la medesima lettera stabilisce inoltre che, «nel rispetto dell'obiettivo di cui alla lettera *a*), può essere valutata la possibilità di trasformare le posizioni di lavoro già ricoperte da personale precario in posizioni di lavoro dipendente a tempo indeterminato». «A tale fine» — prosegue detta disposizione — «le regioni nella definizione degli indirizzi di cui alla presente lettera possono nella loro autonomia far riferimento ai principi desumibili dalle disposizioni di cui ai commi da 513 a 543».

La lettera *d*), nel perseguire l'implicito obiettivo di coordinamento del quadro normativo vigente in materia di riduzione delle spese per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, dispone invece che «a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge per gli enti del Servizio sanitario nazionale le misure previste per gli anni 2007 e 2008 dall'articolo 1, comma 98, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e dall'articolo 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono sostituite da quelle indicate nel presente comma».

La lettera *e*) del medesimo comma stabilisce, infine, che «alla verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi previsti dalle disposizioni di cui alla lettera *a*) per gli anni 2007, 2008 e 2009, nonché di quelli previsti per i medesimi enti del Servizio sanitario nazionale dall'articolo 1, commi 98 e 107, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, per gli anni 2005 e 2006 e dall'articolo 1, comma 198, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per l'anno 2006, si provvede nell'ambito del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicata nel supplemento ordinario n. 83 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 105 del 7 maggio 2005». Detta lettera, al riguardo, chiarisce che «La regione è giudicata adempiente accertato l'effettivo conseguimento degli obiettivi previsti». «In caso contrario» — prosegue la medesima lettera *e*) — «la regione è considerata adempiente solo ove abbia comunque assicurato l'equilibrio economico».

2. — Con ricorso notificato il 22 febbraio 2007, depositato il successivo 28 febbraio ed iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2007, la Regione Valle d'Aosta ha promosso questioni di legittimità costituzionale del citato comma 565 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006.

2.1. — Dopo aver affermato che la disposizione impugnata «incide sulla competenza legislativa in materia di "igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica" spettante alla regione ai sensi dell'art. 3, lett. *l*) dello Statuto speciale», la ricorrente deduce, con un primo motivo di censura, la violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in quanto «a seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione» la citata previsione «delinea forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite dallo Statuto». Secondo la Regione, il comma 565, riferendosi ad una specifica voce di spesa (quella riguardante il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale), lede la competenza legislativa residuale in materia di «organizzazione dei servizi sanitari», in cui le Regioni, prosegue la ricorrente medesima, ben «possono adottare "una propria disciplina anche sostitutiva di quella statale"» in forza dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Sempre secondo la ricorrente, «Anche qualora si ritenesse che l'organizzazione dei servizi sanitari non costituisca una materia di competenza residuale regionale ai sensi del quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, ma un aspetto rientrante nella materia tutela della salute di competenza concorrente ai sensi del terzo comma del medesimo art. 117», la disposizione censurata lederebbe comunque la sfera delle competenze legislative regionali perché detta una disciplina che «esorbita dall'ambito dei principi fondamentali» della materia («solo a titolo esemplificativo», la Regione ricorda che la disposizione censurata individua in modo puntuale specifiche voci di spesa, determina l'entità delle riduzioni, stabilisce le tipologie di personale oggetto dell'intervento, fissa le modalità di calcolo della spesa da ridurre).

Né potrebbe ritenersi — prosegue la ricorrente — che l'intervenuta «condivisione» degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009 in seno alla Conferenza delle Regioni e delle province autonome possa giustificare dette misure, non concernendo l'assenso dato in quella sede le specifiche modalità attuative contenute nel comma censurato, ma solo gli obiettivi di massima presupposti da queste ultime.

Sempre con il primo motivo di censura, la ricorrente deduce altresì la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Secondo la Regione, il comma 565 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 non si limita infatti ad introdurre un vincolo complessivo alla spesa regionale, ma disciplina una specifica voce di spesa, in netto e diretto contrasto con l'art. 119, secondo comma, Cost., che, appunto, «arresta la competenza statale esclusivamente alla determinazione dei principi di coordinamento e determina l'illegittimità di norme, quali quelle contenute nel comma censurato, che si spingono ben al di là di tale soglia». La ricorrente richiama al riguardo la giurisprudenza di questa Corte secondo cui le norme che fissano vincoli puntuali a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Né — secondo la Regione — la lettera *e*) del comma impugnato (secondo cui «la regione è considerata adempiente solo ove abbia comunque assicurato l'equilibrio economico») consentirebbe di escludere la lamentata violazione dell'autonomia finanziaria regionale. Al riguardo, la ricorrente ritiene che questa disposizione non faccia venire meno gli obblighi (sia di riduzione della spesa, sia di compimento delle relative attività ricognitive ed attuative) comunque gravanti sugli enti del Servizio sanitario nazionale, ma si limiti piuttosto «a prevedere una modalità alternativa di accertamento del raggiungimento di quegli obiettivi».

2.2. — Con un secondo motivo, la ricorrente deduce la violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza, in quanto la previsione del tetto di spesa per il personale del Servizio sanitario nazionale nel triennio 2007-2009 «non tiene conto delle misure e degli atti» già adottati dalla Regione in ottemperanza a quanto disposto dalle precedenti leggi finanziarie per il triennio 2006-2008, periodo per il quale dette leggi finanziarie fissavano una riduzione della stessa voce di spesa «solo» dell'1 per cento.

Detti principi imporrebbero invece — secondo la Regione — di «non introdurre unilateralmente variazioni, anche di carattere normativo, in grado di determinare un *vulnus* al legittimo affidamento, sulla base del quale siano stati assunti, dagli altri enti, atti e comportamenti specifici che, in seguito a dette variazioni, si rivelino per esse irrimediabilmente pregiudizievoli».

In sostanza, la normativa censurata, proprio perché è in grado di porre *ex ante* la Regione in una situazione di «irrimediabile inadempimento» rispetto ai nuovi parametri, anche ove essa tenesse d'ora in avanti un comportamento «virtuoso ed ineccepibile», contrasterebbe in modo insanabile con i suindicati principi.

3. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate.

La difesa erariale afferma che le impugnate misure di contenimento della spesa — inerendo ad una «complessiva manovra» volta al rispetto degli obblighi comunitari concernenti il riequilibrio dei conti pubblici — rientrano nell'ambito di materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva statale, quali «rapporti dello Stato con l'Unione europea» e «moneta [...] e mercati finanziari» (art. 117, secondo comma, rispettivamente lettere *a* ed *e*, Cost.). Inoltre, la difesa erariale afferma che il comma impugnato non introduce vincoli a singole voci di spesa, ma solo «una disciplina di principio, che lascia agli enti territoriali e locali un'ampia autonomia nella gestione della spesa».

Anche laddove la disposizione censurata richiede lo svolgimento di specifiche attività (lettera *c*, numeri 1, 2 e 3), essa — secondo l'Avvocatura generale — riconosce adeguati spazi all'autonomia regionale, stante la clausola di cui alla medesima lettera *c*), secondo la quale gli enti del Servizio sanitario nazionale provvedono a dette attività «nell'ambito degli indirizzi fissati dalle regioni nella loro autonomia».

4. — La Regione Veneto, con ricorso regolarmente notificato il 23 febbraio 2007, depositato il successivo 1° marzo ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2007, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 565, della legge n. 296 del 2006.

La Regione preliminarmente afferma che essa è «pienamente legittimata» e ha «pieno interesse» ad impugnare la suddetta disposizione in quanto quest'ultima è finalizzata a garantire il rispetto di quegli obblighi comunitari e di quegli obiettivi che riguardano anche le Regioni, quali enti tenuti al rispetto del Patto di stabilità interno. Tale conclusione — prosegue la Regione — è confermata dal riferimento espresso a detti enti territoriali contenuto nella lettera *e*) del comma impugnato.

4.1. — Quanto al merito delle censure, la ricorrente afferma che detta disposizione, dal «carattere estremamente dettagliato», deve essere inquadrata nell'ambito della materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», rimessa alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.). Secondo la Regione Veneto, il comma impugnato viola pertanto il terzo comma dell'art. 117 Cost., perché la materia oggetto dell'intervento legislativo censurato rientra in un ambito in cui allo Stato spetta solo il potere di dettare i principi fondamentali della materia e non disposizioni, quali quelle impugnate, che invece introducono precetti specifici e puntuali.

4.2. — Sotto altro profilo, la Regione rileva che la medesima disposizione impugnata introduce un limite puntuale ad una singola voce di spesa, in modo tale da non lasciare a detto ente alcuna libertà in ordine all'allocazione delle risorse fra i diversi possibili ambiti e obiettivi di spesa (sentenza n. 36 del 2004). Il comma 565 viola così, secondo la ricorrente, anche l'autonomia finanziaria regionale garantita dall'art. 119 Cost., che avrebbe richiesto la fissazione ad opera dello Stato del solo «limite complessivo» alla spesa regionale.

Anzi, secondo la medesima Regione Veneto, «quando, come avviene nel caso di specie, una norma statale preveda limiti all'entità di una singola voce di spesa, essa è in palese contrasto sia con l'art. 117, terzo comma, Cost., da cui si ricava che lo Stato deve fissare solo i principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica», sia con l'art. 119 Cost., da cui si ricava che le regioni hanno autonomia di spesa».

4.3. — Sempre ad avviso della ricorrente, «Da quanto fin qui detto, consegue, *de plano*, anche la violazione dell'art. 118 Cost.».

5. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate e ribadendo, quanto al merito delle censure, le medesime argomentazioni già formulate nell'atto di costituzione nel giudizio sul ricorso iscritto al n. 9 del registro ricorsi del 2007.

In particolare, l'Avvocatura rileva che la disposizione impugnata rientra negli àmbiti di potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *a*) ed *e*), Cost., e che il comma impugnato non introduce vincoli a singole voci di spesa, ma solo una disciplina di principio.

6. — In data 15 gennaio 2008 la Regione Veneto ha depositato una memoria con cui ribadisce la propria legittimazione ed il proprio interesse al ricorso e, quanto al merito, precisa che: *a*) la disposizione impugnata non può essere inquadrata nell'ambito delle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *a*) ed *e*), Cost. — come ritenuto dall'Avvocatura erariale — in quanto tale impostazione condurrebbe alla conseguenza di considerare come rientrante nei medesimi àmbiti costituzionali di competenza «una moltitudine di materie, visto l'incisivo “condizionamento” esercitato dalle fonti comunitarie europee nel contesto dell'ordinamento italiano»; *b*) «la norma *de qua* non può essere considerata norma di principio volta al coordinamento della finanza pubblica» in quanto «introduce un limite puntuale ad una singola voce di spesa»; *c*) la medesima disposizione non soddisfa comunque i requisiti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale affinché le norme statali che fissino limiti alla spesa regionale possano qualificarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto detta norma, da un lato, non ha carattere temporaneo e, dall'altro, impone agli enti del Servizio sanitario nazionale di operare una riduzione di spesa in un àmbito, quello della spesa per il personale, che è in ampia misura vincolato alla retribuzione di dipendenti a tempo indeterminato, sicché la medesima disposizione finirebbe con l'introdurre surrettiziamente misure sostanzialmente «obbligate».

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. — I giudizi di legittimità costituzionale indicati in epigrafe sono stati promossi dalle Regioni Veneto e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, e hanno per oggetto vari 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), tra i quali, per quanto qui interessa, il comma 565, nella versione precedente alle modificazioni, prive di efficacia retroattiva, apportate dall'art. 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008).

Il comma impugnato stabilisce che le spese per il personale del Servizio sanitario nazionale non devono superare — per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 — il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento (lettera *a*). Esso prevede modalità di computo della spesa oggetto della riduzione (lettera *b*) e richiede, a carico degli enti destinatari della misura di cui alla medesima lettera *a*), lo svolgimento di determinate attività amministrative (individuazione della consistenza del personale dipendente a tempo determinato ed indeterminato, predisposizione di un programma annuale di revisione delle predette consistenze). Alla lettera *c*), il medesimo comma, da un lato, autorizza gli enti del Servizio sanitario nazionale a valutare «la possibilità di trasformare le posizioni di lavoro già ricoperte da personale precario in posizioni di lavoro dipendente a tempo indeterminato» e, dall'altro, prevede che questi ultimi enti «fanno riferimento, per la determinazione dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa, alle disposizioni recate dall'art. 1, commi 198, 191 e 194, della legge 23 dicembre 2005, n. 266». Infine, oltre a disporre l'abrogazione delle precedenti misure incompatibili con quelle da esso stesso stabilite (lettera *d*), il comma 565 individua in un tavolo tecnico — quello previsto dall'articolo 12 dell'intesa raggiunta il 23 marzo 2005 in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano — la sede per la verifica dell'effettivo conseguimento dei previsti obiettivi di contenimento della spesa (lettera *e*).

1.1. — La ricorrente Regione Veneto censura detta disposizione nel suo complesso e in ciascuna delle indicate lettere di cui questa si compone, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, per violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione, in quanto pone, per il triennio dal 2007 al 2009, un limite puntuale e specifico alla spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale (in misura pari a quella dell'anno 2004, ridotta dell'uno virgola quattro per cento) e non rientra, perciò, tra i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, la cui fissazione è riservata alla competenza legislativa dello Stato. La medesima ricorrente afferma, altresì, che «Da quanto fin qui detto, consegue, *de plano*, anche la violazione dell'art. 118 Cost.».

1.2. — La Regione Valle d'Aosta, sul presupposto che i parametri del Titolo V della Parte II della Costituzione prevedono una forma di autonomia più ampia di quella attribuita dallo statuto speciale, censura — in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 — il medesimo comma 565 nel suo complesso per violazione: *a*) del quarto comma dell'art. 117 Cost., in quanto la disposizione censurata attiene alla materia dell'organizzazione dei servizi sanitari, rientrante nella competenza legislativa residuale delle Regioni; *b*) in subordine, del terzo comma dello stesso art. 117 Cost., in quanto la disposizione medesima detterebbe una disciplina che «esorbita dall'ambito dei principi

fondamentali» nella materia della tutela della salute, materia rientrante, invece, nella potestà legislativa concorrente; c) degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., in quanto il comma censurato non contiene un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ma determina in modo specifico e puntuale la voce di spesa riguardante il personale del Servizio sanitario nazionale, ledendo, così, l'autonomia finanziaria regionale, tanto più che, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, gli enti del servizio sanitario nazionale sono interamente finanziati dalla Regione ricorrente, senza alcun apporto dello Stato.

Infine, la Regione lamenta la violazione del principio di ragionevolezza e del principio di leale collaborazione, perché la disposizione censurata, non tenendo conto degli atti e degli impegni di spesa già legittimamente adottati dalla Regione secondo le leggi finanziarie per il triennio dal 2006 al 2008, introdurrebbe unilateralmente «variazioni, anche di carattere normativo», in grado sia di «determinare un *vulnus* al legittimo affidamento» dell'ente territoriale nella stabilità del quadro normativo, sia di porre la Regione medesima nella condizione di non poter adempiere agli obblighi di legge.

2. — La trattazione delle indicate questioni di legittimità costituzionale, concernenti il comma 565 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, viene qui separata da quella delle questioni riguardanti altri commi dell'art. 1, promosse con i medesimi ricorsi, per le quali è opportuno procedere ad un esame distinto.

Le questioni così separate, relative al solo comma 565, vanno quindi riunite per essere congiuntamente trattate e decise con un'unica pronuncia, in considerazione della rilevata identità della disposizione censurata e della parziale coincidenza delle censure prospettate.

3. — Va preliminarmente rilevato che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, le Regioni sono legittimate a denunciare una legge statale che introduca limiti di spesa per gli enti del servizio sanitario nazionale, data la stretta connessione sussistente tra la spesa di tali enti e l'equilibrio complessivo della finanza regionale (sentenze n. 169 e n. 162 del 2007). Nella specie, tale conclusione trova conferma nella lettera e) della medesima disposizione, la quale stabilisce che è a carico delle Regioni l'«adempimento» degli obiettivi di contenimento della spesa relativa anche agli enti del Servizio sanitario nazionale di cui alla lettera a) dello stesso comma.

4. — Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata inammissibile per insufficiente motivazione la questione posta dalla Regione Veneto con riferimento all'art. 118 Cost. Manca infatti una seppur minima motivazione della censura proposta. È costante giurisprudenza di questa Corte che il ricorso in via principale non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini specifici, ma deve anche contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità, sussistendo l'esigenza di un'adeguata (e non meramente assertiva) motivazione delle ragioni dell'impugnativa (*ex plurimis*, sentenze n. 38 del 2007; n. 233 del 2006).

5. — Le altre questioni di legittimità costituzionale del comma 565 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, promosse dalla ricorrente Regione Veneto, non sono fondate.

Nella giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidato l'orientamento secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenze n. 412 e n. 169 del 2007; n. 88 del 2006).

Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, la disposizione denunciata — in particolare la lettera a) del comma 565 — risponde a entrambe dette condizioni.

La prima è soddisfatta, perché il censurato limite fissato dal legislatore ha natura transitoria, operando solo per il triennio 2007-2009, e riguarda la spesa complessiva per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, cioè un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, che costituisce una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico. Il legislatore, dunque, ha perseguito generali obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, incidendo temporaneamente su una complessiva e non minuta voce di spesa (per una analoga fattispecie: sentenza n. 169 del 2007).

La seconda condizione è soddisfatta, perché la norma censurata non determina gli strumenti e le modalità per il perseguimento del predetto obiettivo, ma lascia libere le Regioni di individuare le misure necessarie al fine del contenimento della spesa per il personale. Al riguardo, la lettera e) del medesimo comma 565 stabilisce, anzi, che la Regione «è considerata adempiente» alle prescrizioni della legge anche quando non abbia raggiunto l'obiettivo di contenimento della spesa del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, purché essa «abbia comunque assicurato l'equilibrio economico».

La disposizione di cui alla lettera *a*) del comma 565 va qualificata, dunque, come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e, conseguentemente, vanno dichiarate non fondate le proposte questioni di legittimità costituzionale.

6. — Dalla riconosciuta natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica della disposizione di cui alla lettera *a*) del comma 565 discende la non fondatezza delle censure relative alle lettere *b*) ed *e*) del medesimo comma. Queste disposizioni, infatti, hanno la stessa natura di principio fondamentale della suddetta lettera *a*), perché si limitano ad integrarne il contenuto.

6.1. — In particolare, la lettera *b*) determina le modalità di computo della spesa per il personale oggetto della riduzione di cui alla lettera *a*), prevedendo che «le spese di personale sono considerate al netto: 1) per l'anno 2004, delle spese per arretrati relativi ad anni precedenti per rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro; 2) per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, delle spese derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti successivamente all'anno 2004».

6.2. — La lettera *e*) dello stesso comma 565 individua in un “tavolo tecnico” — quello previsto dall'articolo 12 dell'intesa raggiunta il 23 marzo 2005 in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano — la sede per la verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa stabiliti, per il personale del Servizio sanitario nazionale, sia dalla lettera *a*) del medesimo comma 565 (per gli anni 2007, 2008 e 2009), sia dal comma 198 dell'art. 1 della legge 266 del 2005 (per l'anno 2006), sia dai commi 98 e 107 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 (per gli anni 2005 e 2006). La citata lettera *e*), quindi, per quanto rileva ai fini del presente giudizio, stabilisce le modalità di verifica del rispetto degli adempimenti previsti dalla lettera *a*).

7. — Anche le questioni poste con riferimento alla lettera *c*) del comma 565 non sono fondate.

Quanto alle disposizioni dei numeri 1, 2 e 3 di tale lettera, esse, al fine dell'attuazione del menzionato principio di contenimento della spesa di cui alla lettera *a*), si limitano a richiedere — «nell'ambito degli indirizzi fissati dalle Regioni nella loro autonomia» — lo svolgimento di attività amministrative meramente ricognitive dello stato di fatto e, pertanto, attività strumentali all'attuazione della citata lettera *a*) (individuazione della consistenza del personale dipendente a tempo determinato ed indeterminato, predisposizione di un programma annuale di revisione delle predette consistenze: numeri 1, 2, 3, primo periodo). Nello stesso tempo, attribuiscono ai loro destinatari la mera facoltà e non l'obbligo di effettuare valutazioni ai fini della trasformazione dei rapporti di lavoro (numero 3, secondo e terzo periodo).

Quanto al numero 4 della medesima lettera *c*), esso prevede che gli enti del Servizio sanitario nazionale «fanno riferimento, per la determinazione dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa, alle disposizioni recate dall'articolo 1, commi 189, 191 e 194 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, al fine di rendere coerente la consistenza dei fondi stessi con gli obiettivi di riduzione della spesa complessiva di personale e di rideterminazione della consistenza organica». Tale disposizione si limita, dunque, ad indicare agli enti destinatari, quale generico parametro di coerenza per la determinazione della consistenza dei richiamati fondi, il corrispondente regime fissato per le amministrazioni statali ed altri enti pubblici dai commi 189, 191 e 194 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266. E ciò pur sempre — come previsto dall'alinea della citata lettera *c*) — «nell'ambito degli indirizzi fissati dalle regioni nella loro autonomia, per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa» e, quindi, senza stabilire per tali enti il medesimo vincolo di spesa previsto da detti commi.

8. — Nemmeno le questioni poste con riferimento alla lettera *d*) del comma 565 sono fondate. Tale norma, infatti, nel disporre per gli enti del Servizio sanitario nazionale che «le misure previste per gli anni 2007 e 2008 dall'articolo 1, comma 98, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e dall'articolo 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono sostituite da quelle indicate nel presente comma», si limita a ribadire una sostituzione che le altre lettere dello stesso comma hanno già previsto.

9. — Anche le questioni sollevate dalla Regione Valle d'Aosta, aventi ad oggetto il medesimo comma 565, non sono fondate.

9.1. — Al riguardo, va premesso che la ricorrente Regione a statuto speciale muove da una erronea ricostruzione del quadro normativo in cui si inserisce il denunciato comma 565. La ricorrente, infatti, non tiene conto che il comma 660 dell'art. 1 della stessa legge prevede che «le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario» circa il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale trovano applicazione alle Regioni a statuto speciale solo nel caso di mancato raggiungimento di un accordo in proposito tra tali Regioni e il Ministero dell'economia, da stipulare in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica per il periodo 2007-2009. Da tale comma risulta, dunque, che il livello complessivo delle spese e dei relativi pagamenti è rimesso in via prioritaria a detto accordo e che il denunciato comma 565 è applicabile alle Regioni a statuto speciale, in via sussidiaria e transitoria, solo qualora l'accordo medesimo non sia raggiunto (per un'analogia fattispecie, sentenze n. 169 e n. 82 del 2007).

Poiché, secondo tale comma 660, un limite alle spese del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale deriva, per gli enti ad autonomia speciale, dagli accordi di cui sopra e non dalla diretta applicazione del comma 565, è evidente che, in caso di intervenuto accordo, la norma censurata non può comportare alcuna violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione Valle d'Aosta. Né l'espressione «in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica», contenuta nel comma 660, può significare che detti accordi debbano fissare limiti coincidenti con quelli del comma 565. Tale espressione costituisce, infatti, solo un generico parametro di «coerenza», cui le parti contraenti debbono attenersi ai fini della determinazione del livello delle spese, livello che non può porsi in radicale contraddizione con gli altri obiettivi di finanza pubblica (sentenza n. 169 del 2007).

Da quanto precede deriva che le norme censurate si applicano alla ricorrente, in via sussidiaria e transitoria, solo nel caso di mancato raggiungimento degli accordi previsti dal citato comma 660. Pertanto, le censure proposte dalla ricorrente vanno esaminate qui di seguito, con esclusivo riferimento a tale eventualità.

9.2. — La ricorrente deduce, in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la violazione: a) in via principale, del quarto comma dell'art. 117 Cost., in quanto la disposizione censurata atterrebbe alla materia dell'organizzazione dei servizi sanitari, rientrando nella sua competenza legislativa residuale; b) in via subordinata, del terzo comma dello stesso art. 117 Cost., perché la disposizione censurata non costituirebbe un principio fondamentale nella materia della tutela della salute, di competenza legislativa concorrente.

Ambedue le questioni non sono fondate. Si è visto, infatti, che la disposizione censurata, in quanto rivolta al contenimento della spesa per il personale, costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, la cui fissazione è di competenza statale (si veda sopra, punto 4).

9.3. — La ricorrente deduce anche la violazione dell'art. 119, secondo comma, Cost., in quanto la norma censurata non conterrebbe un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ma porrebbe un vincolo specifico e puntuale alla voce di spesa riguardante il personale del Servizio sanitario nazionale.

La questione non è fondata, per le stesse ragioni esposte al punto 8.2., in relazione alla dedotta violazione dei commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., e ai punti 4 e 5, con riferimento al ricorso della Regione Veneto, perché la norma censurata pone un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica attinente alla spesa; principio che, come più volte affermato da questa Corte, deve ritenersi applicabile «anche alle autonomie speciali, in considerazione dell'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all'azione di risanamento della finanza pubblica» (sentenze n. 169 e n. 82 del 2007).

9.4. — Infine, la Regione lamenta la violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, perché la disposizione censurata, non tenendo conto degli atti e degli impegni di spesa già legittimamente adottati dalla Regione secondo le leggi finanziarie per il triennio dal 2006 al 2008, introdurrebbe unilateralmente «variazioni, anche di carattere normativo», idonee sia a «determinare un *vulnus* al legittimo affidamento» dell'ente territoriale nella stabilità del quadro normativo, sia a porre la Regione medesima nella condizione di non poter adempiere agli obblighi di legge.

La questione non è fondata.

Al riguardo, si deve procedere, preliminarmente, ad una complessiva ricognizione del quadro normativo in tema di vincoli alle spese per il personale del Servizio sanitario nazionale.

Con riferimento agli enti sottoposti al patto di stabilità interno, l'art. 1, comma 557, della stessa legge n. 296 del 2006 ha ridotto agli anni 2005 e 2006 l'operatività dei limiti alla spesa per detto personale originariamente previsti, per il triennio dal 2006 al 2008, dall'art. 1, comma 98, della legge n. 311 del 2004 ed al solo anno 2006 l'operatività dei medesimi limiti di spesa previsti, per il triennio dal 2006 al 2008, dal comma 198 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005. Conseguentemente, il legislatore, alla lettera d) del comma 565 della legge n. 296 del 2006, ha avuto cura di precisare che «per gli enti del Servizio sanitario nazionale le misure previste per gli anni 2007 e 2008 dall'articolo 1, comma 98, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e dall'articolo 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono sostituite da quelle indicate nel presente comma».

Ciò premesso, va in primo luogo rilevato che la suddetta disciplina non viola il principio di ragionevolezza, neppure sotto l'evocato profilo del legittimo affidamento nella stabilità del quadro normativo. Infatti, le norme citate, disponendo solo per l'avvenire e non ponendo per il passato vincoli più gravosi di quelli già posti dalla legislazione previgente, hanno espressamente escluso ogni interferenza delle precedenti previsioni con quella censurata, la quale resta, perciò, l'unica applicabile per il triennio dal 2007 al 2009. Né le Regioni possono vantare per il futuro legittime aspettative nella invariabilità della misura dei vincoli di spesa. Questi hanno l'obiettivo di «garantire il rispetto degli obblighi comunitari» (comma 565, alinea) e presuppongono, perciò, la possibilità, per il legislatore statale, di una loro revisione periodica, in relazione all'andamento dei conti pubblici. E ciò anche nel caso in cui un determinato contenimento della spesa medesima sia stato originariamente stabilito per più anni. Il necessario concorso delle Regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, adottati con l'adesione al patto di stabilità e crescita definito in sede

di Unione europea, postula, infatti, che il legislatore statale possa intervenire sui coefficienti di riduzione della spesa già definiti, qualora lo richieda il complessivo andamento del disavanzo dei conti pubblici, con il solo limite della palese arbitrarietà e della manifesta irragionevolezza della variazione. La sostituzione dei vincoli di contenimento per la spesa pubblica già previsti dall'art. 1, comma 98, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e dall'art. 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 — operata dall'impugnato comma 565 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 — non è dunque di per sé irragionevole ed è anzi determinata dalla necessità di rispettare i vincoli alla spesa pubblica derivanti dall'adesione dell'Italia all'Unione europea.

In secondo luogo, deve osservarsi che, quanto alla dedotta irragionevolezza dell'entità dei vincoli, la ricorrente non ha indicato alcuno specifico elemento idoneo a dimostrare che il limite imposto con le disposizioni censurate sia talmente gravoso da renderne impossibile il rispetto da parte della Regione medesima in ragione degli impegni di spesa precedentemente assunti. Ne consegue che, anche sotto tale aspetto, la censura è infondata.

Infine, la Regione non può lamentare neppure la violazione del principio di leale collaborazione.

Le esigenze di leale collaborazione invocate dalla ricorrente sono, infatti, già pienamente soddisfatte dalla previsione, ad opera del citato comma 660, di un meccanismo di accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia speciale; fermo restando che la disciplina censurata è applicabile — come già sopra rilevato — solo in via sussidiaria e transitoria nel caso del mancato raggiungimento di detto accordo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riservata a separate pronunce la decisione delle restanti 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), sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe,

Riuniti i giudizi,

1) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 565 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalla Regione Veneto, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, e dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con riferimento agli artt. 3, lettera f), dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta, 117, terzo e quarto comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché ai princ'pi dell'affidamento e della leale collaborazione;*

2) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del comma 565 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, promossa, con il ricorso indicato in epigrafe, dalla Regione Veneto, con riferimento all'art. 118 Cost.*

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 24 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 21

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 aprile 2008
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Appalti pubblici - Norme della Regione Campania - Modifica dell'art. 30, comma 5, della legge regionale n. 3/2007 - Procedure di aggiudicazione e criteri di qualificazione - Istituto dell'avvalimento - Applicabilità ai soli appalti sopra la soglia comunitaria e non anche ai contratti che non hanno rilevanza comunitaria, come previsto dalle norme statali - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile.

- Legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1, art. 27, comma 1, lett. l).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 4, comma 3, e 121, comma 1.

Appalti pubblici - Norme della Regione Campania - Modifica dell'art. 38, comma 5, lett. b), della legge regionale n. 3/2007 - Possibilità di ricorrere alla procedura negoziata senza bando nell'anno successivo alla stipulazione del contratto iniziale nel caso di nuovi servizi consistenti nella ripetizione di servizi analoghi già affidati all'operatore economico aggiudicatario, a condizione che tale possibilità sia indicata nel bando originario - Ritenuto contrasto con la norma statale che prevede tale possibilità entro tre anni da quello della stipulazione del contratto originario - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1, art. 27, comma 1, lett. p).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 4, comma 3, e 57, comma 5, lett. b).

Appalti pubblici - Norme della Regione Campania - Modifica dell'art. 46, comma 2, della legge regionale n. 3/2007 - Obbligatorietà dell'esclusione automatica delle offerte anomale da parte delle stazioni appaltanti, nei contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso - Contrasto con la norma statale che stabilisce la facoltà e non l'obbligatorietà dell'esclusione - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1, art. 27, comma 1, lett. t), punto 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 4, comma 3, e 122, comma 9.

Appalti pubblici - Norme della Regione Campania - Aggiunta del comma 10-bis all'art. 46, comma 10, della legge regionale n. 3/2007 - Disciplina della qualificazione dei concorrenti - Ritenuto contrasto con la disciplina statale - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1, art. 27, comma 1, lett. t), punto 5.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 4, comma 3, e 40.

Appalti pubblici - Norme della Regione Campania - Modifica della legge regionale n. 3/2007 - Mancato rispetto dell'impegno assunto dalla Regione di modificare una serie di disposizioni al fine di adeguarle al contenuto del d.lgs. n. 163/2006 - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1, art. 27; legge della Regione Campania 27 febbraio 2007, n. 3, artt. 6, 7, comma 3, 14, commi 2, 3 e 4, 18, 20, comma 2, 33, 36, commi 7 e 8, 53, comma 2, 58, comma 4, 59, comma 5, 60, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Campania, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, con sede legale in Napoli, per la declaratoria di incostituzionalità, e conseguente annullamento, della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (pubbl. in B.U.R. n. 5 del 4 febbraio 2008), con riguardo alle disposizioni di cui all'art. 27, comma 1, lettere *l*) e *p*) nonché *t*), punti 1 e 5, per violazione della competenza esclusiva statale *ex art.* 117, secondo comma, lett. *e*) ed *l*) nonché dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163/2006; ed inoltre per violazione del principio di leale collaborazione, per omesso adeguamento degli articoli 6, 14, commi 2, 3 e 4, 18, 20, comma 2, 36, commi 7 e 8, 53, comma 2, 58, comma 4, 59, comma 5, 60, comma 4, nonché degli articoli 7, comma 3 e 33 della precedente legge regionale n. 3/2007, recante disposizioni in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e fornitura, giusta accordi raggiunti nella riunione tecnica del 14 maggio 2007 e ciò in forza e a seguito della determinazione del Consiglio dei ministri del 19 marzo 2008 di impugnare la predetta legge n. 1/2008 della Regione Campania.

La legge della Regione Campania, n. 1 del 30 gennaio 2008, recante «disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria 2008», presenta diversi profili di illegittimità costituzionale con specifico riferimento all'art. 27.

Tale articolo apporta alcune modifiche alla precedente legge regionale n. 3/2007, in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, allo scopo di consentirne l'adeguamento alla normativa nazionale, ossia al d.lgs. n. 163/2006.

Si premette che, in riferimento alla l.r. n. 3/2007, in applicazione del principio di leale collaborazione, si era tenuta una riunione tecnica il 14 maggio 2007 in cui la regione si era impegnata a modificare alcune disposizioni di tale provvedimento in modo da superare i profili di illegittimità costituzionale già rilevati dal Dipartimento affari regionali, nonché dal Ministero delle infrastrutture e dall'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. In base a tale impegno, con nota del 16 maggio 2007, a firma dell'assessore competente, la regione avrebbe dovuto provvedere a modificare le seguenti disposizioni: l'art. 2, comma 6; l'art. 7, comma 3; l'art. 12, comma 1; l'art. 13, comma 11; l'art. 14, commi 2, 3 e 4; l'art. 18; l'art. 19, comma 2; l'art. 20, comma 2; l'art. 33; l'art. 36, commi 7 e 8; l'art. 46, comma 2; l'art. 48, commi 1 e 8; l'art. 53, comma 2; l'art. 57, comma 5; l'art. 58, comma 4; l'art. 59, comma 5; l'art. 60; l'art. 62, comma 12.

Successivamente in materia è intervenuta la sentenza n. 401/2007, con cui la Corte costituzionale ha confermato la potestà legislativa esclusiva nelle materie di cui all'elenco dell'art. 4, comma 3 del d.lgs. n. 163/2006, in quanto inerenti le nozioni di «tutela della concorrenza» e di «ordinamento civile» attribuite in via esclusiva alla competenza del legislatore nazionale, *ex art.* 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost.

Alla luce di quanto esposto, attesa l'intervenuta odierna modifica da parte della regione, risultano censurabili, perché invasive della competenza esclusiva statale di cui all'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163/2006 le seguenti disposizioni della legge regionale campana n. 1/2008:

l'art. 27, comma 1, lettera *l*), modifica l'art. 30, comma 5 della l.r. n. 3/2007 aggiungendo al disposto in base al quale «se un concorrente intende avvalersi dei requisiti di altro soggetto, si applicano gli articoli 49 e 50 del Codice e successive modifiche» le seguenti parole «in caso di appalti di lavori, servizi, forniture di importo uguale o superiore alle relative soglie comunitarie».

Attraverso tale modifica la norma regionale in questione limita la possibilità di utilizzo dell'istituto dell'avvalimento ai soli appalti sopra soglia comunitaria. Tale disposizione contrasta con l'art. 121, comma 1, del d.lgs. n. 163/2006 che prevede l'applicazione delle norme del Codice anche per i contratti sotto soglia comunitaria, salvo che non sia diversamente disposto dalla stessa normativa statale, e che, pertanto, prevede l'Istituto dell'avvalimento anche per i contratti che non abbiano rilevanza comunitaria. Si tratta di un istituto inerente le procedure di aggiudicazione ed i criteri di qualificazione, che l'art. 4, comma 3 del d.lgs. n. 163/2006 attribuisce alla competenza esclusiva statale, in quanto rientranti nella nozione di «ordinamento civile», così come statuito dalla sent. n. 401/2007 della Corte costituzionale.

L'art. 27, comma 1, lettera *p*), apporta modifiche all'articolo 38, comma 5, lett. *b*), della l.r. n. 31/2007, prevedendo la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata senza bando nell'anno successivo alla stipulazione del contratto iniziale nel caso di nuovi servizi consistenti nella ripetizione di servizi analoghi già affidati all'operatore economico aggiudicatario, a condizione che tale possibilità sia indicata nel bando originario. Tale norma contrasta con l'art. 57, comma 5, lett. *b*), del d.lgs. n. 163/2006, che prevede tale possibilità entro tre anni da quello della stipulazione del contratto originario. L'individuazione della procedura di affidamento afferisce all'ambito materiale della tutela della concorrenza che l'art. 4, comma 3 del d.lgs. n. 163/2006 attribuisce alla competenza esclusiva statale, così come statuito dalla sent. n. 401/2007 della Corte costituzionale.

L'art. 27, comma 1, lettera *t*), punto 1, apporta modifiche all'art. 46, comma 2 della l.r. n. 31/2007, che prevedendo l'obbligatorietà dell'esclusione automatica delle offerte anomale da parte delle stazioni appaltanti, nei contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, contrastava con l'art. 122, comma 9 del d.lgs. n. 163/2006 che stabilisce la facoltà e non l'obbligatorietà dell'esclusione. Tale modifica, tuttavia, non supera i profili di illegittimità costituzionale già esistenti dal momento che, nonostante la diversa formulazione della norma in questione, permane l'obbligatorietà dell'esclusione automatica delle offerte anomale. Tale norma, quindi, contrastando con quanto disposto dall'art. 122, comma 9 del d.lgs. n. 163/2006, viola la competenza esclusiva statale in materia di «qualificazione e selezione dei concorrenti», di cui all'art. 4, comma 3 del suddetto decreto. Si tratta, infatti, di ambiti rientranti nella nozione di «tutela della concorrenza», così come ricostruita dalla Corte costituzionale nella sent. n. 401/2007, che l'art. 117, secondo comma, lettera *e*) Cost., attribuisce alla potestà legislativa dello Stato.

L'art. 27, comma 1, lettera *t*), punto 5, che aggiunge all'art. 46, comma 10, il comma 10-*bis*, disciplina la qualificazione dei concorrenti in maniera differente rispetto a quanto disposto dall'art. 40 del d.lgs. n. 163/2006. Si tratta di una materia, quella della qualificazione, di competenza esclusiva statale, ai sensi dall'art. 4, comma 3 del su citato decreto, la cui violazione determina la violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *e*) Cost., che attribuisce potestà di legislazione esclusiva allo Stato in materia di «tutela della concorrenza». Dato che la qualificazione dei concorrenti afferisce propriamente a profili rientranti nella nozione di «tutela della concorrenza», come trovasi confermato dalla recente giurisprudenza costituzionale.

Si ritiene, inoltre, di potere denunciare la violazione del principio costituzionale di leale collaborazione in ragione del mancato rispetto dell'impegno assunto dalla Regione, nella rammentata riunione tecnica. Infatti, nonostante l'impegno assunto dall'assessore competente su input del Presidente della regione, il legislatore regionale ha provveduto a modificare, con la norma in esame, solamente una minima parte delle disposizioni ritenute costituzionalmente illegittime. In particolare sono state oggetto di modifica le seguenti disposizioni: l'art. 2, comma 6; l'art. 12, comma 1; l'art. 13, comma 11, che viene abrogato; l'art. 19, comma 2; l'art. 48, commi 1 e 8; l'art. 57, comma 5; l'art. 62, comma 12. In forza dell'impegno assunto, la regione ha provveduto a modificare anche l'art. 46, comma 2 della l.r. n. 3/2007, anche se, come su indicato, nonostante tale modifica, permangono i profili di illegittimità costituzionale rilevati.

L'art. 27 non ha apportato, invece, modifiche ad alcune disposizioni della l.r. n. 3/2007 che presentano profili di incostituzionalità e che la Regione si era impegnata a modificare nel senso di adeguarle al contenuto del d.lgs. n. 163/2006.

Pertanto, restano in contrasto con il d.lgs. n. 163/2006 ed eccedono dalla competenza regionale, anche alla luce della citata sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale n. 401/2002, le seguenti norme della l.r. n. 3/2007, in quanto non modificate dall'art. 27 della legge in esame:

l'art. 6 che disciplina il responsabile unico del provvedimento in maniera difforme dal Codice, contrastando con quanto disposto dall'art. 10 del d.lgs. n. 163/2006;

l'art. 7, comma 3, concernente la programmazione, che contrasta con l'art. 128, comma 6 del d.lgs. n. 163/2006;

l'art. 14, commi 2, 3, 4, che attribuisce alla Giunta regionale il compito di stabilire le modalità e le forme di verifica e validazione dei progetti laddove l'art. 4, comma 3 prevede la competenza esclusiva allo Stato nella disciplina delle attività di progettazione;

l'art. 18, in materia di interventi di urgenza e somma urgenza, che, incidendo sulle procedure di aggiudicazione con previsioni restrittive della concorrenza, tra cui anche il ricorso ad affidamenti diretti, contrasta con l'art. 4, comma 3 del d.lgs. n. 163/2006 che attribuisce competenza esclusiva allo Stato nella disciplina delle procedure di aggiudicazione;

l'art. 20, comma 2, concernente la qualificazione degli operatori economici, che, escludendo la possibilità del ricorso all'istituto dell'avvalimento per i contratti sotto soglia, contrasta con l'art. 4, comma 3 del Codice oltre che con le direttive comunitarie di riferimento per limitazione della concorrenza;

l'art. 33 che, demandando, senza alcuna riserva, al legislatore regionale le modalità relative alle proposte da presentare all'amministrazione aggiudicatrice, presenta profili di illegittimità costituzionale in quanto la materia è ascrivibile alla legislazione esclusiva statale per le procedure di aggiudicazione e l'ordinamento civile;

l'art. 36, commi 7 e 8, che, in quanto rinviano al regolamento regionale per i «criteri organizzativi» concernenti l'uso della procedura ristretta semplificata per lavori non superiori a 750.000 euro, viola la competenza esclusiva statale in materia di procedure di affidamento;

l'art. 53, comma 2, che, demandando alla Giunta regionale la predisposizione di schemi di piani di sicurezza e coordinamento, nonché la modulistica, presenta profili di illegittimità costituzionale in quanto la materia «piani di sicurezza» rientra nella competenza esclusiva statale, ex art. 4, comma 3 del codice, così come confermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 401/2007;

l'art. 58, comma 4, che, vietandone l'affidamento a magistrati ordinari, amministrativi e contabili, viola la competenza esclusiva statale in materia di collaudo, di cui agli artt. 4, comma 3 e 141, comma 2 del d.lgs. n. 163/2006;

l'art. 59, comma 5 che, nella misura in cui stabilisce che l'incarico debba essere affidato nei modi previsti dalla legge regionale, eccede dalla competenza regionale in quanto l'affidamento dell'incarico dovrebbe avvenire nel rispetto delle disposizioni del Codice;

l'art. 60, comma 4, che, laddove prevede un obbligo di motivazione per i soggetti non iscritti all'albo, presenta profili di incompatibilità con il diritto comunitario per la conseguente limitazione della concorrenza.

Tanto premesso, si ritiene opportuno sollecitare la Corte costituzionale affinché valuti la possibilità di pronunciarsi in via autonoma anche sulla legittimità costituzionale di tali disposizioni, della l.r. n. 3/2007, non modificate dall'art. 27 della l.r. n. 1/2008 che risultano inscindibilmente connesse alle norme sopra censurate, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953, in considerazione della violazione del parametro costituzionale del principio di leale collaborazione, oltre che del mancato rispetto del disposto dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost.

P. Q. M.

Chiede in accoglimento del presente ricorso, che la Corte voglia dichiarare costituzionalmente illegittime e quindi annullare, le disposizioni della legge della Regione Campania in epigrafe indicate.

Si depositano, in copia, i seguenti atti:

- 1) *Determina del C.d.m. in data 19 marzo 2008;*
- 2) *Legge regionale n. 1/2008;*
- 3) *Legge regionale n. 3/2007.*

Con salvezza di ulteriori produzioni.

Roma, addì 31 marzo 2008

L'Avvocato dello Stato: Paolo COSENTINO

08C0291

n. 15

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 17 aprile 2008
(del giudice per le indagini preliminari)*

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico dell'on. Carlo Taormina per il reato di diffamazione a mezzo stampa nei confronti della dott.ssa Maria Del Savio Bonaudo e della dott.ssa Stefania Cugge, rispettivamente, Procuratore della Repubblica e Sostituto Procuratore presso la Procura di Cogne - 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 Milano - Denunciata mancanza del nesso funzionale tra i fatti contestati e l'esercizio dell'attività parlamentare.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 2 agosto 2007, n. 200.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

Letti gli atti del procedimento penale a carico di Taormina Carlo nato a Roma il 16 dicembre 1940 ivi residente, viale Trastevere n. 209, difeso di fiducia dall'avv. Pierpaolo Dell'Anno, Foro Roma indagato per il delitto di cui agli artt. 81 c.p., 595, commi 1 e 3 c.p., 61 n. 10 c.p. e 13, legge 8 febbraio 1948, n. 47, perché, nel corso di due interviste pubblicate, una sul quotidiano «La Stampa» in data 20 luglio 2004 e l'altra sul periodico «Oggi» in data 11 agosto 2004 a commento della sentenza di condanna pronunciata dal G.u.p. del Tribunale di Aosta nei confronti di Anna Maria Franzoni, sua assistita, per l'omicidio del figlio Samuele Lorenzi, offendeva la reputazione della dott.ssa Del Savio Bonaudo Maria e della dott.ssa Cugge Stefania rispettivamente Procuratore capo, Sostituto Procuratore presso la Procura di Cogne e precisamente:

rispondendo al giornalista-intervistatore Marco Neirotti che constatava: «Avvocato, l'accusa ha portato degli elementi precisi», testualmente dichiarava «L'accusa, la procura è fatta da marescialli di paese che hanno anche falsificato le prove»; ed ancora: allo stesso intervistatore che proseguiva rivolgendogli la domanda: «È un attacco pesante. È così convinto? È possibile conoscere un assassino e tacere come state facendo?» rispondeva «abbiamo lasciato molto ad intendere ma non si è voluto capire. Chi non ha voluto non ha capito».... «Il problema sta nelle indagini, non in ciò che abbiamo detto noi»;

rispondendo poi alla giornalista, inviata del settimanale «Oggi», Anna Cecchi che gli indirizzava la seguente domanda: «Avvocato perché quel nome non l'avete fatto prima?» rispondeva: «Innanzitutto perché ero certissimo della assoluzione di Annamaria Franzoni e questa avrebbe supportato ulteriormente la nostra denuncia. Poi perché non ci fidiamo della Procura di Aosta che ha sempre indagato in una sola direzione»; al successivo rilievo della predetta intervistatrice che testualmente si riporta: «... Ha accusato gente di Cogne, ha scatenato una vera caccia all'assassino» rispondeva: «certo che c'è stata caccia all'assassino. Visto che la Procura non cercava il colpevole dovevamo pur farlo noi, senno' chi altro?»; ed ancora, quasi alla fine dell'intervista, di fronte all'affermazione: «Lo chiamano lo stile Taormina: accusare, spargere dubbi sulla capacità ed imparzialità dei giudici» riprendeva formulando il seguente giudizio: «Io sono un estimatore della magistratura seria... So che ci sono magistrati bravi, altri influenzati dalla politica, altri ancora, ed è la cosa più preoccupante, incapaci. Ed è il caso dei magistrati che hanno indagato sul caso Cogne», utilizzava frasi idonee ad offendere il decoro e l'onore delle suddette persone offese e a colpirne la dignità professionale.

In Torino e Milano il 20 luglio e l'11 agosto 2004.

Parti offese: Del Savio Maria nata l'11 novembre 1946 Condove (TO), elettivamente domiciliata presso il difensore avv. Stefano Bonaudo, Torino, via A. Lamarmora n. 9; Cugge Stefania nata l'11 marzo 1967 San Remo (IM) elettivamente domiciliata presso il difensore avv. Luca Fiore, Ivrea, c.so Cavour n. 6.

Rilevato che Maria Del Savio e Stefania Cugge hanno proposto querela nei confronti di Carlo Taormina ritenendo diffamatorie le affermazioni sopra meglio riportate poiché in esse si farebbe esplicito riferimento ad illecite condotte perpetrate dalla Procura della Repubblica di cui i querelanti risultano essere componenti; in particolare, le parti offese lamentano l'impiego di espressioni lesive della loro reputazione quali l'affermazione secondo cui presso la Procura della Repubblica di Aosta sarebbero arrivati a falsificare elementi in loro possesso e ad omettere atti di indagine così ponendo in essere, in buona sostanza, una vera e propria attività persecutoria nei confronti dell'imputata Franzoni; inoltre, lamentano le parti offese la formulazione nei loro confronti di un giudizio di incapacità quali magistrati che hanno indagato sul caso Cogne;

Rilevato che questo giudice, con ordinanza in data 12 gennaio 2007, ha sottoposto alla Camera dei deputati la questione dell'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, in relazione al procedimento penale di cui in epigrafe;

che la Camera dei deputati, nel corso della seduta del 2 agosto 2007, in accoglimento di conforme proposta della Giunta per le autorizzazioni, ha riconosciuto ai sensi dell'art. 68, primo comma della Costituzione, l'insindacabilità delle opinioni espresse dall'on. Taormina raccolte negli articoli di stampa oggetto del presente procedimento in quanto espresse nell'esercizio della funzione parlamentare;

Considerato che la vicenda in esame attiene a molteplici dichiarazioni svolte con riferimento a un procedimento penale in cui l'on. Taormina rivestiva la funzione di avvocato difensore e in cui lo stesso attribuiva alla Procura della Repubblica di Aosta e ai relativi componenti la volontà di non ricercare il vero colpevole della morte del piccolo Samuele Lorenzi bensì di condannare l'imputata Annamaria Franzoni, giungendo a falsificare le prove e ad omettere atti di indagine, suggellando la predette accuse con un giudizio di incapacità diretto ai magistrati inquirenti;

che, allo stato degli atti, non risulta provata la verità oggettiva delle dichiarazioni oggetto di censura; ciò posto, a fronte del dato letterale delle espressioni formulate dal querelato nelle due interviste pubblicate, è necessario il vaglio giudiziale al fine di verificare la sussistenza della fattispecie di reato contestata;

che la Camera dei deputati ha, di fatto, aderito alle osservazioni espresse in sede di relazione di Giunta che di seguito si riportano: «Il dibattito complesso e articolato, ai cui resoconti qui allegati si rimanda e al quale si è accennato

nel paragrafo precedente, è venuto a conclusione nella seduta dell'11 luglio 2007, nella quale, con un orientamento maggioritario non contrastato da voti contrari, si è riconosciuta l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione ai casi in esame, è risultato prevalente, infatti, l'avviso per cui l'interrogazione citata (allegata alla presente relazione) di fatto contenga concetti sostanzialmente analoghi a quelli contestati nei capi d'imputazione. Quando nell'interrogazione stessa si sostiene infatti che non risultano conformi all'etica professionale e alle doti di equilibrio, che dovrebbero caratterizzare il magistrato inquirente, le dichiarazioni rese dai pubblici ministeri a carico della Franzoni e quelle rese a critica di un provvedimento del giudice per le indagini preliminari; che occorre verificare se corrisponda a verità che gli investigatori non avrebbero, quanto meno per negligenza, adottato le doverose e necessarie cautele per preservare il luogo del delitto e che vi era stata la possibilità concreta che l'arma del delitto possa essere stata sottratta, in fondo si dice che vi sono state delle insufficienze professionali degli investigatori, tra i quali *in primis* rientrano i titolari dell'azione penale e cioè i pubblici ministeri.

Del resto, le espressioni «marescialli di paese», «la procura di Aosta ha indagato in una sola direzione», i magistrati che hanno indagato su Cogne sono degli «incapaci», il processo di Cogne è quello «peggio istruito nella storia della Repubblica» sono tutte critiche non delle persone ma dell'operato istituzionale di queste e dunque non sono affatto il mero *argumentum ad hominem* che si ritiene non consentito dall'ordinamento (Cassazione, 26 febbraio 2003, Padovani in Dir. e Giust. 2003, n. 20, pag. 95). Ci si trova innanzi, invece, alla legittima critica dell'esercizio di una pubblica funzione, come la giurisprudenza ha affermato in varie occasioni.

Quanto all'integrità del quadro probatorio e ai relativi dubbi espressi dal Taormina, quest'ultimo ha depositato in data 4 luglio 2007 copia di un decreto di archiviazione del G.i.p. di Aosta relativo al procedimento penale n. 637/2003 RGNR - Aosta, a carico degli ufficiali del RIS di Parma. Costoro erano stati denunciati per falso ideologico e calunnia reale dalla famiglia Lorenzi-Franzoni per aver pretesamente alterato i luoghi e gli elementi di prova. Pur archiviata tale accusa, il G.i.p. afferma in effetti che se in data 17 settembre 2002 era stata osservata e fotografata, all'interno del calco di materiale ematico-cerebrale, la presenza di un frammento talvolta definito come osseo, nella documentazione fotografica del successivo 24 ottobre, invece, tale frammento non era più visibile. Tale elemento viene definito nel decreto di archiviazione come «circostanza pacifica». A questo, probabilmente, si riferiva il Taormina nelle sue esternazioni circa la falsificazione delle prove.

Le riserve che hanno portato all'astensione (ma non al voto contrario) di taluni componenti, motivate dal fatto che a loro avviso Carlo Taormina abbia esercitato con le dichiarazioni contestategli la professione forense e non il mandato parlamentare, sono apparse alla maggioranza superabili in ragione di quanto già sostenuto dalla Giunta nella seduta del 19 luglio 2005, nella scorsa legislatura. In tale occasione il relatore Gironda Veraldi, riferendo su una questione sostanzialmente analoga alla presente (il citato doc. IV-*quater*, n. 117), argomentò che le due funzioni, quando esercitate congiuntamente, sono difficilmente distinguibili. Che tale fenomeno ponga problemi di opportunità è stato riconosciuto da diversi componenti, anche tra quelli che hanno votato per l'insindacabilità, ma ciò non ne ha cambiato l'orientamento di fondo.

Per completezza, si può aggiungere che nel ricorso per conflitto fra poteri del tribunale di Milano contro la delibera attinente al caso trattato nella scorsa legislatura, il tribunale medesimo disconobbe il valore scriminante dell'interrogazione più volte menzionata per i rilievi critici mossi al colonnello Garofano, giacché essa si riferiva ai magistrati precedenti. Sicché, se ne dovrebbe dedurre che per ammissione stessa dell'autorità giudiziaria essa dovrebbe valere oggi a coprire le dichiarazioni oggetto della presente relazione.

Per questi motivi, a maggioranza e con distinte votazioni la Giunta propone all'Assemblea di deliberare che i fatti oggetto dei procedimenti concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni;

che, sulla scorta di quanto sopra richiamato, non è agevole comprendere il nesso fra attività politica e dichiarazioni afferenti la consumazione di illeciti a carico di magistrati, che avrebbero dovuto essere denunciati e provati nelle sedi competenti e non già oggetto di interrogazione e dibattito di fronte al Parlamento come una tematica di carattere generale;

che, inoltre, la conclusione adottata appare in contrasto con la costante giurisprudenza costituzionale; a titolo esemplificativo si richiama quanto affermato nelle sentenze numeri 10 e 11 dell'11 gennaio 2000 (alle quali si sono richiamate, tra le altre, le successive sentenze n. 52 del 27 febbraio 2002; n. 207 del 20 maggio 2002; n. 294 del 19 giugno 2002).

«... È pacifico che costituiscono opinioni espresse nell'esercizio della funzione quelle manifestate nel corso dei lavori della Camera e dei suoi vari organi, in occasione dello svolgimento di una qualsiasi fra le funzioni svolte dalla Camera medesima, ovvero manifestate in atti, anche individuali, costituenti estrinsecazione delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell'assemblea»;

che l'attività politica svolta dal parlamentare al di fuori di questo ambito non può dirsi di per sé esplicitazione della funzione parlamentare nel senso preciso cui si riferisce l'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che nel normale svolgimento della vita democratica e del dibattito politico, le opinioni che il parlamentare esprime fuori dai compiti e dalle attività propri delle assemblee rappresentano piuttosto esercizio della libertà di espressione comune a tutti i consociati: ad esse dunque non può estendersi, senza snaturarla, una immunità che la Costituzione ha voluto, in deroga al generale principio di legalità e di giustiziabilità dei diritti, riservare alle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni;

che la linea di confine fra la tutela dell'autonomia e della libertà delle Camere e, a tal fine, della libertà di espressione dei loro membri, da un lato, e la tutela dei diritti e degli interessi, costituzionalmente protetti, suscettibili di essere lesi dall'espressione di opinioni, dall'altro lato, è fissata dalla Costituzione attraverso la delimitazione funzionale dell'ambito della prerogativa. Senza questa delimitazione, l'applicazione della prerogativa la trasformerebbe in un privilegio personale (cfr: sentenza n. 375 del 1997), finendo per conferire ai parlamentari una sorta di statuto personale di favore quanto all'ambito e ai limiti della loro libertà di manifestazione del pensiero: con possibili distorsioni anche del principio di eguaglianza e di parità di opportunità fra cittadini nella dialettica politica;

che la semplice comunanza di argomento fra la dichiarazione che si pretende lesiva e le opinioni espresse dal deputato o dal senatore in sede parlamentare non può bastare a fondare l'estensione alla prima dell'immunità che copre le seconde;

che tanto meno può bastare a tal fine la ricorrenza di un contesto genericamente politico in cui la dichiarazione si inserisca. Siffatto tipo di collegamenti non può valere di per sé a conferire carattere di attività parlamentare a manifestazioni di opinioni che siano oggettivamente ad essa estranee. Sarebbe, oltre tutto, contraddittorio da un lato negare — come è inevitabile negare — che di per sé l'espressione di opinioni nelle più diverse sedi pubbliche costituisca esercizio di funzione parlamentare, e dall'altro lato ammettere che essa invece acquisti tale carattere e valore in forza di generici collegamenti contenutistici con attività parlamentari svolte dallo stesso membro delle Camere;

che in questo senso va precisato il significato del «nesso funzionale» che deve riscontrarsi, per poter ritenere l'insindacabilità, tra la dichiarazione e l'attività parlamentare; non come semplice collegamento di argomento o di contesto fra attività parlamentare e dichiarazione, ma come identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare;

che nel caso di riproduzione all'esterno della sede parlamentare, è necessario, per ritenere che sussista l'insindacabilità, che si riscontri l'identità sostanziale di contenuto fra l'opinione espressa in sede parlamentare e quella manifestata nella sede esterna;

che ciò che si richiede, ovviamente, non è una puntuale coincidenza testuale, ma una sostanziale corrispondenza di contenuti;

che nei casi in cui non è riscontrabile esercizio di funzioni parlamentari, il valore della legalità-giurisdizione non collide certo con quello dell'autonomia delle Camere e così si spiega che la giurisprudenza costituzionale abbia appunto stabilito che l'immunità non vale per tutte quelle opinioni che «il parlamentare manifesta nel più esteso ambito della politica»;

che alla luce di tale interpretazione si debbono pertanto ritenere, in linea di principio, sindacabili tutte quelle dichiarazioni che fuoriescono dal campo applicativo del «diritto parlamentare» e che non siano immediatamente collegabili con specifiche forme di esercizio di funzioni parlamentari, anche se siano caratterizzate da un asserito «contesto politico» o ritenute, per il contenuto delle espressioni o per il destinatario o la sede in cui sono state rese, manifestazione di sindacato ispettivo;

che questa forma di controllo politico rimessa al singolo parlamentare può infatti aver rilievo, nei giudizi in oggetto, soltanto se si esplica come funzione parlamentare, attraverso atti e procedure specificamente previsti dai regolamenti parlamentari; se dunque l'immunità copre il membro del Parlamento per il contenuto delle proprie dichiarazioni soltanto se concorre il contesto funzionale, il problema specifico, che non appare irrilevante in questo conflitto, della riproduzione all'esterno degli organi parlamentari di dichiarazioni già rese nell'esercizio di funzioni parlamentari, si può risolvere nel senso dell'insindacabilità solo ove sia riscontrabile corrispondenza sostanziale di contenuti con l'atto parlamentare, non essendo sufficiente a questo riguardo una mera comunanza di tematiche;

che il conforme orientamento della Corte costituzionale è stato recentemente ribadito con la sentenza n. 120 del 16 aprile 2004; nel dichiarare infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento all'art. 3, comma 1, della legge 20 giugno 2003, n. 140, si è affermato che:

«... Nonostante le evoluzioni subite nel tempo, nella giurisprudenza di questa Corte è enucleabile un principio che è possibile oggi individuare come limite estremo della prerogativa dell'insindacabilità, e con ciò stesso delle virtualità interpretative astrattamente ascrivibili all'art. 68: questa non può mai trasformarsi in un privilegio personale, quale sarebbe una immunità dalla giurisdizione conseguente alla mera "qualità" di parlamentare». Per tale ragione l'itinerario della giurisprudenza della Corte si è sviluppato attorno alla nozione del cd. «nesso funzionale», che solo consente di discernere le

opinioni del parlamentare riconducibili alla libera manifestazione del pensiero, garantita ad ogni cittadino nei limiti generali della libertà di espressione, da quelle che riguardano l'esercizio della funzione parlamentare. Certamente rientrano nello sfera dell'insindacabilità tutte le opinioni manifestate con atti tipici nell'ambito dei lavori parlamentari, mentre per quanto attiene alle attività non tipizzate esse si debbono tuttavia considerare «coperte» dalla garanzia di cui all'art. 68, nei casi in cui si esplicano mediante strumenti, atti e procedure, anche «innominati», ma comunque rientranti nel campo di applicazione del diritto parlamentare, che il membro del Parlamento è in grado di porre in essere e di utilizzare proprio solo e in quanto riveste tale carica (cfr. sentenze n. 56 del 2000, n. 509 del 2002 e n. 219 del 2003). Ciò che rileva, ai fini dell'insindacabilità, è dunque il collegamento necessario con le «funzioni» del Parlamento, cioè l'ambito funzionale entro cui l'atto si iscrive, a prescindere dal suo contenuto comunicativo, che può essere il più vario, ma che in ogni caso deve essere tale da rappresentare esercizio in concreto delle funzioni proprie dei membri delle Camere, anche se attuato in forma «innominata» sul piano regolamentare. Sotto questo profilo non c'è perciò una sorta di automatica equivalenza tra l'atto non previsto dai regolamenti parlamentari e l'atto estraneo alla funzione parlamentare, giacché, come già detto, deve essere accertato in concreto se esista un nesso che permetta di identificare l'atto in questione come «espressione di attività parlamentare» (cfr. sentenze n. 10 e n. 11 del 2000, n. 379 e n. 219 del 2003). È in questa prospettiva che va effettuato lo scrutinio della disposizione denunciata. Le attività di «ispezione di divulgazione, di critica e di denuncia politica» che appunto il censurato art. 3, comma 1, riferisce all'ambito di applicazione dell'art. 68, primo comma, non rappresentano, di per sé, un'ipotesi di indebito allargamento della garanzia dell'insindacabilità apprestata dalla norma costituzionale, proprio perché esse, anche se non manifestate in atti «tipizzati», debbono comunque, secondo la previsione legislativa e in conformità con il dettato costituzionale, risultare in connessione con l'esercizio di funzioni parlamentari. E appunto questo «nesso» il presidio delle prerogative parlamentari e, insieme, del principio di eguaglianza e dei diritti fondamentali dei terzi lesi.». Occorre, altresì, evidenziare che la legge n. 140/2003 non ha natura di legge costituzionale e, pertanto, non è idonea a stravolgere i limiti delineati dalla Corte in relazione all'applicabilità dell'art. 68, primo comma della Costituzione. Pertanto, si ritiene che anche il riferimento alle attività di «ispezione divulgazione, critica e denuncia politica», espletate fuori dal Parlamento che devono essere connesse alla «funzione di parlamentare» non possa prescindere dall'applicazione dei criteri delineati dalla Corte costituzionale sopra richiamati. La diversa interpretazione, diretta a ricomprendere nella sfera dell'insindacabilità qualsiasi attività politica posta in essere da parlamentare al di fuori dal Parlamento, oltre che porsi in contrasto con lo stesso art. 68 della Costituzione, determinerebbe, di fatto, la compromissione dei diritti all'onore ed alla reputazione, anch'essi costituzionalmente tutelati.

che la deliberazione adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 2 agosto 2007 appare in contrasto con i richiamati canoni interpretativi atteso che non contiene alcun elemento concreto da cui poter desumere la sussistenza di una corrispondenza sostanziale tra i contenuti delle dichiarazioni giornalistiche oggetto della querela e le opinioni già espresse dal parlamentare in specifici atti parlamentari, non essendo sufficiente una mera comunanza di tematiche e un generico riferimento alla rilevanza dei fatti pubblici;

che, in altre parole, la prerogativa invocata dalla Camera dei deputati non può trovare nel caso specifico applicazione poiché non sussiste alcun collegamento tra le frasi per le quali il Taormina è imputato per diffamazione e gli atti tipici della funzione parlamentare;

che nell'interrogazione parlamentare del 22 aprile 2002 (v. allegato 2 alla relazione della Giunta presentata alla Presidenza il 12 luglio 2007) il deputato Taormina chiede al Ministro della giustizia di compiere gli accertamenti necessari se del caso anche attivando i poteri disciplinari in ordine ad una serie di fatti connessi con l'omicidio consumato a Cogne, censurando la mancata adozione da parte degli investigatori delle dovute cautele per proteggere il luogo del delitto da possibili inquinamenti probatori;

che, invece, nelle dichiarazioni oggetto di querela si attribuiscono illeciti di rilevanza penale «hanno anche falsificato le prove» nonché giudizi di natura personale idonei a gettare discredito sui soggetti destinatari e sulle delicate funzioni dai medesimi espletate;

che la mancanza del nesso funzionale è altresì resa palese dal fatto che le dichiarazioni asseritamente diffamatorie del parlamentare sono successive di oltre due anni rispetto al citato atto di funzione e trovano indubbio fondamento in una serie di specifiche conoscenze che lo stesso non poteva possedere se non in quanto avvocato difensore nell'ambito del processo per l'omicidio di Cogne, ossia a titolo privato e professionale, senza alcun collegamento col mandato parlamentare;

che l'interpretazione prospettata dalla decisione di cui trattasi comporta, pertanto, che l'istituto previsto dalla norma costituzionale si trasformi da «esenzione di responsabilità legata alla funzione in privilegio personale» (cfr. sent. 11/2000, già citata) con la conseguenza che le opinioni e le dichiarazioni manifestate da un parlamentare sarebbero sempre e comunque sottratte alla verifica giurisdizionale;

che deve, pertanto, ritenersi che la condotta addebitabile all'avv. Taormina, astrattamente idonea nella sua specificità ad integrare un illecito, esula dall'esercizio delle funzioni parlamentari, non presentando oggettivamente alcun legame con atti parlamentari neppure nell'accezione più ampia e, come tale rientra nella cognizione riservata al sindacato giurisdizionale, non risultando invocabile l'immunità, ai sensi dell'art. 68, primo comma della Costituzione;

che appare di conseguenza necessario sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, conflitto ammissibile sia sotto il profilo soggettivo (questo giudice è l'organo competente a decidere, nell'ambito delle funzioni giurisdizionali attribuite, sulla asserita illiceità della condotta ascritta all'imputato e quindi «a dichiarare la volontà del potere cui appartiene, in posizione di piena indipendenza garantita dalla Costituzione»: *cf.* fra le altre, ordinanze Corte cost. n. 60 del 1999; nn. 469, 407, 261, 254 del 1998 e n. 378 del 2006), sia sotto quello oggettivo, trattandosi della sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 68, primo comma della Costituzione e della lesione della propria sfera di attribuzioni giurisdizionali, costituzionalmente garantita, giacché illegittimamente menomata dalla suindicata deliberazione della Camera dei deputati.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 37, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dispone la sospensione del giudizio in corso a carico di Taormina Carlo e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sollevando conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato e chiede che la Corte:

dichiari ammissibile il presente conflitto, adottando ogni conseguente provvedimento ai sensi degli artt. 37 e ss., legge 11 marzo 1953, n. 87, ed ogni altra norma applicabile;

dichiari che non spettava alla Camera dei deputati la valutazione della condotta addebitabile all'onorevole Carlo Taormina, in quanto estranea alla previsione di cui all'art. 68, primo comma, Cost.;

annulli la relativa delibera della Camera dei deputati, seduta del 2 agosto 2007, n. 200, esame doc. IV-quater nn. 19-20.

Manda alla cancelleria per quanto di competenza.

Così deciso in Milano, l'11 ottobre 2007.

Il giudice: BARBUTO

AVVERTENZA

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 84/2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, 1ª serie speciale, n. 15 del 2 aprile 2008.

08C0310

N. 124

Ordinanza del 24 agosto 2007 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Cosenza sul ricorso proposto da Ciesse S.r.l. contro Agenzia delle entrate - Ufficio di Cosenza

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 avverso avviso di accertamento relativo all'anno di imposta 1998 e notificato dall'amministrazione finanziaria al contribuente nel dicembre 2005, in forza della detta proroga - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza, sotto il duplice profilo dell'irrazionale imposizione ai contribuenti di un obbligo a presentare istanza di definizione delle proprie posizioni tributarie, e dell'ingiustificata estensione della proroga a cinque anni di imposta - Incidenza sul diritto di difesa - Asserita lesione dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione.

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

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 2433/06 depositato il 21 marzo 2006, avverso avviso di accertamento n. RH1030100874 IVA+IRPEG+IRAP 1998 contro Agenzia delle entrate - Ufficio Cosenza; proposto dal ricorrente: Ciesse s.r.l. via ss. 19-bis Palazzo CEA - 87100 Cosenza; difeso da Baldino Salvatore c/o studio Falcone, via F. e G. Falcone, Palazzo Europolis - 87100 Cosenza; e da Falcone Francesco, via F. e G. Falcone, Palazzo Europolis - 87100 Cosenza; e da Falcone Giuseppe, via F. e G. Falcone, Palazzo Europolis - 87100 Cosenza.

SVOLGIMENTO DEL FATTO

La società Ciesse S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, ha proposto tempestivo ricorso avverso avviso di accertamento n. RH1030100874 emesso dall'Agenzia delle entrate, Ufficio di Cosenza, notificato in data 27 dicembre 2005, relativo all'anno di imposta 1998.

I motivi di ricorso possono essere sintetizzati nel modo che segue.

Preliminarmente viene chiarito che il termine per la rettifica della dichiarazione dei redditi è stato unificato a quattro anni successivi a quello di presentazione con effetto dalle dichiarazioni presentate a partire dal 1° gennaio 1999, (art. 43 d.P.R. n. 600/1973, modificato dagli art. 15 e 16 del d.lgs. n. 241/1997).

Ha altresì richiamato l'art. 3, comma 3, della legge n. 212/2000 che ha stabilito che «i termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti di imposta non possono essere prorogati».

La società ricorrente ha principalmente presentato:

«Eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, legge n. 289/2002, che ha prorogato i termini per l'accertamento, per contrasto con il principio della ragionevolezza, con l'art. 3 dello Statuto del contribuente, con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, con il principio della irretroattività, dei diritti quesiti, dell'affidamento e di non discriminazione, garantiti anche dalle norme Comunitarie. Conseguente decadenza dell'Ufficio e nullità e/o illegittimità dell'accertamento».

La deroga operata dal legislatore con l'art. 10 citato — ad avviso della ricorrente — sarebbe illegittima sul piano costituzionale in quanto:

- a) contrasta con l'art. 3, comma 3, dello Statuto del Contribuente;
- b) contrasta con l'art. 3 della Costituzione;
- c) contrasta con l'art. 24 della Costituzione;
- d) contrasta con le norme comunitarie.

Nel merito dell'accertamento presentava le seguenti eccezioni:

1) nullità dell'accertamento ai sensi dell'articolo 42 d.P.R. n. 600/1973 e dell'art. 56 d.P.R. n. 633/1972, per carenza di motivazione e di indicazione del tipo di accertamento praticato;

2) illegittimità ed infondatezza del provvedimento sia ai fini Irpeg ed Irap che ai fini Iva.

L'Agenzia delle entrate, Ufficio di Cosenza, ha controdedotto con le seguenti argomentazioni.

- a) sulla eccezione di rilievo costituzionale si ritiene siano infondate;
- b) l'accertamento scaturisce da processo verbale di constatazione, ampiamente motivato, redatto in data 1° ottobre 2002 dal Comando Nucleo Regionale Polizia Tributaria Calabria della Guardia di Finanza;
- c) l'atto dell'ufficio è stato redatto in conformità alla normativa vigente in materia.

IL COLLEGIO OSSERVA

Necessita fare un esame del cosiddetto «Statuto del Contribuente» (legge 27 luglio 2000, n. 212).

L'art. 1 statuisce: Le disposizioni della presente legge, in attuazione degli articoli 3, 23, 53 e 97 della Costituzione, costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali.

L'art.3 rafforza questo principio e stabilisce: I termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti di imposta non possono essere prorogati.

Per una completa visuale delle norme ci soccorre la Corte di cassazione che nella sentenza n. 17576 del 12 febbraio 2002 chiarisce:

quale che possa essere l'incidenza dei quattro enunciati normativi contenuti nel comma 1, dell'art. 1 della legge n. 212 del 2000 (e cioè: autoqualificazione delle disposizioni dello Statuto come attuative delle norme costituzionali richiamate e come «principi generali dell'ordinamento tributario»; divieto di deroga o modifica delle disposizioni stesse in modo «tacito», ovvero mediante leggi speciali), complessivamente considerati, sull'efficacia delle disposizioni statutarie dal punto di vista del sistema costituzionale delle fonti (vale a dire, ad esempio, sul piano della loro «forza» «attiva» e «passiva», ovvero della loro attitudine ad essere qualificate quali possibili parametri, «integrativi» delle norme costituzionali «attuate», nel giudizio di costituzionalità delle leggi) — delicato e complesso problema, questo (relativo, in altri termini, alla possibilità ed alla efficacia di «norme sulla normazione» contenute in fonti preordinate a quelle che si intendono disciplinare), che, in questa sede e con riferimento alla fattispecie, non rileva immediatamente — è certo, però, che alle specifiche «clausole rafforzative» di autoqualificazione delle disposizioni stesse come attuative delle norme costituzionali richiamate e come — principi generali dell'ordinamento tributario «deve essere attribuito un preciso valore normativo».

Infatti quest'ultima espressione, in particolare, deve essere intesa come formulazione sintetica di quattro diversi e specifici significati: in primo luogo, quello di «principi generali del diritto», dell'azione amministrativa e dell'ordinamento particolare tributari (artt. 3 e 19, che dettano disposizioni volte sia a disciplinare l'efficacia temporale delle norme tributarie, sia ad assicurare la «trasparenza» dell'attività stessa, sia, come è stato rilevato esattamente in dottrina, ad «orientare in senso garantistico tutta la prospettiva costituzionale del diritto tributario»); in secondo luogo, quello di «principi fondamentali della legislazione tributaria» tesi a vincolare in vario modo l'attività del futuro legislatore tributario, statale e regionale, sia nella scelta della fonte di produzione (artt. 1, comma 2 e 4) e del relativo oggetto (art. 2, comma 2), sia nella tecnica di redazione delle leggi (art. 2, commi 1, 3 e 4); in terzo luogo, quello di «principi fondamentali della materia tributaria», in relazione all'esercizio della relativa potestà legislativa «concorrente» da parte delle regioni...; ed infine, quello di «norme fondamentali di grande riforma economico sociale»...

La norma sospettata di incostituzionalità (art.10, legge n. 289/2002) contrasta certamente con lo Statuto del contribuente che vieta la proroga dei termini di decadenza e di prescrizione, ma contrasta altresì con l'art. 3 e 97 della Costituzione.

Infatti essa si esprime «per i contribuenti che non si avvalgono delle disposizioni recate dagli articoli da 7 a 9 della presente legge»; ossia soltanto per quelli che non si avvalgono delle definizioni — a pagamento — degli anni di imposta indicati in essa.

Questa è una vera e propria imposizione a «presentare istanza di definizione» altrimenti...

Si tratta certamente di una norma vietata ed irragionevole in uno stato di diritto.

Irragionevole perché la norma non si è limitata a prorogare l'ultimo anno in scadenza alla data di entrata in vigore della legge n. 289/2002, come è avvenuto con l'art. 32, sesto comma, della legge n. 516/1982, bensì cinque anni di imposta.

La norma ha certamente voluto favorire l'Amministrazione finanziaria in aperta violazione dell'art. 97 poiché si tratta di un termine soltanto a favore della predetta ed in danno del contribuente che non ha voluto — o potuto per i motivi più svariati — presentare istanza di definizione degli anni di imposta presi in considerazione. Ciò è provato dal caso in esame per il quale l'ufficio tributario, pur in presenza di un processo verbale di accertamento redatto il 1° ottobre 2002 ha atteso lo spirare del termine per predisporre e notificare l'avviso di accertamento (27 dicembre 2005 rispetto al termine finale prorogato del 31 dicembre 2005).

La Corte costituzionale in più occasioni ha sancito che il contribuente non può essere sottoposto *sine die* alla volontà dell'Erario, ma necessitano dei termini precisi ed inderogabili. Di recente lo ha fatto con la sentenza n. 280/2005 nella quale è scritto «così come, nel fissare il termine la cui mancanza qui si dichiara incostituzionale, il legislatore non potrà non considerare che il vigente art. 43, comma 1, del d.P.R. n. 600/1973 prevede che l'avviso di accertamento — quale atto conclusivo di un ben più complesso procedimento sia notificato a pena di decadenza entro il 31 dicembre del quarto anno successivo alla presentazione della dichiarazione, e che solo entro tale limite temporale il contribuente è obbligato a conservare la documentazione sulla base della quale ha redatto la dichiarazione».

La stessa Corte già con sentenza n. 85 del 1965 e n. 121 del 1967, nonché nella sentenza n. 175 del 27 giugno 1986 ebbe a dichiarare incostituzionali norme che si ponevano al di fuori del principio della ragionevolezza, poiché

violano il principio costituzionale di eguaglianza. La norma sospettata di incostituzionalità si pone altresì in violazione dell'art. 97, primo comma, della Costituzione poiché è palese che una proroga dei termini soltanto a favore della pubblica amministrazione evidenzia che in questa non è assicurato il buon andamento e l'imparzialità.

Infine non è superfluo segnalare che anche le norme comunitarie evidenziano che nella legislazione degli Stati membri non può esservi contrasto con il principio di affidamento, di certezza nei rapporti e con quello di non discriminazione, che emerge in tutta la sua portata punitiva.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata per contrasto con gli art. 3, 24 e 97 della Costituzione, la questione di costituzionalità dell'art. 10 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 con il quale sono stati prorogati i termini di cui all'art. 43 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, e all'art. 57 del d. P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modifiche, di ben due anni di tutti i periodi di imposta compresi tra il 1995 ed il 2001.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Sospende il ruolo generale n. 2433/2006 nei confronti della Ciesse S.r.l. in epigrafe indicata, fino alla decisione della presente questione.

Dispone la trasmissione alla Corte costituzionale degli atti relativi a questo giudizio;

Ordina alla segreteria della commissione di notificare la presente ordinanza nella sua integralità alle parti in causa e cioè alla ricorrente ed all'Agenzia delle entrate di Cosenza, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di comunicarla al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

Cosenza, addì 26 febbraio 2007

Il Presidente: RIZZATI

Il relatore: MARINCOLO

08C0300

N. 125

Ordinanza del 23 novembre 2007 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Cosenza sul ricorso proposto da Deietti Marcello, contro Concessionario E.TR. Esazione Tributi S.p.A.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Fermo di beni mobili registrati - Omessa determinazione legislativa di criteri e limiti al potere del concessionario della riscossione di disporre il fermo, nonché mancata previsione della obbligatoria motivazione del detto provvedimento con riferimento alla sussistenza del timore di perdere la garanzia del credito tributario e della necessaria proporzionalità rispetto al complessivo patrimonio del contribuente - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Incidenza sul diritto al lavoro - Violazione del diritto alla difesa - Lesione della libertà di iniziativa economica privata - Contrasto con i principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione - Asserita lesione dei principi costituzionali in tema di giusto processo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, art. 86.
- Costituzione, artt. 3, 4, 24, 41, 97 e 111.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 455/06, depositato il 27 gennaio 2006, avverso fermo amministrativo n. 000099 del 30 novembre 2005, canone RAI 1999, contro concessionario E.TR. Esazione tributi S.p.A. difeso da: Caruso Giuseppina, sede E.TR. viale Crati, Palazzo CARIME, 87100 Cosenza; proposto dal ricorrente: Deietti Marcello, via Verbicaro 19, 87020 Santa Maria del Cedro (CS); difeso da: Valente Arturo, via Siciliani 1, frazione Marcellina - 87020 Santa Maria del Cedro (CS), avverso fermo amministrativo n. 000099 del 30 novembre 2005, canone RAI 2001, contro concessionario E.TR. Esazione Tributi S.p.A.; difeso da: Caruso Giuseppina, sede E.TR. viale Crati, palazzo CARIME, 87100 Cosenza; proposto dal ricorrente: Deietti Marcello, via Verbicaro 19, 87020 Santa Maria del Cedro (CS); difeso da: Valente Arturo, via Siciliani 1, frazione Marcellina, 87020 Santa Maria del Cedro (CS), avverso Fermo amministrativo n. 000099 del 30 novembre 2005, canone RAI 2002, contro concessionario E.TR. Esazione Tributi S.p.A.; difeso da: Caruso Giuseppina, sede E.TR. viale Crati, palazzo CARIME, 87100 Cosenza; proposto dal ricorrente: Deietti Marcello, via Verbicaro 19, 87020 Santa Maria del Cedro (CS); difeso da: Valente Arturo, via Siciliani 1, frazione Marcellina, 87020 Santa Maria del Cedro (CS), avverso Fermo amministrativo n. 000099 del 30 novembre 2005 TARSU/smalt. Rifiuti 1998, contro concessionario E.TR. Esazione Tributi S.p.A.; difeso da: Caruso Giuseppina, sede E.TR. viale Crati, palazzo CARIME, 87100 Cosenza; proposto dal ricorrente: Deietti Marcello, via Verbicaro 19 - 87020 Santa Maria del Cedro (CS); difeso da: Valente Arturo, via Siciliani 1, frazione Marcellina - 87020 Santa Maria del Cedro (CS).

Con ricorso notificato in data 9 gennaio 2006 alla E.TR. S.p.A., concessionario della riscossione, e ritualmente depositato in data 27 gennaio 2006 nella segreteria di questa Commissione, il sig. Deietti Marcello, nato a Santa Maria del Cedro (CS) il 3 ottobre 1966 ed ivi residente. impugnava il preavviso di fermo, a lui notificato dal concessionario in data 28 dicembre 2005, con il quale gli si comunicava che, a fronte del mancato pagamento di un carico scaduto di complessivi € 846,34, era stato disposto il fermo della autovettura Toyota Avensis 2.0 TD targata AY 775 DV, di proprietà di esso ricorrente.

Eccepiva il ricorrente: *a)* che le cartelle di pagamento poste a base del provvedimento di fermo non gli erano state mai notificate e si riferivano comunque a tasse ormai travolte dalla prescrizione; *b)* che il fermo era da considerarsi illegittimo per la mancata previa notifica dell'avviso di cui all'art. 50, comma 2, d.P.R. n. 602/1973; *c)* che era intervenuta decadenza dal potere di riscossione per tardività della iscrizione a ruolo.

Chiedeva, quindi, che, previa sospensione della esecuzione del provvedimento impugnato, il medesimo fosse revocato, dichiarando inoltre che nulla era dovuto dal ricorrente, con condanna della E.TR. S.p.A. al pagamento delle spese e competenze del giudizio.

Con controdeduzioni depositate in data 20 novembre 2006, si costituiva in giudizio la E.TR. S.p.A. che eccepiva in via preliminare la inammissibilità del ricorso, in quanto non preceduto dalla impugnazione delle cartelle di pagamento, che, a differenza di quanto sostenuto dal ricorrente, erano state regolarmente notificate, come emergeva dagli avvisi di ricevimento relativi a due di esse, che venivano prodotti, e dalla interrogazione all'ufficio postale, relativa alla terza cartella. Eccepiva, inoltre, la carenza di legittimazione passiva del concessionario in ordine alle doglianze relative alla legittimità della iscrizione a ruolo, di competenza esclusiva dell'Ente impositore.

Respingeva l'eccezione di prescrizione *ex adverso* sollevata, rilevando che il termine di prescrizione per l'azione esecutiva del concessionario era quello ordinario decennale di cui all'art. 2946 c.c., decorrente dalla data in cui il ruolo era stato consegnato al concessionario. Evidenziava infine, che, stante la natura cautelare del provvedimento di fermo, esso non necessitava della preventiva notifica dell'avviso di cui all'art. 50 d.P.R. n. 602/1973.

Chiedeva, quindi, il rigetto del ricorso e la conferma del provvedimento opposto, con condanna del ricorrente al pagamento delle spese e competenze del giudizio.

Con ordinanza dell'8 giugno 2006, la commissione adita rigettava l'istanza di sospensione dell'esecuzione dell'atto.

All'udienza di trattazione del merito, tenutasi il giorno 8 marzo 2007, la causa veniva trattenuta dal Collegio per la decisione.

Ritiene questa Commissione con riferimento alle eccezioni sollevate dal ricorrente che: *a)* vada rigettata l'eccezione di decadenza dal potere di riscossione per tardività della iscrizione a ruolo, attenendo essa ad un fase di competenza dell'Ente impositore, neppure evocato in giudizio, mentre la legittimazione passiva del concessionario sussiste solo in relazione ad impugnazioni relative a vizi propri degli atti dal medesimo posti in essere; *b)* vada altresì rigettata la eccezione di prescrizione dei crediti azionati dal concessionario, non essendo decorso il termine di prescrizione decennale dalla notifica delle cartelle di pagamento; *c)* vada, ancora, rigettata la eccezione di illegittimità del fermo per mancata preventiva notifica dell'avviso di cui all'art. 50, secondo comma, d.P.R. n. 602/1973, essendo la notifica di detto avviso necessaria solo prima che si inizi la fase della espropriazione forzata in senso proprio.

Va, invece, esaminata la questione relativa alla legittimità del fermo in sé, per la sua rilevanza nel giudizio che ci occupa, dal momento che, avendo il concessionario dimostrato pienamente l'avvenuta notifica di almeno due delle cartelle di pagamento poste a base del provvedimento impugnato, risultano sussistenti i presupposti formali per l'adozione del provvedimento stesso.

La soluzione della questione non può prescindere dall'esame della evoluzione normativa dell'istituto del fermo di beni mobili registrati e dalla individuazione della sua natura, ad oggi controversa, in correlazione anche alla riforma della riscossione introdotta con d.lgs. n. 46/1999 nonché alla recente attribuzione di giurisdizione alle commissioni tributarie ex art. 35, comma 26-*quinquies*, d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248.

L'originario testo del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 («Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito») non conteneva alcuna disposizione in materia di fermo di beni mobili registrati, che erano pertanto assoggettabili alla sola esecuzione ordinaria nelle forme della espropriazione forzata mobiliare.

La prima modifica normativa in materia è stata introdotta con il d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito in legge 2 febbraio 1997, n. 30, che ha aggiunto nel corpo del d.P.R. n. 602/1973 l'art. 91-*bis*, intitolato «Fermo dei veicoli a motore ed autoscafi» è rimasto in vigore sino al 30 giugno 1999.

Si evinceva da tale disciplina che il provvedimento di fermo, di competenza della direzione regionale delle entrate, su richiesta del concessionario, si inseriva nella fase della esecuzione forzata, costituendone il presupposto il mancato rinvenimento del bene in sede di pignoramento.

La norma prevedeva, altresì, che il contribuente, il cui autoveicolo veniva assoggettato a fermo, venisse a conoscenza del provvedimento solo dopo la sua avvenuta iscrizione nei registri mobiliari.

Successivamente l'art. 16 del d.lgs. n. 46/1999 ha sostituito il titolo II del d.P.R., n. 602/1973 ed ha modificato, fra gli altri, l'art. 86 del predetto d.P.R., posto nel capo III intitolato «Disposizioni particolari in materia di espropriazione di beni mobili registrati», sostanzialmente trasfondendo nell'art. 86 il testo dell'art. 91-*bis* sopra citato, con la sola ulteriore previsione della possibilità di eseguire il fermo, oltre che nei confronti del contribuente debitore anche nei confronti di eventuali coobbligati.

L'istituto del fermo di beni mobili registrati ha subito, invece, una ben più rilevante modifica con il d.lgs. 27 aprile 2001, n. 193, che ha riscritto il primo comma dell'art. 86 d.P.R. n. 602/1973 in questi termini:

«Decorso inutilmente il termine di cui all'art. 50, comma 1 (n.d.r. sessanta giorni dalla notificazione della cartella di pagamento) il concessionario può disporre il fermo dei beni mobili del debitore o dei coobbligati iscritti nei pubblici registri dandone notizia alla Direzione regionale delle entrate e alla regione di residenza».

La nuova norma, pertanto, non solo ha sottratto alla Direzione regionale delle entrate il potere di disporre il fermo, attribuendolo direttamente al concessionario della riscossione, ma ha anche svincolato la disposizione del fermo dalla necessità di un previo pignoramento infruttuoso ed ha mantenuto inalterati gli altri commi del precedente art. 86, continuando a prevedere che il contribuente riceva notizia del fermo dal concessionario, solo dopo la avvenuta iscrizione del provvedimento nei registri mobiliari.

Successivamente, con decreto 31 marzo 2003, del Direttore delle Entrate, è stato disposto che per dare piena conoscenza al debitore del pericolo «ganasce fiscali» incombente sui propri veicoli, nelle cartelle esattoriali relative ai ruoli consegnati ai concessionari della riscossione a decorrere dal 1° maggio 2003, debba essere riportato l'avvertimento che il mancato pagamento potrà comportare il fermo dei beni mobili registrati: E con successiva nota n. 2003/57413 dell'Agenzia delle Entrate è stato previsto un ulteriore invito al contribuente (il cd. preavviso di fermo), con il quale, dopo che il concessionario ha emesso il provvedimento di fermo e prima di provvedere alla sua iscrizione nei registri mobiliari, si concede al contribuente medesimo il termine di venti giorni per provvedere al pagamento delle somme iscritte a ruolo, degli interessi di mora e delle spese esecutive, in mancanza del quale si procederà alla iscrizione del fermo.

L'ultimo comma dell'art. 86, d.P.R. n. 602/1973 rinvia ad un decreto ministeriale per la definizione delle modalità, dei termini e delle procedure di attuazione del fermo, decreto che ad oggi non è stato emanato, continuandosi ad adottare le prescrizioni di cui al precedente d.m. n. 503/1998.

A fronte dei provvedimenti giurisdizionali (tra gli altri T.a.r. Lazio, sez. II, ord. 23 giugno 2004 n. 3042, confermata in appello da Cons. Stato, sez. IV, 13 luglio 2004, n. 3259) che censuravano l'assenza di nuova regolamentazione attuativa, è intervenuto il legislatore che, con l'art. 3, comma 41 del d.l. 30 settembre 2003, n. 205, convertito con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, ha statuito che, fino alla emanazione del decreto attuativo previsto dal quarto comma dell'art. 86, d.P.R. n. 602/1973, il fermo può essere eseguito dal concessionario sui veicoli a motore nel rispetto delle disposizioni contenute nel decreto del Ministro delle finanze n. 503 del 7 settembre 1998.

Sono noti, altresì, i contrapposti orientamenti giurisprudenziali in ordine alla giurisdizione sulle controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti di fermo di beni mobili registrati, emessi ai sensi del su citato art. 86, d.P.R. n. 602/1973.

Anche in tal caso è intervenuto però il legislatore, che con l'art. 35, comma 26-*quinquies* del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 introdotto in sede di conversione dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, integrando l'elencazione di cui all'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 546/1992, ha previsto espressamente l'autonoma impugnabilità degli atti di fermo di beni mobili registrati adottati dal concessionario della riscossione davanti al giudice tributario.

Anche in ordine alla natura del fermo di beni mobili registrati non v'è concordia di opinioni in giurisprudenza, sostenendosi da taluni la sua natura di atto della procedura esecutiva, volta alla realizzazione coattiva del credito di cui è titolare la p.a., temporalmente successivo alla notifica della cartella di pagamento e preordinato al buon esito dell'eventuale procedimento di esecuzione forzata; da altri che esso sia misura cautelare, collocandosi in una fase anteriore all'esecuzione forzata, ossia la fase della riscossione, di cui costituisce l'ultimo eventuale atto; da altri ancora che si tratti di provvedimento in senso proprio, in quanto estrinsecantesi nella emanazione di un atto unilaterale idoneo ad incidere in modo autoritativo nella sfera giuridico-patrimoniale del destinatario, con la imposizione di un vincolo di indisponibilità del bene che implica una temporanea privazione del diritto di godimento e che si risolve anche in un divieto di utilizzazione del mezzo la cui violazione espone all'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria e all'asportazione del veicolo affidato in custodia a depositano autorizzato.

I contrasti non sono stati sopiti neppure dalla sentenza emessa dalla Cassazione a sezioni unite (la n. 2053 del 31 gennaio 2006) che ha attribuito al fermo la natura di atto funzionale preordinato all'espropriazione forzata e quindi mezzo di realizzazione del credito, affermando, sia pure prima della recente modifica legislativa di cui alla legge n. 248/2006, la giurisdizione del giudice ordinario.

L'*excursus* legislativo e giurisprudenziale che precede consente a questo giudice di sollevare dubbio di illegittimità costituzionale dell'art. 86, d.P.R. n. 602/1973 sotto vari profili.

Infatti il recente intervento legislativo, affermando la giurisdizione del giudice tributario in ordine al fermo di beni mobili registrati non ha risolto, se non in minima parte, i problemi di tutela del contribuente, ciò in violazione di diritti costituzionalmente garantiti.

A) Violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Il potere attribuito dall'art. 86 più volte citato al concessionario della riscossione, soggetto investito dell'esercizio di pubblici poteri agente in regime di concessione amministrativa, appare svincolato da ogni regolamentazione e limite.

Eliminata, infatti, la necessità del previo pignoramento negativo, il concessionario «può» disporre il fermo dei beni mobili registrati del debitore, purché sia decorso il termine di sessanta giorni dalla notificazione della cartella di pagamento e non vi sia stato il pagamento.

Pertanto in base al disposto di legge:

il concessionario può disporre il fermo quale che sia l'importo del credito portato dal titolo e quindi anche per importi assolutamente irrisori (l'iscrizione a ruolo non è consentita *ex art. 12-bis* d.lgs n. 46/1999 solo per somme inferiori a lire ventimila), non proporzionati al valore del bene assoggettato a fermo; il che è avvenuto anche nel caso che ci occupa, essendosi proceduto al fermo di una autovettura per un credito di € 846,34;

non è previsto che il provvedimento di fermo sia motivato né in ordine al *fumus* né in ordine alla sussistenza di un pregiudizio che giustifichi la cautela, potendo esso iscriversi anche ove il patrimonio del debitore offra ampie garanzie di recupero del credito né è previsto un previo vaglio giurisdizionale sulla sua ammissibilità, come invece avviene in ipotesi di ipoteca e sequestro di cui all'art. 11 d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472;

esso potrebbe protrarsi anche indefinitamente, dal momento che il primo comma dell'art. 50 del d.lgs n. 46/1999 prevede per la successiva esecuzione forzata un termine iniziale (inutile decorso del termine di sessanta giorni dalla notifica della cartella di pagamento), ma non un termine finale. Infatti il secondo comma del precitato art. 50 dispone soltanto che «se l'espropriazione non è iniziata entro un anno dalla notifica della cartella di pagamento, l'espropriazione stessa deve essere preceduta dalla notifica di un avviso che contiene l'intimazione ad adempiere l'obbligo risultante dal ruolo entro cinque giorni» ed il terzo comma prevede che tale avviso perda efficacia trascorsi centottanta giorni dalla data di notifica; ma nulla esclude che l'esecuzione possa essere iniziata negli ordinari termini di prescrizione del titolo e che nelle more il fermo conservi la sua efficacia.

Emerge inoltre dalla norma il carattere assolutamente discrezionale del provvedimento, palesato dalla locuzione «può», che può dar luogo a disparità di trattamento, sulla base della piena ed insindacabile decisione del concessionario della riscossione.

B) Violazione dell'art. 111 Cost.

Per quanto sopra detto, anche il principio della parità delle armi nel processo viene dall'art. 86 d.P.R. così come formulato, assolutamente compreso.

Infatti, non contenendo la norma dell'art. 86, d.P.R. n. 602/1973 alcun riferimento alla necessità che il provvedimento di fermo (che pure comporta gravi limitazioni di diritti costituzionalmente protetti per il contribuente) sia motivato ovvero alla necessità che sussista, a suo fondamento, il presupposto del *periculum in mora*, la cognizione del giudice tributario, laddove la cartella di pagamento sia stata ritualmente notificata (come è avvenuto nella fattispecie), deve necessariamente arrestarsi, non essendo consentito, sulla base della norma in questione, alcun sindacato in ordine alla legittimità sostanziale del provvedimento.

C) Violazione dell'art. 24 Cost.

La tutela del contribuente di fronte al provvedimento di fermo è, per quanto sopra esposto, del tutto limitata, non essendo possibile alcun sindacato sostanziale sulla legittimità della misura.

Inoltre, data la infrazionabilità della misura medesima, il debitore non avrebbe neppure la possibilità di chiederne la riduzione, possibilità concessa in caso di pignoramento a qualunque debitore dall'art. 496 c.p.c., laddove l'importo del credito erariale azionato sia manifestamente sproporzionato per difetto rispetto al valore del bene mobile registrato assoggettato al fermo.

D) Violazione degli artt. 4 e 41 Cost.

Esso incide irragionevolmente, non essendo previsto alcun rapporto di proporzionalità, sui diritti soggettivi del proprietario del bene sottoposto a fermo, con effetti sulla sfera di diritti costituzionalmente garantiti, quali il diritto al lavoro ed alla libera iniziativa economica, comportando l'iscrizione del fermo la assoluta indisponibilità del bene da parte del proprietario, pena la sanzione di cui all'art. 214, comma 8, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285. Spiega quindi effetti ancor più penetranti di un atto csecutivo vero e proprio, quale il pignoramento, cui consegue la sola indisponibilità giuridica del bene e non quella di fatto, salvo che si proceda alla sostituzione del custode.

La rilevanza nel giudizio che ci occupa.

Il concessionario della riscossione ha dimostrato in giudizio l'avvenuta notifica di almeno due delle tre cartelle esattoriali poste a base del provvedimento di fermo. Il contribuente non ha dimostrato di aver effettuato il relativo pagamento.

E dunque, alla luce del contenuto dell'art. 86, d.P.R. n. 602/1973, che condiziona l'adozione del fermo solo alla previa notifica della cartella esattoriale ed al persistente inadempimento del debitore, del tutto legittimo sotto il profilo formale si appaleserebbe il provvedimento del concessionario.

P. Q. M.

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione, rimette gli atti alla Corte costituzionale perché sia dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 86, d.P.R. n. 602/1973, in relazione agli artt. 3, 97, 111, 24, 4 e 41 Cost., nella parte in cui detta norma non fissa criteri e limiti ai poteri del concessionario della riscossione in ordine alla adozione del provvedimento di fermo di beni mobili registrati, né prevede che il provvedimento medesimo sia motivato con riferimento alla sussistenza del timore di perdere la garanzia del credito nonché con riferimento alla necessità della misura in relazione al patrimonio del contribuente.

Sospende pertanto il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza di rimessione sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Cosenza, addì 8 marzo 2007

Il Presidente relatore: FILOMIA

N. 126

*Ordinanza del 20 settembre 2007 emessa dal Tribunale di Trieste
nel procedimento penale a carico di Breberina Aleksandar*

Straniero - Espulsione amministrativa - Rientro senza autorizzazione nel territorio dello Stato dello straniero espulso - Trattamento sanzionatorio - Reclusione da uno a quattro anni - Violazione del principio di uguaglianza sotto i profili della ragionevolezza e della proporzionalità - Contrasto con il principio della finalità rieducativa della pena - Riproposizione di questione oggetto della ordinanza della Corte costituzionale n. 226/2007 di restituzione atti per *ius superveniens*.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 13, come modificato dall'art. 1 del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271 e da ultimo, dall'art. 2, comma 1, lett. c), del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

1. — In data 22 gennaio 2005 Aleksandar Breberina veniva tratto in arresto dai carabinieri, perché ritenuto versare nella flagranza del reato di cui all'art. 13, comma 13 del d.lgs. 286/1998. Il pubblico ministero chiedeva la convalida dell'arresto e la celebrazione del giudizio direttissimo; fissata l'udienza del 25 gennaio 2005, l'arresto veniva convalidato, dopo di che il difensore chiedeva la concessione di termine a difesa, che veniva accordato; peraltro, non avendo il pubblico ministero chiesto l'applicazione di misura cautelare di sorta, l'arrestato veniva liberato; da ultimo, nell'udienza dell'11 marzo 2005, le parti comunicavano di avere raggiunto un accordo per l'applicazione di una pena, ai sensi dell'art. 444 c.p.p.

Perciò, per provvedere sulla richiesta delle parti, questo giudice ha dovuto preventivamente valutare la congruità della pena sulla quale l'accordo è intervenuto (*cf.* la sentenza della Corte costituzionale del 2 luglio 1990, n. 313); tuttavia, rispetto a tale apprezzamento, è apparsa pregiudiziale una valutazione concernente la conformità alla carta costituzionale delle norme di cui potrà essere fatta applicazione a tal fine, particolarmente della previsione editale che si riferisce al reato per cui si procede, peraltro nei limiti in cui tale valutazione è consentita dall'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n.1 e dall'art. 23, comma 3 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Per tale ragione lo scrivente giudice, nella predetta udienza, ha sollevato questione di legittimità costituzionale riguardo alla norma incriminatrice invocata dal pubblico ministero, per il ritenuto contrasto con gli artt. 3 e 27, comma 3 della Carta costituzionale.

Con ordinanza n. 226 del 21 giugno 2007 la Corte costituzionale, rilevato che l'art. 13, comma 13 del d.lgs. n. 286/1998, nel frattempo, era stato modificato dall'art. 2, comma 1, lett. c) del d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 5, ha restituito gli atti a questo Giudice remittente, per una nuova valutazione in ordine alla rilevanza della questione proposta. In particolare, la Corte ha ritenuto che la novella appena citata abbia modificato la fisionomia del comportamento, delittuoso, limitando la rilevanza penale del reingresso ai soli casi in cui lo straniero precedentemente espulso non abbia conseguito né la speciale autorizzazione ministeriale né l'autorizzazione al ricongiungimento.

Perciò, sulla base dell'esame degli atti, si deve escludere che nella fattispecie in esame ricorra il caso previsto dall'art. 13, comma 13, ultima parte, d.lgs. 286/1998. Invero, dagli atti non risulta l'esistenza di familiari del Breberina residenti in Italia, né risultano richieste avanzate dall'interessato per finalità di ricongiungimento familiare; né, del resto, nell'interrogatorio effettuato nell'udienza di convalida, l'interessato ha fatto riferimento a circostanze di tal genere.

Ritiene perciò questo giudice che il nuovo esame demandato dal provvedimento della Corte su questo particolare aspetto, incidente sulla rilevanza della questione a suo tempo proposta, sortisca esito negativo. Di talché, non essendo per altro verso mutato il quadro normativo di riferimento, né avendo la norma denunciata subito altre modifiche incidenti sui profili demandati alla delibazione di questo Giudice, debba venire riproposta la medesima questione di legittimità costituzionale, negli stessi termini già espressi con l'ordinanza dell'11 marzo 2005.

2. — Anzitutto, pare opportuna una breve digressione sull'evoluzione della normativa di cui si deve fare applicazione in questa sede.

Prevedeva l'art. 151 TULPS che lo straniero espulso non potesse rientrare nel territorio dello Stato senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno e che il trasgressore fosse punito con l'arresto da due a sei mesi.

L'art. 46, comma 1, lett. a) della legge 6 marzo 1998, n. 40 ha abrogato l'art. 151 TULPS; a questa è subentrata la previsione incriminatrice di cui all'art. 13, comma 13 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, rimanendo però immutata la sanzione prevista per il trasgressore.

L'art. 12, comma 1 della legge 30 luglio 2002, n. 189 ha poi però inasprito la sanzione, prevedendo che la medesima condotta fosse punibile con l'arresto da sei mesi a un anno.

Infine, la sanzione editale è stata ulteriormente modificata dall'art. 1 del d.l. 14 settembre 2004, n. 241, convertito con modifiche dalla legge 12 novembre 2004, n. 271, per il quale la medesima condotta è punibile con la reclusione da uno a quattro anni.

Peraltro, il d.l. n. 241, nelle modifiche introdotte in sede di conversione, ha inasprito anche la sanzione editale stabilita per il reato di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, portandola — dall'originaria previsione dell'arresto da sei mesi a un anno — a quella della reclusione da uno a quattro anni.

Le modifiche alla normativa *de qua* dettate dal citato decreto conseguono alla pronuncia, da parte della Corte costituzionale, della sentenza n. 223 del 15 luglio 2004, con quale era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quinqies* del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 per contrasto con gli artt. 3 e 13 della Costituzione, «nella parte in cui stabilisce che per il reato previsto dal comma 5-ter del medesimo art. 14 è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto...», per la manifesta irragionevolezza della previsione dell'arresto obbligatorio, previsto dalla norma nonostante che sulla base del vigente ordinamento processuale esso non fosse suscettibile di sfociare in alcuna misura cautelare.

D'altro canto, dalle dichiarazioni degli esponenti della maggioranza parlamentare (nella misura in cui dalle stesse si può desumere l'«intenzione» del legislatore) e dagli atti parlamentari relativi l'*iter* di approvazione della legge di conversione si ricavano indicazioni univoche, le quali confermano che le modifiche introdotte con il d.l. n. 241 del 2004 sono state motivate dalla necessità di ovviare alla pronuncia della sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2004.

Invero, in tali atti si rinviene più volte l'espressa indicazione della necessità di superare le censure mosse dalla Corte costituzionale. «...Sul cammino della Bossi-Fini si è abbattuta la mannaia della Corte costituzionale... Ritengo che con il d.l. in esame il Governo ed il Parlamento siano intervenuti correttamente per rispondere ai rilievi della Corte...» (A.C. 5369, discussione del 2 novembre 2004 sul testo approvato al Senato il 20 ottobre 2004, repliche del relatore alla legge).

Va dunque notato che l'innalzamento del limite editale massimo porta la fattispecie in esame nell'ambito di operatività del sistema generale di applicabilità delle misure coercitive, ai sensi dell'art. 280, comma 2 c.p.p., sicché viene meno il presupposto dal quale la Corte aveva argomentato l'irragionevolezza della previsione dell'arresto obbligatorio per siffatto reato.

Peraltro, va notato che, pur non venendo direttamente interessata dalle pronunce della Corte costituzionale la fattispecie di cui all'art. 13, comma 13, la modifica della sanzione editale ad essa relativa si giustifica per il coordinamento del sistema sanzionatorio posto che anche in precedenza le previsioni editali dell'art. 14, comma 5-ter e dell'art. 13, comma 13 erano analoghe. Dunque anche per quest'ultima fattispecie è ora previsto l'arresto obbligatorio in flagranza ed è possibile l'applicazione di tutte le misure coercitive contemplate nel Capo II del Libro IV del Codice di procedura penale.

3. — Dubita lo scrivente giudice che la misura della pena editale prevista per il reato in esame sia conforme al dettato costituzionale.

In primo luogo, essa pare in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, perché non appare rispettosa del principio di uguaglianza, sotto i profili della ragionevolezza e della proporzionalità.

Si deve però premettere che la Corte costituzionale, pur riservando alla discrezionalità del legislatore lo «...stabilire quali comportamenti debbano essere puniti, determinare quali debbano essere la qualità e la misura della pena ed apprezzare parità e disparità di situazioni...», ha affermato ripetutamente che «...l'esercizio di tale discrezionalità può essere censurato quando esso non rispetti il limite della ragionevolezza e dia quindi luogo ad una disparità di trattamento palese e ingiustificata ...» (sentenza n. 25 del 1994; il principio è richiamato anche nella sentenza n. 333 del 1992, nell'ordinanza n. 220 del 1996 e nella sentenza n. 84 del 1997).

Allora, riguardo ai profili dianzi richiamati, è stato chiarito (sentenza n. 409 del 1989) che il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione «...esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali...». Tale funzione non verrebbe adempiuta qualora non venisse rispettato il limite della ragionevolezza.

Per meglio delineare quest'ultimo si può fare riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale che, nell'intento di specificare i connotati del principio costituzionale di uguaglianza, ha fatto riferimento a un più ampio sistema di valori, che abbraccia molteplici principi costituzionali, che va letto nel suo insieme e impone soluzioni interpretative fra loro coerenti: il riferimento va alla sentenza n. 91 del 1973 e, soprattutto, alla sentenza n. 215 del 1987, che afferma «...Sul tema della condizione giuridica del portatore di handicaps confluiscono un sistema di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale... conseguentemente, il canone ermeneutica da impiegare in siffatta materia è essenzialmente dato dall'interrelazione e dall'integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela...»; ancor più esplicitamente, la sentenza n. 204 del 1982 insegna che il valore essenziale dell'ordinamento giuridico di un paese civile va ricercato «...nella coerenza tra le parti di cui si compone... canone di coerenza che nel campo delle norme di diritto è l'espressione del principio di uguaglianza di trattamento tra eguali posizioni sancito dall'art. 3...».

Così, la Corte costituzionale ha ripetutamente dimostrato di ritenere sindacabile l'esercizio della discrezionalità da parte del legislatore, sul punto relativo alla corrispondenza delle scelte legislative al canone di ragionevolezza: al riguardo, si possono ricordare la sentenza n. 55 del 1974 (con la quale si è ritenuto che la norma impugnata dettasse sì una disciplina differenziata, però per situazioni che il legislatore aveva ritenuto diverse e che tale apprezzamento non fosse privo di razionalità) e la sentenza n. 126 del 1979, nella quale si insegna che «... effettuata una scelta politica nell'esercizio della sua discrezionalità, logica vuole che il legislatore stesso attui poi con coerenza il criterio prescelto, mediante una disciplina normativa idonea al conseguimento del fine voluto. Diversamente, ove l'incoerenza fosse tale da determinare irrazionali discriminazioni, la legge risulterebbe viziata non solo nel merito, ma anche sotto il profilo della legittimità costituzionale...».

Anche sullo specifico tema del giudizio sulla razionalità delle scelte del legislatore in tema di proporzione fra reato e pena, la Corte ha più volte affermato la possibilità di sindacare disparità di trattamento talmente rilevanti da apparire prive di giustificazione, e ciò è avvenuto anche quando poi, in concreto, la Corte ha ritenuto di non rilevare nelle norme denunciate squilibri di ampiezza tale da comportare il suo intervento demolitivo (*cf.*, ad esempio, la sentenza n. 271 del 1974).

Peraltro, la già citata sentenza n. 409 del 1989 costituisce un importante punto di arrivo nel percorso interpretativo seguito dalla Corte, venendo in essa esplicitato che il principio di proporzionalità induce a negare legittimità alle «...incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni all'individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest'ultima con la tutela dei beni e dei valori offesi dalle predette) incriminazioni...».

4. — Nel caso di specie ritiene questo Giudice che, in relazione ai principi sopra ricordati, la sanzione editale prevista per il reato in esame sia eccessiva, oltre che del tutto sproporzionata al disvalore della condotta che intende reprimere.

Si nota, invero, che l'inasprimento operato dall'ultima novella è macroscopico, sia perché la medesima condotta ora integra un delitto anziché una contravvenzione, sia perché l'odierno minimo editale coincide col previgente massimo editale; se poi si guarda al periodo immediatamente precedente, si nota che la medesima condotta fino al 2002 veniva punita con l'arresto da due a sei mesi, dunque con una sanzione che, al massimo, arrivava alla metà dell'odierno minimo editale.

Al contempo, però, il fenomeno dell'immigrazione clandestina che la normativa in esame si propone di contrastare non ha subito apprezzabili evoluzioni, né si sono registrati mutamenti che possano avere indotto il legislatore a riconsiderare il valore dei beni giuridici tutelati e a introdurre norme più severe, e questo nemmeno se si prende in esame il maggior arco di tempo che risale fino al 1998.

D'altro canto, una qualche giustificazione sotto questo profilo non si rinviene nemmeno dall'esame dei lavori parlamentari: in particolare, non si rinviene nella relazione all'emendamento del d.l. n. 241/2004, posto che i relatori fanno riferimento esplicito soltanto alla necessità di adeguarsi alla sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2004, intendendo tale adeguamento come inasprimento della pena, così da consentire l'arresto obbligatorio per coloro che non ottemperino all'ordine del questore. Infine, va notato che l'irragionevolezza della previsione in esame è confermata anche dal raffronto con la fattispecie prevista dall'art. 13, comma 13-*bis* prima parte, la quale commina la medesima pena a colui che rientri nel territorio nazionale dopo un'espulsione disposta dal giudice: fatto quest'ultimo che, però, è da ritenere ben più grave, in quanto presuppone la commissione di un reato o quantomeno la pendenza di un procedimento penale, mentre ciò non ricorre per la fattispecie di cui all'art. 13, comma 13.

5. — Ritiene ancora lo scrivente Giudice che la norma penale in esame contrasti con l'art. 27, comma 3 della Costituzione.

Invero, deve venire anzitutto ricordato come la Corte costituzionale, dopo avere inizialmente ritenuto che il precepto costituzionale appena invocato si riferisse essenzialmente all'esecuzione penale e dunque non avesse riguardo alla misura editale della pena fissata dal legislatore, ha ripetutamente affermato che esso si riferisce a tutti i momenti in cui

vige la sanzione penale, particolarmente in quello in cui la minaccia di una pena per un determinato comportamento esplica finalità di prevenzione generale:

«...se la finalità rieducativa venisse limitata alla fase esecutiva, rischierebbe grave compromissione ogniqualvolta specie e durata della sanzione non fossero state calibrate (né in sede normativa né in quella applicativa) alle necessità rieducative del soggetto...» (v. sentenza n. 313 del 1990 e sentenza n. 341 del 1994).

Nel caso di specie, come si è già notato sopra, l'inasprimento della pena stato dettato unicamente dall'esigenza di legittimazione costituzionale — sotto il particolare profilo esplicitato dalla Corte nella sentenza 223 del 2004 — un determinato *iter* procedurale, che passa attraverso la previsione dell'arresto obbligatorio (art. 13, comma 13-*ter*) e la possibilità di applicare misure cautelari coercitive, verosimilmente perché tali scansioni procedurali si intendono quali strumenti di prevenzione speciale.

Tuttavia, ciò ha comportato un vero e proprio rovesciamento di prospettiva, che conferisce al diritto sostanziale una funzione servente rispetto alle norme processuali.

Invero, nel nostro ordinamento la fissazione della misura edittale della pena risponde certamente a scelte di politica criminale che il legislatore pone in essere sulla base del contesto sociale in cui opera e avendo di mira la difesa di un determinato bene giuridico; peraltro, il dettato costituzionale impone che la pena — anche nell'astratta previsione edittale — venga proporzionata in guisa tale da riuscire utile alla rieducazione del condannato.

Per tale ragione, una previsione edittale che venga modulata unicamente in funzione dell'esperibilità di un determinato *iter* processuale, in mancanza di altre ragioni che obiettivamente giustificano il suo notevole inasprimento, viene di fatto disancorata dagli ordinari parametri di riferimento e, perciò, perde anche la sua precipua funzione rieducativa.

Quindi, l'entità della pena non è una leva che il legislatore possa muovere ad arbitrio, per conseguire finalità di politica criminale determinate, senza tenere in conto il disvalore della condotta e il bisogno di rieducazione del reo che essa mette in evidenza.

Fermo restando che non si intende anticipare in questa sede la valutazione in ordine alla responsabilità dell'imputato (ovvero in ordine alla congruità della specifica pena concordata dalle parti), va notato che il presente giudizio non può venire definito indipendentemente dalla risoluzione della questione sopra evidenziata, apparendo che necessariamente dovrebbe farsi applicazione della norma sopra citata e sospetta di illegittimità costituzionale.

Per le ragioni sopra indicate, questo Giudice ritiene non manifestamente infondata l'esposta questione di legittimità costituzionale.

Il processo perciò deve venire sospeso e gli atti immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, per la risoluzione della questione.

Va ordinata altresì, a cura della cancelleria, la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai Presidenti delle Camere.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infonda la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 13 del d.lgs. n. 286/1998 — come modificato dall'art. 1 del d.l. 14 settembre 2004, n. 41, convertito con modifiche dalla legge 12 novembre 2004, n. 271 e, da ultimo, dall'art. 2, comma 1, lett. c) del d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 5 — nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero espulso che rientri nel territorio dello Stato senza la speciale autorizzazione del Ministro dell'interno, per violazione degli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione;

Sospende il giudizio nei confronti dell'imputato;

Dispone la notifica della presente ordinanza, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei ministri;

Dispone la comunicazione della presente ordinanza, a cura della cancelleria, ai Presidenti delle Camere;

Manda alla cancelleria per gli altri adempimenti di competenza.

Trieste, addì 20 settembre 2007

Il giudice: ANTONI

N. 127

Ordinanza del 29 ottobre 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da Vonan Nobout Julien contro comune di Calolziocorte.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al R.G. 2036/2007, proposto dal signor Vonan Nohout Julien, rappresentato e difeso dagli avv. Renato Cogliati e Angela Rossi, ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultima in Milano, via Leopardi, 5;

Contro il Comune di Calolziocorte, in persona del sindaco *pro tempore*; per l'annullamento dell'ordinanza emessa in data 14 giugno 2007 (n. 9472/VIII.7 Prot./SA-erg; N. 4107 Reg. Ord.) dal Comune di Calolziocorte, notificata in data 15 giugno 2007, con cui il medesimo disponeva la chiusura dell'esercizio di Centro di telefonia in sede fissa, denominato «FATCOMI», sito in via Locatelli 1/A e gestito dal signor Vonan Nohout Julien;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie prodotte dal ricorrente;

Vista la manda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato;

Vista l'ordinanza cautelare di accoglimento a termine, relativa al ricorso in epigrafe, deliberata dalla Sezione alla medesima Camera di consiglio in riferimento alla presente questione di costituzionalità;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Udito alla Camera di consiglio del 9 ottobre 2007 (relatore dott. Paolo Passoni), il procuratore del ricorrente;

F A T T O

Il ricorrente titolare di phone center preesistente all'entrata in vigore della legge della regione Lombardia 3 marzo 2006 n. 6, con la quale sono state emanate apposite norme «per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa».

Con l'ordinanza impugnata, il comune di di Calolziocorte ha disposto la chiusura dell'attività di phone center gestita dal ricorrente, per mancata conformazione ai nuovi requisiti (in prevalenza igienico-sanitari e di sicurezza dei locali) disposti dalla predetta legge regionale; quanto sopra, in vincolata applicazione di quest'ultima, la quale — nel disporre per gli esercizi preesistenti un termine di adeguamento annuale — ha altresì previsto, nei casi di infruttuosa scadenza di tale termine, la cessazione definitiva dell'attività senza possibilità di proroghe, come da combinato disposto dell'art. 9, primo comma, lettera c) e secondo comma, con l'art.12.

In particolare, fra le più significative e restrittive novità in tema di requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, che il collegio ritiene sospette sul piano costituzionale, si segnalano le seguenti testuali prescrizioni dell'articolo 8, primo comma: un servizio igienico in uso esclusivo del personale dipendente (lett. e); un servizio igienico riservato al pubblico, anche prossimo al locale nel caso di esercizi già attivi all'entrata in vigore della presente legge, ma ad uso dello stesso per il locale con superficie fino a 60 metri quadrati (. . .); un ulteriore servizio igienico per il locale di dimensioni superiori (lett. f); spazio di attesa all'interno del locale di almeno 9 metri quadrati, fino a 4 postazioni telefoniche, provvisto di idonei sedili posizionati in modo da non ostruire le vie di esodo; la sala di attesa dovrà essere aumentata di 2 metri quadrati ogni postazione aggiuntiva (lett. h); ogni postazione deve avere una superficie minima di 1 metro quadrato ed essere dislocata in modo da garantire un percorso di esodo, libero da qualsiasi ingombro ed avere una larghezza minima di 1,20 metri (lett. i).

Alla camera di consiglio del 9 ottobre 2007 la Sezione ha accolto — a termine, sino alla pronuncia della Corte costituzionale sulla questione oggetto della presente ordinanza — l'istanza incidentale di sospensiva, ritenendo non manifestamente infondata (nei sensi che verranno specificati con la presente ordinanza) la questione di costituzionalità prospettata dal ricorrente, nei confronti della citata legge regionale n. 6/2006.

D I R I T T O

Oggetto della presente questione di costituzionalità sono alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia n. 6/06 (già indicate in narrativa) che ha regolato l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa, con disposizioni applicabili anche agli esercizi (come nel caso dell'odierno ricorrente) preesistenti all'entrata in vigore della legge stessa. Le norme sospettate di incostituzionalità, che assumono rilevanza nelle vertenze in esame, riguardano:

l'articolo 1, nella parte in cui riporta la materia oggetto di trattazione alla legislazione residuale regionale sul commercio;

l'articolo 4, che introduce un sistema generalizzato di autorizzazione civica per l'esercizio dell'attività;

l'articolo 8, nella parte (comma 1, lettere *e, f, h, i*, e comma 2) in cui introduce — con immediata modifica dei regolamenti vigenti — i nuovi requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, in connessione agli artt. 9, primo comma, lett. *c*) e secondo comma, nonché 12, disposizioni queste ultime che regolano il regime transitorio per i vecchi esercizi; ciò in quanto l'ordinanza civica impugnata ha disposto «con effetto immediato» la chiusura dell'esercizio di phone center per mancato tempestivo adeguamento ai nuovi requisiti di cui sopra; la difformità rispetto a questi ultimi è poi a sua volta di impedimento al rilascio della specifica autorizzazione richiesta dall'art. 3 già citato, giusta il disposto dell'art. 4, terzo comma, lett. *c*), con riguardo al rilascio del certificato igienico sanitario di cui al successivo art. 8.

Le norme costituzionali di cui si sospetta la violazione riguardano l'articolo 117, in relazione ai vincoli dell'ordinamento comunitario ed al sistema di riparto delle competenze legislative Stato-Regione; gli artt. 3 e 41 in relazione, in particolare, ai rilevanti ostacoli che le restrittive prescrizioni in materia igienico-sanitaria — introdotte dalla legge regionale di cui trattasi, da applicare anche retroattivamente alle preesistenti gestioni di phone center, determinano sulla libertà di iniziativa economica dei gestori; nonché l'art. 15 sulla libertà comunicazione.

Dalle esposte premesse emerge, sotto il profilo della rilevanza della questione di costituzionalità, un contesto legislativo che ha direttamente determinato in modo cogente il contenuto lesivo dell'atto impugnato, senza lasciare o consentire alcuna mediazione discrezionale in capo alla intimata autorità amministrativa; la quale, come peraltro ribadito nella circolare di chiarimenti emanata dalla regione Lombardia (prot. Hl.2006.0027733 del 5 giugno 2006, punto 8), ha dovuto emettere il provvedimento (in tutto vincolato nel contenuto) di cessazione immediata dell'attività alla scadenza del perentorio termine annuale fissato, senza possibilità di alcuna proroga ai sensi del già citato art. 9, secondo comma,, che non annovera tra le ipotesi di proroga quelle della lettera *c*) del primo comma.

Sul piano, ancora, della rilevanza, va detto nuovamente che in relazione alla valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità delle indicate disposizioni della predetta legge regionale, la Sezione ha adottato un'ordinanza cautelare di sospensione del provvedimento di cessazione dell'attività di phone center, con efficacia limitata al periodo di tempo necessario a che la Corte costituzionale si pronunci sulla questione stessa.

Chiarita la rilevanza della questione, il Collegio intende *in primis* evidenziare a carico della l.r. n. 6/06 — quanto all'ulteriore profilo della non manifesta infondatezza — la sospetta violazione dell'art. 117 commi primo, secondo, terzo e quarto della Costituzione.

L'articolo 1 della legge riconduce la deliberata normativa nel quadro delle competenze della regione e dei comuni in materia di commercio», tuttavia il riferimento a siffatta materia (che rientra nella legislazione residuale regionale ex art. 117, quarto comma, Cost.) sembra al Collegio del tutto estranea all'ambito applicativo della legge stessa, che ai sensi dell'articolo 2, comma primo, consiste nell'attività di cessione al pubblico di servizi di telefonia in sede fissa in locali aperti al pubblico secondo le ulteriori specificazioni illustrate nei successivi commi.

Invero, tale attività non rientra nella vendita di merci all'ingrosso o al dettaglio secondo quanto previsto dall'art. 4 del Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 («Riforma della disciplina relativa al settore del commercio (. . .)»), né rientra nei settori del commercio definiti dall'art. 39 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Va detto piuttosto che una delle novità della legge è proprio quella di impedire che all'interno delle strutture di «phone center» possano affiancarsi — come in passato — attività commerciali di supporto, secondo un principio di esclusività non condiviso invece — almeno dalla legislazione statale — nella situazione inversa, in cui la cessione dei servizi telefonici e telematici può ben avvenire in modo complementare rispetto ad altre attività principali (*cf.* art. 7 del d.l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 31 luglio 2005, n. 155, che nel quadro di una disposta «integrazione della disciplina amministrativa degli esercizi pubblici di telefonia ed internet», prevede la licenza del questore per chiunque intende aprire un pubblico esercizio o un circolo privato di qualsiasi specie, nel quale sono posti a disposizione del pubblico, dei clienti o dei soci apparecchi terminali utilizzabili per le comunicazioni anche telematiche».

Le uniche attività commerciali consentite all'interno dei phone center dalla legge regionale 6/06, che riguardano la vendita di schede telefoniche e l'installazione di distributori automatici di bevande ed alimenti (*cf.* art. 2 comma secondo, lettera *b*) e comma 3), non sono oggetto della specifica autorizzazione richiesta dalla legge, e rivestono carattere apertamente occasionale o eventuale e quindi del tutto marginale.

L'attività terziaria in esame sembra, invece, più propriamente riportabile alla materia dell'ordinamento delle comunicazioni (art. 117, terzo comma Cost. con legislazione concorrente Stato-Regione), ascrivendosi più specificamente al «servizio di comunicazione elettronica», categoria introdotta dall'art. 2, par. 1, lett. *c*) della dir. 7 marzo 2002 n. 2002/21/CE, con conseguente applicazione della disciplina di derivazione comunitaria (comprensiva altresì delle direttive 2202/19 CE, 2002/20/CE e 2002/22 CE), complessivamente recepita con il cd. codice delle comunicazioni elettroniche di cui al decreto legislativo 1º agosto 2003, n. 259. Di particolare pertinenza ai casi di specie appaiono del

resto le definizioni mirate a delimitare il campo di applicazione del decreto medesimo ai sensi dell'articolo 1, comma 1, con peculiare riguardo alla lettera *bb*) («rete telefonica pubblica: una rete di comunicazione elettronica utilizzata per fornire servizi telefonici accessibili al pubblico») ed alla lettera *oo*) («telefono pubblico a pagamento: qualsiasi apparecchio telefonico accessibile al pubblico, utilizzabile con mezzi di pagamento che possono includere monete o carte di credito o di addebito o schede prepagate, comprese le schede con codice di accesso»).

La rilevata derivazione europea di tale normativa comporta poi che la materia ivi trattata (ordinamento delle comunicazioni) vincola, anche con riguardo al rispetto del principio di proporzionalità, la Regione, non solo ai sensi dell'articolo 117, terzo comma entro i limiti della legislazione statale di principio, ma più in radice ai sensi dell'articolo 117, primo comma, secondo cui ogni legge della Repubblica deve conformarsi ai «vincoli derivanti dagli obblighi comunitari». In via strettamente consequenziale, il rispetto di tali disposizioni finisce poi per impingere su profili trasversali di legislazione esclusiva statale *ex art.* 117, secondo comma *Cost.*, con specifico riguardo alla tutela della concorrenza (lett. *e*) nonché alla determinazione (e salvaguardia) dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. *m*), anche in conformità all'interesse generale che connota tali servizi, ai sensi dell'art. 3 del citato decreto n. 259/2003.

In proposito, va altresì evidenziato il disposto del primo comma dell'art. 3, il quale garantisce i («diritti inderogabili di libertà delle persone nell'uso dei mezzi di comunicazione elettronica con espresso richiamo a quel regime di (libera) concorrenza che rinforza il legame dell'attività in questione alla «materia-funzione» devoluta alla legislazione esclusiva statale.

Inoltre i principi di derivazione comunitaria e costituzionale risultano espressamente ribaditi dall'art. 4 del medesimo decreto legislativo, il quale prevede al primo comma che la disciplina delle reti e dei servizi è volta a salvaguardare i diritti costituzionalmente garantiti di «libertà di comunicazione», nonché di «libertà di iniziativa economica e suo esercizio in regime di concorrenza, garantendo un accesso al mercato delle reti e servizi di comunicazione elettronica secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità» (sul punto, Corte costituzionale n. 236/2005).

Il terzo comma dello stesso art. 4 dispone, tra l'altro, che la suddetta disciplina è volta anche a «promuovere la semplificazione dei procedimenti amministrativi e la partecipazione ad essi dei soggetti interessati, attraverso l'adozione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti nei confronti delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica». Puntualizzato quanto sopra, va poi affermato che la norma regionale — nella sua unilaterale iniziativa di regolazione del settore (erroneamente riportato al commercio). ha introdotto un regime autorizzativo ulteriore e duplicativo, rispetto al sistema delineato in sede comunitaria come recepito con il decreto legislativo n. 259/2003.

Ed invero, tornando al comma 2 dell'articolo 3 di tale decreto, ivi si prevede che «la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, che è di preminente interesse generale, libera e ad esse si applicano disposizioni del Codice», fatte salve al successivo comma «le limitazioni derivanti da esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato, della protezione civile, della salute pubblica e della tutela dell'ambiente e della riservatezza e protezione dei dati personali, poste da specifiche disposizioni di legge o da disposizioni regolamentari di attuazione» (testuali concetti sono poi ribaditi nell'articolo 25, primo comma dello stesso decreto). A fronte della conclamata libertà di fornitura dei servizi di comunicazioni elettronica (ivi compresi — come sopra visto — quelli connessi all'esercizio di un phone center), il decreto legislativo n. 259/2003 prevede poi che l'espletamento di tali servizi venga subordinato ad una (sola) «autorizzazione generale» in rigoroso e vincolato recepimento della normativa europea. In particolare tale autorizzazione viene definita dall'art. 1, comma 1, lettera *g*) come «il regime giuridico che disciplina la fornitura di reti o di servizi di comunicazione elettronica...» e consegue alla presentazione di una dichiarazione dell'interessato (a seguito della quale è possibile iniziare l'attività) contenente l'intenzione di procedere alla fornitura (art. 25, comma 3); il potere del Ministero competente di vietare il prosieguo dell'attività medesima può essere esercitato «entro e non oltre» sessanta giorni secondo il modulo procedimentale della dichiarazione di inizio attività *ex art.* 19, legge n. 241/1990, espressamente richiamato dalla norma in esame (art. 25, comma 4, *cf.* anche delibera n. 467/00/CONS con cui l'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni ha disciplinato il rilascio di tali autorizzazioni generali, per uniformare il contenuto).

Pur a fronte di tali vincolanti previsioni — che la legislazione regionale non è legittimata ad alterare, ai sensi dei primi 3 commi dell'art. 117 *Cost.* — la legge lombarda ora in esame ha invece introdotto un ulteriore titolo abilitativo, disponendo in particolare all'art. 3, comma 1 che «l'esercizio della attività di cessione al pubblico del servizio di telefonia in sede fissa è assoggettato all'autorizzazione di cui all'articolo 4», al cui rilascio provvede il comune competente per territorio. Trattasi dunque di una previsione che sembra al Collegio comunque alterare il regime di sostanziale libertà di fornitura dei servizi *de quibus* così come delineato in via primaria dall'ordinamento comunitario, ed in via attuativa dalla norma statale di recepimento, con conseguenti aggravamenti procedurali, pur vietati dai citati articoli 3 e 4 del

decreto n. 259/2003. Quanto sopra viene peraltro a determinare una sospetta lesione dei principi di libera concorrenza e di salvaguardia dei livelli essenziali di prestazioni di interesse generale connesse ai diritti inderogabili dell'individuo, ivi compresa la libertà di comunicazione garantita dall'art. 15 Cost., proprio ai sensi delle citate definizioni legislative ex art. 3 del decreto legislativo n. 259/2003 (sul cui ruolo di garanzia rispetto a tali principi si è espressa la Corte con la segnalata pronuncia n. 336/2005).

Inoltre, anche nel caso in cui la funzione autorizzatoria introdotta dall'art. 4 della legge regionale n. 6/2006 dovesse intendersi riferita (solo) agli interessi pubblici strumentali all'attività di comunicazione elettronica (nel quadro delle citate «limitazioni» a tale attività, previste e consentite dagli artt. 3 e 25 del decreto legislativo n. 259/2003), resta il fatto che anche siffatte limitazioni sembrano afferire a materie comunque (tutte) estranee a quella potestà legislativa residuale ex art. 117, quarto comma Cost. che la regione Lombardia ha invece inteso nella specie esercitare.

Basti pensare:

alle esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato ed alla tutela dell'ambiente (legislazione esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *d*);

alle esigenze di protezione civile e di salute pubblica (legislazione concorrente ex art. 117, terzo comma).

Va poi precisato che anche le limitazioni di tipo edilizio od urbanistico (peraltro non espressamente comprese nella citata elencazione di cui agli artt. 3 e 25 del decreto legislativo n. 259/2003) sono subordinate alla concorrenza legislativa di poteri Stato-Regioni sotto la voce del «governo del territorio», ai sensi del citato terzo comma dell'art. 117 Cost.

Inoltre, le problematiche connesse alla riservatezza e protezione dei dati personali (queste ultime invece espressamente previste fra le limitazioni di cui sopra) sono state già considerate e regolate dal legislatore statale, nel quadro delle esigenze di sicurezza pubblica con il citato decreto-legge 27 luglio 2005 recante «nuove disposizioni antiterrorismo per gli internet point» ed i pubblici esercizi che mettano a disposizione del pubblico postazioni per comunicazioni telematiche convertito nella legge n. 155/2005.

Sulla illegittimità costituzionale di quelle legislazioni regionali che — nella presente materia delle comunicazioni elettroniche — aggiungono fasi autorizzatorie comunque denominate rispetto alle procedure abilitative già contemplate nel decreto legislativo n. 259/2003, si richiama al riguardo la recente pronuncia della Consulta n. 129/2006, che — seppure in relazione alla diversa problematica delle installazioni di torri e tralicci — ha comunque censurato l'art. 27, comma 1, lettera *e*) della l.r. Lombardia n. 12/2005, per aver previsto la necessità di un titolo edilizio ritenuto ulteriore e superfluo rispetto alle procedure delineate nell'articolo 87 del decreto legislativo; ciò in quanto — ha osservato testualmente la Corte con esternazioni di principio applicabili al caso di specie — «la tutela del territorio e la programmazione urbanistica sono salvaguardate dalle norme statali in vigore ed affidate proprio agli enti locali competenti, i quali, al pari delle Regioni (sentenza n. 336 del 2005), non vengono perciò spogliati delle loro attribuzioni in materia, ma sono semplicemente tenuti ad esercitarle all'interno dell'unico procedimento previsto dalla normativa nazionale, anziché porre in essere un distinto procedimento» con conseguente violazione dei principi generali di semplificazione della legislazione statale in materia di governo del territorio).

La violazione dell'articolo 117 Cost. sembra peraltro assumere connotati sostanziali, anche al di là dell'erronea qualificazione formale della materia trattata, e ciò non solo in relazione ai settori occupati dalla legge regionale eppur di appartenenza esclusiva alla legislazione statale (ove il contrasto «sostanziale» con il precetto costituzionale si consuma *in re ipsa* con il semplice intervento legislativo della regione). Anche nel caso delle fattispecie concorrenti, infatti, la normativa in esame non pare essersi correttamente inserita nei principi generali di una legislazione statale che — dopo aver garantito all'attività in sé considerata un trattamento semplificato, improntato alla libertà di comunicazione voluta anche dall'unione europea — si è limitata a prevedere per i soli «internet point» disposizioni speciali per la sicurezza dello Stato, senza l'introduzione di altri regimi *ad hoc* (igienico-sanitari ed urbanistici) diversi e più restrittivi, rispetto a quelli già in vigore per gli altri esercizi connessi alle attività terziarie. In relazione ai requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, va poi rammentato che la legge regionale dispone contenuti di dettaglio che integrano in modo automatico e simultaneo tutti i regolamenti di igiene delle autorità sanitarie e dei Comuni in territorio lombardo (art. 8, comma 2), e ciò senza che la legislazione statale di riferimento consenta, all'interno di tale regolamentazione locale, l'inserimento eteronomo di contenuti dispositivi e di dettaglio direttamente imposti da leggi regionali (art. 344 TULS).

Va ancora osservato sul punto che le prescrizioni previste dall'ordinamento statale, si limitano a stabilire una disciplina generale quanto ai requisiti di agibilità dei locali destinati ad attività economiche, la quale rimanda alle norme edilizie e igienico sanitarie contenute in prevalenza in fonti normative secondarie, e non contiene comunque prescrizioni così restrittive per gli indici igienico-sanitari regolati specificamente dalla legge regionale *de qua*, neanche per i locali ove vi è maggiore concentrazione di persone per un tempo di permanenza maggiore (come teatri, cinema o nei locali ove viene svolta attività di somministrazione di alimenti e bevande). Donde la necessità che la competenza

legislativa concorrente delle Regioni venga esercitata nel rispetto dei principi fondamentali di cui all'art. 3 (con particolare riguardo alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale limitativi di fatto della libertà e l'uguaglianza dei cittadini) e 41 della Carta fondamentale, nonché di quello, di derivazione comunitaria, della proporzionalità (insito nel riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento europeo contenuto nell'art. 117, primo comma), secondo il quale, com'è noto, una misura è conforme a tale principio soltanto allorché mezzo adoperato si rilevi non tanto e non solo «idoneo» a consentire il raggiungimento dell'obiettivo desiderato, ma anche «necessario» nel senso dell'indisponibilità di altra misura egualmente efficace, e tale da incidere il meno negativamente possibile nella sfera del destinatario, ossia da non essere «intollerabile». In sostanza un giudizio di proporzionalità basato *ex ante* sulla valutazione comparativa tra mezzo e fine.

Infine, sempre in relazione ai requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali *ex art.* 8 della legge (con specifico riguardo alle voci ivi rubricate alle lettere *e, f, h, i*, meglio descritte in narrativa), il Collegio ritiene che la legge regionale n. 6/2006 presenti profili di non manifesta infondatezza anche nella parte in cui dispone l'applicazione retroattiva delle rigorose nuove disposizioni, senza delineare la possibilità di proroghe (pur non automatiche, ma discrezionali e da valutare caso per caso) per consentire agli esercizi preesistenti di continuare l'attività, nonostante la vana scadenza del termine annuale di adeguamento.

Secondo consolidata giurisprudenza costituzionale (da ultimo Corte cost. sent. n. 156/2007), la possibilità del legislatore di incidere con norme retroattive su situazioni sostanziali ormai radicate da leggi precedenti, resta subordinata al rigoroso vaglio di razionalità del nuovo regolamento di interessi che modifica *ex post* quello preesistente.

Ritiene il Collegio che nella specie non sussista (a parte quanto già evidenziato sotto il profilo della proporzionalità) una sicura rispondenza dello *ius superveniens* a sufficienti criteri di ragionevolezza, in relazione alle modalità con cui la nuova normativa incide sui giustificati affidamenti dei titolari dei preesistenti esercizi di phone center, e ciò in sospetta violazione dei principi di parità di trattamento *ex art.* 3, Cost.

La prescrizione infatti di un così nuovo e più impegnativo assetto strutturale e funzionale dei locali strumentali allo svolgimento dell'attività determina, in capo a coloro che già gestivano quest'ultima in regime di regolarità amministrativa, una serie di obblighi conformativi razionalmente inesigibili durante il (breve) periodo annuale concesso dalla legge, anche in considerazione della necessità di procedere a lavori strutturali ed edilizi dal costo elevato e spesso non realizzabili per l'inidoneità oggettiva derivante dall'area disponibile dei locali, e quindi anche laddove l' esercente l'attività voglia adeguarsi. La stessa rilocalizzazione ipotizzata dalla norma — oltre a non esser subito praticabile in assenza della formalizzazione di nuovi strumenti urbanistici chiamati ad individuare le relative aree (*cf.* terzo comma art. 98-*bis* della l.r. 12 del 2005, introdotto dall'art. 7 della l.r. 6 del 2006) — non sembra certo rappresentare un rimedio semplice ed efficace rispetto all'abbandono — spesso obbligato — dei locali di origine, e ciò in considerazione delle difficoltà di reperimento, in adiacenza o prossimità allo stesso edificio, di nuovi locali; senza considerare la perdita di avviamento che deriverebbe dal trasferimento dell'attività stessa, una volta approvato il previsto piano urbanistico. Quanto sopra, in aggiunta (dove un autonomo profilo di non manifesta infondatezza valutabile in base ai canoni del comma primo dell'art. 3 Cost), al non indifferente maggiore onere economico, che potrebbe risultare insostenibile per i soggetti privi di adeguati mezzi economici, favorendo l'abbandono delle relative attività; tali dismissioni determinerebbero a loro volta un vantaggio rispetto ai nuovi operatori aventi maggiori disponibilità d'investimento che — potendo organizzare *ex ante* l'attività secondo le regole vigenti — verrebbero a trovarsi in una situazione concorrenziale (ingiustamente) privilegiata, con riverberi dannosi per gli utenti privi di una più ampia scelta, e con forte rischio di tariffe meno vantaggiose. Le delineate — e non improbabili — conseguenze fattuali delle citate disposizioni finirebbero pertanto per incidere, oltre che sulla rilevata disparità di trattamento *ex art.* 3 Cost., anche sulla libertà di iniziativa economica privata garantita dall'art. 41 Cost., con riverberi lesivi sotto altro profilo della tutela della concorrenza garantita dall'ordinamento europeo (*cf.* sul punto anche la segnalazione in data 6 agosto 2007 formalizzata dall'Autorità Garante della concorrenza e del Mercato al Presidente della Regione Lombardia proprio in relazione «...agli effetti distorsivi della concorrenza che derivano dalle disposizioni... dettate dalla legge Regione Lombardia 3 marzo 2006 n. 6»).

Sulla base delle esposte considerazioni si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la presente questione costituzionalità, che si solleva pertanto ai sensi dell'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 in relazione agli artt. 1, 4, 8 (comma 1, lettere *e, f, h, i*, e comma 2), 9, (primo comma, lett. *c* e secondo comma), nonché 12, della l.r. 3 marzo 2006, n. 6, in relazione agli artt. 3, 15, 41 e 117 della Costituzione.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia - 4ª sezione, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara, nei sensi di cui in motivazione, rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 15, 41 e 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 8 (comma 1, lettere e, f, h, i, e comma 2), 9 (comma 1, lett.c e comma 2), nonché 12 della l.r. 3 marzo 2006, n. 6.

Sospende, per l'effetto, il presente giudizio ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone inoltre la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente della regione Lombardia, nonché la comunicazione della medesima al presidente del Consiglio regionale della Lombardia.

Così deciso in Milano, alla Camera di consiglio del 9 ottobre 2007.

Il Presidente: NICOLOSI

Il consigliere estensore: PASSONI

08C0303

N. 128

Ordinanza del 20 dicembre 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce sul ricorso proposto da Labbate Ettore contro Regione Puglia ed altri

Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del Parco naturale regionale «Litorale di Ugento» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propedeutico procedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati.

- Legge della Regione Puglia 28 maggio 2007, n. 13, artt. 1 e seguenti.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 348/2007 presentato: da Labbate Ettore, rappresentato e difeso dall'avv. Gianluigi Pellegrino ed elettivamente domiciliato in Lecce, presso lo studio del difensore, alla via Augusto Imperatore, 16;

Contro la Regione Puglia, in persona del presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Ernesto Sticchi Damiani ed elettivamente domiciliata in Lecce, presso lo studio del difensore, alla via 95° Rgt. Fanteria, 9; la Provincia di Lecce, in persona del presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati M. Giovanna Capoccia e Francesca Testi ed elettivamente domiciliata in Lecce, presso la sede dell'Avvocatura provinciale, alla via Umberto I; il Comune di Ugento, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Pietro Quinto ed elettivamente domiciliato in Lecce, presso lo studio del difensore, alla via G. Garibaldi, 43; il Comune di Presicce, in persona del sindaco *pro tempore*, non costituito; per l'annullamento; del verbale della Conferenza di servizi con cui, in data 24 novembre 2006, si concludeva il procedimento amministrativo volto all'istituzione del Parco Naturale Regionale «Litorale di Ugento»; di ogni altro atto connesso, consequenziale e presupposto, tra cui, ove occorra, i precedenti verbali di conferenza di servizi e le determinazioni adottive assunte dalla Giunta della Regione Puglia.

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Puglia, della Provincia di Lecce e del Comune di Ugento.

Visti gli atti della causa.

Designato alla pubblica udienza del 21 novembre 2007 il relatore dott. Ettore Manca e uditi gli avvocati Valeria Pellegrino — in sostituzione di Gianluigi Pellegrino —, Sticchi Damiani, Marasco — in sostituzione di Quinto — e Testi.

Osservato quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. — Il ricorrente, titolare di un terreno in agro del Comune di Ugento, veniva a sapere che lo stesso risultava ricompreso all'interno dell'area ove, secondo le determinazioni assunte alla conferenza di servizi del 24 novembre 2006, doveva essere istituito il Parco Naturale Regionale denominato «Litorale di Ugento».

1.1 — Ciò, nonostante: il terreno sia privo di pregio naturalistico; si trovi a diversi chilometri di distanza dalla zona dei «Bacini di Ugento», ricadente, secondo le previsioni dell'art. 5 legge regionale 24 luglio 1997, n. 19, fra le aree aventi preminente interesse naturalistico, ambientale e paesaggistico.

2. — Per tali ragioni, oltre che per quelle di cui subito si scriverà, veniva proposto il ricorso in esame, così articolato:

A) Violazione degli artt. 6 e 22, legge n. 394/1991. Eccesso di potere.

B) Violazione dell'art. 6, comma 5, legge regionale n. 19/1997 (nel testo applicabile *ratione temporis*). Incompetenza. Violazione dell'art. 27, legge n. 142/1990 (ora art. 34 t.u. n. 267/2000).

C) Violazione dell'art. 6, comma 2, legge regionale n. 19/1997. Violazione dell'art. 22, legge n. 394/1991.

D) Violazione dell'art. 14-ter, legge n. 241/1990. Incompetenza. Eccesso di potere. Violazione dell'art. 42 t.u. n. 267/2000.

E) Violazione di legge. Eccesso di potere.

F) Disparità di trattamento. Irrazionalità manifesta.

G) Violazione dell'art. 6, comma 4, lett. d), legge regionale n. 19/1997.

H) Violazione sotto altro profilo dell'art. 6, legge regionale n. 19/1997. Carenza di presupposto.

3. — Costituitisi in giudizio, la Regione Puglia, la Provincia di Lecce e il Comune di Ugento eccepivano l'inammissibilità/improcedibilità del ricorso e, nel merito, ne contestavano la fondatezza.

4. — Ciò Premesso in fatto, il Tribunale rileva che il giudizio va sospeso, attesa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale.

5. — In via del tutto preliminare vanno disattese le eccezioni procedurali sollevate dalle parti resistenti.

5.1 — Sul punto il Collegio premette che, notoriamente, il legislatore regionale pugliese prevedeva, con la legge 24 luglio 1997, n. 19, uno speciale ed articolato procedimento per l'istituzione delle aree naturali protette di interesse regionale (caratterizzato dal concorso, nella definizione del contenuto dispositivo sostanziale finale descritto dall'art. 6 della legge regionale citata, della volontà legislativa con quella amministrativa), suddiviso in due fasi autonome, aventi natura e finalità diverse:

una prima fase di natura prettamente amministrativa (avente le caratteristiche del «giusto procedimento» e diretta precipuamente a realizzare la partecipazione ed il concorso dei soggetti pubblici e privati portatori dei molteplici interessi coinvolti);

ed una seconda fase di natura legislativa, la quale inizia con la presentazione al consiglio regionale, da parte della giunta, del progetto definitivo da approvare con una legge-provvedimento: deve dunque osservarsi, anzitutto, che, se come scritto l'istituzione del Parco presuppone l'espletamento, in sequenza, di un procedimento amministrativo e di un procedimento legislativo — destinato, in ultima analisi, ad assorbire gli atti del primo attraverso la «legge-provvedimento» —, la logica ed i principi generali impongono di ritenere che il primo dei due non possa che concludersi, attesa la sua natura, con una decisione amministrativa, necessariamente propedeutica all'apertura della fase di carattere legislativo.

5.2 — Tale decisione — concernente la perimetrazione ed i contenuti dello schema provvisorio del disegno di legge istitutivo del Parco Naturale — da un lato è l'atto amministrativo — eventualmente — lesivo delle posizioni giuridiche dei soggetti interessati, che potranno quindi invocare la tutela giurisdizionale impugnandola dinanzi al G.A., e, dall'altro lato, è la sede naturale deputata al vaglio delle osservazioni presentate nella fase amministrativa (in esito alla pubblicazione nel B.U.R.P. dello schema provvisorio del disegno di legge), in quanto istituzionalmente rivolta

alla valutazione comparativa ed alla compensazione di tutti gli interessi — pubblici e privati — coinvolti dall'istituzione dell'area naturale protetta (*cf.* T.a.r. Puglia, I Sezione di Lecce, 23 febbraio 2006, n. 1184; Consiglio di Stato, VI sezione, 1^o febbraio 2007, n. 414).

5.3 — Pertanto, rilevato che in ogni caso nella vicenda oggetto di causa la prima fase del procedimento istitutivo del Parco si svolgeva, *ratione temporis*, sotto la vigenza del testo originario dell'art. 6 citato — già interpretato da questa sezione nel senso del carattere necessariamente decisorio della Conferenza dei servizi contemplata dal quinto comma della predetta norma —, anche il nuovo testo (per il vero, alquanto ambiguo) della norma, introdotto dall'art. 30 della legge regionale 19 luglio 2006, n. 22, sottoposto ad interpretazione adeguatrice e teleologicamente orientata al rispetto dei fondamentali principi sanciti dagli artt. 24, 97 e 113 della Costituzione, deve essere comunque inteso nel senso che, dopo la pubblicazione dello schema del d.d.l. nel B.U.R.P. (previsto dal nuovo quinto comma) e prima che la giunta adotti il disegno di legge definitivo da inviare al Consiglio, si debba tenere una nuova Conferenza di servizi, cui peraltro si fa cenno nel sesto comma dell'articolo.

5.4 — D'altra parte, non avrebbe senso prescrivere la pubblicazione nel Bollettino dello schema provvisorio del d.d.l. (finalizzata alla presentazione di eventuali osservazioni da parte degli interessati) senza che gli apporti partecipativi debbano poi essere vagliati nella naturale sede procedimentale amministrativa (appunto deputata a garantire un «giusto procedimento»). Il Consiglio di Stato, peraltro, nella sentenza n. 414/2007 della VI Sezione, espressamente rilevava che le considerazioni poste a base della decisione di questo T.a.r. n. 1184/2006 erano poi state compiutamente recepite dalla Regione Puglia, la quale, con la legge n. 22 del 2006 (art. 30), disponeva la modifica degli artt. 6 e 8 della legge n. 19 del 1997 introducendo una forma di pubblicità del disegno di legge adottato (in conformità, appunto, alle motivazioni della pronuncia citata, secondo cui «pur se la Legge Regionale Pugliese n. 19/1997 non contempla espressamente una fase destinata alla pubblicizzazione degli atti in esame, la necessità di rendere concretamente conoscibili gli atti medesimi e, quindi, di consentire, ai sensi degli artt. 9-10, legge n. 241/1990, la più ampia partecipazione al relativo procedimento, va ritenuta comunque ineludibile sulla base dei principi generali vigenti in materia. L'esigenza di aprire un contraddittorio con tutti quei soggetti che, dall'istituzione dell'area naturale protetta subiscono una lesione, va rinvenuta già nelle regole poste dalla legge sul procedimento amministrativo. Né l'indispensabile partecipazione al procedimento dei soggetti interessati può reputarsi non richiesta in ragione della previsione dell'art. 13, primo comma legge n. 241 citata [...] poiché la preferibile giurisprudenza amministrativa ha chiarito che tale norma rinviene la sua *ratio* nell'esigenza di evitare una duplicazione delle forme di partecipazione, non avendo al contrario l'obiettivo di eliminarla radicalmente. Nel caso in esame, dunque, difettando ogni specifica previsione in tal senso nella disciplina legislativa regionale, tale da soddisfare comunque le delineate esigenze di contraddittorio e di confronto, non può che ritenersi il procedimento in parola assoggettato proprio alle regole generali poste dalla legge n. 241/1990»).

5.5 — In ragione di quanto fin qui esposto, dunque, si rivelano non condivisibili tutte le eccezioni preliminari prospettate dalle parti resistenti, poiché:

l'atto finale conclusivo della fase amministrativa è da individuarsi nel verbale della Conferenza di servizi disciplinata dal vecchio art. 6, comma 5, e comunque presupposta, per quanto scritto, dal nuovo sesto comma;

l'impugnativa dei provvedimenti amministrativi interposta con il ricorso introduttivo del presente giudizio dovrebbe peraltro, in astratto, essere dichiarata improcedibile, poiché, nelle more della definizione del processo, entrava in vigore — nello stesso giorno della pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 79 del 31 maggio 2007 — la legge regionale 28 maggio 2007, n. 13, appunto istitutiva del «Parco Naturale Regionale Litorale di Ugento». Secondo l'insegnamento giurisprudenziale preferibile, difatti, la sopravvenienza della legge provvedimento determina l'improcedibilità del ricorso proposto contro l'originario atto amministrativo, in quanto il sindacato del giudice amministrativo incontra un limite insormontabile nell'intervenuta legificazione del provvedimento amministrativo: solo nell'ipotesi in cui la Consulta dichiarasse l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 13/2007, dunque, il ricorso introduttivo del presente processo non andrebbe incontro alla delineata declaratoria di improcedibilità (*cf.*, sulle varie questioni da ultimo esaminate, T.a.r. Puglia, I sezione di Lecce, 7 novembre 2006, n. 5188; Consiglio di Stato, IV, 23 settembre 2004, n. 6219; 10 agosto 2004, n. 5499; 24 marzo 2004, n. 1559. I diritti di difesa del cittadino, d'altra parte, in caso di approvazione con legge di un atto amministrativo lesivo dei suoi interessi, non vengono e non potrebbero essere sacrificati ma si trasferiscono — secondo il regime di controllo proprio del provvedimento normativo intervenuto — dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale: in altri termini, il sistema di tutela giurisdizionale segue la natura giuridica dell'atto contestato, sicché la legge-provvedimento, ancorché approvata di un atto amministrativo, può essere eventualmente sindacata, previa intermediazione del giudice rimettente, solo dal suo giudice naturale, e cioè dalla Corte costituzionale; *cf.* Consiglio di Stato, IV Sezione, 19 ottobre 2004, n. 6727).

6. — Tanto esposto, l'attenzione del tribunale deve quindi concentrarsi sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal ricorrente.

7. — Appare in specie rilevante e non manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale della legge regionale istitutiva del Parco Naturale, per l'allegata irragionevolezza delle sue disposizioni e perché la stessa non teneva conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo t.a.r., con le sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006, con riguardo alla fase del propedeutico procedimento amministrativo e, in particolare, all'esigenza di un effettivo contraddittorio con gli interessati.

8. — In via preliminare, quindi, il tribunale ritiene sussistente il requisito della rilevanza della predetta questione di costituzionalità nel presente giudizio.

8.1 — Occorre in proposito tener conto, anzitutto, della complessa problematica ricollegabile alla particolare tipologia di legge-provvedimento in oggetto (c.d. legge di approvazione), la quale si caratterizza per il vincolo funzionale che la lega ai provvedimenti amministrativi in precedenza adottati risolvendosi nell'assorbimento dei medesimi nella legge stessa — che li approva —, della quale acquistano il valore e la forza formale e sostanziale.

8.2 — Pertanto, da un lato l'incidentale eccezione di illegittimità costituzionale è, a ben vedere, l'unico strumento processuale a disposizione del ricorrente per tutelare le proprie posizioni giuridiche soggettive nei confronti degli impugnati provvedimenti amministrativi, assorbiti dalla legge regionale che li approvava; e, dall'altro lato, come già scritto, è evidente che proprio nel caso in cui la Corte dichiarasse l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 13/2007 il ricorso *de quo* non risulterebbe improcedibile.

9. — Il Collegio è, poi, dell'avviso che i sollevati dubbi di costituzionalità in ordine al contenuto dispositivo della legge regionale in parola sono non manifestamente infondati.

9.1 — È opportuno, sul punto, premettere che corollario della soprariportata ricostruzione concettuale dell'assetto di tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo incisivo quanto quello giurisdizionale sull'eccesso di potere, in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale degli atti amministrativi (Consiglio di Stato, IV Sezione, 19 ottobre 2004, n. 6727).

9.2 — In altri termini, il riconoscimento in capo al legislatore di un vasto ambito di discrezionalità deve essere opportunamente bilanciato attraverso la sottoposizione del relativo potere di apprezzamento al vaglio di costituzionalità, sotto il profilo della non arbitrarietà e della ragionevolezza delle scelte compiute: sindacato tanto più rigoroso quanto più marcata è la natura provvedimentale dell'atto sottoposto a controllo, e che investe — in considerazione della natura di atto sostanzialmente amministrativo della legge-provvedimento — anche gli atti amministrativi che ne sono il presupposto.

9.3 — Tanto premesso, si osserva che le disposizioni degli artt. 1 e seguenti della legge regionale Pugliese 28 maggio 2007, n. 13, istitutiva del «Parco Naturale Regionale Litorale di Ugento», sembrano al Collegio porsi in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione per l'irragionevolezza delle disposizioni stesse, poiché il Consiglio regionale, come premesso, nell'approvare la predetta legge-provvedimento, non teneva conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo t.a.r. — con le sentenze prima citate — relativamente alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al contraddittorio con gli interessati.

9.4 — Appare dunque condivisibile, in specie, la prima e assorbente — in quanto relativa alla violazione delle regole sul giusto procedimento — censura formulata dal ricorrente, incentrata sulla violazione delle misure di pubblicità necessarie a consentire l'eventuale partecipazione (*ex* artt. 9 e 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241) dei soggetti interessati alla fase amministrativa preordinata all'istituzione del Parco, misure già delineate e ritenute assolutamente necessarie nelle pronunce prima citate, alle quali sul punto pertanto si rinvia.

9.5 — La pubblicità che ha concretamente avuto luogo nella fattispecie *de qua* con la pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 79 del 27 giugno 2006 dello schema del disegno di legge istitutivo del Parco adottato dalla Giunta regionale in data 26 giugno 2006, non appare assolutamente idonea allo scopo, non contenendo nemmeno l'indicazione della possibilità per gli interessati di proporre osservazioni riferite all'istituzione dell'area naturale protetta e la fissazione di un termine in proposito, in vista del vaglio degli apporti partecipativi in sede di Conferenza dei servizi (per cui deve essere considerata *tamquam non esset*).

Non è un caso che nessuna Osservazione sia stata presentata al riguardo fino alla data di svolgimento della Conferenza di servizi finale del 24 novembre 2006.

9.6 — Il tribunale ritiene in definitiva irragionevole e contraria al principio di buon andamento dell'attività amministrativa la scelta operata dagli articoli 1 e seguenti della legge regionale n. 13/2007 di istituire immediatamente, a tali condizioni, il parco naturale regionale di che trattasi, e nei sensi appena descritti reputa i dubbi di costituzionalità sul punto sollevati non manifestamente infondati.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale, dispone la sospensione del giudizio iniziato con il ricorso indicato in epigrafe e deferisce alla Corte costituzionale la definizione della costituzionalità degli artt. 1 e seguenti della legge regionale Pugliese 28 maggio 2007, n. 13 (istitutiva del «Parco Naturale Regionale Litorale di Ugento», in relazione agli artt. 3 e 97 della Carta costituzionale.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale Pugliese e comunicata al Presidente del Consiglio regionale Pugliese.

Così deciso in Lecce, nella Camera di consiglio del 21 novembre 2007.

Il Presidente: RAVALLI

L'estensore: MANCA

08C0304

N. 129

*Ordinanza del 5 gennaio 2008 emessa dal Giudice di pace di Arezzo
nel procedimento civile promosso da D'Amato Simona contro La Penta Patrizio ed altra*

Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Azione proposta dal terzo trasportato nei confronti del soggetto conducente e proprietario del veicolo su cui era a bordo al momento del sinistro, nonché nei confronti della compagnia di assicurazione del veicolo medesimo - Disciplina dell'azione diretta del danneggiato terzo trasportato nei confronti della compagnia di assicurazione del veicolo su cui era a bordo al momento del sinistro - Omessa previsione dell'accertamento delle rispettive responsabilità dei conducenti dei veicoli coinvolti nel sinistro ai fini dell'individuazione dei soggetti obbligati al risarcimento dei danni patiti dal terzo trasportato - Estraneità ai principi e ai criteri direttivi della delega conferita al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni - Eccesso di delega - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto costituzionalmente garantito a tutti di agire in giudizio per la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive - Asserita lesione del diritto di difesa della compagnia di assicurazione del vettore.

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, art. 141.
- Costituzione artt. 3, 24 e 76, in relazione all'art. 4 della legge delega 29 luglio 2003, n. 229.

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 1082/2007 del R.G. promossa da D'Amato Simona, rappresentata e difesa dall'avv. Lucia Barbagli, del Foro di Arezzo (ricorrente), contro «Fondiarìa S.A.I. Assicurazioni», in persona del legale rappresentante *pro tempore* e La Penta Patrizio, entrambi difesi dagli avv. Giuseppe e Walter Renzetti, del Foro di Arezzo, (resistenti).

La ricorrente D'Amato Simona, quale trasportata in vettura di proprietà e condotta da La Penta Patrizio, assicurata con la «Fondiarìa SAI Ass.ni», ha chiesto ai predetti resistenti, *ex art.* 141 d.lgs. del 7 settembre 2005 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 239 del 13 ottobre 2005 — Codice delle Assicurazioni private) ed in solido tra loro, il risarcimento dei danni

per lesioni personali dalla stessa subito in occasione di incidente stradale, avvenuto in data 12 giugno 2006. La richiesta veniva introdotta mediante ricorso *ex art. 43*, legge n.102/2006, recante disposizione sulla estensione del c.d. «rito del lavoro» ai sinistri stradali con lesioni personali.

All'udienza del 28 settembre 2007 si costituivano con memoria difensiva i predetti resistenti i quali, premesso che la responsabilità per danni subito dalla ricorrente in occasione del sinistro stradale di cui è causa doveva ascriversi in toto al conducente altra vettura, che non aveva concesso la dovuta precedenza all'auto condotta e di proprietà di La Penta Patrizio, concludevano, in via preliminare e di rito, per la declaratoria della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 141 del d.lgs. n. 209/2005, per contrasto con artt. 3, 24 e 76 della Costituzione della Repubblica italiana, nella parte in cui prevede, in caso di lesioni del terzo trasportato, la risarcibilità in capo alla sola Assicurazione del vettore, indipendentemente dalla possibile responsabilità del conducente l'altra auto. Chiedevano pertanto sospendersi il giudizio, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

All'udienza del 3 dicembre 2007 questo giudice di pace si riservava l'invio di propria ordinanza alla predetta Corte, accogliendo l'istanza di parte resistente.

Si premette a tale riguardo: prima del d.lgs. n. 209/2005 (c.d. «codice delle assicurazioni private») ed, in particolare, prima dell'introduzione dell'art. 141 del predetto codice, al terzo trasportato, vittima di sinistro stradale, compete il risarcimento del danno dallo stesso subito, secondo le regole proprie della responsabilità civile contro terzi, valutando, prioritariamente; la dinamica del sinistro stradale.

Il c.d. «codice delle assicurazioni private», ha invece introdotto, con l'art. 141, un nuovo principio, che ha sovvertito i canoni tradizionali di ricerca delle responsabilità per colpa (negligenza, imprudenza, imperizia nella conduzione della vettura), per cui, a prescindere dall'accertamento della(e) responsabilità, e fatto salvo comunque il caso fortuito, ha stabilito che il terzo trasportato ha azione diretta nei soli confronti dell'assicurazione del vettore. L'innovazione non è di poco momento che la tutela del terzo trasportato in un nuovo sistema di no-fault (letteralmente «niente colpa») prescinde dall'accertamento dell'illecito colposo da parte dei conducenti, nel caso di sinistro stradale che coinvolga più vetture, e stabilisce invece una sorta di «responsabilità oggettiva», che vincola il trasportato, leso dal sinistro, a ricercare il risarcimento in una unica direzione, escludendo ogni accertamento su presunte, eventuali, ulteriori o diverse responsabilità. A tale riguardo, premesso che il risarcimento del danno include anche il c.d. danno morale, va subito ricordato che la Corte costituzionale (11 luglio 2003, n. 233 in «Danno e responsabilità», 2003, 939) è ferma nel principio per cui la risarcibilità del danno morale è legata e limitata alla colpa presunta, ma non certo ad una responsabilità oggettiva.

Ma vi è di più. Il d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209 — codice delle assicurazioni private venne adottato a seguito della legge delega n. 229 del 29 luglio 2003 che, all'art. 4, delegava il Governo ad adottare, entro un anno dalla sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni in materia assicurativa, «nel rispetto dei segg. principi e criteri direttivi:

a) adeguamento della normativa alle disposizioni comunitarie ed agli accordi nazionali;

b) tutela dei consumatori ed in genere, dei contraenti più deboli, sotto il profilo della trasparenza delle condizioni contrattuali, nonché dell'informativa, preliminare, contestuale e successiva alla conclusione del contratto, avendo riguardo anche alla correttezza dei messaggi pubblicitari e del processo di liquidazione dei sinistri, compresi gli aspetti strutturali di tale servizio;

c) *omissis*.

Dal combinato disposto della legge-delega n. 229/2003 e della legge delegata n. 209/2005 emergono alcune considerazioni.

Non essendo riuscito, il Governo, a rispettare il proprio limite temporale in un anno, tanto che, con legge n. 186 del 27 luglio 2004 detto limite temporale è slittato a due anni, rimangono palesi dubbi di incostituzionalità delle norme adottate in data successiva all'anno di delega, per contrasto con l'art. 76, Cost.

Il potere normativo delegato era stato limitato dal Parlamento al Governo ad una funzione di mero riassetto delle vigenti disposizioni in materia assicurativa, mentre ora l'art. 141 ha determinato una innovazione sostanziale di ben più vasta portata, abrogando di fatto norme preesistenti, e creando una «responsabilità oggettiva», operazione questa da ritenersi sottoposta istituzionalmente alla decisione del Parlamento.

Va ancora osservato che la legge delega n. 229/2003 poteva (e non doveva) entrare nel merito del risarcimento danni e nella liquidazione del sinistro al terzo trasportato. In verità, con l'art. 4, lett. b) predetta legge-delega si indirizzava il Governo a voler rispettare i principi ed i criteri direttivi a tutela del consumatore e, in genere, dei contraenti più deboli, limitatamente al profilo della trasparenza delle condizioni contrattuali, nonché dell'informativa preliminare, contestuale e successiva alla conclusione di un contratto, avendo riguardo anche al processo di liquidazione dei sinistri. A ben vedere l'art. 141 è andato in ben altra direzione rispetto ai criteri imposti con legge-delega: consumatore è la

persona fisica che acquista o utilizza beni o servizi per scopi non riferibili all'attività imprenditoriale e/o professionale eventualmente svolta. Il consumatore va protetto quando diviene contraente, essendo notorio che è il contraente più debole: contraente potrà essere, in campo assicurativo, chi ha contratto polizza e, come tale, va protetta la sua posizione. Nel caso che ci riguarda, il terzo trasportato non è contraente e, se deve agire per vedersi risarcire danni subiti in un sinistro stradale, lo fa in virtù di rapporti extracontrattuali,

Egli è infatti un danneggiato, e non è né contraente, né tanto meno consumatore, bensì controparte rispetto ad altri soggetti, vettore ed eventualmente terzo conducente di vettura, rispetto ai quali il danneggiato deve ottenere un risarcimento che esula da ogni accordo contrattuale, essendo conseguenza di fatto illecito. L'art. 141 gli impone tuttavia un percorso obbligato e la norma ha stravolto i vecchi criteri, modificando proceduralmente e sostanzialmente i diritti dei danneggiati, che ora non debbono cercare chi effettivamente ha commesso il fatto illecito, così determinando un danno ingiusto, prima risarcibile *ex artt.* 2043 e 2054 c.c. Altro corollario alla norma summenzionata porta alla amara considerazione che il vero responsabile del sinistro stradale non viene neppure chiamato in giudizio, né dovrà rispondere, in solido, con la sua assicurazione, dal momento che l'art. 141, punto 3, prevede che il danneggiato deve proporre azione diretta nei soli confronti dell'assicurazione del vettore, che poi potrà rivalersi sull'assicurazione del civile responsabile. Questi, a differenza di quanto avveniva in passato, potrebbe pertanto rimanere sempre estromesso da ogni controversia, anche sul piano processuale, pur essendo l'artefice ed il responsabile di un sinistro stradale. Sembra, dunque, e non è una assurdità bensì una ovvia considerazione, che la vigente normativa, volendo inizialmente tutelare la figura del consumatore, abbia finito, in sede civilistica, per tutelare i responsabili dei sinistri, modificando la disciplina dei danneggiati-danneggiati e stravolgendo il principio, ereditato dal Diritto Romano, del *neminem ledere*.

Tornando al citato art. 141, d.lgs. n. 209/2005, si ribadisce che il trasportato deve rivolgere la sua richiesta risarcitoria, in caso di sinistro, al proprio vettore ed alla relativa assicurazione, a prescindere da qualsiasi responsabilità, al cui accertamento il trasportato non è più tenuto. Ciò appare in contrasto con la Direttiva 2005/14/CE del Parlamento europeo che all'art. 4-*quinqies*, obbliga gli Stati membri a provvedere affinché le persone lese da sinistro stradale, causato da veicolo assicurato, possano avvalersi di azione diretta nei confronti dell'impresa che assicura contro la responsabilità civile la persona responsabile del sinistro. Nel procedimento di cui è causa, questo giudicante, stante la previsione di cui al citato art. 141 cod. assicurazioni, deve prescindere da una ricerca della dinamica del sinistro e delle singole responsabilità. Ove si ritenesse detta norma in contrasto con la Costituzione, la domanda risarcitoria potrebbe essere invece rivolta al responsabile del sinistro ed alla sua assicurazione.

L'art. 141 codice assicurativo deve ritenersi in contrasto con l'art. 3 Cost. e cioè con la norma che stabilisce l'uguaglianza dei cittadini avanti alla legge. Infatti le recenti innovazioni del sistema risarcitorio stabiliscono, in pratica, che, dinanzi al medesimo fatto illecito, i cittadini debbono sottostare a differenti norme giuridiche per il risarcimento dei danni subiti. Si consideri infatti la duplicità di posizioni del trasportante e trasportato, nel caso che entrambi rimangano vittime di sinistro stradale sulla stessa vettura con responsabilità di terzi. Ma differenti forme di tutela si possono determinare, in applicazione dell'art. 141 codice delle assicurazioni, nel caso di sinistro ascrivibile alla esclusiva responsabilità di soggetto non coperto da R.C.A., o nell'ipotesi di un concorso di responsabilità dell'Ente gestore della strada.

Appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 141, anche in relazione all'art. 24 Cost. che garantisce a tutti i cittadini la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi. L'art. 141, primo comma, d.lgs. n. 209/2005 stabilisce che l'assicurazione del vettore è tenuta ad indennizzare il terzo trasportato «salva l'ipotesi di sinistro cagionato da caso fortuito». La Corte di cassazione ha stabilito che il caso fortuito comprende anche il fatto del terzo (*cf.* Corte cass. n. 1655 del 27 gennaio 2005 in «*Il Foro Italiano*» Mass., 114): pertanto la responsabilità dell'assicuratore del vettore è esclusa quando il sinistro è dovuto sia a cause naturali, sia a colpa di altro conducente. Affermare che l'assicuratore risponde, salvo il caso fortuito e aggiungere che tale responsabilità prescinde dall'accertamento della responsabilità di altri conducenti, è una contraddizione in termini. Vi è inoltre una lesione del diritto di difesa da parte dell'assicurazione del vettore che non potrà, stante la norma suddetta, tutelarsi in maniera efficace, non disponendo di elementi idonei a dimostrare l'esclusiva responsabilità dell'altro conducente, che, stante la previsione dell'art. 149, verrà risarcito dalla propria assicurazione. In altre parole l'assicurazione del vettore avrà notevoli difficoltà a dimostrare la colpa dell'altro conducente e la conseguente inoperatività dell'art. 141.

P. Q. M.

Ritenuta come rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dai resistenti nella causa civile summenzionata, dell'art. 141, decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 — codice delle assicurazioni private — per possibile contrasto con gli artt 3, 24 e 76 della Costituzione della Repubblica italiana, per quanto in motivazione;

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

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 141, d.lgs. n. 209 del 7 settembre 2005, n. 209 per contrasto con gli artt.3, 24 e 76 Cost. e pertanto

Dispone la sospensione del procedimento in corso sino alla pronuncia della Corte costituzionale;

Ordina la notifica della presente ordinanza:

- a) *alle parti costituite in giudizio;*
- b) *al sig. Presidente del Consiglio dei ministri;*
- c) *al sig. Presidente del Senato della Repubblica;*
- d) *al sig. Presidente della Camera dei deputati;*

Ordina la trasmissione della presente Ordinanza, unitamente agli atti del giudizio ed alla prova delle avvenute comunicazioni e notificazioni, alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per quanto di competenza.

Arezzo, addì 31 dicembre 2007

Il giudice di pace: PIESCHI

08C0305

N. 130

*Ordinanza del 10 dicembre 2007 emessa dal Tribunale di Palermo
nel procedimento penale a carico di Ballerini Enrico ed altri*

Reati e pene - Riciclaggio dei capitali di provenienza illecita - Esercizio delle attività individuate dai decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. c), della legge n. 52/1996 senza essere iscritto nell'elenco degli operatori abilitati - Configurazione della fattispecie quale delitto - Previsione di pene superiori ai limiti edittali indicati nella legge delega n. 52/1996 - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 153, art. 5, comma 3.
- Costituzione artt. 76 e 77; legge 6 febbraio 1996, n. 52, art. 15, comma 1, lett. c).

IL TRIBUNALE

Il Tribunale di Palermo in composizione monocratica, letti gli atti del procedimento penale suindicato, pendente nei confronti di:

1) Ballerini Enrico n.q. di amministratore unico della società Ingeb S.r.l., con sede in Palermo, nato a Palermo il 3 febbraio 1952 ed ivi elettivamente domic. in via Libertà n. 95/B; 2) Cassetta Clara n.q. di dipendente della società Ingeb S.r.l. nata a Palermo il 22 aprile 1978 ed ivi elettiv. domic. in via Libertà n. 95/B; 3) Madonia Alessandra nella qualità di dipendente della società IngebS.r.l. nata a Monreale il 17 novembre 1970 elettiv. domic. a Palermo in via Libertà n. 95/B; 4) Fiorelli Graziano nato a Fossombrone (Pesaro) il 29 settembre 1937 n.q. di rappresentante legale della Finit S.p.A. con sede in Milano via Giuseppe Martora n. 11, esercente l'attività dei promotori e mediatori finanziari (partita iva 11361500157) elettiv. domic. presso lo studio del difensore di fiducia avv. Guadalupi Stefano del Foro di Milano con studio in via Hoepli n.3 imputati per le seguenti ipotesi di reato:

a) Del delitto p. e p. dagli artt. 40, 81, 110 c.p., comma 3 del d.lgs. 26 maggio 1997, n. 153, 3 del d.lgs. 25 settembre 1999, n. 374, il Ballerini, la Cassetta e il Madonia per avere, in esecuzione del medesimo disegno crimi-

noso, con più azioni, effettuato, dopo l'entrata in vigore del Provvedimento U.I.C. datato 11 luglio 2002 e sino al 27 marzo 2003, giorno antecedente alla comunicazione, da parte dell'U.I.C., dell'avvenuta iscrizione all'albo, compiuto operazioni di trasferimento di denaro, senza la prevista iscrizione;

In particolare:

a) operazioni di ricezione del denaro, per le quali vengono utilizzati moduli «To receive», per un importo complessivo pari a euro 440.450,92;

b) operazioni di trasferimento di denaro, per le quali sono utilizzati moduli «To send», per un importo complessivo pari a euro 509.027,08;

c) operazioni di trasferimento di denaro poste in essere con il sistema denominato «Quick Pay» e per le quali vengono utilizzati moduli recanti la medesima e predetta denominazione, per un importo complessivo pari a euro 213.255,30;

Il Fiorelli, per non avere impedito, nella sua qualità di garante derivante dalla nota U.I.C. n. 20350 del 10 dicembre 2003, lo svolgimento, da parte della ditta Ingeb S.r.l., delle operazioni di trasferimento di denaro sopra indicate, e ciò nonostante la stessa società non risultasse iscritta — nel periodo predetto — nell'elenco degli agenti in attività finanziaria, di cui all'art. 3 del d.lgs. 25 settembre 1999, n. 374.

Fatto accertato in Palermo in data 3 giugno 2004.

b) del delitto p. e p. dagli artt. 81, 110 c.p. e 2, legge n. 197/1991, per avere, in esecuzione del medesimo disegno criminoso, con più azioni o omissioni, registrato le singole operazioni meglio specificate nel capo a) in modo non corretto e, comunque inadeguato a consentire l'esatta identificazione di coloro i quali ponevano in essere le operazioni di money transfer; in particolare per avere omesso di inserire il codice fiscale del cliente il Fiorelli n.q. di intermediario finanziario ex art. 106 TU 385/93 e succ. modifiche, negli appositi elenchi e/o tabulati tenuti dalla Finint S.p.A., Ballerini Enrico, Cassetta Clara, Madonna Alessandra, n.q. di agenti, nei moduli compilati al momento dell'operazione, inserendo gli estremi identificativi dei singoli clienti in modo non corretto, incompleto, erroneo e, comunque estremi non coincidenti con quelli registrati dal mandatario Finint S.p.A.

Fatto accertato in Palermo in data 3 giugno 2004.

Viste le eccezioni di illegittimità costituzionale dell'art. 5, terzo comma, d.lgs. n. 153/1997 in relazione all'art. 25, secondo comma Cost., nonché in relazione agli artt. 76 e 77 Cost. ed all'art. 15, primo comma, lett. c), legge n. 52/1996, sollevate da entrambe le difese degli imputati sotto due diversi profili:

lamentata violazione del principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma Cost., posto che al momento dell'emanazione della delega stessa la normativa di riferimento, d.l. n. 143/1991, non avrebbe contenuto alcuna disposizione che prevedesse quale fattispecie di reato l'attività consistente nell'esercizio di trasferimento di fondi (c.d. money transfer) senza previa iscrizione negli elenchi istituiti presso le autorità di controllo, ovvero la medesima attività, come pure i soggetti ad essa abilitati, sarebbero stati individuati nella normativa attuativi attraverso il rimando improprio a fonti normative secondarie, quali l'art. 4, lett. a), d.m. 6 luglio 1994;

lamentato eccesso di delega in relazione agli artt. 76 e 77 Cost. ed ai criteri di cui all'art. 15, primo comma, lett. c), legge n. 52/1996, laddove la norma impugnata prevede l'estensione delle disposizioni di cui d.l. 3 maggio 1991, n. 143 conv. in legge 5 luglio 1991, n. 197, disposizioni che tuttavia prevedono esclusivamente reati di natura contravvenzionale, mentre l'art. 5, comma 3, legge cit. che si assume incostituzionale configura una fattispecie di delitto, punibile con la sanzione congiunta di reclusione e multa;

sentito il parere del p.m. che ha concluso come da verbale,

O S S E R V A

Il procedimento è al suo inizio e non è stata espletata attività istruttoria di sorta, pertanto il giudicante, al fine di valutare la rilevanza nel caso concreto delle doglianze difensive, non potrà che limitarsi a tener conto della prospettazione accusatoria di per se stessa, in proposito osservando come la sintetica qualificazione di «abusività» riportata in epigrafe con riferimento all'attività asseritamente svolta dagli imputati, pur se non esplicitamente indicato nell'imputazione, tuttavia non può che riferirsi al fatto che i soggetti agenti non siano iscritti, come viceversa esplicitamente previsto dall'art. 5, comma 3, nell'elenco di cui al comma 2 dello stesso art. 5. Pare indispensabile prendere le mosse, per esaminare le questioni proposte dagli imputati, da una organica esposizione della fin troppo complessa normativa di riferimento in materia, che consta di:

direttiva 10 giugno 1991, n. 91/308/CEE (successivamente abrogata dall'art. 44 della direttiva del Parlamento e del Consiglio europeo n. 60 del 20 ottobre 2005) che prevedeva forme di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite;

legge delega 6 febbraio 1996, n. 52, recante disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee, il cui art. 15, primo comma, lett. C) disponeva di estendere, ai sensi della citata direttiva CEE, «in tutto od in parte l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito con modificazioni dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, a quelle attività particolarmente suscettibili di utilizzazione a fini di riciclaggio... La formazione o l'integrazione dell'elenco di tali attività e categorie di imprese ... avverrà con uno o più decreti legislativi»; al comma 2 detta norma prevedeva, inoltre, che in relazione alle materie concernenti il «trasferimento di denaro contante e di titoli al portatore, nonché il riciclaggio dei capitali di provenienza illecita, potrà procedersi al riordino delle sanzioni amministrative e penali previste nelle leggi richiamate al comma 1, nei limiti massimi ivi contemplati»;

decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143 convertito con mod. in legge 5 luglio 1991, n. 197, relativo a «Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio», sanziona dette attività, appunto, qualora siano esercitate in assenza della preventiva iscrizione agli elenchi disposti dagli organi di controllo; esso, tuttavia, al tempo della legge delega prevedeva solo illeciti penali di natura contravvenzionale, essendo stato nel frattempo abrogato (in forza dell'art. 161, d.lgs. n. 385/1993) l'art. 6, comma 9, contenente l'unica ipotesi di delitto sanzionato con reclusione e multa: onde il legislatore delegante, all'epoca dell'emanazione della legge delega n. 52/1996, non poteva certo riferirsi ad una disposizione non più in vigore;

art. 5, comma 3 decreto legislativo n. 53/1997 emanato, appunto in attuazione della legge delega: punisce con reclusione da 6 mesi a 4 anni e multa da euro 2.065 a € 10.329 chiunque esercita, senza essere iscritto nell'elenco di cui al comma 2 («è istituito un elenco di operatori, suddiviso per categorie, tenuto dal Ministro del tesoro...»), le attività individuate nei decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 15, primo comma, lett. C) legge n. 152/1996;

art. 1 decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374 («Estensione delle disposizioni in materia di riciclaggio dei capitali di provenienza illecita ed attività finanziarie particolarmente suscettibili di utilizzazione a fini di riciclaggio, a norma dell'art. 15 della legge 6 febbraio 1996, n. 52»): è la normativa che correttamente va ritenuta come quella di individuazione delle attività illecite suddette; esso dispone, infatti, l'applicazione del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito con modificazioni dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, tra le altre, alle attività di «agenzia in attività finanziaria prevista dall'art. 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (T.U. bancario)»; detta norma a sua volta definisce il concetto di agenzia in attività finanziaria come quelle attività esercitate nei confronti del pubblico, consistenti in *a*) assunzione di partecipazioni, *b*) concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma, *c*) prestazione di servizi di pagamento e di intermediazione in cambi. A sua volta, ad ulteriore specificazione dei contenuti concreti di questa attività, soccorre l'art. 1, lett. *a*), d.m. 6 luglio 1994: questa disposizione, appunto ai sensi dell'art. 106, commi primo e quarto d.lgs. n. 385/1993 cit., verte sulla determinazione concreta del contenuto delle attività suddette e su quali circostanze ne ricorra l'esercizio nei confronti del pubblico ed indica, fra le concrete attuazioni dell'agenzia in attività finanziaria, qualora essa si espliciti in forma di servizi di pagamento, proprio l'attività di intermediazione finanziaria esercitata mediante l'incasso ed il trasferimento di fondi, ossia l'attività di c.d. money transfer, citata nell'epigrafe.

Già sulla base della esposizione che precede, riguardante la normativa vigente in materia, si può rintracciare *in nuce* la soluzione alle problematiche di costituzionalità prospettate dalle parti. Invero, in relazione alla prima e più semplice delle due eccezioni, non vi è dubbio alcuno circa il fatto che il legislatore delegante avesse sì imposto di procedere al riordino delle sanzioni amministrative e penali previste nella normativa di riferimento — cioè decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito con modificazioni dalla legge 5 luglio 1991, n. 197 — e tuttavia di far ciò senza eccedere i limiti massimi già ivi contemplati e subiti, come esplicitamente previsto dall'art. 15, secondo comma, legge delega n. 52/1996.

Ora, è un fatto che, all'epoca della emanazione della legge delega n. 52/1996, la normativa di riferimento — legge n. 197/1991 — contemplasse solo fattispecie di natura contravvenzionale. Infatti, in forza dell'art. 161 del d.lgs. n. 385/1993, dunque fin da epoca assai precedente la legge delega, era stato integralmente abrogato l'art. 6, nono comma, legge n. 197/1991, contenente l'unica ipotesi nell'ambito di detta normativa di delitto sanzionato con reclusione e multa: onde il legislatore delegante, all'epoca dell'emanazione della legge delega n. 52/1996, non poteva certo riferirsi ad una disposizione non più in vigore.

Ma in più si osservi come, quand'anche si volesse (del tutto forzatamente) ritenere che il legislatore delegante intendesse riferirsi, oltre che alla normativa (legge n. 197/1991) esplicitamente richiamata nell'art. 15, primo comma, lett. *c*) della legge n. 52/1996, anche all'art. 5, d.l. n. 167/1990 conv. in legge n. 227/1990 (indicata nello stesso comma primo ma alla lett. *d*) dell'art. 15 della legge delega), che prevede una seconda ipotesi delittuosa (pur se per le diverse condotte di false indicazioni agli intermediari), non si potrebbe in ogni caso fare a meno di osservare come il legislatore delegato avrebbe comunque ecceduto i limiti sanzionatori prefissati dal delegante, nel prevedere una pena all'art. 5,

terzo comma (da 6 mesi a 4 anni di reclusione oltre multa da euro 2,65 a 10,329) ben superiore a quella stabilita dal citato art. 5, legge n. 227/1990 (da 6 mesi ad un anno di reclusione e multa fra 500 e 5.000 € circa). Ne discende, dunque, che l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dalle difese in relazione a tale profilo della normativa pare non manifestamente infondata per violazione degli artt. 76 e 77 Cost.

Quanto alla rilevanza della medesima questione nel caso concreto, la sua diretta incidenza sulla pena e sul processo, a causa della inconciliabilità delle diverse disposizioni sanzionatorie aventi differente natura, delittuosa l'una e contravvenzionale l'altra, nonché estremamente differente gravità, non pare richieda ulteriori commenti.

Quanto segue, viceversa, si riferirà alla più complessa questione riguardante, da un lato, la disomogeneità delle fattispecie concrete riportate nella normativa di riferimento ed in quella di attuazione della legge delega; riguardante, dall'altro, l'aver in ultima analisi effettuato il rimando normativo concretamente descrittivo, sulla base del quale individuare i soggetti agenti ed il contenuto delle condotte punite nella fattispecie, ad una fonte di natura regolamentare, dunque di rango inferiore.

In proposito, quanto al primo punto, si deve innanzitutto osservare come, in realtà non sia ravvisabile disomogeneità alcuna fra la normativa di riferimento — cioè decreto legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito con modificazioni dalla legge 5 luglio 1991, n. 197 — e la normativa attuativa della delega — cioè l'art. 5, comma terzo d.lgs. n. 153/1997 — posto che, attraverso i rimandi normativi che si sono analiticamente illustrati in precedenza, risulta chiaramente come detta disposizione punisca tutta una serie di attività finanziarie particolarmente suscettibili di utilizzazione a fini di riciclaggio e dunque a rischio di infiltrazione di organizzazioni criminose e terroristiche, che sono esattamente quelle cui già si occupava la normativa di riferimento, d.l. n. 143/1991, conv. in legge n. 197/1991, e fra le quali certamente, come si è visto, vi è anche quel tipo di agenzia in attività finanziaria consistente nell'effettuare servizi di pagamento mediante intermediazione finanziaria esercitata attraverso l'incasso ed il trasferimento di fondi, ossia l'attività di c.d. money transfer, che è esattamente la condotta illecita descritta nell'epigrafe del procedimento penale in oggetto.

In secondo luogo, quanto alla individuazione dei soggetti agenti, va precisato come il reato in oggetto sia un reato proprio, posto che autori del medesimo non potranno che essere esclusivamente coloro che esercitino le attività finanziarie, individuate in base ai rimandi normativi di cui sopra, senza essere iscritti nell'elenco di cui al comma 2 dell'art. 5, decreto legislativo n. 153/1997, norma che recita: «... è istituito un elenco di operatori, suddiviso per categorie, tenuto dal Ministro del tesoro, che si avvale dell'Ufficio italiano dei cambi. Ove l'esercizio delle predette attività sia subordinato all'iscrizione nei ruoli o albi tenuti da pubbliche autorità, da ordini o consigli professionali, tali ruoli o albi sostituiscono l'elenco di cui sopra tenuto dal Ministro del tesoro». Va precisato come lo stesso d.lgs. n. 374/1999, all'art. 3, riserva l'esercizio professionale nei confronti del pubblico del servizio di agenzia in attività finanziaria (di cui, si rammenti, attraverso il rimando all'art. 106, commi primo e quarto d.lgs. n. 385/1993, fa parte anche l'attività di c.d. money transfer) a soggetti appunto professionali, che cioè siano iscritti in un apposito elenco dell'U.I.C., iscrizione prevista solo in presenza di determinate condizioni, esplicitamente elencate dal medesimo art. 3, al comma terzo, d.lgs. n. 374/1999. Ora, va osservato come tale art. 3, comma terzo solo in relazione ad alcune particolarità (specifici requisiti di onorabilità per le persone fisiche, requisiti patrimoniali e di forma giuridica per le persone giuridiche) faccia rimando a fonti regolamentari, fatto di cui si avvale la difesa onde inferire la violazione del principio di riserva di legge.

Ritiene, viceversa, il giudicante che la doglianza in oggetto sia infondata, tanto quanto risulta identicamente infondata la doglianza di avere demandato alle medesime fonti secondarie l'individuazione degli stessi elementi costitutivi della concreta fattispecie penalmente rilevante. Invero, si (deve in primo luogo osservare come, in generale, sia chiaro che detta norma abbia inteso restringere l'accesso a determinate attività finanziarie, stabilendo che, proprio a causa della loro particolare suscettibilità ad essere utilizzate a fini di riciclaggio e finanziamento di attività mafiose e del terrorismo, esse potessero risultare accessibili esclusivamente a soggetti professionali, particolarmente qualificati, prontamente individuabili e più facilmente controllabili, grazie alla loro previa collocazione in appositi elenchi od albi, e grazie a ciò anche dotati di una congerie prestabilita di requisiti personali e tecnici desiderabili. Ne discende, tra l'altro, pure che la particolare osticità della materia è dovuta, oltre che alla complessità degli strumenti finanziari che agiscono sui mercati globali, anche al fatto di essere essa materia ideata per e destinata a tecnici professionisti del ramo: di modo che la lamentata «difficoltà» di risalire ai rimandi normativi ed interpretare i medesimi, non è argomento che può essere agitato in favore della incostituzionalità della norma.

In secondo luogo, va detto che l'aver semplicemente demandato parte (piccola parte, per vero) del concreto iter amministrativo abilitativo all'esercizio di dette attività a fonti regolamentari, non pare affatto avere determinato un rimando integrativo del precetto penale a norma di rango inferiore: nessuno si sognerebbe di definire incostituzionali le norme, ad esempio, in materia di abusivo esercizio della professione, sol perché la definizione e qualificazione degli abilitati alla categoria professionale interessata o le loro modalità accesso alla professione siano stabilite da norme regolamentari.

Quanto all'ulteriore lamentato rimando, sempre a norme regolamentari, dunque in violazione della riserva di legge penale, effettuato per tramite dell'art. 1, decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374 all'art. 106, commi primo e quarto d.lgs. n. 385/1993 e da questi all'art. 1 lett. a) d.m. 6 luglio 1994, al fine della individuazione concreta delle attività finanziarie di cui si proibisce l'esercizio abusivo, in proposito si osservi come (con argomentazione tratta dalla recentissima ordinanza in data 30 marzo 2007 remissiva alla Corte di analoghe questioni di illegittimità costituzionale, emessa dal Tribunale di Cagliari - 1^a sez. penale) il dato temporale, ovvero la preesistenza della disposizione regolamentare alla disciplina introdotta dai decreti legislativi n. 153/1997 e n. 374/1999, pare presentare una valenza davvero decisiva. Invero posto che, al momento dell'emanazione dei due decreti legislativi, il d.m. 6 luglio 1994 — richiamato secondo la tecnica legislativa sopra indicata — era già esistente, ne discende come sia stato quindi lo stesso legislatore ordinario a prevedere, nella figura di illecito introdotta nel combinato disposto dei due decreti legislativi (l'uno, n. 153/1999, che introduce la norma sanzionatoria addebitata agli imputati; l'altro, n. 374/1999, che dispone l'applicazione della normativa di riferimento fra le altre, all'attività in oggetto), l'esercizio di intermediazione finanziaria mediante l'incasso ed il trasferimento di fondi, individuandolo come una di quelle attività potenzialmente soggette ad infiltrazioni malavitose e agevolatrici di manovre di riciclaggio.

Si vuole, cioè, affermare che il legislatore ordinario non ha rimesso alla fonte regolamentare di rango inferiore il compito di individuare le attività finanziarie illecite, ma esattamente al contrario, preso atto della preesistenza nelle norme dell'ordinamento di detta attività, insieme ad altre, ne ha recepito l'indicazione nel precetto penale e nella sanzione che colpisce chi tali attività esercita senza previa iscrizione nel prescritto elenco, con ciò elevandola al rango di normativa primaria. Ne deriva la manifesta infondatezza delle relative questioni, così come prospettate dalle difese.

Invero, il recepimento da parte della fonte normativa primaria di indicazioni contenute nella fonte subordinata, non viola il principio della riserva di legge penale di cui all'art. 25, secondo comma Cost., qualora — come stabilito dalla costante giurisprudenza della Corte stessa — i rapporti fra la legge penale e la fonte subordinata siano atteggiati in modo tale che, in concreto e da un punto di vista fattuale, la norma che così ne scaturisca comunque consenta una sufficiente specificazione del fatto-reato cui è riferita la sanzione penale.

Nel caso in oggetto, come già osservato in precedenza, trattandosi di normativa che statuisce in materia eminentemente tecnica e complessa, la mera lamentata estrema complessità della tecnica normativa prescelta e del corrispondente sforzo intellettuale necessario ad interpretarla non sembrano altro che argomentazioni del tutto meta-giuridiche, che non possono certo di per se stesse valere a stabilire se sia o meno rispettato il livello di specificazione e tipizzazione del fatto reato richiesto, da sempre, dalla stessa Corte. Ritiene infatti questo Tribunale che, nel caso prospettato dalle difese nel presente giudizio, la *ratio* garantista del principio della riserva di legge risulti sufficientemente soddisfatta, posto che appare comunque possibile distinguere, nel caso in oggetto, fra la sfera del lecito e quella dell'illecito e conseguentemente rinvenire un precetto normativo in grado di orientare la condotta dei consociati: ciò grazie al recepimento della indicazione e dell'inserimento, fra le attività a rischio di riciclaggio e di infiltrazioni da parte della criminalità organizzata, anche di quella particolare forma di agenzia in attività finanziaria consistente nei servizi di pagamento effettuati mediante l'incasso ed il trasferimento di fondi, il cui abusivo esercizio, da parte di soggetti non iscritti agli elenchi di cui all'art. 3, d.lgs. n. 374/1999, risulta sanzionato *ex art.* 5, terzo comma, d.lgs. n. 153/1997.

P. Q. M.

Respinta ogni diversa eccezione, visto ed applicato l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87 e ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza.

Solleva questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 76 e 77 Costituzione, dell'art. 5, terzo comma, d.lgs. 26 maggio 1997, n. 153, nelle parti in cui configura come delitto la fattispecie penale ivi descritta ed in cui commina pene superiori ai limiti edittali indicati nella legge delega n. 52/1996.

Dichiara sospeso il giudizio in corso, disponendo l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale ed ordinando che il presente provvedimento sia notificato al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicato al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Manda la cancelleria per quanto di competenza.

Palermo, addì 10 dicembre 2007

Il giudice: VASCELLARO

N. 131

*Ordinanza del 10 dicembre 2007 emessa dal Tribunale di Palermo
nel procedimento penale a carico di Fradella Rita ed altri*

Reati e pene - Riciclaggio dei capitali di provenienza illecita - Esercizio delle attività individuate dai decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. c), della legge n. 52/1996 senza essere iscritto nell'elenco degli operatori abilitati - Configurazione della fattispecie quale delitto - Previsione di pene superiori ai limiti edittali indicati nella legge delega n. 52/1996 - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 153, art. 5, comma 3.
- Costituzione artt. 76 e 77; legge 6 febbraio 1996, n. 52, art. 15, comma 1, lett. c).

IL TRIBUNALE

Il Tribunale di Palermo in composizione monocratica, letti gli atti del procedimento penale suindicato, pendente nei confronti di:

1) Fradella Rita nato a Palermo il 7 agosto 1968 ivi residente in corso Calatafimi n. 168 imputata per il reato previsto e punito dall'art. 5, comma 3, decreto legislativo n. 153/1997 in relazione agli artt. decreto legislativo n. 374/1999 e 106 decreto legislativo n. 385/1993 per avere svolto attività di intermediazione finanziaria in cambi e prestazione di servizi di pagamento senza essere iscritto all'apposito elenco tenuto dall'Ufficio italiano dei cambi.

In Palermo fino al 30 dicembre 2002.

2) Pedone Manuela nata a Palermo il 12 giugno 1976 ivi residente in via Saline n. 5.

3) Augello Antonino nato in Palermo il 15 luglio 1971 ivi residente in via Palmerino n. 3 imputati per il reato previsto e punito dall'art. 5, comma 3, decreto legislativo n. 153/1997 in relazione agli articoli 3, decreto legislativo n. 374/1999 e 106, decreto legislativo n. 385/1993 per avere svolto attività di intermediazione finanziaria in cambi e prestazione di servizi di pagamento senza essere iscritto all'apposito elenco tenuto dall'Ufficio italiano dei cambi.

In Palermo fino al 24 giugno 2003.

4) Micalizzi Ernesto nato a Palermo il 5 giugno 1972.

5) Rizzo Liliana nata a Palermo il 2 gennaio 1973, entrambi ivi residenti nella via Castelfucci n. 13, imputati per il reato previsto e punito dall'art. 5, comma 3, decreto legislativo n. 153/1997 in relazione agli articoli 3, decreto legislativo n. 374/1999 e 106, decreto legislativo n. 385/1993 per avere svolto attività di intermediazione finanziaria in cambi e prestazione di servizi di pagamento senza essere iscritto all'apposito elenco tenuto dall'Ufficio italiano dei cambi.

In Palermo fino al giugno 2003.

Viste le eccezioni di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, decreto legislativo n. 153/1997 in relazione all'art. 25 secondo comma Cost., nonché in relazione agli articoli 76 e 77 Cost. ed all'art. 15, comma 1, lett. c), legge n. 52/1996, sollevate da entrambe le difese degli imputati sotto due diversi profili:

lamentata violazione del principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma Cost., posto che al momento dell'emanazione della delega stessa la normativa di riferimento, d.l. n. 143/1991, non avrebbe contenuto alcuna disposizione che prevedesse quale fattispecie di reato l'attività consistente nell'esercizio di trasferimento di fondi (c.d. money transfer) senza previa iscrizione negli elenchi istituiti presso le autorità di controllo, ovvero la medesima attività, come pure i soggetti ad essa abilitati, sarebbero stati individuati nella normativa attuativi attraverso il rimando improprio a fonti normative secondarie, quali l'art. 4, lett. a), decreto ministeriale 6 luglio 1994;

lamentato eccesso di delega in relazione agli articoli 76 e 77 Cost. ed ai criteri di cui all'art. 15, comma 1, lett. c), legge n. 52/1996, laddove la norma impugnata prevede l'estensione delle disposizioni di cui d.l. 3 maggio 1991, n. 143 convertito in legge 5 luglio 1991, n. 197, disposizioni che tuttavia prevedono esclusivamente reati di natura contravvenzionale, mentre l'art. 5, comma 3. legge cit. che si assume incostituzionale configura una fattispecie di delitto, punibile con la sanzione congiunta di reclusione e multa;

Sentito il parere del p.m. che ha concluso come da verbale,

O S S E R V A

Il procedimento è al suo inizio e non è stata espletata attività istruttoria di sorta, pertanto il giudicante, al fine di valutare la rilevanza nel caso concreto delle doglianze difensive, non potrà che limitarsi a tener conto della prospettazione accusatoria di per se stessa, in proposito osservando come la sintetica qualificazione di «abusività» riportata in epigrafe con riferimento all'attività asseritamente svolta dagli imputati, pur se non esplicitamente indicato nell'imputazione, tuttavia non può che riferirsi al fatto che i soggetti agenti non siano iscritti, come viceversa esplicitamente previsto dall'art. 5, comma 3, nell'elenco di cui al comma 2, dello stesso art. 5. Pare indispensabile prendere le mosse, per esaminare le questioni proposte dagli imputati, da una organica esposizione della fin troppo complessa normativa di riferimento in materia, che consta di:

direttiva 10 giugno 1991 n. 91/308/CEE (successivamente abrogata dall'art. 44 della Direttiva del Parlamento e del Consiglio europeo n. 60 del 20 ottobre 2005) che prevedeva forme di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite;

legge delega 6 febbraio 1996 n. 52, recante disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee, il cui art. 15, comma 1, lett. c), disponeva di estendere, ai sensi della citata Direttiva CEE, «in tutto od in parte l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto-legge 3 maggio 1991 n. 143, convertito con modificazioni dalla legge 5 luglio 1991 n. 197, a quelle attività particolarmente suscettibili di utilizzazione a fini di riciclaggio... La formazione o l'integrazione dell'elenco di tali attività e categorie di imprese ..., avverrà con uno o più decreti legislativi»; al comma secondo detta norma prevedeva, inoltre, che in relazione alle materie concernenti il «trasferimento di denaro contante e di titoli al portatore, nonché il riciclaggio dei capitali di provenienza illecita, potrà procedersi al riordino delle sanzioni amministrative e penali previste nelle leggi richiamate al comma 1, nei limiti massimi ivi contemplati».

decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito con mod. in legge 5 luglio 1991, n. 197, relativo a «Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio», sanziona dette attività, appunto, qualora siano esercitate in assenza della preventiva iscrizione agli elenchi disposti dagli organi di controllo; esso, tuttavia, al tempo della legge delega prevedeva solo illeciti penali di natura contravvenzionale, essendo stato nel frattempo abrogato (in forza dell'art. 161 decreto legislativo n. 385/1993) l'art. 6, comma 9, contenente l'unica ipotesi di delitto sanzionato con reclusione e multa: onde il legislatore delegante, all'epoca dell'emanazione della legge delega n. 52/1996, non poteva certo riferirsi ad una disposizione non più in vigore;

art. 5, comma 3, decreto legislativo n. 153/1997 emanato, appunto, in attuazione della legge delega: punisce con reclusione da 6 mesi a 4 anni e multa da euro 2.065 a € 10.329 chiunque esercita, senza essere iscritto nell'elenco di cui al comma 2 («è istituito un elenco di operatori, suddiviso per categorie, tenuto dal Ministro del Tesoro...), le attività individuate nei decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. c), legge n. 152/1996;

art. 1, decreto legislativo 25 settembre 1999 n. 374 («Estensione delle disposizioni in materia di riciclaggio dei capitali di provenienza illecita ed attività finanziarie particolarmente suscettibili di utilizzazione a fini di riciclaggio, a norma dell'art. 15 della legge 6 febbraio 1996 n. 52»: è la normativa che correttamente va ritenuta come quella di individuazione delle attività illecite suddette; esso dispone, infatti, l'applicazione del decreto legge 3 maggio 1991 n. 143, convertito con modificazioni dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, tra le altre, alle attività «di agenzia in attività finanziaria prevista dall'art. 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (T. U. bancario)»; detta norma a sua volta definisce il concetto di agenzia in attività finanziaria come quelle attività esercitate nei confronti del pubblico, consistenti in a) assunzione di partecipazioni, b) concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma, c) prestazione di servizi di pagamento e di intermediazione in cambi. A sua volta, ad ulteriore specificazione dei contenuti concreti di questa attività, soccorre l'art. 1, lett. a) decreto ministeriale 6 luglio 1994: questa disposizione, appunto ai sensi dell'art. 106, comma primo e quarto, decreto legislativo n. 385/1993 cit., verte sulla determinazione concreta del contenuto delle attività suddette e su quali circostanze ne ricorra l'esercizio nei confronti del pubblico ed indica, fra le concrete attuazioni dell'agenzia in attività finanziaria, qualora essa si espliciti in forma di servizi di pagamento, proprio l'attività di intermediazione finanziaria esercitata mediante l'incasso di trasferimento di fondi, ossia l'attività di c.d. money transfer, citata nell'epigrafe.

Già sulla base della esposizione che precede, riguardante la normativa vigente in materia, si può rintracciare *in nuce* la soluzione alle problematiche di costituzionalità prospettate dalle parti. Invero, in relazione alla prima e più semplice delle due eccezioni, non vi è dubbio alcuno circa il fatto che il legislatore delegante avesse sì imporlo di procedere al riordino delle sanzioni amministrative e penali previste nella normativa di riferimento — cioè decreto-legge 3 maggio 1991 n. 143, convertito con modificazioni dalla legge 5 luglio 1991 n. 197 — e tuttavia di far ciò senza eccedere i limiti massimi già ivi contemplati e subiti, come esplicitamente previsto dall'art. 15, comma secondo, legge delega n. 52/1996.

Ora, è un fatto che, all'epoca della emanazione della legge delega n. 52/1996, la normativa di riferimento — legge n. 197/1991 — contemplasse solo fattispecie di natura contravvenzionale.

Infatti, in forza dell'art. 161 del decreto legislativo n. 385/1993, dunque fin da epoca assai precedente la legge delega, era stato integralmente abrogato l'art. 6, comma 9, legge n. 197/1991, contenente l'unica ipotesi nell'ambito di detta normativa di delitto sanzionato con reclusione e multa: onde il legislatore delegante, all'epoca dell'emanazione della legge delega n. 52/1996, non poteva certo riferirsi ad una disposizione non più in vigore.

Ma in più si osservi come, quand'anche si volesse (del tutto forzatamente) ritenere che il legislatore delegante intendesse riferirsi, oltre che alla normativa (legge n. 197/1991) esplicitamente richiamata nell'art. 15, comma primo, lett. c), della legge n. 52/1996, anche all'art. 5 decreto legislativo n. 167/1990 convertito in legge n. 227/1990, (indicata nello stesso comma primo ma alla lett. d), dell'art. 15 della legge delega), che prevede una seconda ipotesi delittuosa (pur se per le diverse condotte di false indicazioni agli intermediari), non si potrebbe in ogni caso fare a meno di osservare come il legislatore delegato avrebbe comunque ecceduto i limiti sanzionatori prefissati dal delegante, nel prevedere una pena all'art. 5, comma terzo, (da 6 mesi a 4 anni di reclusione oltre multa da euro 2,65 a 10,329) ben superiore a quella stabilita dal citato art. 5, legge n. 227/1990 (da 6 mesi ad un anno di reclusione e multa fra 500 e 5.000 € circa). Ne discende, dunque, che l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dalle difese in relazione a tale profilo della normativa pare non manifestamente infondata per violazione degli articoli 76 e 77 Cost.

Quanto alla rilevanza della medesima questione nel caso concreto, la sua diretta incidenza sulla pena e sul processo, a causa della inconciliabilità delle diverse disposizioni sanzionatorie aventi differente natura, delittuosa l'una e contravvenzionale l'altra, nonché estremamente differente gravità, non pare richieda ulteriori commenti.

Quanto segue, viceversa, si riferirà alle più complessa questione riguardante, da un lato, la disomogeneità delle fattispecie concrete riportate nella normativa di riferimento ed in quella di attuazione della legge delega; riguardante, dall'altro, l'aver in ultima analisi effettuato il rimando normativo concretamente descrittivo, sulla base del quale individuare i soggetti agenti ed il contenuto delle condotte punite nella fattispecie, ad una fonte di natura regolamentare, dunque di rango inferiore.

In proposito, quanto al primo punto, si deve innanzitutto osservare come, in realtà non sia ravvisabile disomogeneità alcuna fra la normativa di riferimento — cioè decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito con modificazioni dalla legge 5 luglio 1991, n. 197 — e la normativa attuativa della delega — cioè l'art. 5, comma terzo, decreto legislativo n. 153/1997 — posto che, attraverso i rimandi normativi che si sono analiticamente illustrati in precedenza, risulta chiaramente come detta disposizione punisca tutta una serie di attività finanziarie particolarmente suscettibili di utilizzazione a fini di riciclaggio e dunque a rischio di infiltrazione di organizzazioni criminali e terroristiche, che sono esattamente quelle cui già si occupava la normativa di riferimento, d.l. n. 143/1991 convertito in legge n. 197/1991, e fra le quali certamente, come si è visto, vi è anche quel tipo di agenzia in attività finanziaria consistente nell'effettuare servizi di pagamento mediante intermediazione finanziaria esercitata attraverso l'incasso ed il trasferimento di fondi, ossia l'attività di c.d. money transfer, che è esattamente la condotta illecita descritta nell'epigrafe del procedimento penale in oggetto.

In secondo luogo, quanto alla individuazione dei soggetti agenti, va precisato come il reato in oggetto sia un reato proprio, posto che autori del medesimo non potranno che essere esclusivamente coloro che esercitino le attività finanziarie, individuate in base ai rimandi normativi di cui sopra, senza essere iscritti nell'elenco di cui al comma 2 dell'art. 5, decreto legislativo n. 153/1997, norma che recita: «... è istituito un elenco di operatori, suddiviso per categorie, tenuto dal Ministro del tesoro, che si avvale dell'Ufficio italiano dei cambi. Ove l'esercizio delle predette attività sia subordinato all'iscrizione nei ruoli o albi tenuti da pubbliche autorità, da ordini o consigli professionali, tali ruoli o albi sostituiscono l'elenco di cui sopra tenuto dal Ministro del tesoro». Va precisato come lo stesso decreto legislativo n. 374/1999, all'art. 3, riserva l'esercizio professionale nei confronti del pubblico del servizio di agenzia in attività finanziaria (di cui, si rammenti, attraverso il rimando all'art. 106, comma primo e quarto, decreto legislativo n. 385/1993, fa parte anche l'attività di c.d. money transfer) a soggetti appunto professionali, che cioè siano iscritti in un apposito elenco dell'U.I.C. iscrizione prevista solo in presenza di determinate condizioni, esplicitamente elencate dal medesimo art. 3, al comma terzo decreto legislativo n. 374/1999. Ora, va osservato come tale art. 3, comma terzo, solo in relazione ad alcune particolarità (specifici requisiti di onorabilità per le persone fisiche, requisiti patrimoniali e di forma giuridica per le persone giuridiche) faccia rimando a fonti regolamentari, fatto di cui si avvale la difesa onde inferire la violazione del principio di riserva di legge.

Ritiene, viceversa, il giudicante che la doglianza in oggetto sia infondata, tanto quanto risulta identicamente infondata la doglianza di avere demandato alle medesime fonti secondarie l'individuazione degli stessi elementi costitutivi della concreta fattispecie penalmente rilevante. Invero, si (deve in primo luogo osservare come, in generale, sia chiaro che detta norma abbia inteso restringere l'accesso a determinate attività finanziarie, stabilendo che, proprio a

causa della loro particolare suscettibilità ad essere utilizzate a fini di riciclaggio e finanziamento di attività mafiose e del terrorismo, esse potessero risultare accessibili esclusivamente a soggetti professionali, particolarmente qualificati, prontamente individuabili e più facilmente controllabili, grazie alla loro previa collocazione in appositi elenchi od albi, e grazie a ciò anche dotati di una congerie prestabilita di requisiti personali e tecnici desiderabili. Ne discende, tra l'altro, pure che la particolare ostilità della materia è dovuta, oltre che alla complessità degli strumenti finanziari che agiscono sui mercati globali, anche al fatto di essere essa materia ideata per e destinata a tecnici professionisti del ramo: di modo che la lamentata «difficoltà» di risalire ai rimandi normativi ed interpretare i medesimi, non è argomento che può essere agitato in favore della incostituzionalità della norma.

In secondo luogo, va detto che l'aver semplicemente demandato parte (piccola parte, per vero) del concreto *iter* amministrativo abilitativo all'esercizio di dette attività a fonti regolamentari, non pare affatto avere determinato un rimando integrativo del precetto penale a norma di rango inferiore: nessuno si sognerebbe di definire incostituzionali le norme, ad esempio, in materia di abusivo esercizio della professione, sol perché la definizione e qualificazione degli abilitati alla categoria professionale interessata o le loro modalità accesso alla professione siano stabilite da norme regolamentari.

Quanto all'ulteriore lamentato rimando, sempre a norme regolamentari, dunque in violazione della riserva di legge penale, effettuato per tramite dell'art. 1, decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374 all'art. 106, comma primo e quarto, decreto legislativo n. 385/1993 e da questi all'art. 1, lettera *a*), decreto ministeriale 6 luglio 1994, al fine della individuazione concreta delle attività finanziarie di cui si proibisce l'esercizio abusivo, in proposito si osservi come (con argomentazione tratta dalla recentissima ordinanza in data 30 marzo 2007 remissiva alla Corte di analoghe questioni di illegittimità costituzionale, emessa dal Tribunale di Cagliari sez. penale) il dato temporale ovvero la preesistenza della disposizione regolamentate alla disciplina introdotta dai decreti legislativi n. 153/1997 e n. 374/1999, pare presentare una valenza davvero decisiva. Invero posto che, al momento dell'emanazione dei due decreti legislativi, il decreto ministeriale 6 luglio 1994 — richiamato secondo la tecnica legislativa sopra indicata — era già esistente, ne discende come sia stato quindi lo stesso legislatore ordinario a prevedere, nella figura di illecito introdotta nel combinato disposto dei due decreti legislativi (l'uno, n. 153/1999, che introduce la norma sanzionatoria addebitata agli imputati; l'altro, n. 374/1999, che dispone l'applicazione della normativa di riferimento fra le altre, all'attività in oggetto), l'esercizio di intermediazione finanziaria mediante l'incasso ed il trasferimento di fondi, individuandolo come una di quelle attività potenzialmente soggette ad infiltrazioni malavitose e agevolatrici di manovre di riciclaggio.

Si vuole, cioè, affermare che il legislatore ordinario non ha rimesso alla fonte regolamentare di rango inferiore il compito di individuare le attività finanziarie illecite, ma esattamente al contrario, preso atto della preesistenza nelle norme dell'ordinamento di detta attività, insieme ad altre, ne ha recepito l'indicazione nel precetto penale e nella sanzione che colpisce chi tali attività esercita senza previa iscrizione nel prescritto elenco, con ciò elevandola al rango di normativa primaria. Ne deriva la manifesta infondatezza delle relative questioni, così come prospettate dalle difese.

Invero, il recepimento da parte della fonte normativa primaria di indicazioni contenute nella fonte subordinata, non viola il principio della riserva di legge penale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., qualora — come stabilito dalla costante giurisprudenza della Corte stessa — i rapporti fra la legge penale e la fonte subordinata siano atteggiati in modo tale che, in concreto e da un punto di vista fattuale, la norma che così ne scaturisca comunque consenta una sufficiente specificazione del fatto-reato cui è riferita la sanzione penale.

Nel caso in oggetto, come già osservato in precedenza, trattandosi di normativa che statuisce in materia eminentemente tecnica e complessa, la mera lamentata estrema complessità della tecnica normativa prescelta e del corrispondente sforzo intellettuale necessario ad interpretarla non sembrano altro che argomentazioni del tutto metagiuridiche, che non possono certo di per se stesse valere a stabilire se sia o meno rispettato il livello di specificazione e tipizzazione del fatto reato richiesto, da sempre, dalla stessa Corte.

Ritiene infatti questo Tribunale che, nel caso prospettato dalle difese nel presente giudizio, la *ratio* garantista del principio della riserva di legge risulti sufficientemente soddisfatta, posto che appare comunque possibile distinguere, nel caso in oggetto, fra la sfera del lecito e quella dell'illecito e conseguentemente rinvenire un precetto normativo in grado di orientare la condotta dei consociati: ciò grazie al recepimento della indicazione e dell'inserimento, fra le attività a rischio di riciclaggio e di infiltrazioni da parte della criminalità organizzata, anche di quella particolare forma di agenzia in attività finanziaria consistente nei servizi di pagamento effettuati mediante l'incasso ed il trasferimento di fondi, il cui abusivo esercizio, da parte di soggetti non iscritti agli elenchi di cui all'art. 3, decreto legislativo n. 374/1999, risulta sanzionato *ex art.* 5, comma terzo, decreto legislativo n. 153/1997.

P. Q. M.

Respinta ogni diversa eccezione, visto ed applicato l'art. 23, legge 11 marzo 1953 n. 87 e ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza;

Solleva questione di legittimità costituzionale, per violazione, degli articoli 76 e 77 Costituzione, dell'art. 5 comma terzo, decreto legislativo 26 maggio 1997 n. 153, nelle parti in cui configura come delitto la fattispecie penale ivi descritta ed in cui commina pene superiori ai limiti edittali indicati nella legge delega n. 52/1996.

Dichiara sospeso il giudizio in corso, disponendo l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale ed ordinando che il presente provvedimento sia notificato al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicato al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Manda alla cancelleria per quanto di competenza.

Palermo, addì 10 dicembre 2007

Il giudice: VASCELLARO

08C0307

N. 132

Ordinanza del 30 gennaio 2008 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria sul ricorso proposto dal Laboratorio Analisi Cliniche «S. Rocco» S.r.l. ed altri contro Regione Calabria ed altra

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture private accreditate - Obbligo dell'applicazione di uno sconto tariffario rispettivamente del 2 e del 20 per cento sulle tariffe di cui al decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Incidenza sul diritto di difesa e sui principi di uguaglianza, di tutela della salute, di libertà di iniziativa economica privata, di buon andamento della pubblica amministrazione e di tutela giurisdizionale - Violazione della sfera di competenza regionale per la diretta determinazione delle tariffe in luogo della previsione di criteri per la determinazione delle stesse.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. o).
- Costituzione, artt. 3, 24, 32, 41, 97, 113 e 117.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso R.G. n. 561/2006 proposto da: Laboratorio di Analisi Cliniche «Rocco S.r.l.», il Centro Diagnostico Gamma, il Laboratorio Analisi Cliniche F. Cavaliere C. S.r.l. e il Laboratorio di Analisi Cliniche L.A.C., in persona dei rispettivi rappresentanti legali *pro tempore*, rappresentati e difesi, dal prof. avv. Michele Salazar e dall'avv. Annunziato Santoro, con domicilio eletto in Catanzaro Lido, via Bausan n. 20, presso lo studio dell'avv. Virgilio Conte;

Contro la Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Iolanda Mauro, dell'Avvocatura Regionale ed elettivamente domiciliata presso la sede dell'avvocatura in Catanzaro, viale De Filippis, 280; e nei confronti della A.S.L. n. 10 di Palmi, n.c.; per l'annullamento, previa sospensione, della delibera della Giunta regionale Calabria n. 169 del 12 marzo 2007, pubblicata nel B.U.R.C. del 16 aprile 2007, n. 7, nella parte in cui viene deliberato, quanto segue:

1) «di stabilire che per l'anno 2007 alla remunerazione delle prestazioni di specialistica ambulatoriale, erogate dalle strutture pubbliche e private accreditate, saranno applicate le tariffe di cui all'art. 3, comma 1, lett. a), del d.m. 12 settembre 2006, escludendo ogni altro tipo di prestazione individuata dal nomenclatore tariffario regionale» (punto 14);

2) «di stabilire che per le prestazioni di specialistica ambulatoriale le strutture private accreditate sono obbligate a praticare ai sensi del comma 798, lettera i) della legge 27 dicembre 2006, n. 296 del d.m. 12 settembre 2006 lo sconto del 2% per le prestazioni di specialistica (compresa la diagnostica per immagini) e del 20% per le prestazioni di diagnostica di laboratorio» (punto 15);

3) «di stabilire che per l'anno 2007 le prestazioni di assistenza ospedaliera, di assistenza specialistica ambulatoriale e residenziale e semi residenziale non danno diritto ad alcuna remunerazione nel caso dovessero superare i limiti massimi di spesa rispettivamente stabiliti con il presente provvedimento per ciascuna azienda sanitaria ai sensi della sentenza del Consiglio di stato - Adunanza plenaria n. 8/2006» punto 11);

nonché per l'annullamento di ogni altro provvedimento presupposto, susseguente o comunque connesso;

Visti gli atti e i documenti presentati con il ricorso;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore, per l'udienza del 23 novembre 2007, la dott. Anna Maria Verlengia;

Sentiti gli avvocati presenti, come da verbale d'udienza;

Ritenuto in fatto ed in diritto quanto segue:

F A T T O

Le società ricorrenti, tutte strutture che erogano, in regime di accreditamento, prestazioni specialistiche ambulatoriali agli utenti del servizio sanitario nazionale, impugnano, con ricorso avanti alla Sezione staccata di Reggio Calabria del Tribunale amministrativo regionale la delibera regionale n. 169 del 12 marzo 2007, nella parte in cui viene deliberato, quanto segue:

1) «di stabilire che per l'anno 2007 alla remunerazione delle prestazioni di specialistica ambulatoriale, erogate dalle strutture pubbliche e private accreditate, saranno applicate le tariffe di cui all'art. 3, comma 1, lett. a), del d.m. 12 settembre 2006, escludendo ogni altro tipo di prestazione individuata dal nomenclatore tariffario regionale» (punto 14);

2) «di stabilire che per le prestazioni di specialistica ambulatoriale le strutture private accreditate sono obbligate a praticare ai sensi del comma 798, lettera i) della legge 27 dicembre 2006, n. 296 del d.m. 12 settembre 2006 lo sconto del 2% per le prestazioni di specialistica (compresa la diagnostica per immagini) e del 20% per le prestazioni di diagnostica di laboratorio» (punto 15);

3) «di stabilire che per l'anno 2007 le prestazioni di assistenza ospedaliera, di assistenza specialistica ambulatoriale e residenziale e semi residenziale non danno diritto ad alcuna remunerazione nel caso dovessero superare i limiti massimi di spesa rispettivamente stabiliti con il presente provvedimento per ciascuna azienda sanitaria ai sensi della sentenza del Consiglio di stato - Adunanza plenaria n. 8/2006» (punto 11).

Le ricorrenti deducono l'illegittimità della delibera regionale, articolando le seguenti censure:

1) violazione ed errata applicazione dell'art. 1, comma 796, lettera o) della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007). Eccesso di potere per sviamento, carenza di motivazione e contraddittorietà. Contestano le ricorrenti la mancata predisposizione ed approvazione, entro il 28 febbraio 2007, del piano di riorganizzazione della rete delle strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio al fine di adeguare gli standard organizzativi e di personale, ivi compresa l'indicazione di quali prestazioni del nomenclatore tariffario regionale debbano venire eseguite con metodiche automatizzate, come sarebbe stato imposto dalla disposizione di cui al comma 796, lett. o) quale onere pregiudiziale alla applicazione dello sconto del 20%; a tale riguardo le ricorrenti denunciano, altresì, la mancata applicazione della disposizione di cui all'art. 1, comma 170, legge n. 311/2004 ove prevede che siano sentite le società scientifiche e le associazioni di categoria interessate;

2) violazione ed errata applicazione dell'art. 3, comma 1, del d.m. 12 settembre 2006, nella parte in cui statuisce che le strutture private accreditate sono obbligate ad applicare per la remunerazione delle prestazioni di specialistica ambulatoriale le tariffe previste dal d.m. 22 luglio 1996. Eccesso di potere per sviamento, mancanza di motivazione e contraddittorietà. Deducono i ricorrenti che il d.m. del 2006, cui rinvia la impugnata delibera è affetto da illegittimità derivata laddove fa proprie le tariffe fissate dal d.m. 12 luglio 1996, già dichiarato illegittimo ed annullato dalla sentenza n. 1839 del 2001 della VI sezione del Consiglio di Stato;

3) illegittimità per irrazionalità, violazione del principio di proporzionalità della retribuzione rispetto al lavoro prestato (art. 36 Cost.) e per eccesso di potere per difetto di criteri e per indeterminatezza. Con questa terza censura le ricorrenti impugnano il punto 11 della delibera di Giunta Regionale, laddove rinviando all'orientamento espresso dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 8, si stabilisce che non verranno remunerate le prestazioni rese oltre i tetti di spesa rispettivamente stabiliti per ciascuna azienda sanitaria.

Concludono chiedendo l'annullamento della delibera nelle parti oggetto di censura.

Si è costituita la Regione eccependo l'incompetenza territoriale della Sezione Staccata di Reggio Calabria nonché l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse attuale e concreto, data la natura programmatoria dell'atto gravato e per la mancata impugnazione dell'atto presupposto, costituito dal d.m. 12 settembre 2006. Con il controricorso la Regione ha, altresì, controdedotto nel merito, chiedendo il rigetto del ricorso, ove non ritenuto inammissibile.

Il Presidente della sezione staccata di Reggio Calabria ha, quindi, con proprio decreto, nella Camera di consiglio del 6 giugno 2007, trasmesso gli atti a Catanzaro ove il Presidente del Tribunale regionale ne ha disposto, in data 19 giugno 2007, l'iscrizione al registro generale del Tribunale del capoluogo.

Con memoria successiva l'Avvocatura regionale ha eccepito l'incompetenza territoriale anche del Tribunale amministrativo regionale della Calabria a favore di quella del T.a.r. Lazio. Ha eccepito, altresì, l'inammissibilità del ricorso per difetto del contraddittorio, dovendosi imputare uno degli atti impugnati al Ministero della salute ed essendo stata omessa la notifica al Ministero, nonché, sotto altro profilo, alle dirette controinteressate, rappresentate dalle strutture accreditate per l'assistenza ospedaliera e protesica. In subordine eccepisce l'inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione dell'atto presupposto della gravata delibera regionale, rappresentato dal d.m. del 12 settembre 2006.

Il ricorso viene ritenuto per la decisione alla pubblica udienza del 23 novembre 2007.

D I R I T T O

Con il presente gravame le società ricorrenti, strutture che erogano, in regime di accreditamento, prestazioni specialistiche ambulatoriali agli utenti del Servizio sanitario nazionale, impugnano la delibera n. 169 del 12 marzo 2007, pubblicata nel B.U.R.C. del 16 aprile 2007, n. 7, con la quale la Giunta regionale Calabria stabilisce che:

per l'anno 2007, alla remunerazione delle prestazioni di specialistica ambulatoriale, erogate dalle strutture pubbliche e private accreditate, saranno applicate le tariffe di cui all'art. 3, comma 1, lett. a) del d.m. 12 settembre 2006, escludendo ogni altro tipo di prestazione individuata dal nomenclatore tariffario regionale» (punto 14);

per le prestazioni di specialistica ambulatoriale le strutture private accreditate sono obbligate a praticare ai sensi del comma 798, lettera o) della legge 27 dicembre 2006, n. 296 lo sconto del 2% per le prestazioni di specialistica (compresa la diagnostica per immagini) e del 20% per le prestazioni di diagnostica di laboratorio» (punto 15);

per l'anno 2007 le prestazioni di assistenza ospedaliera, di assistenza specialistica ambulatoriale e residenziale e semi residenziale non danno diritto ad alcuna remunerazione nel caso dovessero superare i limiti massimi di spesa rispettivamente stabiliti con il presente provvedimento per ciascuna azienda sanitaria.

I N R I T O

Il Collegio esamina, in via preliminare, le eccezioni di rito proposte dalla difesa della Regione.

Con la prima, la regione eccepisce il difetto di competenza territoriale del tribunale adito a favore del Tribunale amministrativo per il Lazio, ritenendo impugnato il decreto ministeriale 12 settembre 2006 ovvero un provvedimento di organo centrale dello Stato.

L'eccezione, ad avviso del Collegio, è infondata, oltre che inammissibile per omessa proposizione della stessa con le forme del regolamento di competenza.

Il decreto ministeriale in oggetto, nel caso all'esame, viene in rilievo in quanto richiamato dall'art. 1, comma 796 della legge finanziaria n. 296 del 2006, di cui la delibera regionale impugnata intende fare applicazione e nei limiti in cui ripropone le tariffe fissate con il decreto ministeriale 22 luglio 1996, già annullato con sentenza del Consiglio di Stato, sez. 1839/2001, passata in giudicato.

È la disposizione di legge primaria, ovvero il comma 796, lett. o) dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007, la norma applicabile, in quanto, recependo le tariffe del d.m. del 1996, fissa la remunerazione massima delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale a carico del bilancio statale.

La legge n. 311/2004, art. 1, comma 170, infatti, stabilisce che eventuali importi tariffari, fissati dalle singole regioni, superiori alle tariffe massime, restino a carico del bilancio regionale.

Come già rilevato dal giudice amministrativo (v. T.a.r. Lazio, sez. terza-*quater* n. 12623/2007), i parametri tariffari stabiliti dall'amministrazione statale costituiscono un punto fermo ad orientamento preciso per le regioni, mentre possibili, solo teoricamente, tariffe più elevate costituiscono nella fattispecie mere eventualità.

La Regione Calabria non ha fatto uso di tale facoltà, da qui la lesività della impugnata delibera per le strutture accreditate, ove fa applicazione per il 2007 dei parametri tariffari richiamati dalla citata disposizione di legge e delle tariffe del d.m. del 1996.

Alla luce delle sopra esposte osservazioni, infondata appare, altresì, la seconda eccezione di omessa notifica del ricorso all'Amministrazione statale che ha adottato il d.m. del 2006.

Come già rilevato, il decreto ministeriale del 12 settembre 2006 non viene assolutamente in rilievo autonomamente, in quanto le società ricorrenti si dolgono della applicazione delle tariffe fissate dal decreto ministeriale del 1996, richiamato dalla norma della finanziaria, e mai aggiornate, benché sia trascorso un decennio, in relazione all'inevitabile aumento dei costi dei fattori produttivi.

Con la terza eccezione la difesa regionale deduce l'inammissibilità del ricorso per omessa impugnazione del decreto ministeriale 12 settembre 2006.

Anche questa eccezione è infondata per le stesse ragioni esposte alla base del rigetto dell'eccezione di omessa notifica del ricorso al Ministero della sanità.

Il decreto ministeriale 12 settembre 2006 non ha alcuna autonoma rilevanza in quanto esso, nel caso di specie, appare lesivo nella parte in cui riproduce gli importi tariffari massimi della remunerazione delle prestazioni indicati con il d.m. 1996 richiamato dalla norma di legge primaria, ovvero dal comma 796, lett. o) della legge n. 296/2006.

La reiezione di tutte le eccezioni in rito impone il passaggio all'esame del merito.

I N D I R I T T O

Per quanto già accennato nell'esame delle eccezioni in rito, e posto cioè che sono le disposizioni della legge finanziaria per il 2007, art. 1, comma 796, lett. o), le norme di cui la Regione Calabria fa diretta applicazione nel deliberare le tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni assistenziali e nel fissare, conseguentemente, i tetti di spesa, la impugnazione della delibera regionale deve passare attraverso l'eventuale esame della questione di legittimità costituzionale della suddetta disposizione che il Collegio, richiamata l'ordinanza del T.a.r. Puglia, Lecce, sez. II, 19 ottobre 2006, n. 3631, che ha già rimesso alla Corte costituzionale detta questione, ritiene, sollevandola d'ufficio, rilevante e non manifestamente infondata.

In punto di rilevanza va ribadito che le strutture ricorrenti sono laboratori di analisi cliniche che erogano, in regime di accreditamento con il Servizio sanitario regionale della Calabria, e per esso con l'A.s.l. di Palmi, prestazioni specialistiche ambulatoriali.

Il rapporto di accreditamento con il S.S.R. (art. 8-*quater* e seguenti del d.lgs. n. 502/1992 e s.m.i.) presuppone:

la fissazione da parte dell'A.S.L. competente per territorio nei confronti delle strutture accreditate dei c.d. tetti di spesa annuali, i quali esprimono il limite massimo di prestazioni che l'Amministrazione sanitaria ritiene di acquistare dagli operatori privati nell'anno di riferimento, nei limiti delle risorse, assegnate dalla regione ed in conformità alle vigenti disposizioni normative nazionali e regionali;

la remunerazione di tali prestazioni a tariffa (art. 8-*quinquies*, lett. d), e art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502/1992). Al riguardo, con d.m. 22 luglio 1996 il Ministero della salute aveva stabilito le tariffe massime relative alle prestazioni di specialistica ambulatoriale, tariffe che le regioni erano libere di recepire tout court o, al contrario, di prendere a base per un'autonoma determinazione dei corrispettivi dovuti alle strutture private, sopportando però gli eventuali costi differenziali.

La Regione Calabria, con la delibera impugnata, non si è avvalsa di tale facoltà, rinviando alle tariffe del d.m. 2006, *id est* del 1996, escludendo ogni altro tipo di prestazione individuata dal nomenclatore tariffario regionale.

La delibera gravata, quindi, in piena applicazione dell'art. 1, comma 796, lett. o) della legge n. 296/2006, determinerebbe la remunerazione delle prestazioni rese nel 2007 dalle strutture private convenzionate, odierne ricorrenti, in base alle tariffe fissate dal d.m. 22 luglio 1996 sulle quali dovrebbe altresì applicarsi uno sconto del 2% per le prestazioni di specialistica (compresa la diagnostica per immagini) e del 20% per le prestazioni di specialistica oratorio, escludendosi il diritto alla remunerazione nel caso di superamento dei limiti massimi di spesa stabiliti con la delibera gravata per ciascuna azienda sanitaria.

Il risultato della applicazione di tale delibera, che viene impugnata davanti a questo T.a.r. con l'odierno ricorso, sarebbe costituita dal pagamento delle prestazioni, rese nel 2007 dalle strutture in regime di accreditamento, in misura assai ridotta rispetto alle legittime aspettative ed insufficiente a coprire i costi, con il rischio verosimile di cessazione dell'attività per esposizione debitoria.

Il Collegio non ignora le sentenze della Corte costituzionale (tra cui la n. 111/2005 e, più di recente la n. 257/2007) che hanno ritenuto costituzionalmente legittima la scelta discrezionale di politica sanitaria e di contenimento della spesa pubblica che ha portato ad ancorare l'ammontare della spesa sanitaria a dati storici concernenti gli stanziamenti previsti per anni precedenti.

Rileva, tuttavia, il Collegio come l'ipotesi *sub judice* sia sostanzialmente diversa.

Non è il volume quantitativo delle prestazioni sanitarie che possono essere acquistate dalle strutture convenzionate, ovvero l'importo complessivo della spesa da sostenere, a costituire oggetto della questione qui sollevata, bensì la remunerazione di tali prestazioni ad un prezzo manifestamente inadeguato a coprirne i costi, per essere ancorato a tariffe di dieci anni prima.

Per quanto attiene alla non manifesta infondatezza, il Collegio, sollevando d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lett. o) della legge n. 296/2006 per violazione degli artt. 24, 113, 3, 32, 41, 97 e 117 Cost., espone le seguenti argomentazioni.

Appare violato il disposto costituzionale di cui agli artt. 24 e 113 laddove la norma in esame rinvia, prescrivendone l'applicazione, ad un decreto ministeriale, 22 luglio 1996, annullato in via definitiva, dal Consiglio di Stato con sentenza della IV sezione del 29 marzo 2001.

Si richiama, a tale proposito, il principio, più volte affermato dalla Corte costituzionale (*cf.* sentenza 15 luglio 2005, n. 282), in base al quale, tra i limiti posti al legislatore vi è quello del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, essendo comunque precluso al legislatore di intervenire con norme aventi portata tale da annullare gli effetti di un giudicato.

Con la richiamata sentenza del Consiglio di Stato del 2001 il decreto ministeriale del 1996 era stato annullato in quanto le tariffe per la remunerazione delle prestazioni erano state fissate senza una previa ed adeguata valutazione della loro congruità.

Il legislatore, a distanza di 10 anni, le recepisce, ignorando quanto aveva formato oggetto di un giudicato e senza dar conto alcuno delle ragioni per le quali dette tariffe avrebbero potuto mantenere un qualche valore remunerativo delle prestazioni indicate.

La disposizione di legge appare, sotto tale profilo, collidere anche con il principio di ragionevolezza, contenuto nell'art. 3 Cost., laddove imporrebbe tariffe non remunerative dei costi di produzione a quelle strutture che, in virtù di un impegno contrattuale con l'amministrazione sanitaria, si sono vincolate a fornire agli utenti del servizio sanitario un certo numero di prestazioni. L'accreditamento con il S.S.N., in virtù di tale disciplina tariffaria, si risolve in una deteriore condizione per tali strutture che si vedono remunerare le prestazioni rese nel 2007 con importi già sospetti di inadeguatezza nel 1996, a fronte di un aumento consistente dei costi e del valore della moneta in 10 anni.

Il deteriore trattamento delle strutture accreditate sarebbe incostituzionale, per violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, non solo rispetto alle strutture private che forniscono identici servizi a cittadini paganti, ma anche rispetto alle strutture pubbliche, le quali continuerebbero a godere di quel particolare *favor legislatoris* che consente loro di essere comunque remunerate appieno, senza alcuna «decurtazione di sconto». Mentre quelle private avrebbero dovuto operare «sottocosto»; con un'ingiustificabile compromissione della logica concorrenziale ad uno spropositato aumento dei costi delle prestazioni erogate dal pubblico (Così T.a.r. Lazio, sez. III-*quater*, n. 12978/2007).

Tariffe del 1996 e sconti aggiuntivi non possono essere giustificati solo con la logica, del tutto opportunistica, di razionalizzare la spesa pubblica. Ciò colliderebbe fortemente con il diritto di libera iniziativa economica privata sancito dall'art. 41 Cost. (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 111 del 18 marzo 2005 e T.a.r. Puglia, Lecce, sez. II, Ord. n. 4275/2005).

Violato, infatti, appare, altresì, l'art. 41 Cost. e i principi in esso contenuti a tutela dell'iniziativa privata, laddove si vogliono remunerare nel 2007 prestazioni ambulatoriali con tariffe già giudicate di dubbia adeguatezza nel 1996 e, in aggiunta, prevedendo uno sconto, per alcune, del 20% e, per altre, del 2% su detti importi.

È evidente l'irragionevolezza di tale previsione, alla luce del diminuito potere economico d'acquisto della moneta, in modo particolare a seguito del passaggio dalla lira all'euro, e del sensibile aumento dei costi di produzione in dieci anni.

Il legislatore, nel momento in cui intende adottare una disposizione di legge che si attegga a provvedimento amministrativo, benché generale, sostituendosi all'amministrazione, avrebbe dovuto far precedere tale disposizione da una adeguata istruttoria che rendesse conto della tanto drastica diminuzione delle tariffe, ovvero della loro formale immobilità, nonostante il trascorrere di un simile lasso di tempo (T.a.r. Lazio, III-*quater*, n. 12623/2007).

Il legislatore della finanziaria, con la disposizione della cui legittimità costituzionale si tratta, non solo conferma le tariffe del 1996, come peraltro già operato dal d.m. 12 settembre 2006, ma ad esse ritiene applicabile una ulteriore riduzione tramite uno sconto da praticarsi obbligatoriamente rispettivamente del 2% e del 20%.

La disposizione di legge appare, altresì, violare l'art. 32 Cost. ovvero il diritto alla salute sotto il duplice profilo del diritto a ottenere le prestazioni sanitarie e il diritto di libera scelta degli assistiti, in quanto l'applicazione delle regole dell'art. 1, comma 796, lett. o) della n. 296/2006 appare idonea a pregiudicare l'erogazione di prestazioni sanitarie ove, come risulta incontestato, le strutture pubbliche non sono in grado di fornire le prestazioni richieste e quelle private convenzionate sono richieste di fornire prestazioni a prezzi insufficienti a coprire i costi.

La presenza significativa degli operatori privati nel S.S.N. risponde ad esigenze insopprimibili dell'Amministrazione sanitaria, la quale non riesce, con le proprie strutture, a garantire l'erogazione delle prestazioni sanitarie a favore degli utenti, per cui non si potrebbe nemmeno sostenere che le strutture private, se ritengono non convenienti le tariffe, possano «uscire» dal sistema. Spetta invece all'Amministrazione competente, previa adeguata istruttoria, decidere se rilasciare o meno l'accreditamento e stabilire annualmente il volume di prestazioni che intende acquistare dai privati; nel momento in cui rilascia l'accreditamento e fissa i tetti di spesa annuali, l'Amministrazione sanitaria riconosce di aver bisogno dell'ausilio degli operatori privati, i quali vanno però adeguatamente remunerati (Cfr. T.a.r. Lazio, Sezione III-*quater*, n. 12978/2007).

In materia di fissazione delle tariffe con decreto ministeriale l'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502/1992, ai commi 5 e 6, prevede espressamente che «... 5. Il Ministro della sanità, sentita l'Agenzia per i servizi sanitari regionali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 120, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, con apposito decreto individua i sistemi di classificazione che definiscono l'unità di prestazione o di servizio da remunerare e determina le tariffe massime da corrispondere alle strutture accreditate, in base ai costi standard di produzione e di quote standard di costi generali, calcolati su un campione rappresentativo di strutture accreditate, preventivamente selezionate secondo criteri di efficienza, appropriatezza e qualità della assistenza. Lo stesso decreto stabilisce i criteri generali in base ai quali le regioni, adottano il proprio sistema tariffario, articolando tali tariffe per classi di strutture secondo le loro caratteristiche organizzative e di attività, verificati in sede di accreditamento delle strutture stesse.

6. Con la procedura di cui al comma 5, sono effettuati periodicamente la revisione del sistema di classificazione delle prestazioni e l'aggiornamento delle relative tariffe, tenendo conto della definizione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza e delle relative previsioni di spesa, dell'innovazione tecnologica e organizzativa, nonché dell'andamento del costo dei principali fattori produttivi ...».

Come si vede, la norma menziona, quale elemento fondamentale di cui tenere conto nella determinazione delle tariffe, i costi di produzione (o, nello spirito della tariffa, una quota di essi) e prevede un certo *iter* istruttorio, basato sulla rilevazione periodica dei costi ma anche sulla revisione dei c.d. LEA (Livelli Essenziali di Assistenza).

Questo *iter* appare innanzitutto improntato a principi di buon senso, a cui la p.a. e il Legislatore non possono non attenersi, soprattutto allorché il potere pubblicistico venga ad incidere sulla materia negoziale.

In effetti, il rapporto fra S.S.R. e strutture private appartiene al *genus* della concessione amministrativa, per cui esso si compone, secondo una nota e condivisa teoria, di provvedimenti (nel caso di specie, in primo luogo quello con cui viene rilasciato il c.d. accreditamento – nonché quelli con cui vengono annualmente stabiliti i tetti di spesa), a cui «accede» un contratto privatistico, il quale stabilisce fondamentalmente la quantità di prestazioni che la struttura accreditata può erogare nell'anno di riferimento e il prezzo a cui tali prestazioni sono remunerate. Questo prezzo è sì costituito da una tariffa, ossia da un valore la cui determinazione è rimessa al concedente o ad un'altra autorità amministrativa, ma questo non significa che la tariffa non debba essere fissata in base a criteri oggettivi e verificabili dal contraente privato (Così. ord. T.a.r. Lecce, sez. II, n. 3631/2007).

L'omessa effettuazione, o menzione, di una compiuta istruttoria che in base alla normativa richiamata era dovuta, dà luogo, altresì, ad una violazione dell'art. 97 Cost., in quanto la p.a., ma anche il legislatore, ove a questa si surrogò con l'emanazione di una legge-provvedimento, deve sempre porre a base del proprio operato un'adeguata conoscenza dei fatti, della quale deve dare conto nella motivazione del provvedimento terminale. Nel caso della legge, naturalmente, la motivazione può anche consistere nel richiamo, espresso o implicito, ai lavori preparatori o ad altri atti che

nella specie viene espressamente posticipata, il che dà luogo ad un'illogica inversione del procedimento, ma al tempo stesso conferma essere stata omessa.

Infine, la disposizione di cui all'art. 1, comma 796, lett. o) della legge finanziaria per il 2007, si pone in contrasto con l'art. 117 Cost.

Con il sistema realizzato dalla censurata disposizione è lo Stato a fissare le tariffe, attraverso un meccanismo, quello del decreto ministeriale che nel caso del d.m. del 2006, cui rinvia la disposizione gravata, ha visto il parere contrario della Conferenza Stato-regioni.

Questa particolare vicenda allora vede il legislatore statale sconfinare dalla propria competenza in materia e individuare analiticamente i tagli alle tariffe sia con la riesumazione delle tariffe previste dall'ormai annullato d.m. del 1996 e poi con l'applicazione delle percentuali di sconto sopra ricordate.

Pur dovendosi ritenere che le esigenze di contenimento della spesa pubblica, e il conseguente potere dello Stato di dettare norme di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), militino nel senso della legittimità *in parte qua* della legge n. 296/2006, i recenti arresti della Corte costituzionale, in materia di limiti della legislazione statale in tema di individuazione dei settori in cui le regioni debbono operare «tagli» indurrebbero a ritenere violato l'ambito di competenza legislativa statale.

Con le note sentenze della Consulta n. 390 del 2004, n. 417 e n. 449 del 2005, n. 88 del 2006 e n. 157 del 2007, si è, infatti, ritenuto non spettare allo Stato l'individuazione dettagliata delle voci di costo dei bilanci regionali da ridurre, potendo il Legislatore statale stabilire solo i principi fondamentali della materia e, al limite, la misura delle riduzioni di spesa (cfr. T.a.r. Lazio, sez. terza-quater, n. 12623/2007).

Conclusivamente, ritenendo d'ufficio che la questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 24 e 113, 32, 3, 41, 97 e 117 dell'art. 1, comma 796, lett. o) della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sia rilevante e non manifestamente infondata, il Collegio sospende il giudizio e, riservata ogni altra decisione, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale.

Rinvia al definitivo la statuizione sulle spese di causa.

P. Q. M.

Solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lett. o) della legge n. 296/2006 per contrasto con gli artt. 24 e 113, 32, 3, 41, 97 e 117 della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della Segreteria, gli atti del giudizio siano trasmessi alla Corte costituzionale e che il presente atto sia notificato alle parti, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e sia comunicato ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Spese al definitivo.

Ordina che la presente ordinanza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Catanzaro, nella Camera di consiglio del 23 novembre 2007.

Il Presidente: MASTROCOLA

L'estensore: VERLENGIA

N. 133

Ordinanza del 30 gennaio 2008 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria sul ricorso proposto dall'Associazione Italiana Ospedalità Privata (A.I.O.P.) ed altri contro regione Calabria ed altra

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture private accreditate - Obbligo dell'applicazione di uno sconto tariffario rispettivamente del 2 e del 20 per cento sulle tariffe di cui al decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Incidenza sul diritto di difesa e sui principi di uguaglianza, di tutela della salute, di libertà di iniziativa economica privata, di buon andamento della pubblica amministrazione e di tutela giurisdizionale - Violazione della sfera di competenza regionale per la diretta determinazione delle tariffe in luogo della previsione di criteri per la determinazione delle stesse.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. o).
- Costituzione, artt. 3, 24, 32, 41, 97, 113 e 117.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso R.G. n. 588/2007 proposto da: Associazione Ospedalità Privata (A.I.O.P.) Calabria, Casa di Cura Cascini S.r.l., Biocontrol Check-Up S.r.l. e Biodiagnostica di Carmela Floriana Milano, in persona dei rispettivi rappresentanti legali *pro tempore*, rappresentati e difesi, dal prof. avv. Beniamino Carovita di Toritto, dall'avv. Antonello Fabiano e dall'avv. Enzo Paolini, con domicilio eletto in Catanzaro, piazza Matteotti n. 2, presso lo studio dell'avv. Enzo Paolini;

Contro la Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Paolo Falduto, dell'Avvocatura regionale ed elettivamente domiciliata presso la sede dell'Avvocatura in Catanzaro, viale De Filippis n. 280; Azienda Sanitaria n. 7 di Catanzaro, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio, per l'annullamento della delibera della Giunta regionale Calabria n. 169 dell'8 marzo 2007, pubblicata sul BURC del 16 aprile 2007, n. 7, nella parte in cui viene deliberato, quanto segue:

1) di stabilire che per l'anno 2007 le prestazioni di assistenza ospedaliera, di assistenza specialistica ambulatoriale e residenziale e semi residenziale non danno diritto ad alcuna remunerazione nel caso dovessero superare i limiti massimi di spesa rispettivamente stabiliti con il presente provvedimento per ciascuna azienda sanitaria ai sensi della sentenza del Consiglio di stato - Adunanza plenaria n. 8/2006» (punto 11);

2) «di stabilire che per l'anno 2007 alla remunerazione delle prestazioni di specialistica ambulatoriale, erogate dalle strutture pubbliche e private accreditate, saranno applicate le tariffe di cui all'art. 3, comma 1, lett. a) del d.m. 12 settembre 2006, escludendo ogni altro tipo di prestazione individuata dal nomenclatore tariffario regionale» (punto 14);

3) «di stabilire che per le prestazioni di specialistica ambulatoriale le strutture private accreditate sono obbligate a praticare ai sensi del comma 798, lettera i) della legge 27 dicembre 2006, n. 296 del d.m. 12 settembre 2006 lo sconto del 2% per le prestazioni di specialistica (compresa la diagnostica per immagini) e del 20% per le prestazioni di diagnostica di laboratorio» (punto 15); e, con ricorso per motivi aggiunti depositato il 7 settembre 2007, contro la Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Paolo Falduto, dell'Avvocatura regionale, ed elettivamente domiciliata presso la sede dell'Avvocatura in Catanzaro, viale De Filippis, 280; Azienda sanitaria provinciale di Catanzaro, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio, per l'annullamento della delibera della Giunta regionale 1° giugno 2007, n. 330, recante integrazioni e correzioni all'impugnata delibera 8 marzo 2007, n. 169;

Visti gli atti e i documenti presentati con il ricorso;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della regione;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore, per l'udienza del 23 novembre 2007, il dott. Giovanni Ruiu;

Sentiti gli avvocati presenti, come da verbale d'udienza;

Ritenuto in fatto ed in diritto quanto segue.

F A T T O

L'Associazione ricorrente, che riunisce le strutture private che forniscono prestazioni ospedaliere in regime di accreditamento con la Regione Calabria, unitamente a tre strutture sanitarie private, con ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale della Calabria, depositato il 18 giugno 2007 impugna la delibera regionale n. 169 del 12 marzo 2007, nella parte in cui viene deliberato, quanto segue:

1) «di stabilire che per l'anno 2007 le prestazioni di assistenza ospedaliera, di assistenza specialistica ambulatoriale e residenziale e semi residenziale non danno diritto ad alcuna remunerazione nel caso dovessero superare i limiti massimi di spesa rispettivamente stabiliti con il presente provvedimento per ciascuna azienda sanitaria ai sensi della sentenza del Consiglio di stato - Adunanza Plenaria n. 8/2006» (punto 11);

2) «di stabilire che per l'anno 2007 alla remunerazione delle prestazioni di specialistica ambulatoriale, erogate dalle strutture pubbliche e private accreditate, saranno applicate le tariffe di cui all'art. 3 comma 1 lett. a) del d.m. 12 settembre 2006, escludendo ogni altro tipo di prestazione individuata dal nomenclatore tariffario regionale» (punto 14);

3) «di stabilire che per le prestazioni di specialistica ambulatoriale le strutture private accreditate sono obbligate a praticare ai sensi del comma 798, lettera I) della legge 27 dicembre 2006 n. 296 lo sconto del 2% per le prestazioni di specialistica (compresa la diagnostica per immagine e del 20% per le prestazioni di diagnostica di laboratorio» (punto 15);

Le ricorrenti deducono l'illegittimità della delibera regionale, articolando le seguenti censure:

1) Violazione ed errata applicazione dell'art. 1, comma 4 della legge della regione Calabria n. 2 del 1996 e dell'art. 1 comma 5 della legge regionale n. 11 del 2004. Violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione. Eccesso di potere per disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta.

I ricorrenti affermano che le norme impugnate creerebbero un'evidente disparità di trattamento tra le strutture pubbliche e quelle private, imponendo solo ad esse gli sconti in essa previsti. Al contrario, la normativa nazionale e regionale in materia prevede che le strutture pubbliche e private debbano operare su un piano di parità.

2) Illegittimità derivata dalla illegittimità Costituzionale, per violazione degli artt. 3, 32, 41, 97 e 117 Cost. dell'art. 1, comma 796, lettera o) della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007).

Le parti deducono l'illegittimità derivata della delibera regionale impugnata per illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera o) della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) che impone alle regioni di applicare uno sconto percentuale fisso sulla renumerazione delle prestazioni specialistiche e di diagnostica solo nei confronti delle strutture private. La delibera impugnata farebbe riferimento in maniera specifica a questa norma, nonostante l'errato riferimento al comma 798, lett. I) (invece che o) della legge.

3) Illegittimità derivata dalla illegittimità Costituzionale, per violazione degli artt. 3, 32, 41, 97 e 117 Cost. dell'art. 1, comma 796, lettera o) della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007).

L'art. 1, comma 796, lettera o) della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) prevede che gli sconti ivi previsti vengano applicate sulle tariffe stabilite dall'art. 3, comma 1, del d.m. 12 settembre 1996, escludendo ogni altro tipo di prestazione individuata dal tariffario regionale. In particolare il d.m. citato è stato annullato dal Consiglio di Stato con sentenza della sezione IV n. 1839 del 2001. Il legislatore avrebbe quindi riprodotto le tariffe considerate illegittime dal Consiglio di Stato in uno strumento legislativo, con conseguente violazione del principio costituzionale di ragionevolezza e un eccesso di potere legislativo rispetto al potere giurisdizionale. Inoltre costituirebbe una violazione del principio costituzionale di ragionevolezza anche il mancato aggiornamento delle tariffe da parte del Ministero della salute.

4) Violazione ed errata applicazione dell'art. 3 del d.m. 15 aprile 1994. Violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione. Eccesso di potere per ingiustizia manifesta e mancanza di idonei parametri di riferimento.

Qualora il punto 14 della deliberazione dovesse essere interpretato come una diretta applicazione del decreto del Ministero della sanità del 22 luglio 1996, richiamato dal d.m. 12 settembre 2006, lo stesso non potrebbe che riportare i vizi riscontrati dal Consiglio di Stato nella citata sentenza C.d.s., sezione IV, n. 1839 del 2001.

5) Illegittimità derivata dalla illegittimità Costituzionale, per violazione degli artt. 3, 97, 117 e 119 della Cost. dell'art. 1 comma 796, lettera o) della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007).

Le ricorrenti individuano un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale del citato articolo, in quanto lo stesso interverrebbe pesantemente nell'autonomia finanziaria regionale, violando la ripartizione di competenze di cui all'art. 117 Cost. e l'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.

6) Illegittimità derivata dalla illegittimità Costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 97 della Cost. dell'art. 1, comma 796, lettera o) della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007).

Lo sconto stabilito dall'articolo inciderebbe in misura fissa sulle tariffe per le prestazioni ambulatoriali e di laboratorio, essendo calcolato in percentuale riguardo alle tariffe stabilite del d.m. 12 settembre 1996 mentre, al contrario, le tariffe applicate dalle regioni avrebbero notevoli differenze, per cui lo sconto eroderebbe le tariffe in maniera diversa a seconda delle tariffe applicate all'interno della regione.

7) Violazione dell'art. 8-*quinquies* d.lgs. n. 509/1992. Travisamento falsa applicazione dei principi stabiliti da C.d.S. AP 8/2006.

Sarebbe errata la parte della delibera che richiama, per giustificare la mancata renumerazione delle prestazioni in caso di superamento dei tetti di spesa, la sentenza resa del Consiglio di Stato nell'Adunanza plenaria 8/2006.

Si è costituita la regione deducendo l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva dell'A.I.O.P. e delle tre concorrenti e per la mancata impugnazione dell'atto presupposto, costituito dal d.m. 12 settembre 2006, con omessa notifica dello stesso al Ministero della salute. Con il controricorso la regione ha, altresì, controdedotto nel merito, chiedendo il rigetto del ricorso, ove non ritenuto inammissibile.

Con ricorso per motivi aggiunti, depositato il 7 settembre 2007, le ricorrenti hanno altresì impugnato la delibera della Giunta regionale 1° giugno 2007, n. 330, recante integrazioni e correzioni all'impugnata delibera 8 marzo 2007, n. 169, ritenendo illegittima la stessa per invalidità derivata e difetto di motivazione.

Il ricorso viene ritenuto per la decisione alla pubblica udienza del 23 novembre 2007.

D I R I T T O

Con il presente gravame l'Associazione ricorrente, che riunisce le strutture private che forniscono prestazioni ospedaliere in regime di accreditamento con la regione Calabria, unitamente a tre strutture private, impugna la delibera n. 169 del 12 marzo 2007, pubblicata sul B.U.R.C. del 16 aprile 2007, n. 7, con la quale la Giunta regionale Calabria stabilisce ché:

per l'anno 2007, alla remunerazione delle prestazioni di specialistica ambulatoriale, erogate dalle strutture pubbliche e private accreditate, saranno applicate le tariffe di cui all'art. 3, comma 1, lett. a) del d.m. 12 settembre 2006, escludendo ogni altro tipo di prestazione individuata dal nomenclatore tariffario regionale (punto 14);

per le prestazioni di specialistica ambulatoriale le strutture private accreditate sono obbligate a praticare ai sensi del comma 798, lettera o) della legge 27 dicembre 2006, n. 296, lo sconto del 2% per le prestazioni di specialistica (compresa la diagnostica per immagini) e del 2% per le prestazioni di diagnostica di laboratorio (punto 15);

per l'anno 2007 le prestazioni di assistenza ospedaliera, di assistenza specialistica ambulatoriale e residenziale e semi residenziale non danno diritto ad alcuna remunerazione nel caso dovessero superare i limiti massimi di spesa rispettivamente stabiliti con il presente provvedimento per ciascuna azienda sanitaria (punto 11).

I N R I T O

Il Collegio esamina, in via preliminare, le eccezioni di rito proposte dalla difesa della regione.

Con la prima eccezione la regione deduce l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva dell'A.I.O.P. La mancanza di legittimazione deriverebbe dal fatto che, dall'annullamento della delibera impugnata potrebbero scaturire conseguenze favorevoli per alcune delle associate e pregiudizievoli per le altre. In particolare, l'annullamento dello sconto del 2% sulle prestazioni specialistiche e del 20% per quelle di diagnostica di laboratorio provocherebbe uno spostamento delle risorse che, non potendosi superare le somme stanziare nell'anno di riferimento, potrebbe essere potenzialmente lesiva dell'interesse di altri aderenti.

L'eccezione non può essere condivisa. In particolare la delibera impugnata riguarda, al punto 11 le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e residenziale, al punto 14 e 15 quelle di specialistica ambulatoriale. Si tratta di prestazioni potenzialmente fornibili da tutte le strutture accreditate, per cui l'eccezione che afferma che il ricorso sarebbe nell'interesse solo di alcune delle strutture appare generica e non provata in concreto.

Altresì appare infondata l'eccezione relativa alla legittimazione a ricorrere delle cliniche concorrenti. Infatti, come è noto, spetta a chi propone l'eccezione (nella specie, di inammissibilità del ricorso per non comprovata legittimazione attiva da parte dei proponenti) offrire la prova dei fatti sui quali essa si fonda. Nel caso in esame l'eccezione si fonda su una mancata prova della legittimazione attiva da parte delle ricorrenti, senza fornire alcun elemento atto a contestare che le strutture ricorrenti forniscano prestazioni residenziali o ambulatoriali in regime di accreditamento con la regione Calabria.

È altresì infondata l'eccezione relativa all'inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione del d.m. 12 settembre 2006 e, conseguentemente, per la mancata notifica del ricorso al Ministero della salute.

Il d.m. 12 settembre 2006 non infatti ha alcuna autonoma rilevanza in quanto esso, nel caso di specie, apparendo lesivo nella parte in cui riproduce gli importi tariffari massimi della remunerazione delle prestazioni indicati con il d.m. 1996 richiamato dalla norma di legge primaria, ovvero dal comma 796, lett. o), della legge n. 296/2006.

Nel presente ricorso il d.m. del 12 settembre 2006 non viene quindi in rilievo autonomamente, in quanto le società ricorrenti si dolgono della applicazione delle tariffe fissate dal decreto ministeriale del 1996, richiamato dalla norma della finanziaria, e mai aggiornate, benché sia trascorso un decennio, in relazione all'inevitabile aumento dei costi dei fattori produttivi.

La reiezione di tutte le eccezioni in rito impone il passaggio all'esame del merito.

I N D I R I T T O

Per quanto già accennato nell'esame delle eccezioni in rito, e posto cioè che sono le disposizioni della legge finanziaria per il 2007, art. 1, comma 796, lett. o), le norme di cui la Regione Calabria fa diretta applicazione nel deliberare le tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni assistenziali e nel fissare, conseguentemente, i tetti di spesa, la impugnazione della delibera regionale deve passare attraverso l'eventuale esame della questione di legittimità costituzionale della suddetta disposizione che il Collegio, viste le argomentazioni di parte ricorrente e richiamata l'ordinanza del T.a.r. Lecce 19 ottobre 2007, n. 3631, peraltro richiamata dalle ricorrenti con memoria del 12 novembre 2007 che ha già rimesso alla Corte costituzionale detta questione, ritiene rilevante e non manifestamente infondata.

In punto di rilevanza va ribadito che l'Associazione ricorrente raggruppa strutture sanitarie private che erogano, in regime di accreditamento con il Servizio sanitario regionale della Calabria, prestazioni specialistiche ambulatoriali.

Il rapporto di accreditamento con il S.S.R. (art. 8-*quater* e seguenti del d.lgs. n. 502/1992 e s.m.i.) presuppone:

la fissazione da parte dell'ASL competente per territorio nei confronti delle strutture accreditate dei c.d. tetti di spesa annuali, i quali esprimono il limite massimo di prestazioni che l'amministrazione sanitaria ritiene di acquistare dagli operatori privati nell'anno di riferimento, nei limiti delle risorse assegnate dalla regione ed in conformità alle vigenti disposizioni normative nazionali e regionali;

la remunerazione di tali prestazioni a tariffa (art. 8-*quinquies*, lett. d), e art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502/1992). Al riguardo, con d.m. 22 luglio 1996 il Ministero della salute aveva stabilito le tariffe massime relative alle prestazioni di specialistica ambulatoriale, tariffe che le Regioni erano libere di recepire tout court, al contrario, di prendere a base per un'autonoma determinazione dei corrispettivi dovuti alle strutture private, sopportando però gli eventuali costi differenziali.

La Regione Calabria, con la delibera impugnata, non si avvalsa di tale facoltà, rinviando alle tariffe del d.m. 2006, *id est* del 1996, escludendo ogni altro tipo di prestazione individuata dal nomenclatore tariffario regionale.

La delibera gravata, quindi, in piena applicazione dell'art. 1, comma 796, lett. o) della legge n. 296/2006, determinerebbe la remunerazione delle prestazioni rese nel 2007 dalle strutture private convenzionate, odierne ricorrenti, in base alle tariffe fissate dal d.m. 22 luglio 1996 sulle quali dovrebbe altresì applicarsi uno sconto del 2% per le prestazioni di specialistica (compresa la diagnostica per immagini) e del 20% per le prestazioni di specialistica oratorio,

escludendosi il diritto alla remunerazione nel caso di superamento dei limiti massimi di spesa stabiliti con la delibera gravata per ciascuna azienda sanitaria.

Il risultato della applicazione di tale delibera, che viene impugnata davanti a questo t.a.r. con l'odierno ricorso, sarebbe costituita dal pagamento delle prestazioni, rese nel 2007 dalle strutture in regime di accreditamento, in misura assai ridotta rispetto alle legittime aspettative ed insufficiente a coprire i costi, con il rischio verosimile di cessazione dell'attività per esposizione debitoria.

Il Collegio non ignora le sentenze della Corte costituzionale (tra cui la n. 111/2005 e, più di recente la n. 257/2007) che hanno ritenuto costituzionalmente legittima la scelta discrezionale di politica sanitaria e di contenimento della spesa pubblica che ha portato ad ancorare l'ammontare della spesa sanitaria a dati storici concernenti gli stanziamenti previsti per anni precedenti.

Rileva, tuttavia, il Collegio come l'ipotesi *sub judice* sia sostanzialmente diversa.

Non è il volume quantitativo delle prestazioni sanitarie che possono essere acquistate dalle strutture convenzionate, ovvero l'importo complessivo della spesa da sostenere, a costituire oggetto della questione qui sollevata, bensì la remunerazione di tali prestazioni ad un prezzo manifestamente inadeguato a coprirne i costi, per essere ancorato a tariffe di dieci anni prima.

Per quanto attiene alla non manifesta infondatezza, il Collegio, sollevando la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lett. o) della legge n. 296/2006 per violazione degli artt. 24, 113, 3, 32, 41, 97 e 117 e 119 Cost., regolarmente dedotta da parte ricorrente, espone le seguenti argomentazioni.

Appare violato il disposto costituzionale di cui agli artt. 24 e 113 laddove la norma in esame rinvia, prescrivendone l'applicazione, ad un d.m. del 22 luglio 1996, annullato in via definitiva, dal Consiglio di Stato con sentenza della IV sezione del 29 marzo 2001.

Si richiama, a tale proposito, il principio, più volte affermato dalla Corte costituzionale (*cf.* sentenza 15 luglio 2005, n. 282), in base al quale, tra i limiti posti al legislatore vi è quello del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, essendo comunque precluso al legislatore di intervenire con norme aventi portata tale da annullare gli effetti di un giudicato.

Con la richiamata sentenza del Consiglio di Stato del 2001 il decreto ministeriale del 1996 era stato annullato in quanto le tariffe per la remunerazione delle prestazioni erano state fissate senza una previa ed adeguata valutazione della loro congruità.

Il legislatore, a distanza di 10 anni, le recepisce, ignorando quanto aveva formato oggetto di un giudicato e senza dar conto alcuno delle ragioni per le quali dette tariffe avrebbero potuto mantenere un qualche valore remunerativo delle prestazioni indicate.

La disposizione di legge appare, sotto tale profilo, collidere anche con il principio di ragionevolezza, contenuto nell'art. 3 Cost., laddove imporrebbe tariffe non remunerative dei costi di produzione a quelle strutture che, in virtù di un impegno contrattuale con l'amministrazione sanitaria, si sono vincolate a fornire agli utenti del servizio sanitario un certo numero di prestazioni.

L'accreditamento con il SSN, in virtù di tale disciplina tariffaria, si risolve in una deteriore condizione per tali strutture che si vedono remunerare le prestazioni rese nel 2007 con importi già sospetti di inadeguatezza nel 1996, a fronte di un aumento consistente dei costi e del valore della moneta in 10 anni.

Il deteriore trattamento delle strutture accreditate sarebbe incostituzionale, per violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, non solo rispetto alle strutture private che forniscono identici servizi a cittadini paganti, ma anche rispetto alle strutture pubbliche, le quali continuerebbero a godere di quel particolare *favor legislatoris* che consente loro di essere comunque remunerate appieno, senza alcuna «decurtazione di sconto». Mentre quelle private avrebbero dovuto operare «sottocosto»; con un'ingiustificabile compromissione della logica concorrenziale ad uno spropositato aumento dei costi delle prestazioni erogate dal pubblico (così T.a.r. Roma 12 dicembre 2007, n. 12978).

Tale applicazione di tariffe così datate, con tanto di sconti aggiuntivi non può essere giustificata solo con la logica di razionalizzazione la spesa pubblica. Ciò colliderebbe fortemente con il diritto di libera iniziativa economica privata sancito dall'art. 41 Cost. (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 111 del 18 marzo 2005 e T.a.r. Lecce, ord. n. 4275/2005).

Violato, infatti, appare, altresì, l'art. 41 Cost. e i principi in esso contenuti a tutela dell'iniziativa privata, laddove si vogliono remunerare nel 2007 prestazioni ambulatoriali con tariffe già giudicate di dubbia adeguatezza nel 1996 e, in aggiunta, prevedendo uno sconto, per alcune, del 20% e, per altre, del 2% su detti importi.

È evidente l'irragionevolezza di tale previsione, alla luce del diminuito potere economico d'acquisto della moneta, in modo particolare a seguito del passaggio dalla lira all'euro, e del sensibile aumento dei costi di produzione in dieci anni.

Il legislatore, nel momento in cui intende adottare una disposizione di legge che si attegga a provvedimento amministrativo, benché generale, sostituendosi all'amministrazione, avrebbe dovuto far precedere tale disposizione da un'adeguata istruttoria che rendesse conto della tanto drastica diminuzione delle tariffe, ovvero della loro formale immobilità, nonostante il trascorrere di un simile lasso di tempo (T.a.r. Roma 6 dicembre 2007, n. 12623).

Il legislatore della finanziaria, con la disposizione della cui legittimità costituzionale si tratta, non solo conferma le tariffe del 1996, come peraltro già operato dal d.m. 12 settembre 2006, ma ad esse ritiene applicabile una ulteriore riduzione tramite uno sconto da praticarsi obbligatoriamente, rispettivamente del 2% e del 20%.

La disposizione di legge appare, altresì, violare l'art. 32 Cost. ovvero il diritto alla salute sotto il duplice profilo del diritto a ottenere le prestazioni sanitarie e il diritto di libera scelta degli assistiti, in quanto l'applicazione delle regole dell'art. 1, comma 796, lett. o) della legge n. 296/2006 appare idonea a pregiudicare l'erogazione di prestazioni sanitarie ove, come risulta incontestato, le strutture pubbliche non sono in grado di fornire le prestazioni richieste e quelle private convenzionate sono richieste di fornire prestazioni a prezzi insufficienti a coprire i costi.

La presenza significativa degli operatori privati nel SSN risponde ad esigenze insopprimibili dell'Amministrazione sanitaria, la quale non riesce, con le proprie strutture, a garantire l'erogazione delle prestazioni sanitarie a favore degli utenti, per cui non si potrebbe nemmeno sostenere che le strutture private, se ritengono non convenienti le tariffe, possano «uscire» dal sistema.

Spetta invece all'amministrazione competente, previa adeguata istruttoria, decidere se rilasciare o meno l'accreditamento e stabilire annualmente il volume di prestazioni che intende acquistare dai privati; nel momento in cui rilascia l'accreditamento e fissa i tetti di spesa annuali, l'amministrazione sanitaria riconosce di aver bisogno dell'ausilio degli operatori privati, i quali vanno però adeguatamente remunerati (Cfr. T.a.r. Roma 12 dicembre 2007, n. 12978).

In materia di fissazione delle tariffe con decreto ministeriale l'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502/1992, ai commi 5 e 6, prevede espressamente che «...5. Il Ministro della sanità, sentita l'Agenzia per i servizi sanitari regionali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'art. 120, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, con apposito decreto individua i sistemi di classificazione che definiscono l'unità di prestazione o di servizio da remunerare e determina le tariffe massime da corrispondere alle strutture accreditate, in base ai costi standard di produzione e di quote standard di costi generali, calcolati su un campione rappresentativo di strutture accreditate, preventivamente selezionate secondo criteri di efficienza, appropriatezza e qualità della assistenza. Lo stesso decreto stabilisce i criteri generali in base ai quali le regioni, adottano il proprio sistema tariffario, articolando tali tariffe per classi di strutture secondo le loro caratteristiche organizzative e di attività, verificati in sede di accreditamento delle strutture stesse.

6. Con la procedura di cui al comma 5, sono effettuati periodicamente la revisione del sistema di classificazione delle prestazioni e l'aggiornamento delle relative tariffe, tenendo conto della definizione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza e delle relative previsioni di spesa, dell'innovazione tecnologica e organizzativa, nonché dell'andamento del costo dei principali fattori produttivi...».

Come si vede, la norma menziona, quale elemento fondamentale di cui tenere conto nella determinazione delle tariffe, i costi di produzione (o, nello spirito della tariffa, una quota di essi) e prevede un certo *iter* istruttorio, basato sulla rilevazione periodica dei costi ma anche sulla revisione dei c.d. LEA (Livelli Essenziali di Assistenza).

Questo *iter* appare innanzitutto improntato a principi di buon senso, a cui la p.a. e il Legislatore non possono non attenersi, soprattutto allorché il potere pubblicistico venga ad incidere sulla materia negoziale.

In effetti, il rapporto fra S.S.R. e strutture private appartiene al *genus* della concessione amministrativa, per cui esso si compone, secondo una nota e condivisa teoria, di provvedimenti (nel caso di specie, in primo luogo quello con cui viene rilasciato il c.d. accreditamento, nonché quelli con cui vengono annualmente stabiliti i tetti di spesa), a cui «accede» un contratto privatistico, il quale stabilisce fondamentalmente la quantità di prestazioni che la struttura accreditata può erogare nell'anno di riferimento e il prezzo a cui tali prestazioni sono remunerate. Questo prezzo è sì costituito da una tariffa, ossia, da un valore la cui determinazione è rimessa al concedente o ad un'altra autorità amministrativa, ma questo non significa che la tariffa non debba essere fissata in base a criteri oggettivi e verificabili dal contraente privato (Così ord. T.a.r. Lecce, sez. II, 3631/2007).

L'omessa effettuazione, o menzione, di una compiuta istruttoria che in base alla normativa richiamata era dovuta, dà luogo, altresì, ad una violazione dell'art. 97 Cost., in quanto la p.a., ma anche il legislatore, ove a questa si surroghi con l'emanazione di una legge-provvedimento, deve sempre porre a base del proprio operato un'adeguata conoscenza dei fatti, della quale deve dare conto nella motivazione del provvedimento terminale. Nel caso della legge, naturalmente, la motivazione può anche consistere nel richiamo, espresso o implicito, ai lavori preparatori o ad altri atti che nella specie viene espressamente posticipata, il che dà luogo ad un'illogica inversione del procedimento, ma al tempo stesso conferma essere stata omessa.

Ma sussiste anche un ulteriore motivo di violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, anche esso regolarmente sollevato da parte ricorrente. Infatti lo sconto, più volte richiamato, rispettivamente del 2% e del 20% imposto sulle prestazioni specialistiche e ambulatoriali è imposto sugli importi indicati per le prestazioni specialistiche dal decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996, assumendo quindi una misura fissa. Lo sconto finisce quindi per incidere in maniera diversa sulle strutture operanti nelle regioni che hanno adeguato le tariffe al livello minimo previsto dal più volte citato d.m. 22 luglio 1996 (e, successivamente, dal d.m. 12 luglio 2006), che sopportano il massimo ammontare dello sconto e quelle che hanno applicato tariffe maggiori, dove al contrario lo sconto opera, in percentuale, su una tariffa minore, risultando quindi minore in senso assoluto. Come dedotto dal ricorrente, l'imposizione dello sconto in percentuale sulle tariffe previste dal più volte citato d.m. e non in misura percentuale sulle tariffe effettivamente praticate appare in contrasto con i principi di uguaglianza, razionalità e buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, espressi dagli artt. 3 e 97 della Carta costituzionale.

Infine, la disposizione di cui all'art. 1, comma 796, lett. o) della legge finanziaria per il 2007, si pone in contrasto con gli artt. 117 e 119 Cost.

Con il sistema realizzato dalla censurata disposizione è lo Stato a fissare le tariffe, attraverso un meccanismo, quello del decreto ministeriale che nel caso del d.m. del 2006, cui rinvia la disposizione gravata, ha visto il parere contrario della Conferenza Stato-regioni.

Questa particolare vicenda allora vede il legislatore statale sconfinare dalla propria competenza in materia e individuare analiticamente i tagli alle tariffe sia con la riesumazione delle tariffe previste dall'ormai annullato d.m. del 1996 e poi con l'applicazione delle percentuali di sconto sopra ricordate.

Pur dovendosi ritenere che le esigenze di contenimento della spesa pubblica, e il conseguente potere dello Stato di dettare norme di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), militino nel senso della legittimità *in parte qua* della legge n. 296/2006, i recenti arresti della Corte costituzionale, in materia di limiti della legislazione statale in tema di individuazione dei settori in cui le regioni debbono operare «tagli», indurrebbero a ritenere violato l'ambito di competenza legislativa statale.

Con le note sentenze della Consulta 390 del 2004, 417 e 449 del 2005, 88 del 2006 e 157 del 2007, si è, infatti, ritenuto non spettare allo Stato l'individuazione dettagliata delle voci di costo dei bilanci regionali da ridurre, potendo il Legislatore statale stabilire solo i principi fondamentali della materia e, al limite, la misura delle riduzioni di spesa (Cfr. T.a.r. Roma 6 dicembre 2007, n. 12623), in quanto le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117, terzo comma della Costituzione, e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost.

Conclusivamente, ritenendo che la questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 24 e 113, 32, 3, 41, 97, 117 e 119 dell'art. 1, comma 796, lett. o) della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sia rilevante e non manifestamente infondata, il Collegio sospende il giudizio e, riservata ogni altra decisione, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale.

Rinvia al definitivo la statuizione sulle spese di causa.

P. Q. M.

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art 1, comma 796, lett o) della legge n. 296/2006 per contrasto con gli artt. 24 e 113, 32, 3, 41, 97 e 117 e 119 della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso e, riservata ogni altra decisione, dispone che, a cura della segreteria, gli atti del giudizio siano trasmessi alla Corte costituzionale e che il presente atto sia notificato alle parti, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e sia comunicato ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Spese al definitivo.

Ordina che la presente ordinanza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Catanzaro, nella Camera di consiglio del 23 novembre 2007.

Il Presidente: MASTROCOLA

L'estensore: RUIU

08C0309

AUGUSTA IANNINI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2008-GUR-019) Roma, 2008 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 8 0 4 3 0 *

€ 7,00