

1^a SERIE SPECIALE

*Spediz. abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b
Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma*

Anno 150° — Numero 4

GAZZETTA  **UFFICIALE**
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

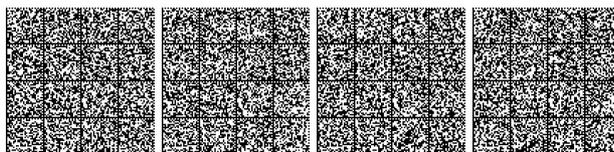
PARTE PRIMA

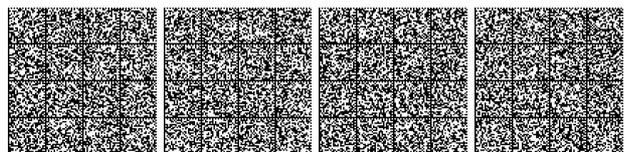
Roma - Mercoledì, 28 gennaio 2009

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. 9. Sentenza 14 - 23 gennaio 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto - Legge della Regione Abruzzo - Conducenti di autoveicoli per il trasporto di merci di peso superiore ai trentacinque quintali, residenti nella Regione - Autorizzazione alla prosecuzione dell'attività subordinata all'obbligo di effettuazione dell'accertamento diagnostico denominato «polisonnografia» - Violazione del principio di libera circolazione delle persone e delle cose all'interno della Regione e tra la stessa e le altre Regioni con conseguente limitazione all'esercizio del diritto al lavoro - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle residue censure.

- Legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 2007, n. 35, art. 1, commi 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15 e 16.
- Costituzione art. 120, primo comma, (artt. 3, 117, commi primo, secondo lett. e), e terzo) Trattato CE, artt. 49, 50, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80 e ss.

Pag. 13

N. 10. Sentenza 14 - 23 gennaio 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Oggetto del giudizio - Identificazione in base alla sola ordinanza di rimessione - Impossibilità di esaminare gli autonomi vizi eccepiti dalle parti in relazione a parametri non evocati dal rimettente.

Ambiente - Rifiuti - Regione Puglia - Smaltimento dei rifiuti speciali di provenienza extraregionale - Limitazione alle sole ipotesi in cui le strutture della Regione siano gli impianti appropriati più vicini al luogo di produzione dei rifiuti stessi - Eccezione di inammissibilità per mancata valutazione della conformità della disposizione censurata alla normativa comunitaria in materia - Reiezione.

- Legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29, art. 3, comma 1.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. s), e terzo, e 120.

Ambiente - Rifiuti - Regione Puglia - Smaltimento dei rifiuti speciali di provenienza extraregionale - Limitazione alle sole ipotesi in cui le strutture della Regione siano gli impianti appropriati più vicini al luogo di produzione dei rifiuti stessi - Eccezioni di inammissibilità per difetto di rilevanza e per omessa sperimentazione della possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione - Reiezione.

- Legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29, art. 3, comma 1.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. s), e terzo, e 120.

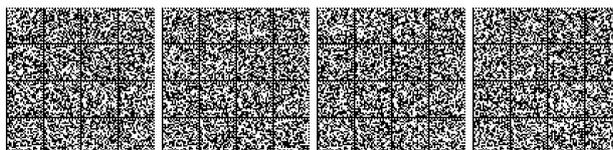
Ambiente - Rifiuti - Regione Puglia - Smaltimento dei rifiuti speciali di provenienza extraregionale - Limitazione alle sole ipotesi in cui le strutture della Regione siano gli impianti più vicini al luogo di produzione dei rifiuti stessi - Eccezione di inammissibilità per non corretta specificazione dell'oggetto del giudizio - Reiezione.

- Legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29, art. 3, comma 1.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. s), e terzo, e 120.

Ambiente - Rifiuti - Regione Puglia - Smaltimento dei rifiuti speciali di provenienza extraregionale - Limitazione alle sole ipotesi in cui le strutture della Regione siano gli impianti appropriati più vicini al luogo di produzione dei rifiuti stessi - Violazione del principio di libera circolazione delle persone e delle cose fra Regioni nonché della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» e dell'«ecosistema» - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura - Estensione della declaratoria di incostituzionalità alle restanti disposizioni della medesima legge, inscindibilmente connesse con la norma impugnata.

- Legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29.
- Costituzione, artt. 120 e 117, secondo comma, lettera s), (artt. 41 e 117, terzo comma); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 182, comma 3.

» 16



N. 11. Sentenza 14 - 23 gennaio 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Indennità di accompagnamento per inabilità - Esclusione dal beneficio dello straniero extracomunitario che non sia in possesso dei requisiti reddituali previsti per la carta di soggiorno - Lamentata irragionevolezza, nonché violazione dei diritti fondamentali dell'individuo, del principio di eguaglianza e degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della norma censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19; d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 9, comma 1, come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma; legge 11 febbraio 1980, n. 18.

Straniero - Pensione di inabilità - Esclusione dal beneficio dello straniero extracomunitario che non risulta in possesso dei requisiti reddituali già stabiliti per la carta di soggiorno e ora previsti per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo - Intrinseca irragionevolezza e ingiustificata disparità di trattamento fra cittadini e stranieri legalmente e non occasionalmente soggiornanti in Italia - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19; d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 9, comma 1, come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3.
- Costituzione, art. 3 (artt. 2, 117, primo comma). Pag. 23

N. 12. Sentenza 14 - 23 gennaio 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Parchi e riserve naturali - Istituzione dei parchi nazionali delle Egadi e del litorale trapanese, delle Eolie, dell'Isola di Pantelleria e degli Iblei da attuare tramite decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Regione e sentiti gli enti locali interessati - Ricorso della Regione Siciliana - Asserita irragionevolezza e contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione - Questione non implicante lesione di competenze regionali - Inammissibilità.

- D.l. 1° ottobre 2007, n. 159, art. 26, comma 4-*septies*, introdotto dalla legge di conversione 29 novembre 2007, n. 222.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Ambiente - Parchi e riserve naturali - Istituzione dei parchi nazionali delle Egadi e del litorale trapanese, delle Eolie, dell'Isola di Pantelleria e degli Iblei da attuare tramite decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Regione e sentiti gli enti locali interessati - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione delle competenze legislative regionali di tipo esclusivo e concorrente, garantite dallo statuto di autonomia - Riconcucibilità della disciplina denunciata alle materie «tutela dell'ambiente» e dell'«ecosistema» di competenza esclusiva dello Stato - Non fondatezza della questione.

- D.l. 1° ottobre 2007, n. 159, art. 26, comma 4-*septies*, introdotto dalla legge di conversione 29 novembre 2007, n. 222.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); Statuto della Regione Siciliana, artt. 14, lett. a), b), f), h), i) ed n), e 17, lettera b), e correlate norme di attuazione.

Ambiente - Parchi e riserve naturali - Istituzione dei parchi nazionali delle Egadi e del litorale trapanese, delle Eolie, dell'Isola di Pantelleria e degli Iblei da attuare tramite decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Regione e sentiti gli enti locali interessati - Ricorso della Regione Siciliana - Asserita violazione dell'art. 118 Cost.



per attrazione di funzioni amministrative allo Stato in assenza di esigenze di carattere unitario - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.l. 1° ottobre 2007, n. 159, art. 26, comma 4-septies, introdotto dalla legge di conversione 29 novembre 2007, n. 222
- Costituzione, art. 118.

Ambiente - Parchi e riserve naturali - Istituzione dei parchi nazionali delle Egadi e del litorale trapanese, delle Eolie, dell'Isola di Pantelleria e degli Iblei da attuare tramite decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Regione e sentiti gli enti locali interessati - Ricorso della Regione Siciliana - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza dell'obbligo di coinvolgimento delle Regioni nell'esercizio dell'attività legislativa - Previsione, nella fase attuativa, di adeguata forma collaborativa con i soggetti interessati agli interventi territoriali da realizzare - Non fondatezza della questione.

- D.l. 1° ottobre 2007, n. 159, art. 26, comma 4-septies, introdotto dalla legge di conversione 29 novembre 2007, n. 222.
- Costituzione, art. 120; legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 8.

Pag. 27

N. 13. Sentenza 14 - 23 gennaio 2009.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Turismo - Fondo per il turismo - Determinazione degli interventi ed erogazione dei finanziamenti con regolamento della Presidenza del Consiglio dei ministri - Decreto del Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività recante modalità e criteri generali di attuazione delle misure di intervento - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Emilia-Romagna - Violazione della competenza legislativa regionale in materia di turismo - Non spettanza allo Stato, e per esso al Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, della potestà esercitata - Annullamento dell'atto impugnato.

- Decreto del Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del 23 gennaio 2008.
- Costituzione, art. 117, quarto comma, (artt. 117, secondo comma, 118, primo comma, e 119).

» 34

N. 14. Ordinanza 14 - 23 gennaio 2009.

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

Regioni - Variazioni territoriali - Richiesta di referendum per il distacco del Comune di Meduna di Livenza dalla Regione Veneto e per la sua aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia - Conseguenti atti dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, del Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato nei confronti di tali organi dal delegato comunale effettivo e dal delegato comunale supplente, quest'ultimo anche in qualità di Presidente del comitato promotore referendario - Dedotta menomazione del diritto di autodeterminazione della comunità locale e richiesta di autorimessione di questioni di costituzionalità di varie disposizioni disciplinanti la procedura referendaria territoriale - Difetto dei requisiti formali e sostanziali necessari alla qualificazione del ricorso in termini di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Inammissibilità del conflitto.

- Ordinanza 20 giugno 2008 dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione; decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2008 di indizione della consultazione popolare; legge 25 maggio 1970, n. 352, artt. 12, 43 e 45; legge 27 dicembre 2001, n. 459, art. 1, commi 1 e 2; legge 27 ottobre 1988, n. 470, art. 4, lett. d), numero 4.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37, commi terzo e quarto; Costituzione, art. 132, comma secondo.

» 39



N. 15. Ordinanza 14 - 23 gennaio 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio - Avvertimento circa la possibilità di estinguere il reato mediante condotte riparatorie antecedenti all'udienza di comparizione - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di eguaglianza, del diritto di difesa e del principio della tempestiva informazione sull'accusa - Incompleta descrizione della fattispecie concreta nonché difetto di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

– D.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 20, comma 2.

– Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, e 111, terzo comma.

Pag. 42

N. 16. Ordinanza 14 - 23 gennaio 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimento di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Istanza di fissazione di udienza - Mancata notifica nel termine perentorio - Prevista estinzione del processo in luogo della cancellazione della causa dal ruolo - Lamentata disparità di trattamento rispetto ad altre ipotesi analoghe nonché denunciata lesione del diritto di difesa - Questione analoga ad altra già dichiarata non fondata - Mancata prospettazione di nuovi o diversi profili di censura - Manifesta infondatezza della questione.

– D.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, art. 8, comma 4.

– Costituzione, artt. 3 e 24.

» 44

N. 17. Ordinanza 14 - 23 gennaio 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Indennità di accompagnamento per inabilità - Esclusione dal beneficio dello straniero extracomunitario che non sia in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo - Lamentata violazione dei diritti fondamentali della persona, del diritto alla assistenza sociale e del principio di uguaglianza, nonché degli obblighi internazionali derivanti dalla Cedu - Sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della norma censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

– Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19; d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 9, comma 1, modificato dall'art. 9 della legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18.

– Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 10, primo e secondo comma, 38, primo comma e 117, primo comma.

» 47

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 96. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 dicembre 2008 (della Regione Basilicata).

Istruzione - Modifica dell'art. 64 del d.l. n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008 - Organizzazione scolastica - Piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche rientranti nelle competenze regionali e degli enti locali da adottarsi già a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010 e comunque non oltre il 30 novembre di ogni anno - Previsione di potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e degli enti locali - Lamentata adozione da parte dello Stato di norme di dettaglio e regolamentari in un ambito di spettanza regionale, esautoramento della Regione



in ordine al potere di pianificazione e al controllo degli enti locali con illegittima previsione di poteri sostitutivi, carenza dei requisiti di necessità e urgenza ed estraneità rispetto alla materia disciplinata dal decreto-legge, elusione della necessaria procedura concertativa, irragionevolezza del sistema idoneo a minare la leale collaborazione fra Regione ed enti locali ed il principio di buon andamento dell'amministrazione - Ricorso della Regione Basilicata - Denunciata lesione dell'autonomia legislativa, regolamentare e amministrativa delle Regioni nella materia concorrente dell'istruzione, lesione dei principi che regolano la potestà sostitutiva dello Stato, lesione del principio di leale collaborazione, abuso dello strumento del decreto-legge, violazione del principio di ragionevolezza.

- Decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 77, comma secondo, 117, commi terzo e sesto, 118 e 120.

Pag. 51

- N. 97. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 dicembre 2008 (della Regione Siciliana).

Istruzione - Modifica dell'art. 64 del d.l. n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008 - Organizzazione scolastica - Piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche rientranti nelle competenze regionali e degli enti locali da adottarsi già a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010 e comunque non oltre il 30 novembre di ogni anno - Previsione di potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e degli enti locali - Istituzione nella scuola primaria di classi affidate ad un unico insegnante e funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali, con entrata in vigore dall'anno scolastico 2009/2010 - Lamentata imposizione di termini illogici e non coordinati con i tempi di adozione degli atti necessariamente pregiudiziali di competenza statale, contrasto con lo speciale ordinamento vigente per la Regione Siciliana, illegittima previsione di poteri sostitutivi - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata lesione della competenza della Regione Siciliana in materia di istruzione e programmazione della rete scolastica, del principio di sussidiarietà ed adeguatezza, nonché dei principi di ragionevolezza, di buon andamento dell'attività amministrativa, di leale collaborazione e dei principi che regolano la potestà sostitutiva dello Stato.

- Decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, art. 3, e in correlazione ad esso anche dell'art. 4 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, convertito con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2008, n. 169.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, comma terzo, 118, 120, comma secondo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Siciliana, artt. 14, lett. r), e 17, lett. d); d.P.R. 14 maggio 1985, n. 246.

» 60

- N. 98. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 dicembre 2008 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

Energia - Norme della Regione Puglia - Disciplina della costruzione ed esercizio di linee di impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt - Esclusione di autorizzazione e denuncia per gli interventi di manutenzione ordinaria degli impianti esistenti, comprese la sostituzione dei componenti e le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi e le amministrazioni interessate - Lamentato contrasto con la normativa comunitaria in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA), contrasto con norme statali espressione di standard di tutela ambientale e di principi fondamentali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del vincolo di osservanza del diritto comunitario, violazione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente, violazione della competenza statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione di energia.

- Legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25, art. 4, comma 4.
- Costituzione, artt. 10, 11 e 117, commi primo e secondo, lett. a) ed s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985.



Energia - Norme della Regione Puglia - Disciplina della costruzione ed esercizio di linee di impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt - Domanda di autorizzazione - Avviso di deposito della domanda pubblicato solo sul sito web della Regione e non anche su un quotidiano a diffusione regionale o provinciale - Mancata previsione che nell'avviso al pubblico sia contenuta una breve descrizione del progetto e dei suoi possibili impatti ambientali, come disposto dal codice dell'ambiente - Difformità rispetto alla disciplina dei tempi contenuta nel codice dell'ambiente - Lamentata compressione dei diritti di partecipazione dei cittadini - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del vincolo di osservanza del diritto comunitario, violazione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente, violazione della competenza statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione di energia.

- Legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25, art. 5, comma 7.
- Costituzione, artt. 10, 11, 117, commi primo e secondo, lett. a) ed s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 24, commi 1, 2, 3 e 4; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985.

Energia - Norme della Regione Puglia - Disciplina della costruzione ed esercizio di linee di impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt - Attribuzione alle province del compito di sottoporre a controllo i dati relativi ai valori di campo elettrico e magnetico prodotti dalle reti elettriche e di comunicarli successivamente all'ARPA Puglia - Lamentato contrasto con la normativa statale che attribuisce l'attività di controllo nel settore alle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA e APPA) - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza statale nella materia dei controlli delle emissioni magnetiche, elettriche od elettromagnetiche.

- Legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25, art. 19, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 14.

Energia - Norme della Regione Puglia - Disciplina della costruzione ed esercizio di linee di impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt - Norma transitoria - Elettrodotti aventi tensione inferiore a 150.000 volt, già in esercizio e con autorizzazione provvisoria ai sensi del r.d. n. 1775 del 1933 - Equivalenza della pubblicazione sul sito informatico della Regione alla autorizzazione, per il periodo di due anni - Lamentata sottrazione definitiva alle procedure di VIA, contrasto con il codice dell'ambiente - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del vincolo di osservanza del diritto comunitario, violazione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente, violazione della competenza statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione di energia.

- Legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25, art. 20, comma 2.
- Costituzione, artt. 10, 11, 117, commi primo e secondo, lett. a) ed s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 20; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985.....

Pag. 65

- N. 99. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 dicembre 2008 (del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana).

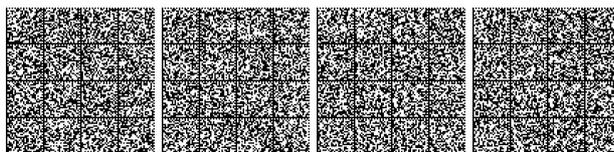
Trasporto pubblico - Norme della Regione Siciliana - Trasporto pubblico locale - Contratti di affidamento provvisorio di servizio pubblico di trasporto su strada ai sensi dell'art. 27 della legge regionale n. 19 del 2005 - Proroga di ulteriori 48 mesi dalla data di scadenza, nelle more dell'entrata in vigore della disciplina comunitaria di cui al regolamento n. 1370/2007 - Lamentato prolungamento della durata dei contratti ben oltre il doppio dell'originaria durata, indipendentemente dall'espletamento di procedure di evidenza pubblica, in contrasto con la disciplina del codice degli appalti - Riproposizione di norma già censurata e poi omessa nella promulgazione della delibera legislativa - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione degli obblighi comunitari, violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, violazione degli standard minimi di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, violazione dei criteri di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa.



- Delibera legislativa della Regione Siciliana 4 dicembre 2008, n. 240, art. 24.
- Costituzione, artt. 97 e 117, commi primo e secondo, lett. e); statuto della Regione Siciliana, artt. 14 e 17; d.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113; d.P.R. 6 agosto 1981, n. 485; d.lgs. 11 settembre 2000, n. 296; trattato CE, artt. 43 e 49 e ss.; direttiva 2004/17/CE del 31 marzo 2004; direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163... Pag. 69
- N. 10. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 9 gennaio 2009 (del G.u.p. presso il Tribunale di Verona).
- Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale nei confronti dei deputati Mario Borghesio, Umberto Bossi ed altri imputati in concorso del reato di cui all'art. 1 del d.lgs. 14 febbraio 1948, n. 43 (formazione, costituzione, direzione e partecipazione ad associazione di carattere militare con scopi politici) - Deliberazione della Camera dei deputati in data 2 maggio 2007 di insindacabilità - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Verona - Denunciata mancanza di nesso fra la condotta addebitata ai deputati e l'esercizio delle funzioni parlamentari.**
- Deliberazione della Camera dei deputati 2 maggio 2007.
- Costituzione, art. 68, primo comma..... » 72
- N. 1. Ordinanza della Corte d'appello di Genova del 20 giugno 2008.
- Giurisdizione ordinaria - Difetto di giurisdizione del giudice ordinario (nella specie: controversie aventi ad oggetto il contributo per il S.S.N. attribuite alla giurisdizione delle Commissioni Tributarie) - Prosecuzione del processo davanti al giudice munito di giurisdizione - Possibilità della conservazione degli effetti sostanziali e processuali della domanda e degli atti compiuti - Mancata previsione - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio e del principio della tutela giurisdizionale - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 77/2007 di illegittimità costituzionale parziale di diversa disposizione di legge di analogo contenuto normativo.**
- Codice di procedura civile, art. 37.
- Costituzione, artt. 24 e 113. » 80
- N. 2. Ordinanza del Tribunale di Venezia del 29 settembre 2009.
- Ambiente - Rifiuti - Esclusione dalla categoria delle ceneri di pirite, classificate come sottoprodotto non soggetto alla disciplina dei rifiuti - Contrasto con la normativa comunitaria in materia - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Riproposizione di questione già oggetto dell'ordinanza n. 83/2008 di restituzione atti per *jus superveniens*.**
- Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 183, comma 1, lett. n), quarto periodo.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma. » 82
- N. 3. Ordinanza della Corte militare d'appello di Roma del 21 luglio 2008.
- Reati militari - Definizione - Reato di abuso d'ufficio di cui all'art. 323 cod. pen. commesso dall'appartenente alle Forze armate con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato militare - Mancata previsione che costituisca reato militare - Violazione del principio di ragionevolezza (a fronte della nuova formulazione dell'art. 47 cod. pen. mil. guerra, secondo cui il medesimo fatto rientra nella nozione di reato militare e, di conseguenza, nella giurisdizione militare se commesso, sempre in tempo di pace, nell'ambito di operazioni militari all'estero e a fronte della previsione nella parte speciale del cod. pen. mil. pace, quali reati militari, di fatti tipici che potrebbero integrare il reato di abuso d'ufficio) - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**
- Codice penale militare di pace, art. 37.
- Costituzione, artt. 3 e 111. » 90



- N. 4. Ordinanza del Tribunale di Trieste del 16 ottobre 2008.
Lavoro e occupazione - Apposizione di termini alla durata del contratto di lavoro subordinato - Previsione, per i giudizi in corso alla data di entrata in vigore della norma censurata, di un indennizzo a carico del datore di lavoro e in favore del lavoratore di importo compreso tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Violazione del principio di uguaglianza per la diversa disciplina di fattispecie identiche in base alla pendenza o meno di un giudizio - Violazione dei vincoli derivanti dalla CEDU.
- Decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, art. 4-*bis*, introdotto dall'art. 21, comma 1-*bis*, della legge 6 agosto 2008, n. 133 [*recte*: decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, art. 21, comma 1-*bis*, inserito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133].
 - Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma. Pag. 95
- N. 5. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Grosseto del 28 luglio 2008.
Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Ricorso avverso cartella di pagamento priva dell'indicazione del responsabile del procedimento - Nullità per omessa indicazione del responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo e del procedimento di emissione e di notificazione della cartella di pagamento - Prevista applicabilità della detta sanzione di nullità alle sole cartelle di pagamento emesse in relazione ai ruoli consegnati agli agenti della riscossione a decorrere dal 1° giugno 2008 - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Incidenza sui principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione - Asserita lesione dei principi costituzionali in materia di giusto processo e di efficacia delle pronunce della Corte costituzionale.
- Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, art. 36, comma 4-*ter*, aggiunto dalla legge di conversione 28 febbraio 2008, n. 31.
 - Costituzione, artt. 3, 97, 111 e 136. » 98
- N. 6. Ordinanza del Tribunale di Lucca del 30 ottobre 2008.
Previdenza - Atti e deliberazioni adottati dagli enti previdenziali di cui all'art. 1, comma 763, della legge finanziaria 2007, ed approvati dai Ministeri vigilanti prima dell'entrata in vigore della legge stessa - Previsione di salvezza degli effetti - Incidenza su diritto fondamentale della persona - Violazione del principio di uguaglianza, per disparità di trattamento e lesione del principio di affidamento e delle legittime aspettative di lavoratori già in quiescenza per la sanatoria di atti *ab origine* illegittimi - Lesione del diritto di difesa e della garanzia previdenziale - Richiamo alla ordinanza della Corte n. 124/2008 di manifesta inammissibilità di identica questione sollevata dallo stesso giudice rimettente in diverso giudizio.
- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 763, secondo periodo.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 24 e 38. » 101
- N. 7. Ordinanza del Tribunale di Ascoli Piceno del 9 ottobre 2008.
Patrocinio a spese dello Stato - Ricorso per la revisione delle statuizioni contenute nella sentenza di divorzio proposto da soggetto ammesso al gratuito patrocinio - Soccombenza del ricorrente - Istanza di liquidazione del compenso presentata dal difensore del ricorrente - Ritenuta non spettanza al difensore di alcun compenso, non avendo il ricorrente tratto alcuna utilità dal giudizio intrapreso per motivi del tutto noti e prevedibili fin dal momento della presentazione dell'istanza di ammissione al gratuito patrocinio (in specie, la manifesta infondatezza della pretesa fatta valere dall'interessato) - Omessa previsione che il consiglio dell'ordine degli avvocati specifici i motivi per i quali, in fatto e in diritto, ritiene che le pretese che l'interessato intende far valere non appaiono manifestamente infondate - Omessa previsione che il magistrato competente per il giudizio possa revocare l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato disposta in via anticipata e provvisoria anche nell'ipotesi in cui



verifichi che, sin dall'inizio, le pretese che l'interessato intendeva far valere fossero manifestamente infondate - Denunciata violazione dei principi costituzionali in materia di tutela del diritto di difesa dei non abbienti - Incidenza sul principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, artt. 126 e 127.
- Costituzione, artt. 24, comma terzo, e 97.

Pag. 106

N. 8. Ordinanza del Tribunale di Monza del 6 ottobre 2008.

Procedimento civile - Opposizione a decreto ingiuntivo - Assegnazione all'opposto di un termine a comparire inferiore a quello ordinario di 90 giorni - Conseguente dimidiazione del termine di costituzione in giudizio dell'opponente, alla stregua di quanto sostenuto dalla costante giurisprudenza di legittimità elevata a «diritto vivente» - Ritenuta intempestività della costituzione effettuata tra il quinto e il decimo giorno successivo alla notificazione della citazione e connessa improcedibilità dell'opposizione per tardiva costituzione dell'opponente, equiparata dal «diritto vivente» alla mancata costituzione, allorché l'opponente abbia assegnato, anche involontariamente, all'opposto un termine a comparire inferiore a quello previsto dall'art. 163-bis cod. proc. civ. - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza sotto il duplice profilo dell'intrinseca incoerenza dell'impugnata disciplina con le peculiarità strutturali e funzionali del procedimento monitorio e della disparità di trattamento normativo rispetto alle ipotesi di tardiva iscrizione a ruolo delle cause di primo grado assoggettate al rito ordinario - Incidenza sul diritto di difesa dell'opponente - Asserita lesione del principio costituzionale del giusto processo regolato dalla legge, con riguardo alla presunta creazione giurisprudenziale della sanzione di improcedibilità dell'opposizione per tardiva costituzione dell'opponente.

- Codice di procedura civile, artt. 165, 645, comma secondo, e 647, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

» 110

N. 9. Ordinanza del Tribunale di Roma del 26 settembre 2008.

Processo penale - Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato - Previsione della sospensione dei processi penali nei confronti dei soggetti che rivestano la qualità di Presidente della Repubblica, di Presidente del Senato della Repubblica, di Presidente della Camera dei deputati e di Presidente del Consiglio dei ministri, dalla data di assunzione e fino alla cessazione della carica o della funzione - Applicabilità della sospensione anche ai processi penali per fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione - Violazione dei principi di uguaglianza di fronte alla giurisdizione, di ragionevolezza, della ragionevole durata del processo e dell'obbligatorietà dell'azione penale - Mancato rispetto della procedura di revisione costituzionale.

- Legge 23 luglio 2008, n. 124, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, 111, comma secondo, 112 e 138, primo comma.

» 113

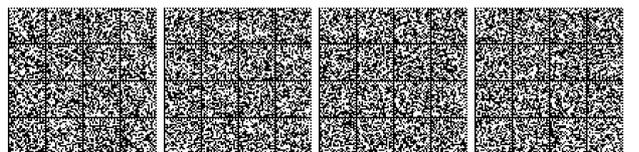
N. 10. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Genova del 5 settembre 2008.

Giurisdizioni speciali - Giurisdizione tributaria - Attribuzione alla giurisdizione delle commissioni tributarie delle controversie attinenti l'imposta o il canone comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni - Ricorso avverso ingiunzione di pagamento di somma dovuta a titolo di canone per l'installazione di mezzi pubblicitari relativamente all'anno 2004 - Ritenuto difetto di giurisdizione sul presupposto della natura non tributaria del canone comunale sulla pubblicità - Denunciata violazione del divieto di istituzione di giudici straordinari o speciali.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2, comma 2, secondo periodo, aggiunto dall'art. 3-bis, comma 1, lett. b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, art. 102, comma secondo.

» 118





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 9

Sentenza 14 - 23 gennaio 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto - Legge della Regione Abruzzo - Conducenti di autoveicoli per il trasporto di merci di peso superiore ai trentacinque quintali, residenti nella Regione - Autorizzazione alla prosecuzione dell'attività subordinata all'obbligo di effettuazione dell'accertamento diagnostico denominato «polisonnografia» - Violazione del principio di libera circolazione delle persone e delle cose all'interno della Regione e tra la stessa e le altre Regioni con conseguente limitazione all'esercizio del diritto al lavoro - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle residue censure.

- Legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 2007, n. 35, art. 1, commi 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15 e 16.
- Costituzione art. 120, primo comma, (artt. 3, 117, commi primo, secondo lett. e), e terzo) Trattato CE, artt. 49, 50, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80 e ss.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Il Presidente: Giovanni Maria Flick;

Giudici: Francesco AMIRANTE Giudice, 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, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

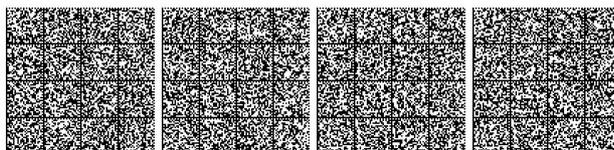
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15 e 16 della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 2007, n. 35 (Disposizioni in materia di programmazione e prevenzione sanitaria), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 27 dicembre 2007, depositato in cancelleria il 4 gennaio 2008 ed iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2008.

Udito nell'udienza pubblica del 18 novembre 2008 il giudice relatore Luigi Mazzella;

Udito l'avvocato dello Stato Anna Cenerini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

Con ricorso depositato il 4 gennaio 2008 il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, con riferimento agli artt. 3, 117 e 120 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15 e 16 della legge della Regione Abruzzo del 25 ottobre 2007, n. 35 (Disposizioni in materia di programmazione e prevenzione sanitaria).



Secondo il ricorrente, le disposizioni di cui ai commi 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14 e 15 dell'art. 1 della legge predetta e le altre disposizioni ad esse connesse (commi 1, 2, 3, 10, 11 e 16), nello stabilire che i conducenti di autoveicoli per il trasporto merci di peso superiore ai trentacinque quintali, residenti nella Regione Abruzzo, debbano sottoporsi all'esame del sonno (polisonnografia) ed esibire alle forze dell'ordine preposte ai controlli stradali il referto medico attestante l'esito favorevole di tale esame, che costituisce altresì autorizzazione alla prosecuzione dell'attività di conducente di tali autoveicoli per la durata di un anno, e nel prevedere inoltre che tale autorizzazione possa essere rinnovata ogni anno, a seguito di un nuovo esame medico, solo qualora il primo esame (da eseguirsi entro il 31 dicembre 2008) abbia dato esito favorevole, sarebbero costituzionalmente illegittime sotto vari aspetti.

In primo luogo, esse eccederebbero dalla competenza legislativa concorrente della Regione in materia di «tutela della salute», contrastando con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto inciderebbero direttamente sul merito di scelte proprie dell'arte medica, in assenza di determinazioni assunte a livello nazionale o in difformità da esse.

In particolare, sempre relativamente all'art. 1, commi 5, 6, 7, 8, 9, 13, 14 e 15, in base alle informazioni aggiornate e metodologicamente convalidate dalla letteratura medica, nazionale ed internazionale, l'effettuazione del solo esame polisonnografico non sarebbe sufficiente ad attestare una correlazione certa tra eventuali alterazioni da esso rilevate e i colpi di sonno.

Ciò nonostante, prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri, il lavoratore del settore autotrasporti che non ottenga esito favorevole da tale esame, reso obbligatorio dalla legge regionale in questione, potrebbe addirittura perdere il posto di lavoro, non potendo più esercitare l'attività di conducente.

Le disposizioni della legge regionale *de qua* sarebbero pertanto illegittime, laddove, prescindendo dai principi fondamentali rinvenibili nel sistema della legislazione statale vigente, che non prevedono che l'effettuazione di tale esame sia presupposto necessario per la conduzione di autoveicoli, si presentano come una scelta legislativa autonoma, non fondata su specifiche acquisizioni tecnico-scientifiche verificate da parte degli organismi competenti.

Riferisce il ricorrente che questa Corte, con le sentenze n. 282 del 2002 e n. 338 del 2003, ha avuto modo di stabilire che interventi legislativi volti ad incidere su scelte proprie dell'arte medica «non sono ammissibili ove nascano da pure valutazioni di discrezionalità politica, e non prevedano l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi - di norma nazionali o sovranazionali - a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico-scientifici».

La Corte, riferisce sempre il ricorrente, ha poi aggiunto che sono proprio tali determinazioni, assunte a livello nazionale, che, garantendo condizioni di fondamentale uguaglianza su tutto il territorio nazionale, evitano che si introduca una disciplina differenziata, sul punto, per una singola regione.

In secondo luogo, secondo la Presidenza del Consiglio le disposizioni censurate eccederebbero dalla competenza legislativa concorrente della Regione in materia di «tutela e sicurezza del lavoro», violando l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto il d.lgs. 19 settembre 1994, n. 624 (*recte*, 626 del 1994, come chiarito dall'Avvocatura in una nota depositata in data 4 novembre 2008), che costituisce la normativa statale di riferimento per l'individuazione dei principi fondamentali in tale materia, non comprenderebbe l'esame medico in questione tra le misure per la tutela della salute e per la sicurezza dei lavoratori durante il lavoro.

Infatti, la previsione dell'esame polisonnografico dovrebbe considerarsi compresa tra i principi fondamentali della materia, di competenza esclusiva statale, e non spetterebbe alle singole Regioni il suo inserimento nell'ordinamento.

Per altro verso, secondo il ricorrente, le disposizioni censurate violerebbero l'art. 120, primo comma, Cost., secondo il quale le Regioni non possono adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Esse, poi, contrasterebbero con l'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui prevede che la potestà legislativa sia esercitata dalle Regioni nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Tra i vincoli comunitari andrebbero incluse, secondo il ricorrente, le previsioni di cui agli artt. 49 e 50 del Trattato CE, che sanciscono il principio della libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità, nonché quelle degli articoli da 70 a 80 dello stesso Trattato, che enunciano le politiche della Comunità in materia di «trasporti», prevedendo in particolare (art. 71) che sia il Consiglio europeo a stabilire «le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti» e che «le disposizioni riguardanti i principi del regime dei trasporti e la cui applicazione potrebbe gravemente pregiudicare il tenore di vita e l'occupazione in talune Regioni, sono stabilite dal Consiglio [...], che delibera all'unanimità».



Infine, le disposizioni predette contrasterebbero, sempre per effetto del rinvio contenuto nell'art. 117, primo comma, della Costituzione, con gli artt. 80 e seguenti del Trattato CE, che enunciano il principio di libera concorrenza. Le disposizioni regionali, infatti, attribuendo alle aziende di trasporto abruzzesi il costo degli esami polisonnografici, porrebbero le stesse in posizione di svantaggio rispetto alle altre aziende di trasporto, poiché addosserebbero loro un costo che non grava sulle altre, frapponendo così un ostacolo alla concorrenza, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e determinerebbero altresì una discriminazione tra i lavoratori residenti e quelli non residenti nella Regione Abruzzo, i quali ultimi, pur percorrendo la medesima rete viaria regionale, non sono sottoposti al medesimo obbligo.

Considerato in diritto

Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, con riferimento agli artt. 3, 117 e 120 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15 e 16 della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 2007, n. 35 (Disposizioni in materia di programmazione e prevenzione sanitaria), nella parte in cui stabilisce che i conducenti di autoveicoli per il trasporto merci di peso superiore ai trentacinque quintali, residenti nella Regione Abruzzo, debbano sottoporsi all'esame del sonno (polisonnografia) ed esibire alle forze dell'ordine preposte ai controlli stradali il referto medico attestante l'esito favorevole di tale esame, che costituisce, altresì, autorizzazione alla prosecuzione dell'attività di conducente di tali autoveicoli per la durata di un anno, e nel prevedere inoltre che tale autorizzazione possa essere rinnovata ogni anno, a seguito di un nuovo esame medico, solo qualora il primo esame (da eseguirsi entro il 31 dicembre 2008) abbia dato esito favorevole.

La questione è fondata

L'art. 120 Cost. vieta alle Regioni di interporre, con provvedimenti di qualsiasi natura, amministrativa o legislativa, ostacoli alla libera circolazione di persone e cose tra le Regioni stesse. Allo stesso tempo, tale norma vieta alle Regioni di limitare, in qualunque parte del territorio nazionale, l'esercizio del diritto al lavoro, inteso sia come lavoro subordinato che come lavoro autonomo.

Questa Corte, nella sentenza n. 428 del 2004, ha affermato che tali divieti, in quanto finalizzati a salvaguardare la libertà di circolazione di merci e persone sul territorio nazionale, sono espressione della libertà fondamentale di circolazione e di soggiorno, di cui all'art. 16 della Costituzione.

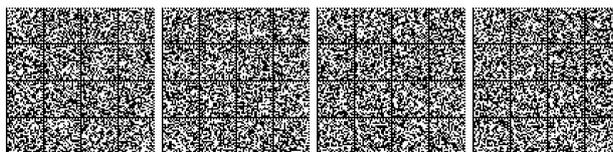
Nella predetta sentenza è stato affermato che, in ragione del principio di cui all'art. 120 citato, la materia della circolazione stradale, pur non essendo espressamente menzionata nell'art. 117 Cost., non può essere collocata nell'ambito residuale ascrivito alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni. Essa è invece riconducibile, in base a considerazioni di carattere sistematico, a competenze statali esclusive.

Analogamente, già nelle sentenze n. 135 del 1997 e n. 31 del 2001, questa Corte aveva affermato che spetta solo allo Stato il compito di fissare gli standard di sicurezza minimi per la circolazione dei veicoli e per la prevenzione dei sinistri, in ragione dell'esigenza di assicurare l'uniformità, in tutto il territorio nazionale, delle norme finalizzate alla protezione dell'incolumità dei cittadini.

Orbene, la disposizione regionale censurata, imponendo ai soggetti residenti nella Regione Abruzzo, per la circolazione alla guida di autoveicoli per il trasporto di merci di peso superiore a trentacinque quintali, l'obbligo di effettuazione dell'accertamento diagnostico denominato "polisonnografia", frapponendo un ostacolo alla libera circolazione di tali soggetti e delle merci da essi trasportate, non solo all'interno della Regione Abruzzo, ma anche, necessariamente, tra la stessa e le altre Regioni, in contrasto con il divieto fissato dall'art. 120 della Costituzione.

Al contempo, detta disciplina, nel subordinare l'esercizio dell'attività lavorativa di conducente, per professione abituale, di autoveicoli per il trasporto di carichi superiori ai trentacinque quintali all'effettuazione del predetto esame, limita l'esercizio, da parte dei soli cittadini residenti in Abruzzo, del diritto al lavoro, autonomo o subordinato. Anche sotto tale profilo, dunque, essa si pone in contrasto con il divieto stabilito nell'art. 120 della Costituzione.

Le residue censure, relative agli artt. 3 e 117 Cost., restano assorbite.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15 e 16 della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 2007, n. 35 (Disposizioni in materia di programmazione e prevenzione sanitaria).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2009.

Il Presidente: FLICK

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 23 gennaio 2009.

Il cancelliere: FRUSCELLA

09C0047

N. 10

Sentenza 14 - 23 gennaio 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Oggetto del giudizio - Identificazione in base alla sola ordinanza di rimessione - Impossibilità di esaminare gli autonomi vizi eccepiti dalle parti in relazione a parametri non evocati dal rimettente.

Ambiente - Rifiuti - Regione Puglia - Smaltimento dei rifiuti speciali di provenienza extraregionale - Limitazione alle sole ipotesi in cui le strutture della Regione siano gli impianti appropriati più vicini al luogo di produzione dei rifiuti stessi - Eccezione di inammissibilità per mancata valutazione della conformità della disposizione censurata alla normativa comunitaria in materia - Reiezione.

- Legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29, art. 3, comma 1.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. s), e terzo, e 120.

Ambiente - Rifiuti - Regione Puglia - Smaltimento dei rifiuti speciali di provenienza extraregionale - Limitazione alle sole ipotesi in cui le strutture della Regione siano gli impianti appropriati più vicini al luogo di produzione dei rifiuti stessi - Eccezioni di inammissibilità per difetto di rilevanza e per omessa sperimentazione della possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione - Reiezione.

- Legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29, art. 3, comma 1.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. s), e terzo, e 120.

Ambiente - Rifiuti - Regione Puglia - Smaltimento dei rifiuti speciali di provenienza extraregionale - Limitazione alle sole ipotesi in cui le strutture della Regione siano gli impianti più vicini al luogo di produzione dei rifiuti stessi - Eccezione di inammissibilità per non corretta specificazione dell'oggetto del giudizio - Reiezione.

- Legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29, art. 3, comma 1.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. s), e terzo, e 120.

Ambiente - Rifiuti - Regione Puglia - Smaltimento dei rifiuti speciali di provenienza extraregionale - Limitazione alle sole ipotesi in cui le strutture della Regione siano gli impianti appropriati più vicini al luogo di produzione dei rifiuti stessi - Violazione del principio di libera circolazione delle persone e delle cose fra Regioni nonché della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura - Estensione della declaratoria di incostituzionalità alle restanti disposizioni della medesima legge, inscindibilmente connesse con la norma impugnata.

- Legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29.
- Costituzione, artt. 120 e 117, secondo comma, lettera s), (artt. 41 e 117, terzo comma); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 182, comma 3.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29 (Disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti nella Regione Puglia), promossi con ordinanze del 21 febbraio 2008 dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, e del 24 aprile 2008 dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione prima, sui ricorsi proposti dalla Vergine S.r.l. ed altri contro la Regione Puglia ed altri e dalla Società Recuperi Pugliesi S.r.l. contro la Provincia di Bari ed altra, iscritte ai nn. 144 e 259 del registro ordinanze 2008 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 21 e 37, 1ª serie speciale, dell'anno 2008.

Visti gli atti di costituzione della Vergine S.r.l., del Comune di Faggiano ed altri e del Comitato «Vigiliamo per la discarica», della Società Recuperi Pugliesi S.r.l. e della Regione Puglia;

Udito nell'udienza pubblica del 16 dicembre 2008 il giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Uditi gli avvocati Pietro Quinto per la Vergine S.r.l., Antonio Lupo per il Comune di Faggiano ed altri e per il Comitato «Vigiliamo per la discarica», Giuseppe Mariani per la Società Recuperi Pugliesi S.r.l., Bartolomeo Della Morte e Maria Alessandra Sandulli per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

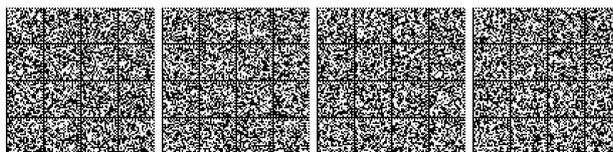
1. — Con ordinanza del 21 febbraio 2008 (r.o. n. 144 del 2008), il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, ha sollevato, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, 41 e 120 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29 (Disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti nella Regione Puglia).

Secondo il rimettente, la norma regionale denunciata non si conformerebbe ai principi fondamentali posti dalla legislazione statale, con riferimento allo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, in particolare dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, recante norme di «Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio», il cui contenuto è stato trasfuso nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale», in quanto verrebbe a porre delle limitazioni territoriali allo stesso.

1.1. — Il Tar Puglia ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della citata disposizione nel corso di un giudizio promosso dalla Società Vergine S.r.l. — titolare di una discarica di rifiuti speciali non pericolosi, operante nel territorio del comune di Taranto — per ottenere l'annullamento di una nota-provvedimento del Settore Ecologia ed Ambiente della Provincia di Taranto, con la quale, secondo la ricostruzione operata dal giudice *a quo*, si è vietato alla Società, in applicazione della legge regionale n. 29 del 2007, lo smaltimento in Puglia di rifiuti speciali non pericolosi provenienti da altre Regioni.

1.2. — Quanto al profilo della rilevanza, il giudice *a quo* — data la natura provvedimento della richiamata nota e lo stretto collegamento esistente tra la nuova disciplina sullo smaltimento dei rifiuti speciali e pericolosi prodotti al di fuori della Regione Puglia, di cui alla legge regionale n. 29 del 2007, ed il contenuto dell'atto impugnato — ritiene che la decisione del ricorso non possa prescindere dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale della norma censurata, regolatrice della fattispecie di cui trattasi.

1.3. — Quindi, secondo il rimettente, non inciderebbe sulla questione di costituzionalità la normativa comunitaria vigente in materia di smaltimento di rifiuti — direttiva n. 2006/12/CE del 5 aprile 2006 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti) e regolamento 2006/1013/CE del 14 giugno 2006 (Regolamento 2006/1013/CE del 14 giugno 2006, relativo alla spedizione dei rifiuti) — in quanto sia la citata direttiva che il regolamento CE, pur conferendo agli Stati membri la facoltà di limitare la movimentazione dei rifiuti, non contengono prescrizioni precise e di automatica esecuzione, che possano trovare applicazione alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo*.



1.4. — Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tar rimettente richiama — per estenderne la portata anche al fine di risolvere l'odierno incidente di costituzionalità — le affermazioni contenute in diverse sentenze rese dalla Corte costituzionale in materia (sentenze n. 12 del 2007, n. 161 del 2005, n. 505 del 2002, n. 335 del 2001, n. 281 del 2000 e n. 196 del 1998), secondo cui, in sintesi, il principio dell'autosufficienza dello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi, di cui all'art. 182, comma 5, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 — nel quale è stato trasfuso l'art. 5, comma 5, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 — non è applicabile nei confronti dei rifiuti pericolosi o speciali, rispetto ai quali è invece prevalente il criterio della necessaria individuazione di impianti appropriati per la relativa eliminazione, criterio la cui applicazione non consente di predeterminare un ambito territoriale di smaltimento.

Pertanto, secondo il Tar, la norma denunciata, limitando lo smaltimento di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi provenienti dal territorio extraregionale alle sole ipotesi in cui le strutture site nella regione Puglia costituiscano gli impianti di smaltimento appropriati più vicini al luogo di produzione dei medesimi rifiuti speciali, integra (nei termini di cui alla sentenza n. 505 del 2002) un «divieto relativo» allo smaltimento che, sulla base della citata giurisprudenza della Corte Costituzionale, contrasterebbe con gli artt. 117, terzo comma, 120 e 41 della Costituzione.

Ad avviso del rimettente, infatti, l'art. 3, comma 1, della legge regionale Puglia n. 29 del 2007, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non rispettoso dei principi fondamentali previsti dalla legislazione statale, ed, in particolare, dal d.lgs. n. 152 del 2006. La norma regionale verrebbe altresì a violare l'art. 120 Cost., in quanto l'impugnata normativa regionale determinerebbe una ingiustificata limitazione della libertà di circolazione delle cose tra le Regioni, nonché l'art. 41 Cost., poiché la previsione inciderebbe ingiustificatamente sia sulla posizione dei gestori degli impianti di smaltimento, che verrebbero penalizzati dalla creazione di ostacoli alla libera circolazione delle merci tra le Regioni, sia su quella dei produttori di rifiuti, i quali, proprio in ragione dei predetti vincoli, subirebbero le connesse inefficienze del servizio di smaltimento.

2. — Si è costituita la Società Vergine S.r.l., la cui difesa ha ribadito, pur con più complessa articolazione, i profili di illegittimità indicati dal giudice *a quo* nell'ordinanza di rimessione, affermando, inoltre, che la disciplina regionale sarebbe altresì viziata di «eccesso di potere legislativo», avendo la legge regionale Puglia n. 29 del 2007 perseguito lo scopo di impedire lo smaltimento in Puglia dei rifiuti speciali prodotti al di fuori del relativo ambito regionale, cioè una «finalità diversa da quella additata dalla norma costituzionale».

2.1. — Con successiva memoria del 25 novembre 2008, la Società Vergine S.r.l. ha ribadito l'illegittimità costituzionale della legge regionale per eccesso di potere legislativo e per violazione dei principi fondamentali previsti dalla legislazione statale. La difesa della Società sostiene che la «mappatura» sulla cui base, secondo l'interventore *ad opponendum*, nel giudizio *a quo*, Comitato «Vigiliamo per la discarica», sarebbe astrattamente possibile rilasciare le certificazioni richieste dalla legge regionale n. 29 del 2007 — Rapporto Rifiuti 2006 — contiene dati insufficienti per consentire alle autorità amministrative delle altre Regioni di provvedere alla concessione delle dette certificazioni, stante l'assenza dell'indicazione del quantitativo giornaliero autorizzato per ciascun impianto, dei codici CER autorizzati (indicativi delle tipologie di rifiuti speciali trattabili) e dell'obsolescenza dei dati del relativo documento.

Secondo la Società Vergine S.r.l., pertanto, la disciplina impugnata determina un'irragionevole invasione nella sfera legislativa delle altre Regioni, in ragione dell'imposizione alle stesse di un facere amministrativo connesso alla gestione delle certificazioni relative allo smaltimento dei rifiuti. L'irragionevolezza sarebbe, altresì, dimostrata dalla circostanza per cui la normativa censurata non impone, di converso, alle amministrazioni pugliesi l'obbligo di rilasciare specifiche certificazioni ai produttori regionali di rifiuti speciali che intendano smaltire o che effettivamente smaltiscano rifiuti fuori dalla Regione Puglia.

La difesa della società, sostiene, quindi, che quanto previsto dalla legge regionale n. 29 del 2007 costituisce materia che rientra nella sfera di competenza esclusiva dello Stato relativamente all'ambiente e, richiamando la recente sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2008, afferma che l'intervento regionale, legittimato dalla tutela di interessi rientranti nella relativa competenza, possa avvenire solo nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato, circostanza non realizzatasi con riferimento alla normativa impugnata.

Infine, la Società deduce l'incostituzionalità della disposizione regionale per violazione non solo dei già evocati parametri, ma anche degli artt. 32, 117, primo comma, e 3 della Costituzione.

3. — Si è costituita la Regione Puglia, sostenendo l'inammissibilità ed, in subordine, l'infondatezza della questione.

Quanto all'inammissibilità, la difesa della Regione ritiene, innanzitutto, che la questione sia priva della necessaria rilevanza ai fini della definizione del giudizio *a quo*, dato che la nota impugnata davanti al Tar non costituisce mera o piana applicazione della legge regionale, oggetto del presente giudizio, la quale non dispone affatto un divieto di smaltimento, ma prevede solamente che i rifiuti speciali siano smaltiti nell'impianto idoneo più vicino al luogo della loro produzione. Comunque, sempre secondo la Regione, essa sarebbe manifestamente inammissibile per carenza di



motivazione sull'effettiva incidenza che l'intervento correttivo richiesto avrebbe sulla decisione della controversia. Ulteriore motivo di inammissibilità deriverebbe, sempre per la difesa regionale, dal non aver il rimettente esercitato il potere interpretativo-applicativo, riconosciuto dall'ordinamento, e non aver proceduto, di conseguenza, a dare un'interpretazione della norma impugnata conforme ai principi costituzionali.

La questione sarebbe altresì inammissibile per non avere il rimettente correttamente specificato l'oggetto del giudizio, dato che per individuare la norma da sottoporre alla valutazione della Corte non ci si deve limitare al solo art. 3 della legge regionale n. 29 della 2007, ma occorre riferirsi al combinato disposto degli artt. 2, 3 e 4 della medesima legge, la quale, sempre secondo la difesa della Regione, non conterrebbe alcun divieto allo smaltimento di rifiuti pericolosi o non pericolosi di provenienza extraregionale, ma delinerebbe un sistema perfettamente equilibrato.

In via subordinata, la difesa della Regione sostiene l'infondatezza della questione, in quanto il regime previsto dall'art. 3 della legge regionale n. 29 del 2007, in combinato disposto con il successivo art. 4 della medesima legge, non integrerebbe gli estremi del divieto «relativo» di smaltimento di rifiuti (nei termini di cui alla sentenza n. 505 del 2002), non facendo riferimento ad alcun parametro numerico, né a percentuali di capacità ricettiva delle discariche, rispettando, pertanto, i principi fissati dall'art. 182 del d.lgs. n. 152 del 2006. La difesa conclude affermando che la denunciata disposizione, non imponendo limiti di ingresso ai rifiuti speciali extraregionali, ma prevedendo invece una regolamentazione funzionale all'applicazione dei criteri di specializzazione e di prossimità, con priorità logica per il principio di specializzazione-appropriatezza, non contrasterebbe con le disposizioni costituzionali che garantiscono la libera circolazione delle merci tra le Regioni e la libertà di iniziativa economica (artt. 41 e 120 Cost.).

4. — Si sono costituiti i Comuni di Faggiano, Fragagnano, Lizzano e Monteparano e, con identica memoria, il Comitato «Vigiliamo per la discarica», tutti già parti nel giudizio principale.

Costoro hanno, *in primis*, sostenuto l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale della norma impugnata per la mancata valutazione, da parte del giudice *a quo*, della conformità della stessa alle direttive n. 75/442/CEE (Direttiva del Consiglio relativa ai rifiuti), n. 2006/12/CE del 5 aprile 2006 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti), al regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2006/1013/ del 14 giugno 2006, nonché a numerose sentenze della Corte di Giustizia. La valutazione di tali atti avrebbe consentito al giudice *a quo*, prima di rimettere la questione alla Corte, di constatare come la disciplina regionale impugnata abbia coerentemente applicato il principio comunitario di prossimità dello smaltimento dei rifiuti, volto a limitare la circolazione degli stessi ed a favorirne lo smaltimento nell'impianto appropriato più vicino al luogo di produzione.

Infine, gli stessi hanno sottolineato la conformità e coerenza della previsione denunciata anche con i principi costituzionali (in particolare con l'art. 117, comma terzo, Cost.), nonché con gli artt. 3-*bis*, 3-*ter*, 182 e 199 del d.lgs. n. 152 del 2006, costituendo concreta attuazione del principio di prossimità richiamato da tale decreto legislativo.

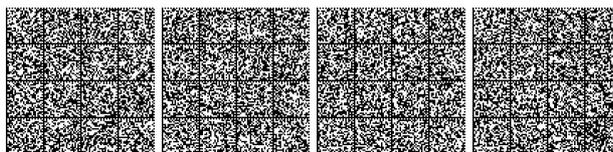
5. — Con successiva ordinanza del 24 aprile del 2008 (r.o. n. 259 del 2008), lo stesso Tar Puglia, sezione prima, ha sollevato analoga questione di costituzionalità della medesima norma regionale, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), 41, primo comma, e 120, primo comma, della Costituzione.

La questione è stata sollevata nel corso di un giudizio (del tutto simile a quello oggetto dell'ordinanza n. 144 del 2008) promosso dalla Società Recupero Pugliesi S.r.l. — operante nel settore smaltimento e recupero rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi nella provincia di Bari — per ottenere l'annullamento di una nota-provvedimento del Dirigente del settore "Rifiuti" della relativa Provincia con la quale si è vietato alla detta Società, in applicazione della legge regionale n. 29 del 2007, lo smaltimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni.

5.1. — Il rimettente ritiene rilevante, ai fini della definizione del giudizio principale, la decisione sulla dedotta questione di costituzionalità, dal momento che sussiste uno stretto collegamento tra la nuova disciplina regionale e l'emanazione del provvedimento impugnato nel giudizio *a quo*, in quanto la nuova regolamentazione rende di fatto impossibile lo smaltimento in Puglia di rifiuti provenienti dalle altre regioni italiane: la decisione del ricorso, pertanto, non può prescindere dalla questione di legittimità costituzionale.

Infatti, mentre l'applicazione dell'art. 3, comma 1, della legge regionale Puglia n. 29 del 2007, comporterebbe il rigetto del ricorso in esame, al contrario, la dichiarazione d'incostituzionalità della norma priverebbe della sua base legislativa il provvedimento amministrativo impugnato nel giudizio *a quo*.

5.2. — Anche in questa ordinanza, il rimettente afferma, primariamente, la non rilevanza nella presente questione di costituzionalità della normativa comunitaria vigente in materia di smaltimento di rifiuti — direttiva n. 12/2006/CE del 5 aprile 2006 e regolamento n. 1013/2006/CE del 14 giugno 2006 — con motivazioni pressoché identiche a quelle espresse sul punto dal Tar Puglia, sezione staccata di Lecce, nella precedente ordinanza.



5.3. — Quindi, dopo un ampio ed analitico esame della giurisprudenza costituzionale in tema, e sulla base di motivazioni analoghe a quelle svolte dall'altro rimettente, il giudice *a quo* denuncia il contrasto dell'art. 3, comma 1, della legge regionale Puglia n. 29 del 2007 con gli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), 41, primo comma, e 120, primo comma, della Costituzione.

La norma denunciata violerebbe, innanzitutto, l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto invasiva della competenza esclusiva attribuita dalla predetta norma allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e in quanto non sarebbe rispettosa dei principi fondamentali previsti dalla legislazione statale. Inoltre, la disposizione regionale censurata sarebbe in contrasto con gli artt. 41, primo comma, e 120, primo comma, Cost. Le motivazioni fatte valere sono identiche a quelle svolte dall'altro rimettente nell'ordinanza n. 144 del 2008.

6. — Si è costituita la Società Recuperi Pugliesi S.r.l., la cui difesa ha, sostanzialmente, ribadito i profili di illegittimità indicati dal giudice *a quo* nell'ordinanza di rimessione.

7. — Si è costituita la Regione Puglia, chiedendo alla Corte costituzionale di dichiarare la manifesta inammissibilità ed, in subordine, la manifesta infondatezza della questione, riservandosi di ulteriormente argomentare e dedurre.

7.1. — In prossimità dell'udienza pubblica, la difesa della Regione Puglia ha depositato memoria con la quale insiste per una declaratoria di (manifesta) inammissibilità e, in subordine, di (manifesta) infondatezza della presente questione, con argomentazioni identiche a quelle svolte nell'atto di costituzione del 3 giugno 2008, relativo alla precedente questione.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, dubita, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, 120 e 41 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29 (Disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti nella Regione Puglia), nella parte in cui, limitando lo smaltimento di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi provenienti dal territorio extraregionale alle sole ipotesi in cui le strutture site nella regione Puglia costituiscono gli impianti di smaltimento appropriati più vicini al luogo di produzione dei medesimi rifiuti speciali, integra un «divieto relativo» allo smaltimento (nei termini di cui alla sentenza n. 505 del 2002).

2. — Successivamente, con ordinanza del 24 aprile 2008 (r.o. n. 259), la sezione prima dello stesso Tribunale amministrativo regionale della Puglia, ha sollevato analoga questione di legittimità costituzionale della citata norma regionale, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera *s*), 120, primo comma, e 41, primo comma, della Costituzione.

La disposizione censurata violerebbe, con identiche motivazioni di cui alla sopra citata ordinanza, gli artt. 120, primo comma, e 41, primo comma, della Costituzione. La stessa sarebbe, altresì, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., poiché, secondo il rimettente, invasiva della competenza esclusiva attribuita dalla predetta norma allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (nei termini di cui alla sentenza n. 161 del 2005) e non rispettosa dei principi fondamentali previsti dalla legislazione statale in materia ambientale (ora dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale»).

3. — Deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi ai fini di una trattazione unitaria e di un'unica decisione, in quanto concernenti la stessa disposizione e relativi a questioni del tutto analoghe.

4. — Preliminarmente, per entrambe le questioni, è da considerare che il giudizio non può estendersi a valutare se la censurata disposizione regionale abbia violato i parametri evocati dalla Società Vergine s.r.l. e dalla Società Recuperi Pugliesi in aggiunta rispetto a quelli del Tar rimettente (e cioè degli artt. 32, 117, primo comma, e 3 Cost.), in quanto, per giurisprudenza costituzionale costante, l'oggetto del giudizio incidentale di costituzionalità è individuato esclusivamente dall'ordinanza di rimessione, rimanendo estraneo al giudizio stesso l'esame di ulteriori parametri prospettati dalle parti private costituite (sentenze n. 362 e n. 325 del 2008; ordinanza n. 242 del 2006).

5. — Sempre in via preliminare e in relazione alla questione sub r.o. n. 144 del 2008, è da disattendere l'eccezione di inammissibilità dedotta dalla difesa dei Comuni di Faggiano, Fragagnano, Lizzano e Monteparano e del Comitato «Vigiliamo per la Discarica» riguardo alla mancata valutazione, da parte del giudice *a quo*, della conformità della stessa alla normativa comunitaria vigente in materia di smaltimento rifiuti — in particolare con riferimento alla direttiva n. 12/2006/CE del 5 aprile 2006, al regolamento n. 1013/2006/CE del 14 giugno 2006, alla sentenza della Corte di giustizia CE del 9 luglio 1992, resa nella causa C-2/90, alla sentenza della Corte di giustizia CE del 17 marzo 1993, resa nella causa C-155/91 ed alla sentenza della Corte di giustizia Ce del 28 giugno 1994, resa nella causa C-187/93 — avendo il rimettente non implausibilmente ritenuto irrilevante, nella presente questione di costituzionalità, il riferimento al diritto comunitario. Il giudice *a quo* afferma, infatti, che, in detto ambito, tale normativa si limita «semplicemente a legittimare la potestà degli Stati membri di limitare il movimento dei rifiuti, senza prevedere prescrizioni dal contenuto preciso ed autoapplicativo che possano trovare applicazione nel caso concreto».

5.1. — Sono, altresì, da disattendere le eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione.



Nell'ordinanza del 21 febbraio 2008 della sezione staccata di Lecce del Tar Puglia si riferisce che nell'atto impugnato, dopo che era data comunicazione della pubblicazione nel BURP della legge regionale *de quo*, si affermava che in forza «della predetta Legge è vietato lo smaltimento in Puglia dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi provenienti da altre regioni se non accompagnati da una certificazione attestante l'inesistenza o l'inoperatività di impianti più vicini al luogo di produzione del medesimo rifiuto. Pertanto è conseguentemente vietato il conferimento in Puglia di rifiuti speciali provenienti anche dalle Regioni Lazio, Toscana e Umbria».

Nell'ordinanza del 24 aprile 2008 della prima sezione del Tar Puglia si riferisce, parimente, che nell'atto sottoposto al suo giudizio, dopo che era stata richiamata la disciplina contenuta nella legge regionale n. 29 del 2007, si precisava che «ove lo smaltimento di rifiuti speciali, presso impianti ubicati nel territorio regionale, avvenga in violazione delle richiamate disposizioni, si riterranno inadempite le prescrizioni di gestione contenute nei provvedimenti autorizzatori con conseguente comminatoria delle sanzioni normativamente previste».

Di fronte ad indicazioni precettive di tale tenore, è, quanto meno, non implausibile il convincimento del giudice *a quo* che, ritenendo, in entrambi i casi, l'atto amministrativo corretta applicazione della legge regionale e ritenendo, altresì, che ogni sforzo interpretativo per rendere la norma che doveva applicare conforme al dettato costituzionale si infrangesse contro i limiti che il nostro ordinamento pone all'attività ermeneutica, lo ha indotto a sollevare la questione di legittimità costituzionale sul presupposto della sua rilevanza per la definizione del giudizio di sua competenza.

Con riferimento, infine, alla lamentata non corretta specificazione dell'oggetto del giudizio, per avere i due rimettenti censurato solo l'art. 3 della legge in esame (*rectius*: solo il primo comma dell'art. 3) tralasciando di prendere in considerazione la portata complessiva di tale normativa che richiederebbe, per essere compiutamente compresa, di estendere l'esame anche agli artt. 2 e 4, è sufficiente, per ritenere l'eccezione inammissibile, osservare che i rimettenti hanno individuato nel primo comma dell'art. 3 il nucleo centrale della legge, in quanto in esso era ravvisato il contrasto con i parametri costituzionali invocati. In effetti, come sarà precisato nel successivo punto 11, il venir meno della norma denunciata viene a privare le altre disposizioni regionali evocate dalla Regione Puglia di autonoma portata regolatrice.

6. — Nel merito, la questione è fondata.

7. — Questa Corte già più volte è intervenuta sui limiti che incontra la legislazione regionale nel disciplinare lo smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale, pervenendo ad una duplice soluzione in relazione alla tipologia dei rifiuti in questione.

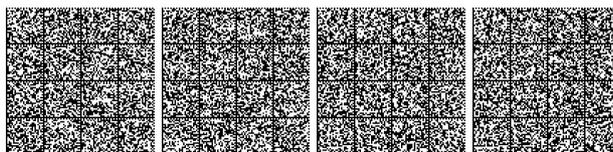
Mentre da un lato si è statuito che, alla stregua del principio di autosufficienza stabilito espressamente, ora, dall'art. 182, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, ma, già in passato, affermato dall'art. 5, comma 5, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), il divieto di smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale è applicabile ai rifiuti urbani non pericolosi, dall'altro, invece, si è affermato che il principio dell'autosufficienza locale ed il connesso divieto di smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale non possono valere né per quelli speciali pericolosi (sentenze n. 12 del 2007, n. 62 del 2005, n. 505 del 2002, n. 281 del 2000), né per quelli speciali non pericolosi (sentenza n. 335 del 2001).

Si è, infatti, rilevato che per tali tipologie di rifiuti non è possibile preventivare in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, cosa che, conseguentemente, rende impossibile «individuare un ambito territoriale ottimale che valga a garantire l'obiettivo della autosufficienza nello smaltimento» (sentenza n. 335 del 2001).

8. — Con particolare riguardo al trasporto dei rifiuti, poi, questa Corte ha escluso che le Regioni, sia ad autonomia ordinaria, sia ad autonomia speciale, possano adottare misure volte ad ostacolare «in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni» (sentenze n. 64 del 2007; n. 247 del 2006; n. 62 del 2005 e n. 505 del 2002) e ha reiteratamente ribadito «il vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, della Costituzione, che vieta ogni misura atta ad ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le Regioni» (sentenza n. 161 del 2005).

Sulla base di tali rilievi, questa Corte ha ritenuto che numerose disposizioni regionali, le quali vietavano lo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale diversi da quelli urbani non pericolosi, fossero in contrasto con l'art. 120 della Costituzione, sotto il profilo dell'introduzione di ostacoli alla libera circolazione di cose tra le regioni, oltre che con i principi fondamentali delle norme di riforma economico-sociale introdotti dal decreto legislativo n. 22 del 1997, e riprodotti dal d.lgs. n. 152 del 2006.

9. — Anche se l'impugnata disposizione regionale pone allo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale un divieto non assoluto, ma relativo — in quanto consente lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi extraregionali «a condizione che quelli siti nella regione Puglia siano gli impianti di smaltimento appropriati più vicini



al luogo di produzione dei medesimi rifiuti speciali» — non viene meno l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata. Questa Corte ha, infatti, già ritenuto che lo stabilire, da parte di una norma regionale, un divieto sia pur relativo e non assoluto, come quello del caso in esame, non «giustifica una valutazione diversa da quella riservata dalle citate sentenze alle norme allora scrutinate, che imponevano un divieto assoluto» (sentenza n. 505 del 2002).

Pertanto, l'art. 3, comma 1, della legge della Puglia n. 29 del 2007 — in quanto prevede limitazioni, seppur relative, all'introduzione di rifiuti speciali nel territorio della regione — viola l'art. 120 della Costituzione, il quale vieta alle Regioni di adottare provvedimenti che siano di ostacolo alla libera circolazione delle cose.

10. — Parimenti fondata è la censura relativa alla violazione della competenza esclusiva statale nella materia *de qua*.

La disciplina dei rifiuti si colloca, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, nell'ambito della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione. La norma regionale impugnata — prevedendo un divieto, legato a limitazioni territoriali, allo smaltimento extraregionale dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi — viene a porsi in contrasto con quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 182 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (che riproduce l'espressione precedentemente contenuta nel comma 3 dell'art. 5 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22), che non prevede specifici divieti, pur manifestando favore verso «una rete integrata ed adeguata di impianti» «per permettere lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini ai luoghi di produzione o raccolta al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi». Laddove nella disciplina statale l'utilizzazione dell'impianto di smaltimento più vicino al luogo di produzione dei rifiuti speciali viene a costituire la prima opzione da adottare, ma ne «permette» anche altre, nella disciplina regionale impugnata costituisce la soluzione obbligata. Tale divieto viene, altresì, a contrastare con lo stesso concetto di «rete integrata di impianti di smaltimento» che presuppone una possibilità di interconnessione tra i vari siti che vengono a costituire il sistema integrato e non ostruzioni determinate da blocchi che impediscano l'accesso ad alcune sue parti.

Il divieto è legittimo, per quanto in precedenza rilevato al punto 7, con riferimento ai rifiuti urbani non pericolosi in quanto è la normativa statale che lo prevede, mentre si pone in contrasto con la Costituzione nella parte in cui una fonte di produzione legislativa regionale lo venga a contemplare nei confronti degli altri tipi di rifiuti di provenienza extraregionale.

L'accoglimento della questione di legittimità costituzionale con riferimento a questi parametri assorbe le residue censure di illegittimità dedotte dai rimettenti.

11. — Poiché le restanti disposizioni contenute nella legge regionale presentano una inscindibile connessione con quella oggetto di specifica impugnazione, la declaratoria di illegittimità costituzionale va, di conseguenza, estesa alle restanti disposizioni contenute nella legge della Regione Puglia n. 29 del 2007.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29 (Disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti nella Regione Puglia), nonché delle restanti disposizioni della medesima legge regionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2009.

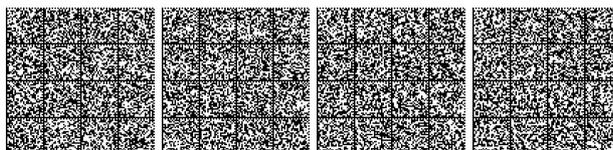
Il Presidente: FLICK

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 23 gennaio 2009.

Il cancelliere: FRUSCELLA



N. 11

Sentenza 14 - 23 gennaio 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Indennità di accompagnamento per inabilità - Esclusione dal beneficio dello straniero extracomunitario che non sia in possesso dei requisiti reddituali previsti per la carta di soggiorno - Lamentata irragionevolezza, nonché violazione dei diritti fondamentali dell'individuo, del principio di eguaglianza e degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della norma censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19; d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 9, comma 1, come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma; legge 11 febbraio 1980, n. 18.

Straniero - Pensione di inabilità - Esclusione dal beneficio dello straniero extracomunitario che non risulta in possesso dei requisiti reddituali già stabiliti per la carta di soggiorno e ora previsti per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo - Intrinseca irragionevolezza e ingiustificata disparità di trattamento fra cittadini e stranieri legalmente e non occasionalmente soggiornanti in Italia - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19; d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 9, comma 1, come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3.
- Costituzione, art. 3 (artt. 2, 117, primo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

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

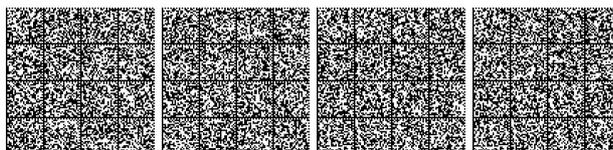
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili), ed alla legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili), promosso dal Tribunale di Prato, nel procedimento civile vertente tra I. H. nella qualità di tutore di N. H. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ed altri, con ordinanza del 2 aprile 2008 iscritta al n. 188 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, 1^a serie speciale, dell'anno 2008.

Visto l'atto di costituzione dell'INPS;

Udito nella Camera di consiglio del 3 dicembre 2008 il giudice relatore Francesco Amirante.



Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di una controversia in materia di assistenza obbligatoria, promossa da un cittadino albanese, il Tribunale di Prato ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili), ed alla legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili), nella parte in cui prevede la necessità del possesso della carta di soggiorno e della relativa condizione reddituale affinché gli stranieri inabili civili possano fruire della pensione di inabilità e dell'indennità di accompagnamento.

Premette, in fatto, il remittente che il ricorrente — nella qualità di tutore di un cittadino albanese legalmente soggiornante in Italia dal 2000, al quale è stato riconosciuto lo stato di invalidità totale e permanente con necessità di assistenza continua, in seguito ad un grave incidente stradale verificatosi nel 2003 — il 19 luglio 2005 aveva presentato domanda amministrativa per la concessione, in favore dell'interdetto, della pensione di inabilità e dell'indennità di accompagnamento. In seguito al rigetto di tale istanza, dovuto alla mancata titolarità della carta di soggiorno da parte dell'interessato, egli ha tempestivamente proposto ricorso ai sensi dell'art. 442 cod. proc. civ. per sentir condannare il Comune di Prato, nel contraddittorio con l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e il Ministero dell'economia e delle finanze, alla corresponsione delle suddette provvidenze, previa disapplicazione del citato art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 (perché in contrasto con i regolamenti CE n. 1408 del 1971, n. 574 del 1972, n. 859 del 2003 e n. 647 del 2005, nonché con gli artt. 6 e 8 della Convenzione OIL n. 97 del 1949, con l'art. 10 della Convenzione OIL n. 143 del 1975, con l'art. 14 della CEDU e con l'art. 1 del primo protocollo addizionale di tale ultima Convenzione), ovvero previo accoglimento dell'eccezione di illegittimità costituzionale della norma stessa.

Il giudice *a quo*, dopo aver precisato che gli invocati regolamenti comunitari sono inapplicabili nella specie, in quanto la vicenda presenta legami esclusivamente tra un Paese terzo e un solo Stato membro della UE e non già tra due Stati membri dell'Unione, e dopo aver escluso di poter procedere alla disapplicazione della normativa interna per effetto del prospettato contrasto con le Convenzioni OIL e la CEDU, ha sollevato la presente questione, specificando di non poter risolvere il problema in via interpretativa.

Quanto alla rilevanza, il Tribunale di Prato sottolinea che l'accoglimento della domanda del ricorrente è ostacolato soltanto dal mancato possesso, da parte dell'interessato, della carta di soggiorno, data la sussistenza sia del requisito sanitario, sia della condizione reddituale di cui all'art. 12, comma 3, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), e successive modificazioni, sia della legittima permanenza in Italia in base ad un permesso di soggiorno.

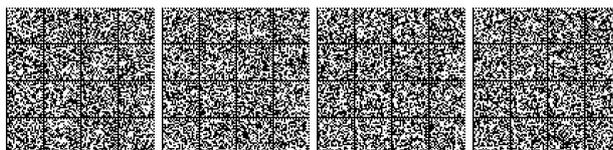
Con riguardo al merito della questione, il remittente sostiene che la normativa censurata, in primo luogo, si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto, discriminando gli stranieri invalidi legittimamente residenti nel nostro Paese rispetto ai cittadini italiani invalidi, vulnera l'art. 14 della CEDU e l'art. 1 del relativo Protocollo addizionale, i quali, secondo l'interpretazione della Corte europea per la tutela dei diritti dell'uomo, obbligano lo Stato italiano a legiferare in materia di prestazioni sociali senza porre alcuna differenziazione di trattamento basata sulla nazionalità delle persone.

Tale discriminazione, ad avviso del giudice *a quo*, comporta anche la violazione degli artt. 2 e 3 Cost., dal momento che la previsione, per la suddetta categoria di stranieri, di un trattamento peggiore per poter fruire delle provvidenze previste dalle leggi n. 118 del 1971 e n. 18 del 1980 si pone in contraddizione non soltanto con le logiche solidaristiche, ma soprattutto con la specifica *ratio* di sostentamento propria delle provvidenze medesime.

Infine, viene prospettato il contrasto con il principio di razionalità di cui all'art. 3 Cost., derivante dalla palese irragionevolezza dell'adozione di un criterio di discriminazione che determina l'esclusione dai suddetti benefici — finalizzati ad alleviare la situazione di bisogno dei soggetti totalmente inabili — proprio di chi ne è più meritevole, in contraddizione con quanto è previsto per i cittadini italiani, per i quali l'attribuzione della pensione di inabilità presuppone il mancato superamento di un certo limite reddituale, mentre per l'indennità di accompagnamento si prescinde dalla situazione reddituale del beneficiario e della sua famiglia.

2. — Si è costituito l'INPS, chiedendo la dichiarazione di infondatezza della questione.

L'Istituto ricorda che l'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998 aveva previsto per gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno per durata non inferiore all'anno l'equiparazione ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e prestazioni di assistenza sociale, incluse quelle previste in favore di ciechi, sordomuti ed invalidi civili. Successivamente, l'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, ha stabilito che le provvidenze economiche in favore dei minorati civili spettano soltanto agli stranieri titolari di carta di soggiorno, mentre nei confronti degli stranieri



titolari di permesso di soggiorno è fatto salvo esclusivamente il godimento delle altre prestazioni sociali, ivi compreso l'assegno di maternità. In tal modo il legislatore è intervenuto, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge n. 388 del 2000, nel senso di restringere le condizioni di accesso a determinate prestazioni assistenziali e di far venir meno, sulla base di un chiaro parametro di riferimento, l'equiparazione degli stranieri titolari di permesso di soggiorno ai cittadini italiani (Consiglio di Stato, parere n. 76/2001 del 28 febbraio 2001).

Tale scelta, secondo l'INPS, non sarebbe di per sé incostituzionale, in quanto, come chiarito da questa Corte in occasione dell'esame di una fattispecie analoga a quella attuale, al legislatore è consentito dettare norme che modificano in senso meno favorevole la disciplina dei rapporti di durata (sentenza n. 324 del 2006) e, quindi, mutare i requisiti per la percezione delle prestazioni previdenziali o assistenziali, tanto più che lo stesso fluire del tempo costituisce un elemento idoneo a giustificare l'applicazione di trattamenti diversi, in differenti momenti temporali, a soggetti appartenenti alla medesima categoria.

Pertanto, con riguardo alle prestazioni previdenziali vi è una totale equiparazione tra il trattamento dei cittadini della UE e i lavoratori extracomunitari, mentre il fatto che ciò non si verifichi per le provvidenze di natura assistenziale — quali sono quelle in argomento — è dovuto principalmente all'esigenza di evitare il c.d. turismo sociale: finalità che, del tutto ragionevolmente, consente di differenziare le suddette prestazioni assumendo come criterio quello di favorire i soggetti che hanno una maggiore stabilità di residenza nel nostro Paese, tanto più che l'art. 80, comma 19, oggetto di contestazione, è stato dettato per evidenti finalità di contenimento della spesa pubblica.

Nella stessa logica, del resto, il legislatore, con il recente art. 20, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), ha stabilito che, a decorrere dal 1° gennaio 2009, l'assegno sociale «è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano legalmente soggiornato, in via continuativa, per almeno cinque anni nel territorio nazionale» (termine portato a dieci anni dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133).

Né va, infine, omissis di considerare che non soltanto non viene in considerazione l'applicazione dei regolamenti comunitari invocati dal ricorrente, ma che neppure nell'ambito della CEDU e del relativo primo Protocollo addizionale sono rinvenibili norme di rango costituzionale tali da imporre l'equiparazione dei cittadini extracomunitari ai cittadini della UE ai fini dell'attribuzione delle provvidenze economiche di assistenza sociale.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Prato ha sollevato, in riferimento agli articoli 117, primo comma, 2 e 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale «del combinato disposto dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'articolo 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'articolo 12 della legge 30 marzo 1971, n.118 (Conversione in legge del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili), e alla legge 11 febbraio 1980, n.18».

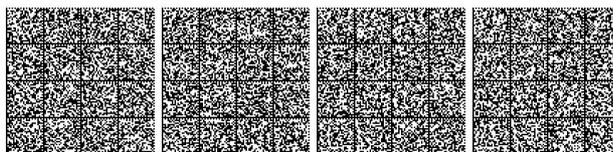
Il suddetto complesso normativo viene censurato nella parte in cui «prevede la necessità del possesso della carta di soggiorno e della relativa condizione reddituale affinché gli inabili civili possano fruire della pensione di inabilità e dell'assegno (*recte*: dell'indennità) di accompagnamento».

L'art. 117, primo comma, Cost. viene richiamato dal remittente in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e al Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

Secondo il Tribunale di Prato, la normativa impugnata crea una disparità di trattamento tra stranieri e cittadini riguardo all'attribuzione delle suddette prestazioni assistenziali, laddove tra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti in Italia vige il principio di eguaglianza.

Il remittente sottolinea, inoltre, la intrinseca irragionevolezza di disposizioni che, solo per gli stranieri, subordinano la possibilità di fruire di prestazioni assistenziali alla titolarità di un reddito.

In fatto, con l'ordinanza di rimessione, si espone che la domanda per ottenere le suddette prestazioni è stata proposta dal tutore di un cittadino albanese interdetto, regolarmente soggiornante in Italia dal 2000, non munito di carta di soggiorno, in stato vegetativo a seguito di incidente stradale, riconosciuto totalmente invalido e bisognoso di assistenza continua. Il remittente conclude affermando che soltanto la carenza di titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, per effetto di quanto stabilito dagli artt. 1, comma 1, e 2, comma 3, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, recante «Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo») ha giustificato il rigetto della richiesta in sede amministrativa.



2. — La questione, nella parte concernente l'indennità di accompagnamento, è divenuta manifestamente inammissibile, perché questa Corte, con la sentenza n. 306 del 2008, successiva alla proposizione della questione stessa da parte del Tribunale di Prato, ha dichiarato, con riguardo alla suddetta indennità, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in scrutinio, il che comporta il venire meno dell'oggetto della questione stessa e, quindi, la relativa manifesta inammissibilità (ordinanze n. 19 del 2004 e n. 269 del 2008).

3. — La questione è fondata per quanto concerne la pensione di inabilità.

I principali motivi che hanno condotto questa Corte alla suddetta sentenza — e cioè la intrinseca irragionevolezza del complesso normativo qui censurato e la disparità di trattamento che esso determina tra cittadini e stranieri legalmente e non occasionalmente soggiornanti in Italia — sussistono a maggior ragione anche con riguardo alla pensione di inabilità.

Mentre, infatti, l'indennità di accompagnamento è concessa per il solo fatto della minorazione, senza che le condizioni reddituali vengano in alcun modo in rilievo, la pensione di inabilità è preclusa dalla titolarità di un reddito superiore ad una misura fissata dalla legge. La subordinazione dell'attribuzione di tale prestazione al possesso, da parte dello straniero, di un titolo di soggiorno il cui rilascio presuppone il godimento di un reddito, rende ancor più evidente l'intrinseca irragionevolezza del complesso normativo in scrutinio.

Si riscontra, pertanto, la violazione, sotto un duplice profilo, dell'art. 3 Cost., sicché deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 e dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 — quest'ultimo come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 3 del 2007 — nella parte in cui escludono che la pensione di inabilità, di cui all'art. 12 della legge n. 118 del 1971, possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del d.lgs. n. 3 del 2007, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

Restano assorbite le altre censure.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) — come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) — nella parte in cui escludono che la pensione di inabilità, di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili), possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del d.lgs. n. 3 del 2007, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo;

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 e dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 — come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge n. 189 del 2002 e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 3 del 2007 — sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione e in relazione alla legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili), dal Tribunale di Prato con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2009.

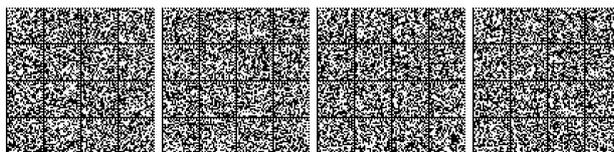
Il Presidente: FLICK

Il redattore: AMIRANTE

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 23 gennaio 2009.

Il cancelliere: FRUSCELLA



N. 12

Sentenza 14 - 23 gennaio 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Parchi e riserve naturali - Istituzione dei parchi nazionali delle Egadi e del litorale trapanese, delle Eolie, dell'Isola di Pantelleria e degli Iblei da attuare tramite decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Regione e sentiti gli enti locali interessati - Ricorso della Regione Siciliana - Asserita irragionevolezza e contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione - Questione non implicante lesione di competenze regionali - Inammissibilità.

- D.l. 1° ottobre 2007, n. 159, art. 26, comma 4-septies, introdotto dalla legge di conversione 29 novembre 2007, n. 222.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Ambiente - Parchi e riserve naturali - Istituzione dei parchi nazionali delle Egadi e del litorale trapanese, delle Eolie, dell'Isola di Pantelleria e degli Iblei da attuare tramite decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Regione e sentiti gli enti locali interessati - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione delle competenze legislative regionali di tipo esclusivo e concorrente, garantite dallo statuto di autonomia - Riconducibilità della disciplina denunciata alle materie «tutela dell'ambiente» e dell'«ecosistema» di competenza esclusiva dello Stato - Non fondatezza della questione.

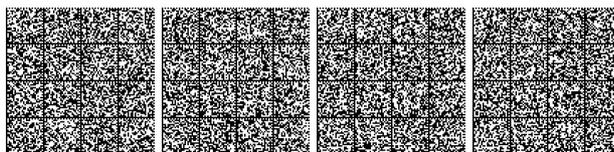
- D.l. 1° ottobre 2007, n. 159, art. 26, comma 4-septies, introdotto dalla legge di conversione 29 novembre 2007, n. 222.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); Statuto della Regione Siciliana, artt. 14, lett. a), b), f), h), i) ed n), e 17, lettera b), e correlate norme di attuazione.

Ambiente - Parchi e riserve naturali - Istituzione dei parchi nazionali delle Egadi e del litorale trapanese, delle Eolie, dell'Isola di Pantelleria e degli Iblei da attuare tramite decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Regione e sentiti gli enti locali interessati - Ricorso della Regione Siciliana - Asserita violazione dell'art. 118 Cost. per attrazione di funzioni amministrative allo Stato in assenza di esigenze di carattere unitario - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.l. 1° ottobre 2007, n. 159, art. 26, comma 4-septies, introdotto dalla legge di conversione 29 novembre 2007, n. 222.
- Costituzione, art. 118.

Ambiente - Parchi e riserve naturali - Istituzione dei parchi nazionali delle Egadi e del litorale trapanese, delle Eolie, dell'Isola di Pantelleria e degli Iblei da attuare tramite decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Regione e sentiti gli enti locali interessati - Ricorso della Regione Siciliana - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza dell'obbligo di coinvolgimento delle Regioni nell'esercizio dell'attività legislativa - Previsione, nella fase attuativa, di adeguata forma collaborativa con i soggetti interessati agli interventi territoriali da realizzare - Non fondatezza della questione.

- D.l. 1° ottobre 2007, n. 159, art. 26, comma 4-septies, introdotto dalla legge di conversione 29 novembre 2007, n. 222.
- Costituzione, art. 120; legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 8.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

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

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 4-*septies*, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), introdotto dalla legge di conversione 29 novembre 2007, n. 222, promosso con ricorso della Regione Siciliana notificato il 28 gennaio 2008, depositato in cancelleria il 1° febbraio 2008 ed iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2008.

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

Udito nell'udienza pubblica del 2 dicembre 2008 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Uditi gli avvocati Michele Arcadipane e Marina Valli per la Regione Siciliana e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La Regione siciliana, con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri in data 28 gennaio 2008, ha sollevato, con riferimento agli artt. 14, lettere *a)*, *b)*, *f)*, *h)*, *i)* ed *n)*, e 17, lettera *b)*, dello statuto di autonomia e alle correlate norme di attuazione e con riferimento agli artt. 3, 97 e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 4-*septies*, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), introdotto dalla legge di conversione 29 novembre 2007, n. 222.

In particolare, la Regione riferisce che la disposizione censurata ha previsto che, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Regione e sentiti gli enti locali interessati, siano istituiti quattro parchi nazionali: il Parco delle Egadi e del litorale trapanese, il Parco delle Eolie, il Parco dell'isola di Pantelleria e il Parco degli Iblei.

La disposizione censurata prevede altresì che sia l'istituzione che il primo avviamento dei Parchi siano finanziati, per l'anno 2007, nella misura di 250.000 euro per ciascuno di essi.

2. — Tanto premesso, la Regione, ricordato di avere con la legge regionale 6 maggio 1981, n. 98 (Norme per la istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali), già disciplinato l'istituzione nel territorio regionale di parchi e riserve naturali, in ciò prevenendo la normativa statale, rileva che l'ambito materiale cui attribuire la disciplina dei parchi e delle riserve naturali « — se oggi viene genericamente ascritto alla materia dell'“ambiente”, specificamente contemplata dall'art. 117, secondo comma, lett. *s)*, della Costituzione, nel testo attualmente vigente a seguito della riforma operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 — all'atto dell'approvazione dello Statuto regionale e delle relative norme di attuazione restava già interamente compreso nell'ambito delle diverse materie attribuite alla Regione siciliana dagli articoli 14 e 17 dello Statuto (agricoltura e foreste; bonifica; urbanistica; miniere, cave, torbiere e saline; acque; caccia e pesca; tutela del paesaggio; igiene e sanità)».

Solamente col decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), «si iniziò a considerare partitamente la tutela dell'ambiente e la protezione della natura»; in specie l'art. 83 del d.P.R. n. 616 del 1977 trasferì alle regioni ordinarie gli interventi concernenti le riserve e i parchi naturali, rinviando ad altra legge la disciplina del riparto di competenze fra Stato e Regioni riguardo ai parchi nazionali già esistenti e conservando allo Stato la potestà di individuare i territori per l'istituzione di parchi aventi carattere interregionale.



L'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977 precisava altresì — sempre secondo la ricostruzione della ricorrente — che le funzioni in questione riguardavano l'«urbanistica», materia questa attribuita dall'art. 14, lettera *f*), dello statuto di autonomia alla competenza esclusiva della Regione siciliana e trasferita alla medesima, quanto alle correlative attribuzioni amministrative, dall'art. 1 del d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche).

Peraltro, continua la ricorrente, va anche ricordato che con la legge 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale), erano stati trasferiti al Ministero dell'ambiente i compiti già attribuiti, in tema di parchi nazionali e di individuazione delle zone di importanza naturalistica nazionale ed internazionale, all'allora Ministero dell'agricoltura e delle foreste, ma che, quanto alla Regione siciliana, gli aspetti della disciplina dei parchi correlati alla materia dell'agricoltura dovevano e continuano ad intendersi ricadenti nell'ambito della competenza legislativa esclusiva regionale ai sensi dell'art. 14, lettera *a*), dello statuto.

Ad analoga conclusione si deve giungere, per gli aspetti connessi alla tutela del paesaggio e delle antichità, in ordine ai quali la competenza legislativa è assegnata alla Regione dalla lettera *n*) del citato art. 14 dello statuto. Per gli altri aspetti che possano interessare i valori ambientali, la ricorrente rivendica la propria competenza invocando l'art. 14, lettera *b*), dello statuto in materia di bonifica, l'art. 14, lettera *h*), in materia di miniere, cave, torbiere e saline, l'art. 14, lettera *i*), in materia di acque pubbliche, l'art. 14, lettera *l*), in materia di caccia e pesca, e, infine, l'art. 17, lettera *b*), in materia di igiene e sanità.

3. — Tale essendo — a suo giudizio — l'assetto delle competenze nella materia in questione, la Regione siciliana riferisce di avere dettato, con la citata legge regionale n. 98 del 1981, un'organica disciplina per la istituzione di parchi e riserve naturali sul proprio territorio, istituendo quattro parchi e numerose riserve naturali, senza che lo Stato abbia mai interferito con propri atti.

A questo proposito, la ricorrente osserva che la distinzione operata, all'art. 2, dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), fra aree protette nazionali e aree protette regionali, «va correlata con le norme di rango costituzionale che assegnano alla Regione [...] le funzioni» relative alla conservazione e tutela di tali aree; d'altra parte, pur contemplando la legge n. 394 del 1991 fra le aree di interesse l'Etna, lo Stato non ha mai rivendicato a sé il Parco dell'Etna, sebbene esso, già previsto dalla citata legge regionale n. 98 del 1981, sia stato istituito con decreto del Presidente della Regione nel 1987.

Soggiunge la ricorrente che la circostanza che nel territorio della Sicilia non è dato distinguere fra parchi nazionali — altrove riservati alla competenza statale — e parchi regionali — riservati alla competenza della Regione — in quanto ivi tutta la materia è devoluta alla competenza della Regione, non è smentita dal fatto che lo Stato abbia istituito delle riserve marine, non insistendo queste sul territorio regionale ma, bensì, sul mare territoriale.

Né ha rilievo la circostanza che l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. riserva alla legislazione esclusiva statale la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»; infatti, per un verso, l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), se garantisce alle Regioni ad autonomia speciale le più ampie competenze ordinariamente previste dal «novellato Titolo V della Costituzione», non consente la compressione delle prerogative di cui esse già godevano, mentre, per altro verso, la giurisprudenza della Corte successiva alla riforma costituzionale del 2001 ha evidenziato che la «tutela dell'ambiente» non è una materia in senso stretto, ma costituisce un valore trasversale che, ove coinvolga competenze regionali, attribuisce allo Stato solo «il compito di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale».

Nè, infine, quanto alle dedotte violazioni statutarie, è ravvisabile nell'adozione della disposizione censurata la cura di un interesse di carattere unitario, potendo questo ricorrere, nell'ambito in questione, solo in caso di parchi aventi un'estensione territoriale ultraregionale o internazionale.

4. — La Regione deduce altresì la violazione degli artt. 3 e 97 Cost.. L'art. 26, comma 4-*septies*, del decreto-legge n. 159 del 2007 sarebbe infatti irragionevole in quanto i nuovi parchi nazionali, sia per estensione che per valenza dell'area territoriale di istituzione, sarebbero recessivi rispetto a già esistenti parchi regionali; peraltro, afferendo essi ad aree già tutelate dalle Regione, ovvero ad aree di interesse comunitario, la loro istituzione, stante la sovrapposizione sia di territorio che di competenze fra i relativi enti di gestione, inciderebbe negativamente sul buon andamento della attività amministrativa e gestionale.

La norma censurata, secondo la ricorrente, violerebbe, ancora, i principi di sussidiarietà e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. a causa del radicarsi di funzioni amministrative a livello statale in assenza di esigenze di esercizio unitario delle medesime, nonché il principio di leale collaborazione, in quanto — in spregio dell'art. 8 della legge n. 394 del 1991, il quale prevede che, ove il parco interessi il territorio di una regione a statuto speciale, si proceda tramite intesa con essa, la quale deve avere ad oggetto anche la preliminare individuazione dei relativi confini territoriali — la norma censurata ha riservato la fase di concertazione con la Regione siciliana alla sola concreta istituzione dei Parchi, essendo stata posta in essere autonomamente dallo Stato, ancorché in via di massima, la determinazione dei relativi territori.



5. — Si è costituito in giudizio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

5.1. — La difesa erariale, premesso che la materia dei parchi rientra in quella della protezione ambientale, contesta l'assunto della ricorrente, secondo il quale la materia ambientale, pur non specificamente contemplata nello statuto di autonomia, appartarrebbe alla competenza legislativa regionale, risultando dalla «sommatoria» di altre materie rientranti in detta competenza.

Osserva la Avvocatura che, successivamente alla adozione del d.P.R. n. 616 del 1977, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha tracciato i caratteri generali della disciplina dei parchi naturali anche con riferimento al riparto di competenza fra Stato e Regioni.

Posto che tale disciplina va distinta da quelle concernenti l'urbanistica, il turismo, la caccia, la pesca e la sanità, riferendosi, invece, alla materia della «protezione della natura», attribuita, *ex art.* 83 del d.P.R. n. 616 del 1977 alle Regioni, la Corte ha precisato che comunque restava allo Stato il compito di assicurare l'unitarietà delle strutture e del loro funzionamento tramite la adozione di una legge quadro i cui contenuti essenziali dovevano essere: la determinazione delle strutture tipo dei parchi; la indicazione del nucleo di poteri spettanti all'autorità di governo dei parchi e la fissazione dei principi relativi al funzionamento ad all'attività di tali strutture; la predisposizione degli strumenti di programmazione, indirizzo e coordinamento e delle forme di raccordo fra Stato e Regioni; la predisposizione di forme di controllo e vigilanza.

Era, altresì, di competenza statale la individuazione del territorio sul quale sarebbero stati «istituiti dalle Regioni parchi e riserve naturali di carattere interregionale e Parchi e riserve naturali di interesse nazionale»; nell'esercizio di tale competenza lo Stato avrebbe dovuto rispettare il canone della leale collaborazione, sì da garantire l'interesse inerente alle materie di competenza regionale coinvolte.

Aggiunge la difesa erariale che la disciplina dei meccanismi collaborativi è corollario della questione preliminare relativa al «dimensionamento degli interessi»; in questo modo viene introdotto il «concetto di interregionalità», il quale deve costituire il criterio di riferimento del riparto di competenze.

Tale concetto, originariamente inteso in senso meramente geografico, è stato successivamente interpretato in senso qualitativo, non potendosi escludere l'esistenza di aree, quale ne sia la dimensione territoriale, dotate di tale importanza naturale da coinvolgere l'interesse dell'intera collettività nazionale. In questo senso sarebbe significativa la legge n. 394 del 1991, la quale avrebbe richiamato, all'art. 2, sia il criterio della collocazione territoriale degli interessi che quello del loro rilievo.

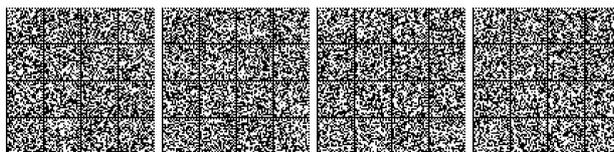
5.2. — La costituita parte resistente prosegue, con riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale, osservando che, in base ad essa, da lungo tempo l'esigenza di tutelare l'ambiente, quale bene primario, è stata fatta derivare dagli artt. 9 e 32 Cost., sicché si inferisce la infondatezza dell'assunto secondo il quale la competenza legislativa statale in tale materia deriverebbe esclusivamente dall'art. 117, comma secondo, lettera *s*), Cost., come introdotto a seguito della revisione costituzionale del 2001. Fin dalle prime sentenze successive a tale riforma, la Corte ha comunque chiarito che la materia della tutela dell'ambiente non può essere considerata tale in senso tecnico, non configurando essa una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, intrecciandosi, invece, con altri interessi e competenze; trattasi, pertanto, di un valore costituzionalmente protetto che delinea una sorta di materia trasversale rispetto ad ambiti di competenza regionale, tale da non eliminare la preesistente pluralità di competenze anche regionali, volte, queste ultime, a soddisfare le esigenze ulteriori rispetto a quelle unitarie di competenza statale.

5.3. — Con specifico riferimento alla Regione siciliana, la difesa statale, richiamando la giurisprudenza della Corte costituzionale, esclude che questa possa fondare su specifiche disposizioni dello statuto di autonomia la propria competenza in materia di ambiente e di conservazione del paesaggio.

Riguardo alla disposizione impugnata, la difesa erariale conferma che essa, in linea con la legge quadro n. 394 del 1991, non ha imposto alcuna decisione statale alla Regione, posto che ogni decisione inerente le sue concrete modalità attuative è rimessa ad una intesa tra Stato e Regione siciliana, sentiti gli enti locali interessati. In tal modo viene assicurato il rispetto del principio di leale collaborazione, essendo la forma dell'intesa espressiva di una collaborazione ragionevolmente adeguata rispetto ad ipotesi di competenze statali interferenti con competenze di altri enti dotati di autonomia speciale.

Quanto, infine, alle censure relative alla violazione degli artt. 3, 97 e 118 Cost., ritiene la Avvocatura dello Stato che la previsione della intesa fra Stato e Regione valga anche a risolvere le «prospettate problematiche» concernenti la ubicazione dei parchi in zone già sottoposte a disciplina protezionistica.

6. — Nell'imminenza della udienza pubblica, la Regione siciliana ha depositato una breve memoria illustrativa, nella quale ha precisato di non rivendicare una generalizzata competenza riguardo alla tutela dell'ambiente, avendo



solo rilevato che i vari aspetti e valori che sono coinvolti, ai fini della loro tutela, dalla istituzione di un parco naturale, sono compresi nelle materie statutariamente assegnate alla propria competenza legislativa.

Ciò, in particolare, ove si consideri che fra queste si trova la «tutela del paesaggio», che «qualifica particolarmente la materia dei parchi sotto il profilo della tutela ambientale nel suo aspetto visivo».

Aggiunge la ricorrente che la legge quadro in materia di parchi (legge n. 394 del 1991) prevede, già in seno al procedimento volto alla individuazione delle aree di interesse nazionale, una forte intesa con le Regioni a statuto differenziato, sede nella quale dovrebbe emergere l'interesse unitario tale da legittimare la competenza statale.

Da quanto sopra, secondo la ricorrente Regione, risulterebbe rafforzata, con riferimento alla fattispecie e fermi comunque restando anche gli altri profili di illegittimità costituzionale dedotti nel ricorso, la ipotesi di contrasto col principio di leale collaborazione.

Considerato in diritto

1. — La Regione siciliana ha sollevato, con riferimento agli artt. 14, lettere *a), b), f), h), i)* ed *n)*, e 17, lettera *b)*, dello statuto di autonomia e alle correlate norme di attuazione e con riferimento agli artt. 3, 97 e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 4-*septies*, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), introdotto dalla legge di conversione 29 novembre 2007, n. 222, nella parte in cui, come la Regione riferisce, prevede, tramite successivo decreto del Presidente della Repubblica, da emanarsi, su proposta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Regione e sentiti gli enti locali interessati, l'istituzione di quattro parchi nazionali ricadenti in territorio siciliano: rispettivamente il Parco delle Egadi e del litorale trapanese, il Parco delle Eolie, il Parco dell'isola di Pantelleria e il Parco degli Iblei.

1.1. — Secondo la Regione ricorrente detta previsione violerebbe i principi in materia di riparto di competenza legislativa tra Stato e Regione, in quanto, essendo la disciplina relativa alla istituzione dei parchi naturali sussumibile all'interno delle materie relativamente alle quali essa, secondo i termini dell'art. 14, lettere *a), b), f), h), i)* ed *n)*, dello statuto di autonomia, gode di autonomia legislativa esclusiva o, comunque, secondo i termini del successivo art. 17, lettera *b)*, dello stesso statuto, di autonomia legislativa concorrente, non rientrava nella potestà legislativa statale la adozione della disciplina censurata.

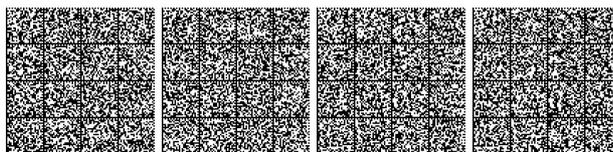
1.2. — Ad avviso della ricorrente, la normativa censurata sarebbe anche in contrasto con parametri direttamente rinvenibili nella Carta costituzionale; in particolare: con l'art. 3 Cost. poiché, in maniera irragionevole ed arbitraria, prevede la istituzione di parchi nazionali che, per estensione e valenza territoriale, sono di portata inferiore ai già esistenti parchi regionali siciliani; con l'art. 97 Cost. poiché prevede la costituzione di parchi naturali in ambiti territoriali già oggetto di tutela a livello regionale, così violando, stante la sovrapposizione di competenze amministrative, il principio di buon andamento della amministrazione; con l'art. 118 della Costituzione, poiché, attraverso la costituzione dei parchi tramite organi statali, determina l'esercizio di funzioni amministrative a livello statale in assenza di un'esigenza di carattere unitario che lo giustifichi; col principio di leale collaborazione espresso dall'art. 120 Cost., in quanto prevede che la fase di intesa fra Stato e Regione intervenga solo in occasione della effettiva successiva istituzione dei singoli parchi e non anche, come invece previsto dall'interposto parametro costituito dall'art. 8, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), allorché debba essere operata la preliminare individuazione di massima del territorio ove essi insisteranno.

2. — Le articolate censure in parte sono inammissibili, in parte non sono fondate.

2.1. — Inammissibile è la censura di incostituzionalità svolta della Regione siciliana con riferimento alla pretesa violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, non sono ammissibili le censure prospettate dalle Regioni rispetto a parametri di costituzionalità diversi dalle norme che operano il riparto di competenze con lo Stato, qualora queste non si risolvano nella deduzione di lesioni delle competenze regionali stabilite dalla Costituzione o, là dove, come nel caso in questione, si tratti di Regioni ad autonomia speciale, dallo statuto di autonomia (fra la più recenti, sentenze n. 326, n. 216, n. 190, n. 142 e n. 133 del 2008).

La Regione siciliana si limita a dedurre la irragionevolezza della legge dello Stato, la quale avrebbe istituito dei parchi nazionali aventi caratteristiche tali da poter essere considerati di «portata minore» rispetto a preesistenti parchi o ad aree protette regionali, ed il suo contrasto col principio di buon andamento della amministrazione, date le inefficienze che deriverebbero — a causa dell'ambito territoriale di riferimento, che in parte coinciderebbe con quello di altre aree protette regionali — dalla sovrapposizione tra enti di gestione nazionali e regionali. Poiché le censure non



implicano violazioni di competenze legislative regionali — dato che la disposizione impugnata non contiene norme che si indirizzino ai parchi o alle aree protette regionali — i prospettati profili di incostituzionalità non sono ammissibili.

2.2. — Le restanti censure non sono fondate.

2.3. — In particolare, con riguardo a quella avente ad oggetto la affermata violazione degli ambiti materiali di competenza legislativa, principalmente esclusiva e in parte concorrente, propri della Regione siciliana, si rileva che essa si fonda su una errata rappresentazione del riparto di competenze fra Stato e Regione nella materia dell'ambiente e dell'ecosistema, pacificamente riconosciuta come materia di riferimento in tema di istituzione di parchi (sentenze n. 387 del 2008 e n. 422 del 2002).

Ancora di recente questa Corte ha riscontrato la fallacia della tesi, ora riproposta dalla ricorrente Regione, secondo la quale la materia dell'ambiente sarebbe compresa in alcune di quelle rinvenibili nello statuto regionale. Nella sentenza n. 380 del 2007 si afferma, infatti, «che non trova fondamento la tesi della ricorrente circa una competenza legislativa in materia di ambiente che deriverebbe da specifiche disposizioni dello statuto di autonomia». Quanto allora precisato con specifico riferimento alle lettere *f*, *i* e *n*) dell'art. 14 ed alla lettera *b*) dell'art. 17 vale, ora, con riferimento alle lettere *a*), *b*), *f*), *h*), *i*) ed *n*) dell'art. 14 (relative, rispettivamente, alle materie a legislazione esclusiva dell'agricoltura e foreste, della bonifica, dell'urbanistica, delle miniere, cave, torbiere e saline, delle acque pubbliche, della tutela del paesaggio) e alla lettera *b*) dell'art. 17 (relativa alla materia di legislazione concorrente dell'igiene e sanità).

Si può, pertanto, sottolineare che non trova fondamento quanto affermato dalla ricorrente circa la competenza legislativa in materia di ambiente che le deriverebbe da specifiche disposizioni dello statuto di autonomia, che, pur aventi ad oggetto importanti settori afferenti all'ambiente, certamente non lo esauriscono.

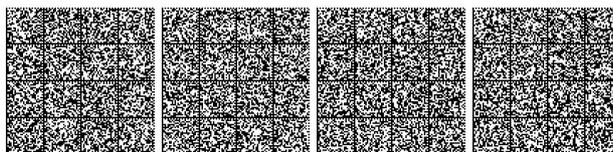
Dato, quindi, che nello statuto speciale non si rinvenono disposizioni che prevedono, in materia, considerata nel suo complesso, di ambiente ed ecosistema, una disciplina derogatoria rispetto a quella stabilita, in via generale, dal secondo comma, lettera *s*), dell'art. 117 Cost., e che neppure più ampie forme di autonomia possono derivare dall'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione) (sentenza n. 380 del 2007), occorre fare riferimento alla normativa di carattere generale per valutare la fondatezza della prospettata censura.

Giova sottolineare che questa Corte, nel delineare i confini della materia «tutela dell'ambiente», ha più volte affermato che la relativa competenza legislativa — pur potendo avere effetti ulteriori su altri interessi relativi a materie di competenza regionale concorrente — tuttavia, rientra nella competenza esclusiva dello Stato.

In particolare, si è precisato che «la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale “primario” (sentenza n. 151 del 1986) ed “assoluto” (sentenza n. 641 del 1987), e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di settore. Si deve sottolineare, tuttavia, che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi, giuridicamente tutelati. Si parla, in proposito, dell'ambiente come “materia trasversale”, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni» (vedi, ancora, la sentenza n. 378 del 2007). In tali circostanze, «la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi. Ciò comporta che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente “viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza”, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente» (sentenza n. 104 del 2008).

È evidente che quando ci si riferisce all'ambiente, così come attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dalla lettera *s*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., le considerazioni attinenti a tale materia si intendono riferite anche a quella, ad essa strettamente correlata, dell'«ecosistema». Peraltro, anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione, nella citata disposizione costituzionale, non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé.

Le finalità dell'istituzione delle aree protette, quali configurate dalla lettera *a*) del comma 3 dell'art. 1 della relativa legge quadro (e cioè la «conservazione di specie animali o vegetali, di associazioni vegetali o forestali, di singolarità geologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità biologiche, di biotopi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici e idrogeologici, di equilibri ecologici»), fanno ritenere che per i parchi naturali nazionali, per i quali «l'intervento dello Stato» è richiesto, ai sensi del comma 1 dell'art. 2, «ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future», debba considerarsi prevalente la specifica competenza legislativa esclusiva statale relativa all'ecosistema.



In ogni caso, rientrando l'istituzione di parchi nazionali nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente ed ecosistema, non è fondata la censura della ricorrente, che lamenta una violazione di sue competenze normative in materia.

2.4. — In considerazione di quanto innanzi affermato, nessun significato ha la circostanza che la Regione abbia, con propria legge (e cioè con la legge regionale 6 maggio 1981, n. 98, recante «Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali»), disciplinato l'istituzione di parchi naturali: si tratta all'evidenza della normativa emanata — peraltro così come successivamente fatto, in applicazione della legge-quadro n. 394 del 1991, da diverse altre Regioni — al fine di regolare la istituzione dei parchi naturali di rilevanza regionale.

3. — Alla infondatezza della censura avente ad oggetto la violazione da parte della legislazione dello Stato dell'ambito di competenza della Regione ricorrente, consegue, al di là di una certa genericità di formulazione, l'infondatezza anche della censura articolata sulla base della dedotta violazione dell'art. 118 Cost. per avere lo Stato attratto a sé funzioni amministrative in assenza di esigenze che potessero giustificare il loro esercizio unitario.

Infatti, la competenza esclusiva dello Stato in tema di istituzione di parchi naturali di rilevanza nazionale esclude il presupposto stesso della censura in questione. Tra l'altro, nella Regione siciliana permane, in virtù dello statuto di autonomia, il principio del parallelismo tra funzioni amministrative e funzioni legislative.

4. — Riguardo, infine, alla asserita violazione del principio di leale collaborazione, a causa della mancata attivazione di forme di concertazione con la Regione già nella fase — precedente alla concreta delimitazione degli ambiti spaziali di pertinenza dei singoli istituendi parchi naturali — di individuazione di massima dei relativi territori, è innanzitutto da osservare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione» (sentenze n. 371 e n. 222 del 2008 e n. 401 del 2007), tanto più ove lo Stato abbia competenze esclusive. Si aggiunga che questa Corte ha già precisato che «la competenza in ordine alla decisione iniziale per l'attivazione delle procedure in vista della istituzione di Parchi nazionali appartiene allo Stato, in quanto cura di un interesse non frazionabile» (sentenza n. 422 del 2002). Infine, coerentemente con quanto previsto dall'art. 8, comma 3, della legge n. 394 del 1991 — e anche in adesione ai principi ricavabili dalla giurisprudenza di questa Corte relativamente alla fase di attuazione di discipline normative riguardanti materie che possano coinvolgere interessi affidati alle cure sia dello Stato che delle Regioni (sentenze n. 50 del 2008 e n. 133 del 2006) — il legislatore nazionale ha previsto che i decreti presidenziali coi quali si procederà alla concreta istituzione dei ricordati parchi nazionali siano adottati d'intesa con la Regione e sentiti gli enti locali interessati. In tal modo viene prevista, con lo strumento più pregnante per ciò che riguarda il coinvolgimento della Regione, una adeguata forma di collaborazione con i soggetti sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi (sentenza n. 62 del 2005).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 4-septies, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), introdotto dalla legge di conversione 29 novembre 2007, n. 222, sollevata, con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione siciliana con il ricorso in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 26, comma 4-septies, del decreto-legge n. 159 del 2007, introdotto dalla legge di conversione n. 222 del 2007, sollevata, con riferimento agli artt. 14, lettere a), b), f), h), i) ed n), e 17, lettera b), dello statuto di autonomia e alle correlate norme di attuazione e con riferimento all'art. 118 della Costituzione nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana col medesimo ricorso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2009.

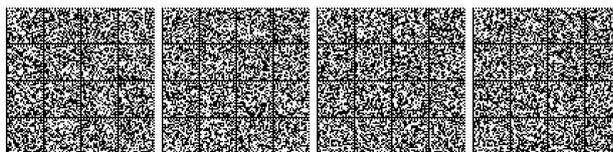
Il Presidente: FLICK

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 23 gennaio 2009.

Il cancelliere: FRUSCELLA



N. 13

Sentenza 14 - 23 gennaio 2009

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Turismo - Fondo per il turismo - Determinazione degli interventi ed erogazione dei finanziamenti con regolamento della Presidenza del Consiglio dei ministri - Decreto del Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività recante modalità e criteri generali di attuazione delle misure di intervento - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Emilia-Romagna - Violazione della competenza legislativa regionale in materia di turismo - Non spettanza allo Stato, e per esso al Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, della potestà esercitata - Annullamento dell'atto impugnato.

- Decreto del Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del 23 gennaio 2008.
- Costituzione, art. 117, quarto comma, (artt. 117, secondo comma, 118, primo comma, e 119).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo del 23 gennaio 2008, recante: «Modalità e criteri generali di attuazione delle misure di intervento previste dall'art. 2, comma 1, lettera *a*) del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 2007, attuativo dell'art. 1, comma 1228, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007)», promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato il 19 maggio 2008, depositato in cancelleria il 26 maggio 2008 ed iscritto al n. 8 del registro conflitti tra enti 2008.

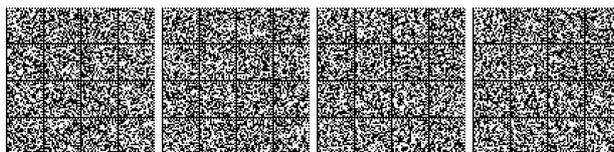
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 16 dicembre 2008 il giudice relatore Luigi Mazzella;

Uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia Romagna e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 19 maggio 2008 e depositato in cancelleria il 26 maggio 2008, la Regione Emilia-Romagna ha sollevato conflitto di attribuzioni contro il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, regolare modalità e criteri generali di attuazione delle misure di intervento previste dall'art. 2, comma 1, lettera *a*) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2007 (Incentivazione dell'adeguamento dell'offerta delle imprese turistico-ricettive e della promozione di forme di turismo ecocompatibile, ai sensi dell'art. 1, comma 1228, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), nei termini stabiliti dal decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo 23 gennaio 2008 (Modalità e criteri generali di attuazione delle misure di intervento previste dall'art. 2, comma 1, lettera *a*) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2007, attuativo dell'art. 1, comma 1228, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - legge finanziaria 2007), e conseguentemente di annullare il predetto decreto per violazione dell'art. 117, secondo e quarto comma, dell'art. 118, primo comma, e dell'art. 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.



La ricorrente deduce che l'art. 1, comma 1228, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - finanziaria 2007) ha autorizzato la spesa di 48 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 «per le finalità di sviluppo del settore del turismo e per il suo posizionamento competitivo quale fattore produttivo di interesse nazionale, anche in relazione all'esigenza di incentivare l'adeguamento dell'offerta delle imprese turistico-ricettive la cui rilevanza economica nazionale necessita di nuovi livelli di servizi definiti in base a parametri unitari ed omogenei, nonché al fine di favorire l'unicità della titolarità tra la proprietà dei beni ad uso turistico-ricettivo e la relativa attività di gestione, ivi inclusi i processi di crescita dimensionale nel rispetto del patrimonio paesaggistico ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e al fine di promuovere forme di turismo ecocompatibile», aggiungendo che «per l'applicazione del presente comma il Presidente del Consiglio dei ministri adotta, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, un decreto recante l'individuazione dei criteri, delle procedure e delle modalità di attuazione».

Con la sentenza n. 94 del 2008 la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima quest'ultima disposizione nella parte in cui non prevedeva che il decreto da essa previsto fosse preceduto dall'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

Tuttavia, già prima della pronuncia di tale sentenza, alla norma era stata data attuazione con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2007, dalle cui premesse risulta che esso è stato adottato «sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano che ha espresso parere favorevole nella seduta del 1° febbraio 2007, con osservazioni recepite nel presente decreto».

In particolare, l'art. 2, comma 1, del d.P.C.m. 16 febbraio 2007 ripartisce le risorse previste dalla legge nella maniera seguente: il 70% «per il miglioramento e la diversificazione dell'offerta turistico-ricettiva delle piccole e medie imprese, mediante investimenti finalizzati all'adeguamento delle strutture e dei servizi a standard di qualità, ivi inclusi i processi di crescita dimensionale nel rispetto del patrimonio paesaggistico, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e l'eventuale assunzione della proprietà delle strutture medesime in capo ai soggetti che ne hanno la gestione» lettera *a*); il 30% «per il cofinanziamento di progetti di eccellenza volti alla promozione e allo sviluppo di forme di turismo ecocompatibile» lettera *b*).

La ricorrente deduce che, nonostante che l'art. 1, comma 1228, della legge n. 296 del 2006, rimettesse al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri «l'individuazione dei criteri, delle procedure e delle modalità di attuazione», l'art. 2, comma 2, del d.P.C.m. 16 febbraio 2007 non vi provvede esso stesso, ma stabilisce che «con atti del Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo adottati in raccordo con le regioni, sono attuate le misure di cui al comma 1, lettere *a*) e *b*)», con la definizione della tipologia di agevolazione, con l'individuazione dei criteri e delle modalità per la presentazione e la valutazione delle domande e per l'erogazione delle agevolazioni, prioritariamente attraverso la conclusione di appositi accordi di programma con le regioni», precisando contestualmente che «il processo di valutazione dei criteri, e delle proposte di cui all'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *b*) è assolto da un apposito comitato paritetico tra la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo e le regioni».

Il decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo 23 gennaio 2008, è stato adottato appunto per attuare quanto previsto solo genericamente dal d.P.C.m. 16 febbraio 2007, in relazione alla quota del 70% del fondo previsto dall'art. 1, comma 1228, della legge n. 296 del 2006.

La Regione Emilia-Romagna aggiunge che l'adozione del decreto è stata preceduta da alcune riunioni del Comitato paritetico previsto dal d.P.C.m. 16 febbraio 2007, nel corso delle quali, tuttavia, non si era pervenuti ad altro che alla formalizzazione del dissenso tra lo Stato e le Regioni.

La ricorrente, dopo aver dato conto del contenuto dei singoli articoli di cui si compone il decreto 23 gennaio 2008, afferma che esso interviene nella materia del turismo appartenente pacificamente alla competenza legislativa piena delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Pertanto, trattandosi di un atto destinato a definire, per l'anno 2007, la tipologia di agevolazione e ad individuare i criteri e le modalità per la presentazione e la valutazione delle domande e per l'erogazione delle agevolazioni in materia di competenza regionale, già il solo principio di leale collaborazione imponeva che il decreto del Capo del Dipartimento fosse assunto d'intesa con le Regioni.

Ed infatti il d.P.C.m. 16 febbraio 2007 stabilisce che gli atti del Capo del Dipartimento siano adottati «in raccordo con le regioni» e che «il processo di valutazione dei criteri, e delle proposte di cui all'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *b*) è assolto da un apposito comitato paritetico tra la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo e le regioni». Ad avviso della ricorrente, tali previsioni del d.P.C.m. sono attuative del principio di leale collaborazione; in particolare, il riferimento al «raccordo con le regioni» implicherebbe la necessità di un'intesa con le Regioni stesse, come sarebbe confermato anche dalla citata sentenza n. 94 del 2008 di questa Corte.



La Regione Emilia-Romagna afferma che, invece, dai verbali del Comitato paritetico (in particolare dal verbale della riunione dell'8 novembre 2007), emerge che non si è «riscontrata la convergenza dei componenti del Comitato su un'unica ipotesi operativa» e, specificamente, che lo Stato ha respinto le proposte dei componenti di parte regionale.

Dunque, con il decreto 23 gennaio 2008 impugnato è stato approvato un testo sul quale i componenti di parte regionale avevano espresso esplicitamente il loro dissenso, in violazione del principio costituzionale dell'intesa degli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost., e del principio di leale collaborazione.

In subordine, la ricorrente deduce che, se anche si ritenesse non necessaria un'intesa con le Regioni, il decreto 23 gennaio 2008 sarebbe comunque illegittimo e lesivo delle competenze costituzionali regionali (per violazione dei parametri appena indicati), poiché non reca alcuna motivazione circa la decisione di procedere unilateralmente e perché non è stato compiuto alcun tentativo di composizione del dissenso (ad esempio, la questione avrebbe potuto essere portata nella sede della Conferenza Stato-Regioni).

In ulteriore subordine, la Regione Emilia-Romagna sostiene che, se si volesse ritenere che il d.P.C.m. 16 febbraio 2007, nel prevedere per la disciplina attuativa il «raccordo» con le Regioni ed il Comitato paritetico, intendesse autorizzare la mera consultazione non vincolante del Comitato, una simile disposizione dovrebbe considerarsi caducata a seguito della sentenza di questa Corte n. 94 del 2008 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1228, della legge n. 296 del 2006. Infatti a tale pronuncia non potrebbe sopravvivere la disposizione del d.P.C.m. 16 febbraio 2007 (assunto senza intesa con le Regioni) che – in coerenza con l'originario testo del comma 1228, ma in dissonanza dalla sentenza n. 94 del 2008 – attribuiva alle Regioni un ruolo secondario in una materia di loro competenza.

Né, ad avviso della ricorrente, potrebbe obiettarsi che il predetto d.P.C.m. è stato adottato con il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, perché tale parere sarebbe stato condizionato dal contesto legislativo allora vigente, caratterizzato dalla scarsa forza contrattuale propria dello strumento del parere rispetto al potere codecisorio derivante dalla previsione dell'intesa.

La Regione Emilia-Romagna deduce, poi, che il decreto del 23 gennaio 2008 è lesivo delle competenze regionali anche in relazione al suo contenuto.

Esso, infatti, lederebbe l'autonomia regionale in materia di turismo in relazione alla programmazione ed alla attuazione delle politiche ed alla gestione delle risorse, poiché, anziché prevedere il riparto tra le Regioni dei fondi previsti, istituisce un sistema accentrato di gestione delle provvidenze in materia di turismo, fondato su bandi nazionali, assunti senza la necessaria condivisione delle Regioni, e gestito direttamente dal centro.

La ricorrente sostiene che il d.P.C.m. 16 febbraio 2007 affidava al Capo del Dipartimento solamente il compito di regolare le tipologie di agevolazione ed i criteri e le modalità per la presentazione e la valutazione delle domande; esaurito tale compito, il Capo del Dipartimento avrebbe dovuto disporre il riparto dei fondi tra le Regioni, che avrebbero svolto adeguatamente l'attività applicativa dei criteri fissati dal decreto, emanando i bandi, valutando le domande ed erogando le agevolazioni.

La previsione di una procedura accentrata violerebbe dunque, ad avviso della Regione, gli artt. 117, secondo e quarto comma, 118, primo comma, e 119 Cost., cioè l'autonomia amministrativa e finanziaria regionale, superando i limiti propri dell'intervento statale.

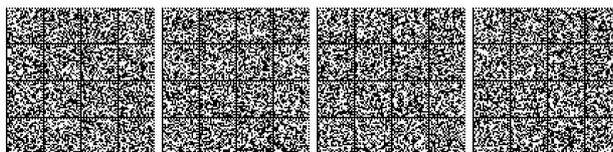
Né sarebbe possibile escludere il carattere lesivo del decreto del 23 gennaio 2008, in considerazione della possibilità degli accordi di programma da esso prevista. Infatti, la stipulazione di tali accordi è sempre eventuale; inoltre essa è condizionata al cofinanziamento regionale e, dunque, impone alle Regioni un onere che potrebbe non essere possibile adempiere e che risulta lesivo della loro autonomia finanziaria; infine, l'accordo di programma non eliminerebbe il carattere accentrato della procedura, perché il suo contenuto risulta limitato (art. 3, comma 1) e, comunque, ha carattere regolativo.

Ad avviso della ricorrente, inoltre, anche se si ritenesse giustificato il meccanismo gestionale accentrato, il decreto sarebbe comunque illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione, poiché attribuisce alle Regioni un ruolo assai limitato ed al Comitato paritetico competenza meramente consultiva anche nel ristretto ambito nel quale è chiamato ad intervenire.

2. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per mancata notificazione dello stesso presso la sede della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nel merito, il resistente deduce l'infondatezza del ricorso e ne chiede il rigetto.

In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che il decreto del 23 gennaio 2008 impugnato dalla ricorrente costituisce attuazione del d.P.C.m. 16 febbraio 2007, sottoposto — nella seduta del 1° febbraio 2007 — all'esame della Conferenza permanente Stato-Regioni che ha espresso parere favorevole con osservazioni integralmente recepite nel provvedimento, onde l'accordo raggiunto in quella sede rientra nella categorie delle intese.



Ad avviso del resistente, la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 94 del 2008, ha incidentalmente riconosciuto la legittimità del suddetto d.P.C.m. ed ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, comma 1228, della legge n. 296 del 2006, solamente affinché fosse garantita anche per il futuro una partecipazione delle Regioni conforme ai canoni dettati dall'art. 117 della Costituzione.

Il resistente aggiunge che il decreto del 23 gennaio 2008 è stato adottato nel rispetto del principio di leale collaborazione, perché è stato preceduto dall'acquisizione del parere del Comitato paritetico tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e le Regioni previsto dall'art. 2, comma 2, del d.P.C.m. 16 febbraio 2007.

La difesa erariale afferma poi che, attraverso la stipulazione degli accordi di programma previsti dallo stesso decreto del 23 gennaio 2008, le Regioni che cofinanziano gli interventi diventano i principali soggetti del finanziamento e sono chiamate a definire gli ulteriori criteri integrativi di valutazione dei progetti sulla base delle priorità regionali ed a formare una graduatoria regionale. Il decreto, inoltre, riconosce alle Regioni un ruolo attivo in sede di valutazioni qualitative dei progetti, di attività istruttoria e nella fase di valutazione dell'ammissibilità degli interventi. Nel caso in cui, invece, la Regione non provveda al cofinanziamento, ravvisata la necessità di attuare gli investimenti e di realizzare i processi di crescita dimensionale per il conseguimento degli obiettivi produttivi ed economici dell'intero Paese, si provvede all'erogazione del finanziamento nel rispetto della disciplina comunitaria.

3. — In prossimità dell'udienza di discussione la Regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria nella quale contesta la fondatezza dell'eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, deducendo di aver ritualmente notificato il ricorso, oltre che presso l'Avvocatura generale dello Stato, anche presso la sede della Presidenza.

Nel merito, la ricorrente ribadisce che l'atto impugnato è illegittimo per essere stato adottato senza la previa intesa con le Regioni. Aggiunge che, dopo la sentenza di questa Corte n. 94 del 2008, il «raccordo» richiesto dall'art. 2, comma 2, del d.P.C.m. 16 febbraio 2007 non può essere interpretato che come necessità dell'intesa.

La Regione Emilia-Romagna sottolinea che il decreto del 23 gennaio 2008 è illegittimo per aver previsto una gestione centralizzata dei fondi, anziché ripartirli tra le Regioni che avrebbero poi provveduto ad emanare i bandi e ad erogare le agevolazioni ed insiste nell'affermazione secondo cui il ruolo riconosciuto alle Regioni dall'atto impugnato è del tutto insufficiente.

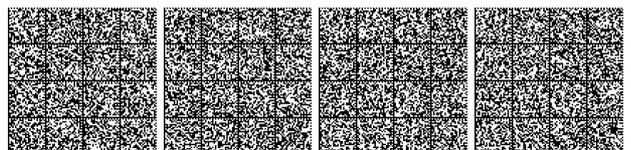
4. — Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria nella quale ripete le argomentazioni svolte nel primo atto difensivo, aggiungendo che, anche se la materia del turismo è di competenza regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., tuttavia l'intervento normativo, anche secondario, dello Stato è giustificato in presenza dell'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano interno ed internazionale. A quest'ultimo fine si ispira anche l'atto impugnato dalla ricorrente, che costituisce attuazione del d.P.C.m. 16 febbraio 2007 ed è stato adottato nel rispetto del principio di leale collaborazione, in quanto emanato previa acquisizione del parere del Comitato paritetico.

5. — Nell'udienza pubblica l'Avvocatura generale dello Stato ha rinunciato all'eccezione di inammissibilità del ricorso per mancata notificazione dello stesso presso la sede della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1. — La Regione Emilia-Romagna ha sollevato conflitto di attribuzioni contro il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, regolare modalità e criteri generali di attuazione delle misure di intervento previste dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2007 (Incentivazione dell'adeguamento dell'offerta delle imprese turistico-ricettive e della promozione di forme di turismo ecocompatibile, ai sensi dell'art. 1, comma 1228, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), nei termini stabiliti dal decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo 23 gennaio 2008 (Modalità e criteri generali di attuazione delle misure di intervento previste dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2007, attuativo dell'art. 1, comma 1228, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - legge finanziaria 2007), e conseguentemente di annullare tale decreto per violazione dell'art. 117, secondo e quarto comma, dell'art. 118, primo comma, e dell'art. 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

La ricorrente sostiene che il decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo del 23 gennaio 2008 lede le sue attribuzioni in materia di turismo garantite dalle menzionate norme costituzionali per due ordini di ragioni. Il primo attiene alle modalità di emanazione del decreto e, precisamente, al fatto che l'atto è stato adottato senza la preventiva intesa con le Regioni (anzi, contro il dissenso espresso dai componenti di parte regionale del Comitato paritetico previsto dall'art. 2, comma 2, del d.P.C.m. 16 febbraio 2007) e comunque senza che sia stato compiuto alcun tentativo di superare il dissenso con le Regioni medesime. Il secondo ordine di motivi



concerne il contenuto del decreto che, ad avviso della ricorrente, sarebbe lesivo delle attribuzioni regionali, in quanto l'atto del Capo Dipartimento istituisce un sistema accentrato di gestione delle provvidenze in materia di turismo, escludendo le Regioni dai momenti decisivi della procedura ed attribuendo al Comitato paritetico un ruolo meramente consultivo in un ambito molto ristretto.

2. — Il ricorso è fondato.

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), all'art. 1, comma 1228, autorizza la spesa di 48 milioni di euro annui, per il triennio 2007-2009, per le finalità di sviluppo del settore del turismo e per il miglioramento del suo livello di competitività. La norma prevede che, per la sua applicazione, «il Presidente del Consiglio dei ministri adotta, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un decreto recante l'individuazione dei criteri, delle procedure e delle modalità di attuazione».

Con la sentenza n. 94 del 2008 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità del citato comma nella parte in cui non stabilisce che il decreto da esso previsto sia preceduto dall'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni. Nell'occasione, consapevole del fatto che era già stato emanato il d.P.C.m. previsto dalla norma censurata (cioè il d.P.C.m. 16 febbraio 2007), la Corte, pur dando atto che esso era stato adottato con il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, ha affermato che «la previsione, "a regime", di un coinvolgimento meramente cognitivo delle Regioni lascia aperta la possibilità, per lo Stato, di provvedere, in modo unilaterale negli anni successivi, anche in dissenso con gli orientamenti manifestatisi all'interno della Conferenza permanente Stato-Regioni» e che «E' necessario [...] che sia garantita anche per il futuro una partecipazione delle Regioni conforme ai canoni dettati dall'art. 117 Cost.; risultato, questo, che può ottenersi solo attraverso una declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 1228, limitata alla parte in cui non prevede una "intesa" con la Conferenza permanente Stato-Regioni».

Anche il d.P.C.m. 16 febbraio 2007, nel rinviare ad atti del Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo la definizione della tipologia di agevolazione e l'individuazione dei criteri e delle modalità per la presentazione e la valutazione delle domande e per l'erogazione delle agevolazioni, precisa che tali atti debbono essere adottati «in raccordo con le regioni».

Ciò nonostante il decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo 23 gennaio 2008 (che disciplina modalità e criteri generali di attuazione degli interventi previsti dall'art. 2, comma 1, lettera a), del d.P.C.m. 16 febbraio 2007) è stato emanato con il dissenso espresso dai componenti di parte regionale del Comitato paritetico previsto dal predetto d.P.C.m. Si è così compiuta una violazione dei principi espressi dall'art. 117 Cost., quarto comma, in base al quale la materia di turismo rientra nella competenza regionale residuale.

Va dunque dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, regolare modalità e criteri di attuazione delle misure di intervento previste dall'art. 2, comma 1, lettera a), del d.P.C.m. 16 febbraio 2007 nei termini stabiliti dal decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo 23 gennaio 2008, il quale, conseguentemente, deve essere annullato.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, regolare modalità e criteri generali di attuazione delle misure di intervento previste dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2007 (Incentivazione dell'adeguamento dell'offerta delle imprese turistico-ricettive e della promozione di forme di turismo ecocompatibile, ai sensi dell'articolo 1, comma 1228, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), nei termini stabiliti dal decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo 23 gennaio 2008;

Annulla, per l'effetto, il decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo 23 gennaio 2008.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2009.

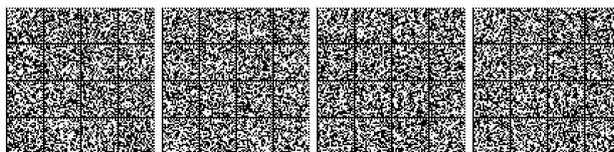
Il Presidente: FLICK

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 23 gennaio 2009.

Il cancelliere: FRUSCELLA



N. 14

Ordinanza 14 - 23 gennaio 2009

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

Regioni - Variazioni territoriali - Richiesta di referendum per il distacco del Comune di Meduna di Livenza dalla Regione Veneto e per la sua aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia - Conseguenti atti dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, del Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato nei confronti di tali organi dal delegato comunale effettivo e dal delegato comunale supplente, quest'ultimo anche in qualità di Presidente del comitato promotore referendario - Dedotta menomazione del diritto di autodeterminazione della comunità locale e richiesta di autorimessione di questioni di costituzionalità di varie disposizioni disciplinanti la procedura referendaria territoriale - Difetto dei requisiti formali e sostanziali necessari alla qualificazione del ricorso in termini di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Inammissibilità del conflitto.

- Ordinanza 20 giugno 2008 dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione; decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2008 di indizione della consultazione popolare; legge 25 maggio 1970, n. 352, artt. 12, 43 e 45; legge 27 dicembre 2001, n. 459, art. 1, commi 1 e 2; legge 27 ottobre 1988, n. 470, art. 4, lett. d), numero 4.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37, commi terzo e quarto; Costituzione, art. 132, comma secondo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione del 20 giugno 2008 con la quale è stata dichiarata legittima la richiesta di referendum per il distacco del Comune di Meduna di Livenza dalla Regione Veneto e per la sua aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia, ex art. 132, secondo comma, Cost. e del decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, di indizione del relativo referendum promosso con ricorso di Gerardi Domenico e di Fantuz Marica, rispettivamente «delegato effettivo» e «delegato supplente» del Comune di Meduna di Livenza, nonché quest'ultima anche presidente del comitato promotore referendario dello stesso Comune depositato in cancelleria il 9 giugno 2008 ed iscritto al n. 15 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2008, fase di ammissibilità.

Udito nella Camera di consiglio del 19 novembre 2008 il giudice relatore Ugo De Siervo.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 9 giugno 2008, il sig. Gerardi Domenico, in qualità di delegato effettivo del Comune di Meduna di Livenza, e la sig.ra Fantuz Marica, in qualità di delegato supplente del medesimo Comune, nonché di presidente del comitato promotore referendario per l'aggregazione del Comune di Meduna di Livenza alla Regione Friuli-Venezia Giulia — la quale «agisce in nome e per conto dei sottoscrittori della relativa richiesta referendaria di variazione territoriale» — hanno proposto ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, del Consiglio dei ministri, nonché del Presidente della Repubblica in relazione agli atti di rispettiva competenza;

che i ricorrenti lamentano la «menomazione, a seguito di “cattivo esercizio del potere”», del diritto di autodeterminazione della comunità locale sia da parte dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum dichiarativa



della legittimità della richiesta referendaria per il distacco del Comune di Meduna di Livenza dalla Regione Veneto e la sua aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia, sia da parte della deliberazione del Consiglio dei ministri relativa alla indizione dei comizi elettorali per lo svolgimento del suddetto *referendum*, sia, infine, da parte del decreto del Presidente della Repubblica di indizione del *referendum*;

che, in ordine all'ammissibilità del conflitto sotto il profilo soggettivo, deducono i ricorrenti che nell'ambito del *referendum* relativo al distacco di un Comune da una Regione e la sua aggregazione ad altra Regione, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione, il delegato effettivo e il delegato supplente costituirebbero i soggetti interessati a seguire la procedura di variazione territoriale, appositamente designati dal Consiglio comunale, competenti a dichiarare la volontà del corpo elettorale;

che anche tali figure si dovrebbero qualificare come potere «esterno» allo Stato-apparato, analogamente a quanto riconosciuto dalla Corte costituzionale ai sottoscrittori della richiesta di *referendum* di cui all'art. 75 Cost. dal momento che il delegato comunale sarebbe in grado di esprimere una manifestazione costituzionalmente tutelata della volontà popolare stante il raccordo che si instaura tra tale figura e i Consigli comunali, il quale sarebbe funzionale a consentire l'esercizio diretto della sovranità popolare attraverso l'attivazione della consultazione referendaria;

che non varrebbe ad escludere tale legittimazione l'ordinanza n. 69 del 2006, con cui la Corte ha affermato che la legislazione vigente non riconosce alcun potere al delegato comunale nella fase di proclamazione dei risultati referendari: nel caso in cui la consultazione referendaria abbia avuto esito favorevole al distacco-aggregazione, infatti, il procedimento si concluderebbe solo con la presentazione al Parlamento, da parte del Ministro dell'interno, del disegno di legge di variazione territoriale e pertanto solo in tale momento, potrebbe ritenersi esaurita la funzione dei delegati;

che legittimato a sollevare il conflitto sarebbe, altresì, il rappresentante del comitato promotore del *referendum* ex art. 132, secondo comma, Cost., il quale sarebbe in tutto equiparabile a quello costituito per il *referendum* abrogativo di cui all'art. 75 Cost., e perciò anche ad esso dovrebbe riconoscersi lo status di potere dello Stato «esterno» allo Stato-apparato, come affermato dalla Corte in molteplici pronunce;

che, quanto al profilo oggettivo, i ricorrenti affermano di proporre un conflitto da menomazione a seguito di cattivo esercizio del potere dal momento che Ufficio centrale per il *referendum*, Governo e Presidente della Repubblica, con gli atti di rispettiva competenza, avrebbero leso il «diritto di autodeterminazione della comunità locale interessata al *referendum* di variazione territoriale, in forza delle norme applicabili alla stessa procedura referendaria stabilite dal Titolo III della legge n. 352 del 1970»;

che, poiché rilevanti ai fini della decisione del conflitto, i ricorrenti chiedono alla Corte di sollevare avanti a sé questione di legittimità costituzionale di una serie di disposizioni legislative, e segnatamente:

degli artt. 12, 43 e 45 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), i quali istituiscono l'Ufficio centrale per il *referendum* attribuendogli la funzione di controllo delle richieste e delle procedure referendarie territoriali, per violazione degli artt. 5, 102, secondo comma, e 132, secondo comma, Cost.;

dell'art. 45, secondo comma, della medesima legge «nella parte in cui non prevede l'applicazione del *quorum* della maggioranza dei voti validamente espressi qualora abbia partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, anziché della maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune nel quale è indetto il *referendum*», per violazione degli artt. 5, 64, terzo comma, 75, quarto comma, e 132, secondo comma, Cost.;

dell'art. 45, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, nella parte in cui non prevede per il *referendum* di cui all'art. 132, secondo comma, Cost., la cancellazione dalle liste elettorali degli iscritti deceduti sino al giorno precedente alla data della votazione, anziché fino al quindicesimo giorno anteriore, per violazione degli artt. 5 e 132, secondo comma, Cost.;

dell'art. 45 della legge n. 352 del 1970, nella parte in cui non prevede un contraddittorio avanti all'Ufficio centrale per il *referendum* ai fini dell'adozione del provvedimento di proclamazione dei risultati referendari, nonché nella parte in cui non prevede l'impugnazione del provvedimento di proclamazione dei risultati referendari avanti alle sezioni unite della Corte di cassazione, nonché il ricorso per revocazione, per violazione dell'art. 24, secondo comma, e dell'art. 111, settimo comma, Cost.;

dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge 27 dicembre 2001, n. 459 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero), nella parte in cui non esclude, in relazione al *referendum* di cui all'art. 132 Cost., il voto dei cittadini italiani residenti all'estero e non esclude il conteggio di tali cittadini dal *quorum* previsto ai fini del suddetto *referendum*, ed inoltre non estende la modalità del voto per corrispondenza a tali cittadini anche per il *referendum* ex art. 132, secondo comma, Cost.;



dell'art. 4, lettera *d*), numero 4), della legge 27 ottobre 1988, n. 470 (Anagrafe e censimento degli italiani all'estero), nella parte in cui non estende al *referendum* di cui all'art. 132, secondo comma, Cost., la cancellazione dall'anagrafe degli italiani residenti all'estero degli elettori italiani residenti all'estero per i quali si sia registrato il mancato recapito della cartolina-avviso trasmessa nelle ultime due consultazioni, per violazione degli artt. 5 e 132, secondo comma, Cost.;

dell'art. 45, terzo comma, della legge n. 352 del 1970, nella parte in cui non prevede che della proclamazione dei risultati del *referendum* sia comunicato anche al delegato effettivo e supplente del Comune che ha chiesto lo svolgimento del *referendum* di cui all'art. 132, secondo comma, Cost.

Considerato che, ai sensi dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), questa Corte è chiamata, in via preliminare, a decidere, con ordinanza in Camera di consiglio, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile sotto il profilo dell'esistenza della materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza, valutando, in particolare, se sussistano i requisiti oggettivi e soggettivi di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato;

che, riguardo al requisito soggettivo, deve essere esclusa qualunque legittimazione attiva al conflitto del delegato comunale dal momento che ad esso l'ordinamento non riconosce la titolarità di alcuna attribuzione costituzionale, tanto meno quella di rappresentante del corpo elettorale comunale, in relazione ai procedimenti referendari concernenti il distacco dei Comuni da una Regione e la loro aggregazione ad altra Regione, in alcuna delle fasi in cui si svolgono tali procedimenti (si vedano le ordinanze n. 1 del 2009; n. 434, n. 189 e n. 99 del 2008; n. 296 e n. 69 del 2006);

che, del pari, privo di legittimazione attiva al conflitto è il Presidente del comitato referendario *ex art.* 132, secondo comma, Cost., dal momento che, secondo il consolidato orientamento di questa Corte, il rappresentante del suddetto comitato non è equiparabile agli organi statali competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e nemmeno esercitano funzioni concorrenti con quelle attribuite a poteri dello Stato-apparato, ma deve essere assimilato «ai poteri di istituzioni autonome e non sovrane, quali sono gli enti territoriali interessati» (ordinanze n. 479 del 2005 e n. 82 del 1978);

che, inoltre, il rappresentante del comitato referendario *ex art.* 132, secondo comma, Cost., non costituisce potere dello Stato, essendo egli estraneo a tale articolazione della Repubblica (art. 114 Cost.), e neppure è titolare di alcuna funzione concorrente con quelle proprie dei poteri dello Stato-apparato (ordinanze n. 1 del 2009 e n. 434 del 2008);

che, in ordine al requisito oggettivo, i ricorrenti, pur lamentando la menomazione delle competenze ad essi costituzionalmente garantite a seguito della lesione del «diritto di autodeterminazione della comunità locale interessata al *referendum* di variazione territoriale», in realtà non prospettano alcuna lesione di tali attribuzioni ad opera degli atti censurati, ma, piuttosto, lamentano che tale violazione sia avvenuta «in forza delle norme applicabili alla procedura referendaria *ex art.* 132, comma 2, Cost.» delle quali chiedono alla Corte di sollevare avanti a sé questione di legittimità costituzionale;

che, pertanto, il ricorso risulta finalizzato, non già a sollevare un conflitto di attribuzione, quanto ad ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale di talune disposizioni legislative, attraverso una sorta di accesso diretto alla Corte costituzionale;

che, inoltre, la possibilità di proporre ricorso avverso un atto legislativo è stata riconosciuta da questa Corte solo nel caso in cui manchi un giudizio nel quale possa essere sollevata la relativa questione incidentale, presupposto che, nel caso di specie non ricorre, potendo tale questione essere prospettata nell'ambito del giudizio che si svolge avanti all'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Cassazione (ordinanza n. 343 del 2003);

che, in ogni caso, il presente conflitto risulta sollevato avverso atti che al momento del deposito del ricorso — avvenuto il 9 giugno 2008 — non erano ancora venuti ad esistenza;

che, tali atti sono intervenuti solo successivamente, nelle more della data fissata per lo svolgimento della Camera di consiglio: l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum*, con cui è stata dichiarata la legittimità della richiesta referendaria, è stata pronunciata in data 20 giugno 2008, mentre il decreto del Presidente della Repubblica con cui è stata indetta la consultazione popolare è del 16 settembre 2008;

che, dunque, poiché gli atti censurati non erano ancora stati posti in essere allorché il conflitto è stato proposto, non solo in tale momento non poteva ritenersi perpetrata, neppure asseritamente, alcuna lesione e i vizi denunciati dai ricorrenti erano meramente ipotetici non conoscendosi il contenuto degli atti, ma la stessa emanazione del decreto del Presidente della Repubblica era soltanto eventuale, essendo esso subordinato alla valutazione di legittimità della richiesta referendaria da parte dell'Ufficio centrale per il *referendum*;

che, in conclusione, il ricorso in esame risulta inammissibile, difettando i requisiti formali e sostanziali necessari alla sua qualificazione in termini di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.



PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal sig. Gerardi Domenico, in qualità di delegato effettivo del Comune di Meduna di Livenza, e dalla sig. Fantuz Marica, in qualità di delegato supplente del medesimo Comune, nonché di Presidente del comitato promotore referendario per l'aggregazione del Comune di Meduna di Livenza alla Regione Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2009.

Il Presidente: FLICK

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 23 gennaio 2009.

Il cancelliere: FRUSCELLA

09C0052

N. 15

Ordinanza 14 - 23 gennaio 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio - Avvertimento circa la possibilità di estinguere il reato mediante condotte riparatorie antecedenti all'udienza di comparizione - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di eguaglianza, del diritto di difesa e del principio della tempestiva informazione sull'accusa - Incompleta descrizione della fattispecie concreta nonché difetto di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 20, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, e 111, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

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

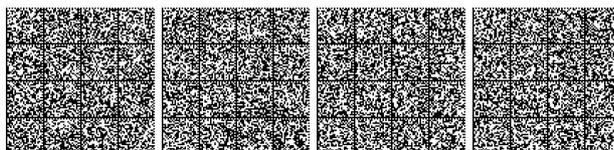
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, 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 con ordinanza del 9 maggio 2007 dal Giudice di pace di Montebelluna, iscritta al n. 797 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, 1ª serie speciale, dell'anno 2007.

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

Udito nella Camera di consiglio del 17 dicembre 2008 il giudice relatore Gaetano Silvestri.



Ritenuto che il Giudice di pace di Montebelluna, con ordinanza del 9 maggio 2007, ha sollevato — in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, terzo comma, della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, 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, a pena di nullità, che la citazione a giudizio avanti al giudice di pace debba contenere l'avviso per l'imputato della possibilità di determinare l'estinzione del reato, secondo le disposizioni dell'art. 35 dello stesso d.lgs. n. 274 del 2000, mediante condotte riparatorie antecedenti all'udienza di comparizione;

che il rimettente, dopo aver sommariamente rilevato che per diversi aspetti il procedimento penale innanzi al giudice di pace sarebbe «più sfavorevole» di quello ordinario, osserva che la norma censurata non prevede, riguardo alle condotte riparatorie suscettibili di determinare l'estinzione del reato, l'avviso che sarebbe invece prescritto, per la citazione a giudizio innanzi al tribunale, dall'art. 552, lettera *f*), del codice di procedura penale;

che, sempre a parere del rimettente, l'omessa previsione dell'avviso implica una violazione dei parametri costituzionali sopra elencati;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato in data 8 gennaio 2008, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata;

che il rimettente avrebbe trascurato, in particolare, la possibilità per il giudice di pace di disporre in apertura del dibattimento una sospensione del giudizio, quando l'imputato non abbia potuto dar luogo ad attività riparatorie per non essere stato informato della relativa disciplina;

che proprio in base a tale circostanza — ricorda l'Avvocatura dello Stato — questioni analoghe a quella odierna sono già state dichiarate manifestamente infondate dalla Corte costituzionale (sono citate le ordinanze n. 225 del 2006, n. 333 del 2005, numeri 56 e 11 del 2004).

Considerato che il Giudice di pace di Montebelluna solleva con le ordinanze indicate in epigrafe — in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, terzo comma, della Costituzione — questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, 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, a pena di nullità, che la citazione a giudizio avanti al giudice di pace debba contenere l'avviso per l'imputato della possibilità di determinare l'estinzione del reato, secondo le disposizioni dell'art. 35 dello stesso d.lgs. n. 274 del 2000, mediante condotte riparatorie antecedenti all'udienza di comparizione;

che l'ordinanza di rimessione manca di un'adeguata descrizione della concreta fattispecie sottoposta a giudizio (*ex multis*, ordinanze n. 280 e 266 del 2008), ed inoltre difetta di motivazione con riguardo alla rilevanza della questione nel procedimento *a quo* ed alle ragioni del contrasto tra la disciplina censurata ed i parametri costituzionali invocati (da ultimo, ordinanza n. 381 del 2008);

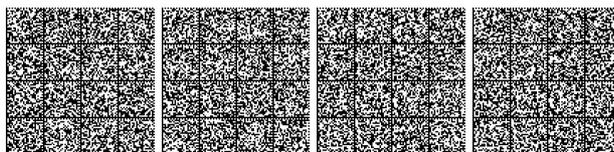
che questa Corte ha più volte rilevato, affrontando questioni analoghe a quella in esame, come l'imputato, in apertura del dibattimento, venga necessariamente in contatto con un difensore tecnico, il quale può informarlo dei favorevoli effetti connessi alle condotte riparatorie e della possibilità di «dimostrare» come, in mancanza di un formale avviso, egli non abbia avuto la possibilità di provvedere alla riparazione nella fase antecedente del procedimento (ordinanza n. 11 del 2004 e, da ultimo, ordinanza n. 225 del 2006);

che, nella specie, il rimettente trascura finanche di riferire se, in apertura del dibattimento, l'omissione di condotte riparatorie antecedenti sia stata posta in relazione con la pregressa inconsapevolezza dell'imputato a proposito del relativo effetto di estinzione del reato, e comunque se l'interessato, una volta informato al proposito, abbia chiesto di potersi valere, pur tardivamente, dell'opportunità riconosciutagli dalla legge;

che, quand'anche si dessero per acquisite indicazioni tanto essenziali per il giudizio di rilevanza della questione, dovrebbe constatarsi come il giudice *a quo* non abbia descritto in alcun modo le ragioni per le quali non ha inteso disporre una sospensione del processo a norma dell'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 274 del 2000, e ciò sebbene la giurisprudenza sopra citata abbia da tempo chiarito che, tra le cause ostative idonee a giustificare uno slittamento alla fase dibattimentale delle condotte riparatorie, ben può essere annoverata una conoscenza tardiva, da parte dell'imputato, dei relativi effetti di estinzione del reato;

che, per le ragioni indicate, deve dichiararsi la manifesta inammissibilità della questione sollevata.

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



PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, 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, terzo comma, della Costituzione, dal Giudice di pace di Montebelluna, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2009.

Il Presidente: FLICK

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 23 gennaio 2009.

Il cancelliere: FRUSCELLA

09C0053

N. 16

Ordinanza 14 - 23 gennaio 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimento di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Istanza di fissazione di udienza - Mancata notifica nel termine perentorio - Prevista estinzione del processo in luogo della cancellazione della causa dal ruolo - Lamentata disparità di trattamento rispetto ad altre ipotesi analoghe nonché denunciata lesione del diritto di difesa - Questione analoga ad altra già dichiarata non fondata - Mancata prospettazione di nuovi o diversi profili di censura - Manifesta infondatezza della questione.

- D.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, art. 8, comma 4.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

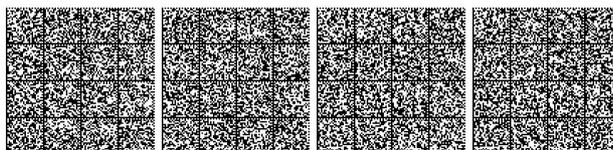
Presidente: Giovanni Maria FLICK;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), promosso dal Tribunale di Milano nel procedimento civile vertente tra la Sept Italia S.p.a. e la Kaitech S.p.a. ed altri, con ordinanza del



23 gennaio 2008 iscritta al n. 243 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, 1ª serie speciale, dell'anno 2008.

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

Udito nella Camera di consiglio del 17 dicembre 2008 il giudice relatore Francesco Amirante.

Ritenuto che nel corso di una controversia concernente rapporti societari il Tribunale di Milano, in composizione collegiale, con ordinanza del 23 gennaio 2008, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), nella parte in cui stabilisce che «la mancata notifica dell'istanza di fissazione d'udienza nei venti giorni successivi alla scadenza dei termini di cui ai commi precedenti, o del termine per il deposito della memoria di controp replica del convenuto di cui all'art. 7, comma 2, ovvero dalla scadenza del termine massimo di cui all'art. 7, comma 3, determina l'estinzione immediata del processo», anziché la cancellazione della causa dal ruolo;

che nella specie — riferisce il remittente — dopo lo scambio di memorie previsto dagli artt. 6 e 7 del citato d.lgs. n. 5 del 2003, la parte attrice ha notificato l'istanza di fissazione dell'udienza di discussione di cui al censurato art. 8 e il giudice relatore designato ai sensi dell'art. 12 dello stesso decreto legislativo ha dichiarato, con ordinanza del 5 febbraio 2007, l'intervenuta estinzione del processo, in quanto la suddetta notificazione è stata effettuata oltre il termine di venti giorni dalla notifica della memoria della controparte alla quale non si intendeva replicare, previsto dal comma 1, lettera c), del suddetto art. 8;

che avverso tale ordinanza ha presentato reclamo al collegio la parte attrice sostenendo che — avendo i convenuti indicato il termine di trenta giorni per la notificazione di eventuale ulteriore memoria di replica e scadendo tale ultimo termine oltre quello suddetto di venti giorni — per evitare l'estinzione del giudizio aveva inteso avvalersi della possibilità di notificare l'istanza di fissazione dell'udienza nei venti giorni dalla scadenza del termine massimo di ottanta giorni di cui all'art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 5 del 2003 (richiamato dal successivo art. 8, comma 4), chiedendo, nel contempo, di essere autorizzata a replicare ulteriormente nel medesimo termine;

che ad avviso del Tribunale, tuttavia, tale tesi non può essere accolta e, nella specie, sia il termine di venti giorni dalla notifica dell'ultimo scritto difensivo dei convenuti sia il termine massimo di ottanta giorni dalla memoria di controp replica di questi ultimi erano ampiamente scaduti al momento della notifica dell'istanza di fissazione dell'udienza dell'attrice, sicché dovrebbe, comunque, essere confermato il provvedimento di estinzione del processo, sulla base della disposizione censurata (di qui la rilevanza della questione);

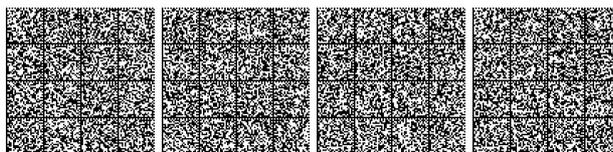
che, quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale — dopo aver ricordato che l'estinzione è una vicenda anomala del processo, finalizzata ad evitare la prosecuzione dell'attività processuale quando si verificano fatti o circostanze ritenute dal legislatore incompatibili con la volontà delle parti di proseguire il giudizio — ritiene la scelta legislativa di porre termini perentori sanzionati con l'estinzione immediata al fine di governare il passaggio del giudizio alla fase *apud iudicem*, contrastante, in primo luogo, con l'art. 24 Cost. perché del tutto sproporzionata ed irragionevole rispetto alla perseguita finalità acceleratoria;

che, nel rito ordinario, infatti, in ipotesi analoghe è prevista la meno penalizzante conseguenza della cancellazione della causa dal ruolo da cui può derivare l'estinzione del processo solo nell'ipotesi di omessa riassunzione della causa cancellata entro il termine di un anno;

che, viceversa, nella specie, la prevista sanzione impedisce all'interessato di sanare autonomamente (con la riassunzione del giudizio) l'eventuale errore di valutazione o di interpretazione compiuto e di ottenere la tutela del diritto azionato;

che, del resto, nello stesso rito societario, nell'ipotesi di cui all'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 5 del 2003 — in cui si verifica la mancata presentazione delle parti davanti al collegio per la sentenza contestuale (e, quindi, una manifestazione di disinteresse alla prosecuzione del giudizio ben più esplicita della semplice non tempestiva notifica dell'istanza di fissazione dell'udienza) — è prevista la cancellazione della causa dal ruolo, donde l'ulteriore contrasto della disposizione censurata con l'art. 3 Cost. per irragionevole disparità di trattamento rispetto alla suddetta fattispecie;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per il rigetto della questione.



Considerato che il Tribunale di Milano, in composizione collegiale, con ordinanza del 23 gennaio 2008, dubita, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), nella parte in cui stabilisce che «la mancata notifica dell'istanza di fissazione d'udienza nei venti giorni successivi alla scadenza dei termini di cui ai commi precedenti, o del termine per il deposito della memoria di controreplica del convenuto di cui all'art. 7, comma 2, ovvero dalla scadenza del termine massimo di cui all'art. 7, comma 3, determina l'estinzione immediata del processo», anziché la cancellazione della causa dal ruolo;

che questa Corte, investita di una questione analoga a quella oggi proposta dal giudice remittente, l'ha dichiarata non fondata con sentenza n. 221 del 2008, successiva alla presente ordinanza di rimessione;

che nella richiamata pronuncia — dopo aver ricordato il costante indirizzo della giurisprudenza costituzionale secondo cui le scelte compiute dal legislatore, nell'esercizio della sua ampia discrezionalità in ordine alla configurazione degli istituti processuali, sono sindacabili solo se manifestamente irragionevoli — la Corte ha escluso che la disposizione censurata travalichi tale limite ed ha anche affermato la compatibilità della stessa con la garanzia costituzionale del diritto di difesa;

che il Tribunale di Milano non sottopone alla Corte alcuna argomentazione diversa ed ulteriore rispetto a quelle già scrutinate nella menzionata decisione;

che la presente questione, pertanto, 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. 8, comma 4, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale di Milano, in composizione collegiale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2009.

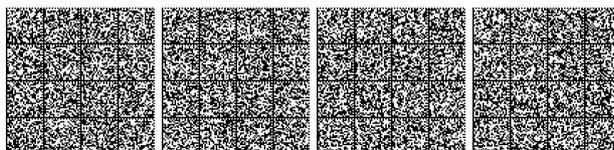
Il Presidente: FLICK

Il redattore: AMIRANTE

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 23 gennaio 2009.

Il cancelliere: FRUSCELLA



n. 17

Ordinanza 14 - 23 gennaio 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Indennità di accompagnamento per inabilità - Esclusione dal beneficio dello straniero extracomunitario che non sia in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo - Lamentata violazione dei diritti fondamentali della persona, del diritto alla assistenza sociale e del principio di uguaglianza, nonché degli obblighi internazionali derivanti dalla Cedu - Sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della norma censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19; d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 9, comma 1, modificato dall'art. 9 della legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 10, primo e secondo comma, 38, primo comma e 117, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

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

ha pronunciato la seguente

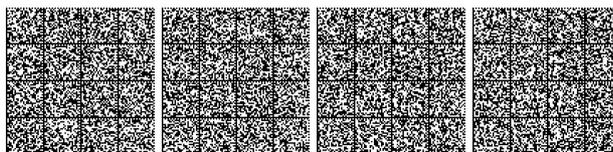
ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 9 della legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'art. 1, legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili), promosso dal Tribunale di Voghera nel procedimento civile vertente tra M. F. nella qualità di madre esercente la potestà genitoriale del figlio minore M. C. e il Ministero delle finanze ed altri, con ordinanza dell'11 luglio 2007, iscritta al n. 235 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, 1^a serie speciale, dell'anno 2008.

Visto l'atto di costituzione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS);

Udito nella Camera di consiglio del 3 dicembre 2008 il giudice relatore Francesco Amirante.

Ritenuto che, nel corso di una controversia in materia di assistenza obbligatoria promossa da una cittadina albanese, il Tribunale di Voghera, con ordinanza dell'11 luglio 2007 pervenuta a questa Corte il 20 giugno 2008, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 10, primo e secondo comma, 38, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 9 della legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'art. 1, legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli



invalidi civili totalmente inabili), nella parte in cui subordina al possesso della carta di soggiorno e della relativa condizione reddituale il diritto del cittadino extracomunitario, legalmente soggiornante in Italia, di fruire dell'indennità di accompagnamento;

che la ricorrente — riferisce il remittente — residente in Italia dal 1999 e munita del permesso di soggiorno dal 15 gennaio 2003 (nel quale risulta iscritto anche il figlio minorenni), il 15 marzo 2003 ha presentato domanda amministrativa per la concessione dell'indennità di accompagnamento in favore del figlio minorenni suddetto;

che, nella seduta del 1° luglio 2003, la competente Commissione medica ha riconosciuto la totale e permanente inabilità di quest'ultimo con necessità di assistenza continua, ma successivamente, con comunicazione del 3 ottobre 2003, la ASL della Provincia di Pavia ha richiesto all'istante la presentazione della carta di soggiorno, quale documento necessario per la concessione della suddetta provvidenza;

che, conseguentemente, l'interessata, nella qualità di tutore dell'invalide, ha presentato ricorso al Tribunale di Voghera, nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e della suddetta ASL, per ottenerne la condanna alla corresponsione del beneficio, previo accoglimento dell'eccezione di illegittimità costituzionale della suddetta normativa;

che il remittente sottolinea, quanto alla rilevanza della questione, come l'accoglimento della domanda sia precluso soltanto dal mancato possesso della carta di soggiorno da parte della ricorrente, essendo sussistenti tutti gli altri requisiti stabiliti dalla legge, ivi compresa la titolarità, in capo alla stessa nella sua qualità di madre esercente la potestà sul figlio minorenni, di un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, ai sensi dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998;

che, quanto al merito della questione, il giudice *a quo* ritiene la normativa impugnata contrastante, in primo luogo, con l'art. 2 Cost., perché, in violazione del principio di solidarietà sociale, comporta la subordinazione del riconoscimento di un diritto fondamentale della persona di carattere universale (come quello all'accesso alle prestazioni di assistenza sociale) alla titolarità di un determinato reddito;

che, in secondo luogo, sarebbe violato l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto la disparità di trattamento tra cittadini extracomunitari, regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, fondata sulla sola base del titolo legittimante il soggiorno risulterebbe in contrasto con il principio di uguaglianza, almeno per la parte in cui fa riferimento al possesso di una certa capacità reddituale, trattandosi di un elemento non pertinente, ed, anzi, contrario alla *ratio* di sostentamento sottesa al beneficio in argomento;

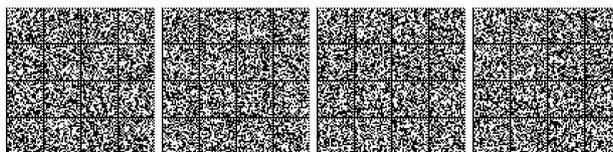
che, inoltre, si prospetta il contrasto con l'art. 38, primo comma, Cost., per l'assoluta incongruità, rispetto alla finalità perseguita da tale disposizione, della scelta di limitare l'accesso alle provvidenze assistenziali a favore dei soli cittadini extracomunitari che siano in possesso di un certo reddito;

che, infine, vi sarebbe anche la violazione dell'art. 10, primo e secondo comma, e dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la suddetta normativa si pone in contrasto con l'art. 14 della CEDU e con l'art. 1 del relativo Protocollo addizionale, come interpretati dalla Corte europea per la tutela dei diritti dell'uomo;

che — precisa da ultimo il remittente — la modifica dell'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 ad opera del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), non ha alcuna incidenza sulla sollevata questione in quanto, da un lato, nella fattispecie, almeno per il periodo anteriore all'entrata in vigore del citato decreto legislativo, opera il richiamo alla suddetta norma nella precedente formulazione e, d'altra parte, i requisiti reddituali per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo sono sostanzialmente coincidenti con quelli già previsti per il rilascio della carta di soggiorno;

che si è costituito in giudizio l'INPS, chiedendo la dichiarazione di inammissibilità della questione, in quanto, con la sopravvenuta sentenza n. 306 del 2008, questa Corte ha accolto analoga questione.

Considerato che il Tribunale di Voghera, con ordinanza dell'11 luglio 2007 pervenuta a questa Corte il 20 giugno 2008, dubita, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 10, primo e secondo comma, 38, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 80, comma 19, della



legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 9 della legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'art. 1 legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili), nella parte in cui subordina al possesso della carta di soggiorno e della relativa condizione reddituale il diritto del cittadino extracomunitario, legalmente soggiornante in Italia, di fruire dell'indennità di accompagnamento;

che questa Corte, con la sentenza n. 306 del 2008, successiva alla pronuncia dell'attuale ordinanza di rimesione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei suddetti art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 e art. 9, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998 — come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge n. 189 del 2002 e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 3 del 2007 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) — nella parte in cui escludono che l'indennità di accompagnamento, di cui all'art. 1 della legge n. 18 del 1980, possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del d.lgs. n. 3 del 2007, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo;

che per effetto di tale pronuncia la questione sollevata dal remittente Tribunale di Voghera è divenuta priva di oggetto e deve, quindi, essere dichiarata manifestamente inammissibile (ordinanze n. 19 del 2004 e n. 269 del 2008).

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 del combinato disposto dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 9 della legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'art. 1 legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili) sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 10, primo e secondo comma, 38, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Voghera con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2009.

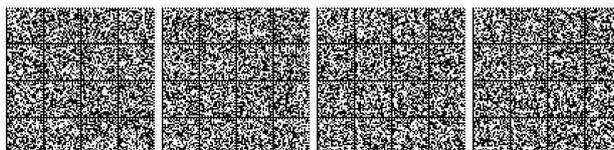
Il Presidente: FLICK

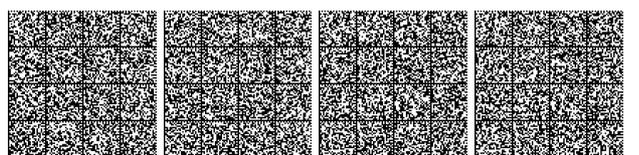
Il redattore: AMIRANTE

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 23 gennaio 2009.

Il cancelliere: FRUSCELLA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 96

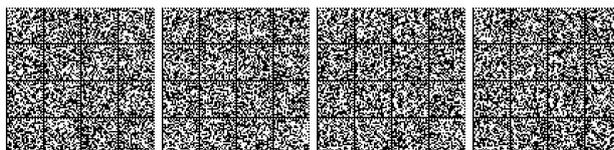
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 dicembre 2008
(della Regione Basilicata)*

Istruzione - Modifica dell'art. 64 del d.l. n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008 - Organizzazione scolastica - Piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche rientranti nelle competenze regionali e degli enti locali da adottarsi già a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010 e comunque non oltre il 30 novembre di ogni anno - Previsione di potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e degli enti locali - Lamentata adozione da parte dello Stato di norme di dettaglio e regolamentari in un ambito di spettanza regionale, esautoramento della Regione in ordine al potere di pianificazione e al controllo degli enti locali con illegittima previsione di poteri sostitutivi, carenza dei requisiti di necessità e urgenza ed estraneità rispetto alla materia disciplinata dal decreto-legge, elusione della necessaria procedura concertativa, irragionevolezza del sistema idoneo a minare la leale collaborazione fra Regione ed enti locali ed il principio di buon andamento dell'amministrazione - Ricorso della Regione Basilicata - Denunciata lesione dell'autonomia legislativa, regolamentare e amministrativa delle Regioni nella materia concorrente dell'istruzione, lesione dei principi che regolano la potestà sostitutiva dello Stato, lesione del principio di leale collaborazione, abuso dello strumento del decreto-legge, violazione del principio di ragionevolezza.

- Decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 77, comma secondo, 117, commi terzo e sesto, 118 e 120.

Ricorso della Regione Basilicata, in persona del legale rappresentante, il Presidente della Giunta Regionale, dott. Vito De Filippo, rappresentato e difeso, giusta procura speciale *ad litem* a margine del presente atto, dall'avv. Valerio Di Giacomo, dell'Ufficio legale e del contenzioso dell'ente, abilitato al patrocinio innanzi alle magistrature superiori, con il quale è selettivamente domiciliato presso l'Ufficio rappresentanza in Roma, alla via Nizza, n. 56;

Nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, on. dott. Silvio Berlusconi; per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, ai sensi degli artt. 127 della Costituzione, 2, legge costituzionale n. 1 del 9 febbraio 1948 e 32, legge n. 87 dell'11 marzo 1953, dell'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 7 ottobre 2008 «Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali» (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 235 del 7 ottobre 2008), con cui è stato aggiunto, dopo il comma 6 dell'art. 64 del d.l. n. 112 del 25 giugno 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008, il comma 6-*bis* che dispone «I piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche, rientranti nelle competenze delle regioni e degli enti locali, devono essere in ogni caso ultimati in tempo utile per assicurare il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione della rete scolastica previsti dal presente comma, già a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010 e, comunque, non oltre il 30 novembre di ogni anno. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con la procedura di cui all'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni, diffida le regioni e gli enti locali inadempienti ad adottare, entro quindici giorni, tutti gli atti amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi di ridimensionamento della rete scolastica. Ove le regioni e gli enti locali competenti non adempiano alla predetta diffida, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni, nomina un commissario *ad acta*. Gli eventuali oneri derivanti da tale nomina sono a carico delle regioni e degli enti locali.».



M O T I V I

I) Violazione dell'art. 117, commi 3 e 6, Costituzione;

Il decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 («Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali») pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 235 del 7 ottobre 2008, all'art. 3, rubricato «Definizione dei piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche rientranti nelle competenze delle regioni e degli enti locali» dispone:

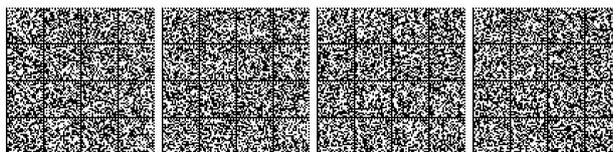
«1. — All'art. 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, dopo il comma 6 è inserito il seguente:

“6-*bis*. I piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche, rientranti nelle competenze delle regioni e degli enti locali, devono essere in ogni caso ultimati in tempo utile per assicurare il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione della rete scolastica previsti dal presente comma, già a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010 e comunque non oltre il 30 novembre di ogni anno. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con la procedura di cui all'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni, diffida le regioni e gli enti locali inadempienti ad adottare, entro quindici giorni, tutti gli atti amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi di ridimensionamento della rete scolastica. Ove le regioni e gli enti locali competenti non adempiano alla predetta diffida, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni, nomina un commissario *ad acta*. Gli eventuali oneri derivanti da tale nomina sono a carico delle regioni e degli enti locali”.

La norma che si censura collide innanzitutto con l'art. 117, comma 3, Costituzione, secondo cui “Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: ... istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; ... Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.».

Collide, inoltre, con l'art. 117, comma 6, Costituzione, secondo cui «La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle regioni. La potestà regolamentare spetta alle regioni in ogni altra materia. I comuni, le province e le città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

Come da tempo chiarito da codesta ecc.ma Corte (sentenza 13 gennaio 2004, n. 13) «Nel quadro costituzionale definito dalla riforma del titolo V, la materia istruzione (salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale) forma oggetto di potestà concorrente (art. 117 comma 3 Costituzione), mentre allo Stato è riservata soltanto la potestà legislativa esclusiva in materia di norme generali sull'istruzione, ai sensi dell'art. 117 comma 2 lett. n); è indubbio, tuttavia, che nel complesso intreccio, in una stessa materia, di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, rientri nell'ambito di legislazione regionale la programmazione delle rete scolastica, non potendosi ritenere che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 d.lgs. n. 112 del 1998.», puntualizzando alla luce di siffatta premessa che «Una volta attribuita l'istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall'art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi. E la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato; sicché, anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alle regioni svolgere con una propria disciplina» (cfr. sentt. 7 marzo 2008, n. 50, punto 6 del *Considerato in diritto*; 29 dicembre 2004, n. 423, punto 8.2. del *Considerato in diritto* e 26 gennaio 2005, n. 34, secondo cui «Non è fondata, in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. n) Costituzione, la q.l.c. dell'art. 44, comma 1, legge reg. Emilia Romagna 30 giugno 2003 n. 12, il quale stabilisce che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, approva, tra l'altro, i “criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche”. Premesso che già la normativa antecedente alla riforma del titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, riconoscendo la competenza sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112, e dovendosi escludere che il legislatore



costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le regioni di una funzione che era già ad esse conferita, la disposizione censurata è riconducibile all'esercizio della competenza legislativa concorrente della regione in materia di istruzione, riguardando in particolare il settore della programmazione scolastica»).

Il riferimento della suddetta pronuncia agli artt. 138 e 139 del d.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998 — in un assetto costituzionale antecedente alla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, che ha addirittura accentuato l'autonomia delle regioni e degli enti territoriali minori — è indicativo della competenza, ora anche legislativa, delle regioni concernente, fra l'altro: «a) la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; b) la programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera a); c) la suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa;» (art. 138 d.lgs. n. 112/1998) e della competenza regolamentare ed amministrativa di province e comuni concernente, anche: «a) l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione; b) la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche; c) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio; d) il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche» (art. 139 d.lgs. n. 112/1998).

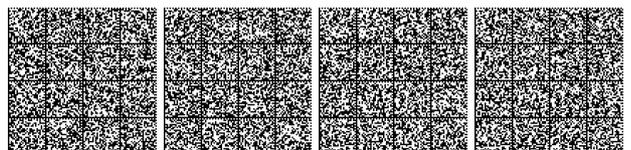
Non giustifica l'esercizio del potere legislativo statale neanche la competenza trasversale dello Stato relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: puntualizza, infatti, la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte che «non può ritenersi fondato il rilievo secondo cui le suddette norme rinverrebbero un autonomo titolo di legittimazione nella competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera m), Costituzione).

Questa Corte ha, in fatti, più volte avuto modo di affermare che l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di genericità, a tutti gli aventi diritto (tra le tante, le sentenze n. 387 del 2007 e n. 248 del 2006). Le norme in esame, invece, non determinando alcun livello di prestazione, ma prevedendo soltanto meri finanziamenti di spesa, non potrebbero giammai rinvenire la propria legittimazione nel titolo di competenza in esame (sentenza n. 423 del 2004, punto 7.3.1. del Considerato in diritto).» (sent. 7 marzo 2008, n. 50, punto 4 del Considerato in diritto).

Il legislatore statale, del resto, aveva esercitato il potere legislativo di competenza con la legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale), a cui ha fatto seguito il d.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226 (Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'art. 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53).

È anche il caso di evidenziare, ai fini di una compiuta ricostruzione della volontà del legislatore riforma costituzionale, che proprio a proposito della materia «istruzione» di competenza legislativa concorrente delle regioni, in occasione dei lavori parlamentari, in Senato fu accolto dal Governo, senza votazione, l'ordine del giorno 9.4809.5 Biscardi ed altri, ove si affermava che «nella fissazione dei principi fondamentali in materia di istruzione la legislazione statale debba comunque stabilire i seguenti punti essenziali in armonia con l'art. 33 Costituzione; a) libertà di insegnamento; b) stato giuridico e carriera dei docenti; criteri e procedure nazionali di concorso e di assunzione; d) formulazione del piano di studio e delle discipline», quasi a tracciare una mappatura delle tematiche entro cui contenere la formulazione dei principi fondamentali di competenza statale in materia di istruzione.

Delineato il quadro di riferimento costituzionale circa l'ambito di competenza legislativa e regolamentare nella materia «istruzione», è possibile asserire che la norma censurata interviene in materia di competenza legislativa concorrente delle regioni con evidente norma di dettaglio, sanzionando la mancata adozione, nei termini indicati, dei piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche rientranti nelle competenze delle regioni e degli enti locali, con la previsione e definizione, a seguito di diffida e decorso dei termini assegnati, delle modalità di esercizio di poteri sostitutivi da parte del Governo, affidati ad un commissario *ad acta* di nomina governativa per l'esercizio dei poteri occorrenti all'adozione di «tutti gli atti amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi di ridimensionamento della rete scolastica», quindi, con sostanziale estromissione delle competenze normative, regolamentari, programmatiche ed amministrative attestata in capo alle regioni e di quelle amministrative e gestionali di competenza dell'autonomie locali.



Il Governo, in tal guisa, con l'esercizio del potere di legiferazione d'urgenza, non solo e non tanto ha supplito il Parlamento nella determinazione dei principi generali, ma, piuttosto, ha esautorato la regione dalla determinazione legislativa nella materia dell'istruzione rimessa alla sua potestà legislativa concorrente e, segnatamente, in tema di programmazione e pianificazione delle esigenze delle istituzioni e della rete scolastica e, addirittura, in ordine alla determinazione dei poteri di controllo dell'operato degli enti locali; segnatamente nella definizione dei procedimenti di controllo e di attivazione di eventuali poteri sostitutivi per il caso di tardivo esercizio delle competenze degli enti locali in materia, compresa la potestà programmatica loro attribuita (v. artt. 138 e 139 d.lgs. n. 112/ 1998).

Insomma, il Governo, ipotizzando pretestuosamente la mancata adozione dei piani di ridimensionamento della istituzione scolastica di competenza delle autonomie locali, norma un puntuale *iter* procedimentale idoneo ad attivare un potere di controllo sostitutivo che interessa tutte le funzioni correlate agli obiettivi di ridimensionamento scolastico, privando le regioni della potestà di legiferare e regolamentare la ridetta materia di legislazione concorrente: segnatamente, le regioni sono esautorate dall'esercizio della loro potestà legislativa concorrente in materia di «istruzione» e correlata potestà regolamentare e programmatica e, perfino, in ordine alla normazione ed attuazione dei controlli ed all'esercizio del potere sostitutivo sugli enti locali compresi nel territorio regionale.

II) Violazione dell'art. 118 Costituzione.

Come innanzi evidenziato, secondo la norma che si censura, il ritardo delle regioni in ordine alla pianificazione del ridimensionamento delle istituzioni scolastiche viene sanzionato, con il totale spoglio delle sue competenze legislative, regolamentari ed amministrative garantite loro ed agli enti locali dalla Costituzione.

Per le ragioni evidenziate devono intendersi violate anche le disposizioni dei primi due commi dell'art. 118 della Costituzione, secondo il quale «Le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

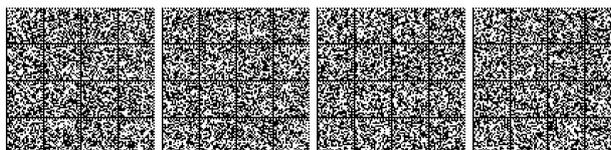
I comuni, le province e le città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

Il potere sostitutivo arrogatosi pretestuosamente dal Governo (addirittura al di fuori dei casi previsti dall'art. 120 Costituzione) e, per esso, attribuito all'organo straordinario dallo stesso nominato in ordine all'adozione di «tutti gli atti amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi di ridimensionamento della rete scolastica», stride con la norma costituzionale che, in forza dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, assegna alle autonomie locali le funzioni amministrative loro attribuite o conferite «con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

III) Violazione del principio di leale collaborazione fra Stato e regioni, art. 120, Costituzione.

Nonostante il riferimento (fittizio ed inappropriato al caso di specie) all'art. 8, comma 1, legge n. 131/2003 — secondo cui «Nei casi e per le finalità previsti dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle regioni o degli enti locali assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento.» — la norma che si censura realizza una sostanziale esautorazione delle regioni dall'esercizio di poteri normativi (legislativi e regolamentari) e di poteri di controllo ed amministrativi, in materia riservata alla loro competenza legislativa concorrente, violando anche l'art. 120 Costituzione ed il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni, sotto un duplice profilo:

D) applica un meccanismo di attivazione di poteri sostitutivi (normativi, amministrativi e gestionali) attribuiti al Governo statale al di fuori delle ipotesi tassativamente contemplate dall'art. 120 Costituzione — tutte esplicative dell'esigenza di tutela dell'unità nazionale e costituenti esclusivo ambito di legittimo esercizio del suddetto potere di controllo statale, vale a dire in «caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.» — sostanziando un ulteriore ed illegittimo limite alla potestà legislativa concorrente delle regioni, piuttosto che confinare il suddetto potere di controllo sostitutivo, legittimamente ed ortodossamente, a situazioni di «concorso di competenze» tra Stato ed autonomie locali, come desumibile dalla circostanza che i predetti presupposti di legittimo esercizio del potere di sostituzione *ex art.* 120 Costituzione



si identificano con i limiti generali esterni al potere legislativo, statale e regionale, esclusivo o concorrente (ad es. *ex art. 117 comma 1 con riferimento ai “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”*) e con i limiti esterni al potere legislativo regionale derivanti da potestà legislativa esclusiva dello Stato (ad es. riguardo all’«ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale» di cui all’art. 117, comma 2, lett. *h*), Costituzione e riguardo alla «tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» di cui all’art. 117, comma 2, lett. *m*), Costituzione), giammai come limiti interni alla potestà legislativa concorrente delle regioni;

II) realizza un alternativa procedimento di attivazione dei poteri sostitutivi avendo cura di eliminare ogni riferimento ai poteri di iniziativa e partecipazione degli organi di governo regionale e locale cioè «iniziativa delle regioni o degli enti locali, ... sentito l’organo interessato, ... Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della regione interessata al provvedimento».

Come insegna codesta ecc.ma Corte (*cf.* sent. 19 luglio 2004 n. 240) «Perché possa ritenersi legittima la previsione del potere di sostituzione dello Stato alle regioni è infatti necessario che l’esercizio dei poteri sostitutivi sia previsto e disciplinato dalla legge, la quale deve altresì definirne i presupposti sostanziali e procedurali; che la sostituzione riguardi il compimento di atti o attività prive di discrezionalità nell’an; che il potere sostitutivo sia esercitato da un organo di Governo o sulla base di una decisione di questo; che la legge predisponga congrue garanzie procedurali, in conformità al principio di leale collaborazione.».

Le condizioni suddette valgono anche in ordine al potere sostitutivo delle regioni, in materie di loro competenza, esclusiva o concorrente, a fronte dell’inerzia degli enti locali, con l’unica variante che il suo esercizio dev’essere esercitato da organi di governo delle regioni o sulla base di loro decisioni (Corte cost. sentt. 16 luglio 2004, n. 227; 14 maggio 2004, n. 140; 11 giugno 2004, n. 172; 27 gennaio 2004, n. 43).

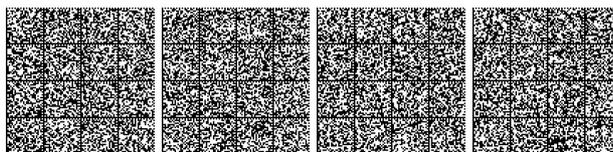
Nella fattispecie il potere sostitutivo configurato dalla norma che si censura: *a)* non è conforme alle ipotesi considerate dalla legge che ne disciplina presupposti e procedimento (art. 120 Costituzione e legge n. 131/2003); *b)* si riferisce ad una serie indeterminata di atti, indipendentemente, dunque, dal loro carattere discrezionale o meno; *c)* è concepito in deroga alla stessa richiamata previsione dell’art. 8, comma 1, della legge n. 131/2003, avendo eliminato ogni strumento idoneo ad attuare il principio di leale collaborazione fra Stato e regioni; *d)* esautora gli organi di governo regionale dall’esercizio di poteri sostitutivi allorché le inadempienze siano imputabili ad enti locali nell’adozione di atti di loro competenza.

In riferimento all’eventuale esercizio del potere sostitutivo del commissario *ad acta* di nomina governativa nell’adozione di atti inerenti alla competenza di enti locali e, comunque, in materia di competenza legislativa concorrente delle regioni, la citata sent. n. 240/2004, pur riferendosi ad un assetto costituzionale previgente all’emanazione della legge n. 131/2003, aveva l’accortezza di puntualizzare che «Se però si riconosce che l’attività di monitoraggio e di vigilanza spetta allo Stato, non può poi negarsi che il compito di individuare inadempienze tali da non consentire il regolare svolgimento della campagna di produzione lattiero-casearia e di invitare le amministrazioni interessate ad adottare i necessari provvedimenti rientri appieno in quelle stesse funzioni della cui attribuzione al Commissario straordinario la ricorrente non dubita. Lesiva della posizione costituzionale delle regioni avrebbe potuto essere la previsione della sostituzione alle amministrazioni regionali, da parte del Commissario straordinario, decorso il termine di trenta giorni per l’adozione dei provvedimenti di loro competenza»: in definitiva, la decisione presupponeva poteri di vigilanza dello Stato, insussistenti nell’attuale assetto costituzionale in materia di competenza legislativa, ancorché concorrente, delle regioni.

L’attribuzione al commissario *ad acta* del potere di adozione di atti rientranti nella competenza di regioni ed enti locali, dunque, realizza, appunto, quella lesiva «previsione della sostituzione alle amministrazioni regionali, da parte del Commissario straordinario, decorso il termine di trenta giorni per l’adozione dei provvedimenti di loro competenza».

Invero, già nella precedente sentenza del 1° ottobre 2003, n. 303 codesta ecc.ma Corte aveva riconosciuto «ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l’esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative» ed aveva avuto premura di evidenziare che «l’inversione della tecnica di riparto della potestà legislativa, operata dalla riforma costituzionale del 2001, dovrebbe portare (in linea generale) ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali nelle materie di legislazione concorrente».

Ai denunciati vizi di costituzionalità della norma sottoposta al giudizio di codesta ecc.ma Corte, se ne aggiungono altri, per violazioni di ulteriori norme e principi costituzionali, strettamente connessi alle violazioni innanzi censurate, di seguito esposti.



III) Violazione dell'art. 77, comma 2, Costituzione; anche mediatamente per la violazione degli artt. 12, comma 1, lett. a) e 5, comma 3, legge n. 400 del 23 agosto 1988 e dell'art. 1, comma 4, legge n. 131 del 5 giugno 2003.

A) La disposizione oggetto di impugnativa costituzionale è contenuta in un decreto-legge, vale a dire in un atto governativo avente forza di legge, la cui adozione, tuttavia, non si giustifica in base ai criteri di straordinarietà, necessità ed urgenza che l'art. 77, comma 2, Costituzione pone quale inderogabile condizione all'eccezionale esercizio del potere legislativo da parte del Governo, stabilendo che «in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge».

Nella fattispecie la disposizione che si impugna è inserita in un decreto-legge che s'intitola «Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali», il quale è emanato sulla base della seguente premessa: «Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di adottare disposizioni in materia di gestione commissariale delle regioni che non rispettino gli adempimenti previsti dai piani di rientro dai deficit sanitari, al fine di assicurare il risanamento, il riequilibrio economico-finanziario e la riorganizzazione del sistema sanitario regionale, anche sotto il profilo amministrativo e contabile, tali da tutelare l'unità economica e i livelli essenziali delle prestazioni;

Ritenuta, altresì la straordinaria necessità ed urgenza di adottare disposizioni in materia di contabilità degli enti locali per consentire l'ordinaria gestione contabile in considerazione della scadenza del termine per l'approvazione del bilancio di assestamento dei medesimi enti;

Ravvisata, infine, la necessità e l'urgenza di provvedere alla riprogrammazione delle risorse di cui alla delibera CIPE del 30 settembre 2008, per consentire l'accelerazione dell'utilizzo delle risorse medesime, in funzione degli interventi previsti dalla stessa delibera e del relativo possibile differente utilizzo anche per spese di natura corrente».

Senza alcun aggancio logico e plausibile con le ragioni di contenimento della spesa sanitaria e con le altre — invero del tutto genericamente ed apoditticamente (senza neanche chiarire quale sia la ragione della straordinaria necessità ed urgenza) indicate nell'illustrata premessa — di ordinaria gestione contabile degli enti locali e di riprogrammazione delle risorse di cui alla delibera CIPE del 30 settembre 2002, la norma che si censura configura in capo allo Stato un potere sostitutivo delle regioni e delle autonomie locali in materia di piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche rientranti nelle loro competenze, da ultimare in tempo utile per assicurare il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione della rete scolastica a decorrere dal prossimo anno scolastico 2009/2010 (quindi nemmeno in riferimento al corrente anno) e, comunque, «a regime», non oltre il 30 novembre di ogni successivo anno.

La norma interviene in tema di piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche, innestandosi come un corpo estraneo in un articolato normativo sorretto da ragioni di straordinaria necessità ed urgenza (invero, indicate in modo affatto evanescente) tuttavia, riferite a differenti materie ed oggetti, come si evince dal titolo del decreto-legge e come si legge nello stesso preambolo espressivo delle presunte situazioni straordinarie di necessità ed urgenza, a conferma della evidente carenza dei presupposti fattuali a cui l'art. 77, comma 2, Costituzione condiziona il legittimo esercizio del potere legislativo da parte del Governo.

L'evidente estraneità del contenuto della norma impugnata rispetto alla materia ed alle ragioni di straordinaria necessità ed urgenza figuranti nel titolo e nel preambolo del d.l. n. 2008, sono tali da porre un'evidente violazione del parametro costituzionale, anche mediatamente in ragione della violazione della norma di cui all'art. 15, comma 3, legge n. 400/1988, secondo cui «I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo».

Nessuno di siffatti caratteri si attaglia alla censurata norma del decreto-legge.

Mancano ragioni e contenuti dispositivi che ne impongono un'immediata attuazione e, in ogni caso, assolutamente non v'è omogeneità del contenuto della censurata norma con le richiamate ragioni di urgenza, anche a prescindere dalla corrispondenza al titolo del decreto-legge, riferito a tutt'altro oggetto.

Come insegna codesta ecc.ma Corte costituzionale (sentenze 30 aprile 2008, n. 128 e 23 maggio 2007, n. 171), «L'utilizzazione del decreto-legge non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta. Di conseguenza, è costituzionalmente illegittima la norma che si connota per la sua evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita e in ordine alla quale la relazione al disegno di legge di conversione del decreto giustifica la modifica, ma non rende ragione dell'esistenza della necessità ed urgenza di intervenire sulla norma.»).



Si puntualizza nel richiamato precedente di codesta ecc.ma Corte (n. 171 del 2007) che «Il difetto dei requisiti del “caso straordinario di necessità e d’urgenza” che legittimano l’emanazione del decreto-legge, una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio in procedendo della relativa legge, suscettibile di sindacato da parte della Corte costituzionale, sia perché ritenere che la legge di conversione sani in ogni caso i vizi del decreto comporterebbe l’attribuzione in concreto al legislatore ordinario del potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie, sia perché le disposizioni della legge di conversione in quanto tali non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso, in considerazione del rilievo che l’immediata efficacia del decreto-legge condiziona l’attività del Parlamento, che si trova a compiere le proprie valutazioni e a deliberare con riguardo ad una situazione modificata da norme poste da un organo cui di regola, quale titolare del potere esecutivo, non spetta emanare disposizioni aventi efficacia di legge.» (v. già sentenza n. 29/1995).

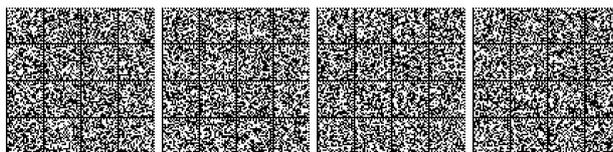
B) Nell’occasione il Governo ricorrendo allo strumento del decreto- legge, con il pretesto di una (insussistente) straordinaria necessità ed urgenza, ha precluso una preventiva, democratica e serena riflessione in seno alla istituzionale sede parlamentare, allo scopo di affidare a sé medesimo, immediatamente e senza una compiuta ponderazione idonea a consentire il confronto anche con le istanze rappresentative delle autonomie locali, un controllo sostitutivo sull’operato delle regioni e delle autonomie locali, espropriate, come innanzi illustrato, delle competenze legislative, regolamentari ed amministrative loro assegnate dalle norme costituzionali innanzi citate.

Ha assegnato, infatti, al Presidente del Consiglio dei ministri, mediante la procedura di cui all’art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni, il potere di diffidare «le regioni e gli enti locali inadempienti ad adottare, entro quindici giorni, tutti gli atti amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi di ridimensionamento della rete scolastica» prevedendo in caso di perdurante inadempimento delle regioni e gli enti locali competenti che «il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni, nomini un commissario *ad acta*».

In definitiva, con l’inappropriato strumento del decreto-legge il Governo ha disciplinato procedimenti di controllo sostitutivo di regioni ed enti locali (persino in deroga a quelli ordinariamente previsti dalla stessa legge n. 131/2003, art. 8) che, in ragione del riferimento ai successivi anni scolastici, a decorrere dal prossimo 2009/2010, sono destinati a divenire meccanismo di controllo, per così dire, «a regime», vale a dire del tutto ordinario e assolutamente non straordinario.

La norma censurata ed impugnata viola, dunque, direttamente il parametro costituzionale sotto l’evidenziato profilo dell’estromissione delle istanze rappresentative delle autonomie locali attraverso il ricorso alla forma legislativa del decreto-legge ed ancora, mediamente, perché viola la norma di cui all’art. 5, lett. a) legge n. 400/1988, secondo cui «La Conferenza viene consultata: a) sulle linee generali dell’attività normativa che interessa direttamente le regioni e sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio, salve le ulteriori attribuzioni previste in base al comma 7 del presente articolo;».

Non di meno viola la norma costituzionale anche mediante la violazione della interposta norma di cui all’art. 1, comma 4, della legge n. 131/2003, come modificato prima dall’art. 1 della legge 28 maggio 2004, n. 140 e, successivamente, dall’art. 4 della legge 27 dicembre 2004, n. 306 secondo cui: «In sede di prima applicazione, per orientare l’iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all’entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, il Governo è delegato ad adottare, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall’art. 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità e indicando, in ciascun decreto, gli ambiti normativi che non vi sono compresi. Gli schemi dei decreti, dopo l’acquisizione del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata: “Conferenza Stato-Regioni”, sono trasmessi alle Camere per l’acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, compreso quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali, da rendersi entro sessanta giorni dall’assegnazione alle Commissioni medesime. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-Regioni ed alle Camere per il parere definitivo, da rendersi, rispettivamente, entro trenta e sessanta giorni dalla trasmissione dei testi medesimi. Il parere parlamentare definitivo è reso dalla Commissione parlamentare



per le questioni regionali. Gli schemi di decreto legislativo sono esaminati rilevando se in essi non siano indicati alcuni dei principi fondamentali ovvero se vi siano disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei principi fondamentali, e non meramente ricognitivo ai sensi del presente comma, ovvero si riferiscano a norme vigenti che non abbiano la natura di principio fondamentale. In tal caso il Governo può omettere quelle disposizioni dal decreto legislativo, oppure le può modificare in conformità alle indicazioni contenute nel parere o, altrimenti, deve trasmettere ai Presidenti delle Camere e al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dal parere parlamentare».

La norma interessa ai fini del presente ricorso sotto il duplice profilo del coinvolgimento necessario della Conferenza Stato-Regioni nel procedimento di definizione dei principi generali in materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni e del riferimento alle leggi emanate dal Parlamento come strumento di definizione dei nuovi principi generali in materia di legislazione concorrente.

Con l'adozione del decreto-legge, strumento che preclude l'immediata partecipazione della Conferenza Stato-Regioni e che non si presta alla definizione, preventivamente sottoposta al vaglio del predetto organo, dei principi generali, il Governo è intervenuto in materia di legislazione concorrente; delle due l'una: o non è intervenuto in materia per porre principi generali, dunque, violando l'art. 117 Costituzione, comma 3, oppure ha inteso porre un principio generale e, pertanto, violando l'art. 1 comma 4, legge n. 131/2003 sotto entrambi i profili illustrati.

Occorre infine segnalare che persino in sede di definizione del «piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico» di cui all'art. 64, comma 3, del d.l. 25 giugno 2008, convertito con modifiche nella legge 6 agosto 2008, n. 133, è previsto l'obbligatorio parere della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, unificata per le materie e i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato-Regioni.

Nessuna partecipazione della suddetta conferenza si prevede in occasione dell'espletamento del sanzionatorio potere di controllo sostitutivo attribuito al Governo dello Stato.

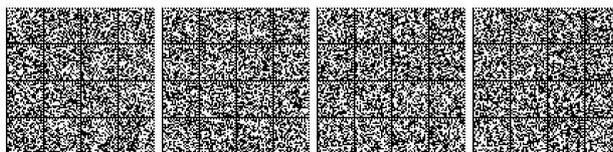
Violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Come illustrato, la norma che si censura attribuisce uno spropositato potere sostitutivo all'organo di nomina governativa a fronte del mero inadempimento del piano di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche, evidenziando anche l'irragionevole e spropositato utilizzo dello strumento legislativo del decreto-legge — si ribadisce — per eludere il confronto nella sede parlamentare e con le istanze rappresentative di regioni ed autonomie locali.

Utilizzo irragionevole e spropositato per porre, s'è detto, una disciplina destinata ad operare in deroga alla stessa legge n. 131/2001 ed «a regime», cioè in riferimento ad anni scolastici successivi a decorrere da quello venturo 2009/2010.

La norma censurata si rivela pretestuosa, spropositata ed irragionevole anche per il suo contenuto: infatti, mentre, per un verso, presuppone l'inadempimento delle regioni e degli enti locali in ordine ai «I piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche, rientranti nelle competenze delle regioni e degli enti locali», poi, d'altro canto, estende il contenuto della diffida e, quindi del potere sostitutivo a «tutti gli atti amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi di ridimensionamento della rete scolastica», non meglio precisati e specificati, ma genericamente ed universalmente richiamati, per affidarne tutti i poteri di adozione ad «un commissario *ad acta*», ed addossandone «Gli eventuali oneri derivanti da tale nomina ..., a carico delle regioni e degli enti locali», con evidente maggior esborso di danaro pubblico ed evidente collisione con le preannunciate ragioni di «contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali».

Restano inespliciti ed inesplicabili i nessi tra i contenuti della censurata disposizione, idonei a sostanziare un generale esproprio dei poteri assegnati alle autonomie locali in materia di istruzione, anche se con imprecisato riferimento a generici «obiettivi di, ridimensionamento della rete scolastica», con le ragioni di «straordinaria necessità ed urgenza ... in materia di gestione commissariale delle regioni che non rispettino gli adempimenti previsti dai piani di rientro dai deficit sanitari, al fine di assicurare il risanamento, il riequilibrio economico-finanziario e la riorganizzazione del sistema sanitario regionale, anche sotto il profilo amministrativo e contabile, tali da tutelare l'unità economica e i livelli essenziali delle prestazioni; ... in materia di contabilità degli enti locali per consentire l'ordinaria gestione contabile in considerazione della scadenza del termine per l'approvazione del bilancio di assestamento dei medesimi enti; ... di provvedere alla riprogrammazione delle risorse di cui alla delibera CIPE del 30 settembre 2008, per consentire l'acce-



lerazione dell'utilizzo delle risorse medesime, in funzione degli interventi previsti dalla stessa delibera e del relativo possibile differente utilizzo anche per spese di natura corrente;».

Occorre, infine, evidenziare che presupponendo il (pretestuoso) esercizio del controllo sostitutivo dello Stato un inadempimento delle regioni e degli enti locali in ordine all'adozione dei «piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche, rientranti nelle competenze delle regioni e degli enti locali», si determinerebbe la spropositata ed irragionevole conseguenza, in ragione della vigenza dell'art. 138, comma 1, lett. b) d.lgs. n. 117/1998 — secondo cui «Ai sensi dell'art. 118, secondo comma, della Costituzione, sono delegate alle regioni le seguenti funzioni amministrative: ...

b) la programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera a)», sicché l'adozione dei piani provinciali costituisce *un prius* autonomo rispetto alla programmazione regionale (cfr. ad es. T.a.r. Sardegna Cagliari, sez. I, 22 aprile 2004, n. 547) — di esautorare le incolpevoli regioni dall'esercizio dei loro poteri di programmazione e da tutti gli atti di competenza riconducibili al generico obiettivo di ridimensionamento della rete scolastica, anche allorquando ritardino l'adozione della programmazione di competenza a causa di ritardi invece addebitabili agli enti territoriali minori.

A prescindere dal pericoloso innesco di una carica di conflittualità nei rapporti fra regioni ed enti locali, idonei a minare la leale collaborazione ed il buon andamento dell'amministrazione.

In definitiva, il principio di ragionevolezza sotteso all'art. 3 della Costituzione è violato: a) per l'incomprensibile ed insussistente nesso tra il contenuto della norma censurata e le predette finalità, anche a prescindere da valutazioni di straordinaria necessità ed urgenza; b) per lo spropositato potere di diffida e controllo sostitutivo generalizzato, esteso a tutti i poteri di regioni ed enti locali in materia di istruzione, in ordine all'obiettivo, non meglio specificato, di ridimensionamento della rete scolastica, a fronte della mancata adozione del piano di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche; c) l'aggiuntivo esborso di danaro pubblico a fronte dei dichiarati obiettivi di contenimento della spesa pubblica, del resto riferiti a materie ed esigenze estranee all'oggetto della norma censurata; d) per l'irrazionale esautorazione delle regioni dai poteri di competenza anche quando l'inadempimento sia invero imputabile ad inadempienze a monte di enti locali.

P. Q. M.

Per le ragioni esposte voglia l'ecc.ma Corte costituzionale adita, contrariis reiectis, dichiarazione l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 7 ottobre 2008 «Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali», ai sensi degli artt. 127 Costituzione, 2, legge cost. n. 1 del 9 febbraio 1948 e 32 legge n. 87 dell'11 marzo 1953, per violazione delle indicate norme e principi costituzionali.

Offre in comunicazione i seguenti documenti:

- I) *Copia di estratto della Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 195 del 7 ottobre 2008;*
- II) *D.G.R. 1666 del 22 ottobre 2008 di richiesta del parere al consiglio regionale;*
- III) *delibera del C.R. della Basilicata, n. 463 del 18 novembre 2008 che rilascia parere favorevole;*
- IV) *D.G.R. n. 1904 del 25 novembre 2008 di autorizzazione alla costituzione in giudizio.*

Ai sensi del d.lgs. n. 115/2002 il sottoscritto avvocato dichiara che il presente giudizio è esente da ogni imposta, giusta previsione dell'art. 21 legge 11 marzo 1953 n. 87.

Potenza, addì 15 ottobre 2008

L'avvocato: Valerio DI GIACOMO



N. 97

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 dicembre 2008
(della Regione Siciliana)*

Istruzione - Modifica dell'art. 64 del d.l. n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008 - Organizzazione scolastica - Piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche rientranti nelle competenze regionali e degli enti locali da adottarsi già a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010 e comunque non oltre il 30 novembre di ogni anno - Previsione di potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e degli enti locali - Istituzione nella scuola primaria di classi affidate ad un unico insegnante e funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali, con entrata in vigore dall'anno scolastico 2009/2010 - Lamentata imposizione di termini illogici e non coordinati con i tempi di adozione degli atti necessariamente pregiudiziali di competenza statale, contrasto con lo speciale ordinamento vigente per la Regione Siciliana, illegittima previsione di poteri sostitutivi - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata lesione della competenza della Regione Siciliana in materia di istruzione e programmazione della rete scolastica, del principio di sussidiarietà ed adeguatezza, nonché dei principi di ragionevolezza, di buon andamento dell'attività amministrativa, di leale collaborazione e dei principi che regolano la potestà sostitutiva dello Stato.

- Decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, art. 3, e in correlazione ad esso anche dell'art. 4 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, convertito con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2008, n. 169.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, comma terzo, 118, 120, comma secondo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Siciliana, artt. 14, lett. r), e 17, lett. d); d.P.R. 14 maggio 1985, n. 246.

Ricorso della Regione siciliana, in persona del presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dagli avvocati Michele Arcadipane e Sergio Abbate, elettivamente domiciliato presso la sede dell'Ufficio della Regione siciliana in Roma, via Marghera n. 36, ed autorizzato a proporre ricorso con deliberazione della Giunta regionale n. 282 del 21 novembre 2008.

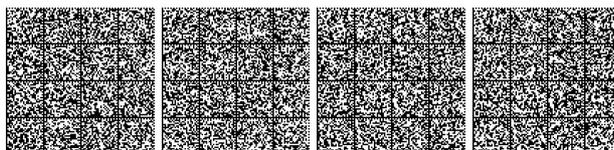
Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, presso gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 3 del decreto legge 7 ottobre 2008, n. 154 recante «Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 235 del 7 ottobre 2008 - Serie generale, e, in correlazione all'impugnato art. 3 del d.l. n. 154/2008, dell'articolo 4 del decreto legge 1° settembre 2008, n. 137, recante «Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università», convertito con legge 30 ottobre 2008, n. 169, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 256 del 31 ottobre 2008, Serie generale, per violazione degli articoli 14, lett. r), e 17, lett. d), dello Statuto regionale e delle relative norme di attuazione in materia di pubblica istruzione adottate con d.P.R. 14 maggio 1985, n. 246, degli articoli 117, terzo comma, e 118 della Costituzione in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, del «principio di ragionevolezza», anche con riferimento all'art. 3 della Costituzione, del «principio di buon andamento dell'attività amministrativa», di cui all'art. 97 della Costituzione, dell'art. 120 della Costituzione e del «principio di leale collaborazione».

F A T T O

Il decreto legge 7 ottobre 2008, n. 154, recante «Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali», all'art. 3, rubricato «Definizione dei piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche rientranti nelle competenze delle regioni e degli enti locali», dispone:

«All'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, dopo il comma 6 è inserito il seguente:

“6-bis. — I piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche, rientranti nelle competenze delle regioni e degli enti locali devono essere in ogni caso ultimati in tempo utile per assicurare il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione della rete scolastica previsti dal presente comma, già a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010 e comunque non oltre il 30 novembre di ogni anno. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con la procedura di cui all'articolo 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentito il Ministro per i rapporti con



le regioni, diffida le regioni e gli enti locali inadempienti ad adottare, entro quindici giorni, tutti gli atti amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi di ridimensionamento della rete scolastica. Ove le regioni e gli enti locali competenti non adempiano alla predetta diffida, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni, nomina un commissario *ad acta*. Gli eventuali oneri derivanti da tale nomina sono a carico delle regioni e degli enti locali.»

L'articolo 64 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (nel quale la disposizione in esame si inserisce) già aveva previsto la rideterminazione della rete scolastica secondo parametri e principi delineati nel medesimo articolo e comunque da definire mediante regolamenti presidenziali, attuativi di un piano programmatico di interventi da adottarsi dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e sentita la Conferenza unificata regioni-autonomie locali e previo parere delle competenti commissioni parlamentari. Gli stessi regolamenti, peraltro vanno anch'essi adottati sentita la Conferenza unificata.

Il comma 6-*bis*, inserito con il d.l. n. 154/2008, disponendo che i piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche, rientranti nelle competenze delle regioni e degli enti locali, devono essere in ogni caso ultimati in tempo utile per assicurare il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione della rete scolastica previsti dal «presente comma», già a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010 e comunque non oltre il 30 novembre di ogni anno, stravolge l'impianto stesso dell'art. 64 del decreto legge n. 112/2008, dovendosi necessariamente prescindere — almeno per la relativa attuazione per l'anno scolastico 2009-2010, e, quindi, entro il 30 novembre 2008 — dai regolamenti attuativi e, persino, del piano programmatico, per l'adozione dei quali è assicurata una concertazione in sede di Conferenza unificata ed una complessiva ponderazione ai vari livelli istituzionali.

Peraltro la disposizione in questione, disponendo altresì l'attivazione delle procedure di controllo sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, della Costituzione, nel caso di inadempimento, con il commissariamento della regione in caso di non adempimento alla diffida a provvedere entro il termine di 15 giorni, costringe ad operare nei ristrettissimi tempi intercorrenti tra la pubblicazione del d.l. n. 154/2008 stesso (7 ottobre 2008) ed il termine previsto del 30 novembre 2008 (per l'anno scolastico 2009-2010).

Infine né la disposizione qui riguardata, né quella in cui si inserisce il comma 6-*bis* limitano la relativa applicabilità alle sole regioni ad autonomia non differenziata.

Il decreto legge 1° settembre 2008, n. 137, recante «Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università», convertito con legge 30 ottobre 2008, n. 169, all'articolo 4, comma 1 dispone che «Nell'ambito degli obiettivi di razionalizzazione di cui all'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nei regolamenti previsti dal comma 4 del medesimo articolo 64 è ulteriormente previsto che le istituzioni scolastiche della scuola primaria costituiscono classi affidate ad un unico insegnante e funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali. Nei regolamenti si tiene comunque conto delle esigenze, correlate alla domanda delle famiglie, di una più ampia articolazione del tempo-scuola».

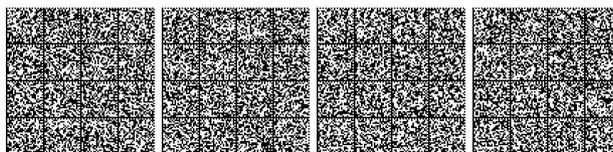
Il comma 2-*bis* dello stesso articolo prevede che «La disciplina prevista dal presente articolo entra in vigore a partire dall'anno scolastico 2009/2010, relativamente alle prime classi del ciclo scolastico».

Ancorché dall'art. 4, comma 1, che ha disposto l'affidamento ad unico insegnante delle classi delle istituzioni scolastiche, possa derivare un pregiudizio nelle realtà socio-economiche siciliane, va tuttavia osservato che lo stesso di per sé non lederebbe autonomamente disposizioni statutarie o costituzionali, limitandosi a stabilire che di tale previsione riduttiva si debba tener conto nei regolamenti di cui all'art. 64 del d.l. n. 112/2008 bilanciando anche le esigenze di una più ampia articolazione del tempo-scuola.

Se l'art. 4 viene considerato, invece, integralmente, tenendo conto della disposizione dell'art. 2-*ter* (introdotta dalla legge di conversione) e in correlazione all'impugnato art. 3 del d.l. n. 154/2008, la previsione dell'affidamento ad unico insegnante impone modalità di esercizio delle competenze regionali sulla programmazione scolastica sulla scorta di criteri e presupposti non concertati e senza alcun raccordo con le regioni stesse anziché attraverso i regolamenti concertati in sede di Conferenza unificata, sulla scorta del piano programmatico di interventi, previsti dal medesimo art. 64 d.l. n. 112/2008.

Va, infine, considerato che, ad oggi, a ridosso del termine del 30 novembre 2008, non risultano adottati né il piano programmatico di interventi di cui al comma 3 dell'art. 64 del d.l. n. 112/2008 (convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133) né i regolamenti previsti dal comma 4 del medesimo articolo.

Le richiamate disposizioni si palesano costituzionalmente illegittime e vengono censurate, in quanto lesive delle attribuzioni proprie della Regione siciliana quali risultano garantite dalla Costituzione e puntualmente sancite dallo Statuto e dalle correlate norme di attuazione per le seguenti ragioni di



D I R I T T O

Violazione degli articoli 14, lett. *r*), e 17, lett. *d*), dello Statuto regionale e delle relative norme di attuazione in materia di pubblica istruzione, adottate con d.P.R. 14 maggio 1985, n. 246, e/o degli articoli 117, terzo comma, e 118 della Costituzione in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Le disposizioni dello Statuto della Regione siciliana assegnano alla competenza esclusiva della stessa la materia dell'istruzione elementare (art. 14, lett. *r*) ed a quella concorrente l'istruzione media e universitaria (art. 17, lett. *d*), mentre le norme di attuazione statutaria in materia di istruzione, adottate con d.P.R. 14 maggio 1985, n. 246, attribuiscono alla regione le funzioni amministrative esercitate dagli organi statali in materia di istruzione (art. 1), anche se riservano allo Stato (art. 4), alcune funzioni e determinazioni, tra cui l'ordinamento degli studi e degli esami, i programmi didattici, lo stato giuridico ed economico del personale della scuola.

L'art. 6 delle predette norme di attuazione, pur riservando allo Stato «Le variazioni degli organici del personale statale anche nei casi in cui si rendano necessarie a seguito di istituzione di nuove scuole o istituti di ogni ordine e grado» tuttavia prevede che l'assetto delle scuole ed istituzioni scolastiche statali sia deliberato «in base a piani predisposti dalla Regione d'intesa con l'amministrazione statale».

In base a tale disposizione, pertanto, anche la programmazione della rete scolastica spetta statutariamente alla regione, in base ai piani predisposti dalla regione stessa.

Il quadro normativo costituzionale va completato con riguardo all'assetto determinato dal riforma del Titolo V della Costituzione, in base al quale la materia istruzione («salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale») forma oggetto di potestà concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), mentre allo Stato è riservata soltanto la potestà legislativa esclusiva in materia di «norme generali sull'istruzione» (art. 117, secondo comma, lettera *n*).

Sulla scorta di tale nuovo (per le regioni a statuto ordinario) assetto, codesta Corte, con sentenza n. 13 del 2004, ha ritenuto che «il riparto imposto dall'art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principî. E la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere scorporata da questa».

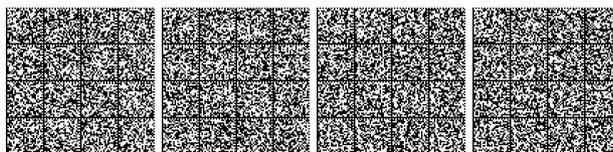
Con la sentenza n. 34 del 2005, poi, codesta Corte ha ribadito tale orientamento, ritenendo costituzionalmente compatibile con il nuovo assetto costituzionale una legge regionale che ha previsto l'approvazione in sede regionale dei criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche.

Sulla scorta di tale assetto costituzionale e statutario, quindi, se compete allo Stato l'assegnazione della consistenza complessiva degli organici del personale scolastico e la sua ripartizione su base regionale, spetta, di contro, alla regione la autonoma programmazione della rete scolastica e la parametrizzazione per la relativa organizzazione.

Stante il delineato assetto di competenze, pertanto, l'art. 3 del d.l. n. 154/2008 appare in contrasto, sotto diversi aspetti, con le prerogative regionali e con disposizioni di rango costituzionale.

Stabilendo tout court un obbligo per tutte le regioni di (sostanzialmente) immediato ridimensionamento delle istituzioni scolastiche per conseguire gli obiettivi dell'art. 64 del d.l. n. 112/2008 (il riferimento al «presente comma» deve ritenersi effettuato al «presente articolo»), e determinato da un evidente refuso che verosimilmente verrà corretto in una futura rettifica) esso determina una lesione degli articoli 14, lett. *r*) e 17, lett. *d*) dello Statuto, delle relative norme di attuazione approvate con d.P.R. 14 maggio 1985, n. 246, e, ove non si ritenesse compiutamente già assegnata alla Regione siciliana la materia della programmazione della rete scolastica in base alle disposizioni statutarie, degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma (e segnatamente i principi di sussidiarietà ed adeguatezza ivi contenuti) della Costituzione, anche in dipendenza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Infatti l'imposizione di un ridimensionamento non secondo i criteri e principi derivanti dagli atti previsti dall'art. 64 d.l. n. 112/2008 (piano e regolamenti) concertati nella sede istituzionale della Conferenza unificata e, successivamente, fatti propri dalla regione ma, sostanzialmente, con riguardo al mero criterio del risparmio di spesa per il bilancio statale (l'unico criterio immediatamente applicabile dell'art. 64 del d.l. n. 112/2008 è nel comma 6) lede le competenze regionali in materia di programmazione della rete scolastica regionale, peraltro già esercitate anche in base alla vigente legislazione regionale nella materia (legge regionale 24 marzo 2000, n. 6), quantomeno nella prima



applicazione relativa all'anno scolastico 2009-2010, dal momento che la relativa programmazione va posta in essere nel corrente 2008 e, come statuito nella disposizione che si impugna, entro il 30 novembre.

Violazione del «principio di ragionevolezza», anche con riferimento all'art. 3 della Costituzione, e del «principio di buon andamento dell'attività amministrativa», di cui all'art. 97 della Costituzione.

Sotto altro profilo, l'imposizione di adottare i piani di ridimensionamento in questione prescindendo (quantomeno per l'anno scolastico 2009-2010) dall'adozione degli atti (piano e regolamenti) previsti nel medesimo art. 64 del d.l. n. 112/2008 (in cui il comma 6-bis si inserisce) determina una lesione del «principio di ragionevolezza», per incoerenza della disposizione stessa (introdotta dall'art. 3 d.l. n. 154/2008) con il sistema normativo dell'art. 64 del d.l. n. 112/2008 in cui si inserisce.

L'articolo 64 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (nel quale la disposizione in esame si inserisce) prevede, infatti, la rideterminazione della rete scolastica secondo parametri e principi delineati nel medesimo articolo e comunque da definire mediante regolamenti presidenziali, concertati in sede di Conferenza unificata, ed attuativi di un piano programmatico di interventi adottato sentita la Conferenza unificata regioni-autonomie locali e previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

Con la previsione introdotta dall'art. 3 d.l. n. 154/2008 (comma 6-bis) viene scardinato il sistema previsto dalle restanti disposizioni dell'art. 64 d.l. n. 112/2008, imponendosi alle regioni l'adozione dei piani di dimensionamento della rete scolastica senza principi di riferimento, quantomeno per l'attività da porre in essere entro il 30 novembre 2008, per l'anno scolastico 2009-2010.

Ancora, sotto un diverso profilo viene leso anche il principio di buon andamento dell'attività amministrativa, di cui all'art. 97 della Costituzione.

Infatti, l'attività complessa e delicata, qual'è il ridimensionamento delle istituzioni scolastiche, soprattutto nella prima globale attuazione da porre in essere entro il 30 novembre 2008, non può essere effettuata correttamente nei tempi ristrettissimi (che di fatto vengono imposti dalla norma), se non a costo di approssimazioni e sommarizzazioni che non connotano certo il buon andamento cui ciascuna pubblica amministrazione deve tendere.

Violazione dell'art. 120, comma secondo, della Costituzione.

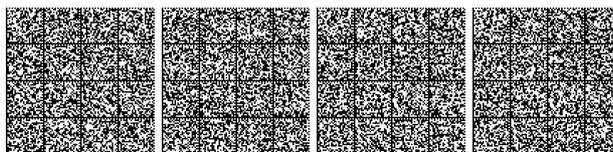
L'art. 120, comma secondo, della Costituzione prevede la possibilità del Governo di sostituirsi alle regioni, oltre che nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, «quando lo richiedono la tutela dell'incolumità giuridica o dell'unità economica ed, in particolare, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

Trattasi di un potere straordinario, poiché rivolto a tutelare le esigenze unitarie menzionate nella disposizione costituzionale: interessi ritenuti «essenziali» per la Repubblica nel suo complesso, e la cui compromissione potrebbe causare delle vere e proprie «emergenze istituzionali».

Nel contesto in cui è previsto (a presidio del ridimensionamento delle istituzioni scolastiche) tale intervento sostitutivo pertanto è *ictu oculi* al di fuori delle condizioni stabilite dalla Costituzione per l'attivazione dell'intervento statale.

Sotto altro aspetto, codesta Corte, pur ammettendo che tale intervento possa aver come destinatarie le regioni ad autonomia differenziata, circoscrive, tuttavia, tale potere sostitutivo quale presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, negli artt. 117 e 118 della Costituzione potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente e che «fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari». Pertanto il potere sostitutivo per le maggiori competenze derivanti dagli articoli 117 e 118 della Costituzione potrà trovare applicazione anche nei loro confronti per l'esercizio di tali maggiori competenze, ma «riguardo alle competenze già disciplinate dai rispettivi statuti, continueranno nel frattempo ad operare le specifiche tipologie di potere sostitutivo in essi (o nelle norme di attuazione) disciplinate».

Tuttavia, poiché «il concreto trasferimento alle regioni ad autonomia speciale delle funzioni ulteriori attratte dal nuovo Titolo V deve essere effettuato con le procedure previste dall'art. 11 della legge n. 131 del 2003, ossia con norme di attuazione degli statuti adottate su proposta delle commissioni paritetiche, ne segue che fino a quando tali norme di attuazione non saranno state approvate, la disciplina del potere sostitutivo di cui si contesta la legittimità resta nei loro confronti priva di efficacia e non è idonea a produrre alcuna violazione delle loro attribuzioni costituzionali» (sent. n. 236 del 2004, resa sull'impugnativa di alcune disposizioni della legge 5 giugno 2003, n. 131).



Pertanto il prevedere il controllo sostitutivo nelle forme di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche nei confronti della Regione siciliana in materia ascritta alla sua competenza statutaria, viola oltre che l'art. 120 della Costituzione anche ed ancora lo Statuto regionale e le norme di attuazione in materia di pubblica istruzione (d.P.R. n. 246/1985) che non prevedono alcuna forma di controllo sostitutivo.

Violazione del «principio di leale collaborazione».

Da quanto sin qui evidenziato, ovviamente leso risulta anche il «principio di leale cooperazione», dal momento che, per il ridimensionamento previsto, si prescinde da qualsiasi confronto ed interlocuzione con la regione, quantomeno nella prima (e più rilevante) applicazione.

Tutte le precedenti censure sono ovviamente estese all'articolo 4 del decreto legge 1° settembre 2008, n. 137, convertito con legge 30 ottobre 2008, n. 169.

La rideterminazione della rete scolastica, infatti, viene a dover tener conto, nei termini e tempi di cui si è detto, anche della circostanza che nelle istituzioni scolastiche della scuola primaria devono costituirsi classi affidate ad un unico insegnante e funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali.

Ancorchè sia previsto che tale previsione dovrebbe venir inserita nei regolamenti di cui all'art. 64 del d.l. n. 112/2008, che dovrebbero tenere anche e comunque in debito conto le esigenze, correlate alla domanda delle famiglie, di una più ampia articolazione del tempo-scuola, tuttavia, sia la previsione del comma 6-*bis* dell'art. 64 del d.l. n. 112/2008 (inserito con l'art. 3 del d.l. n. 154/2008) sia il comma 2-*ter* del medesimo art. 4, che ne prevede l'entrata in vigore già con riferimento all'anno scolastico 2009/2010, determinano che la programmazione regionale debba tener conto anche di tale disposizione in assenza di alcun principio derivante dai regolamenti attuativi e dalle previsioni del tempo-scuola che gli stessi dovrebbero contenere.

P. Q. M.

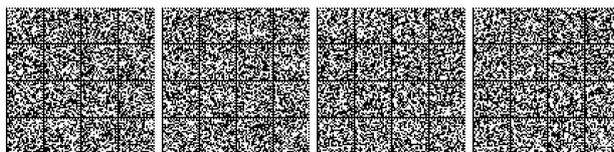
Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 del decreto legge 7 ottobre 2008, n. 154 recante «Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 235 del 7 ottobre 2008 - Serie generale, e, in correlazione all'impugnato art. 3 del d.l. n. 154/2008, dell'articolo 4 del decreto legge 1° settembre 2008, n. 137, recante «Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università», convertito con legge 30 ottobre 2008, n. 169, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 256 del 31 ottobre 2008 - Serie generale, per violazione degli articoli 14, lett. r), e 17, lett. d), dello Statuto regionale e delle relative norme di attuazione in materia di pubblica istruzione adottate con d.P.R. 14 maggio 1985, n. 246, degli articoli 117, terzo comma, e 118 della Costituzione in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, del «principio di ragionevolezza», anche con riferimento all'art. 3 della Costituzione, del «principio di buon andamento dell'attività amministrativa», di cui all'art. 97 della Costituzione, dell'art. 120 della Costituzione e del «principio di leale collaborazione».

Con riserva di ulteriori deduzioni.

Si deposita con il presente atto copia conforme della deliberazione della giunta regionale di autorizzazione alla proposizione dell'impugnativa.

Palermo, addì 25 novembre 2008

Avv. Michele ARCADIPANE - Avv. Sergio ABBATE



N. 98

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 dicembre 2008
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)

Energia - Norme della Regione Puglia - Disciplina della costruzione ed esercizio di linee di impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt - Esclusione di autorizzazione e denuncia per gli interventi di manutenzione ordinaria degli impianti esistenti, comprese la sostituzione dei componenti e le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi e le amministrazioni interessate - Lamentato contrasto con la normativa comunitaria in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA), contrasto con norme statali espressione di standard di tutela ambientale e di principi fondamentali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del vincolo di osservanza del diritto comunitario, violazione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente, violazione della competenza statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione di energia.

- Legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25, art. 4, comma 4.
- Costituzione, artt. 10, 11 e 117, commi primo e secondo, lett. a) ed s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985.

Energia - Norme della Regione Puglia - Disciplina della costruzione ed esercizio di linee di impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt - Domanda di autorizzazione - Avviso di deposito della domanda pubblicato solo sul sito web della Regione e non anche su un quotidiano a diffusione regionale o provinciale - Mancata previsione che nell'avviso al pubblico sia contenuta una breve descrizione del progetto e dei suoi possibili impatti ambientali, come disposto dal codice dell'ambiente - Difformità rispetto alla disciplina dei tempi contenuta nel codice dell'ambiente - Lamentata compressione dei diritti di partecipazione dei cittadini - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del vincolo di osservanza del diritto comunitario, violazione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente, violazione della competenza statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione di energia.

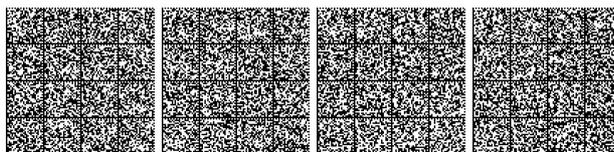
- Legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25, art. 5, comma 7.
- Costituzione, artt. 10, 11, 117, commi primo e secondo, lett. a) ed s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 24, commi 1, 2, 3 e 4; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985.

Energia - Norme della Regione Puglia - Disciplina della costruzione ed esercizio di linee di impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt - Attribuzione alle province del compito di sottoporre a controllo i dati relativi ai valori di campo elettrico e magnetico prodotti dalle reti elettriche e di comunicarli successivamente all'ARPA Puglia - Lamentato contrasto con la normativa statale che attribuisce l'attività di controllo nel settore alle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA e APPA) - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza statale nella materia dei controlli delle emissioni magnetiche, elettriche od elettromagnetiche.

- Legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25, art. 19, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 14.

Energia - Norme della Regione Puglia - Disciplina della costruzione ed esercizio di linee di impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt - Norma transitoria - Elettrodotti aventi tensione inferiore a 150.000 volt, già in esercizio e con autorizzazione provvisoria ai sensi del r.d. n. 1775 del 1933 - Equivalenza della pubblicazione sul sito informatico della Regione alla autorizzazione, per il periodo di due anni - Lamentata sottrazione definitiva alle procedure di VIA, contrasto con il codice dell'ambiente - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del vincolo di osservanza del diritto comunitario, violazione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente, violazione della competenza statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione di energia.

- Legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25, art. 20, comma 2.
- Costituzione, artt. 10, 11, 117, commi primo e secondo, lett. a) ed s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 20; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985.



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

Contro la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta *pro tempore* per la declaratoria di incostituzionalità degli articoli 4, comma 4; 5, comma 7, 19 comma 2 e 20 della legge della Regione Puglia n. 25 del 9 ottobre 2008, pubblicata nel B.U.R. n. 162 del 9 ottobre 2008, avente ad oggetto la «Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee di impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt», in relazione all'art. 117, comma 1 e comma 2, lett. s). Cost.

1. — La legge della Regione Puglia n. 25 del 9 ottobre 2008 detta la disciplina della costruzione ed esercizio di linee di impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt.

L'art. 4, comma 4, prevede che «Non sono soggetti ad autorizzazione né a denuncia gli interventi di manutenzione ordinaria degli impianti esistenti, ivi compresi: la sostituzione dei componenti degli stessi e le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate.»

Tale disposizione contiene anzitutto un evidente vizio logico in quanto comprende in una fattispecie di manutenzione ordinaria anche l'ipotesi della variazione del percorso di un elettrodotto che, invece, implicando una modificazione progettuale, quanto meno costituisce un intervento di manutenzione straordinaria.

Per effetto di tale errore di impostazione la richiamata disposizione, esonerando qualunque variante di tracciato dalla preventiva autorizzazione o denuncia, anche a prescindere dalla sua oggettiva ampiezza, contrasta inequivocabilmente con la normativa di derivazione comunitaria in materia di Valutazione di impatto ambientale.

Come noto, la valutazione di impatto ambientale costituisce il provvedimento conclusivo della procedura di VIA, introdotta dalla Direttiva Comunitaria 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio del 27 giugno 1985, «Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati») quale strumento fondamentale di politica ambientale.

La VIA è stata disciplinata nel nostro ordinamento con la legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, ed è stata successivamente regolamentata con i d.P.C.m. del 10 agosto 1988 (il quale disciplinava le pronunce di compatibilità ambientale di cui alla legge n. 349/1986, individuando come oggetto della valutazione i progetti di massima delle opere sottoposte a VIA a livello nazionale e recependo le indicazioni della Dir. 85/337/CEE sulla stesura dello Studio di impatto ambientale) e del 27 dicembre 1988 (contenente le norme tecniche per la redazione dello Studio di Impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità), oltre che con il d.P.R. 12 aprile 1996 (costituente l'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni relativamente ai criteri per l'applicazione della procedura di VIA per i progetti inclusi nell'All. II della Dir. 85/337/CEE).

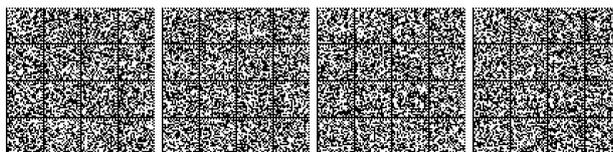
Successivamente sono intervenute in materia le Direttive 96/61/CE (che, modificando la Dir. 85/337/CEE, ha introdotto sia il concetto di prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento proveniente da attività industriali - IPPC - sia l'Autorizzazione Integrata Ambientale - AIA - al fine di conseguire un livello adeguato di protezione dell'ambiente nel suo complesso), 97/11/CE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati) e 2003/35/CE (che ha rafforzato la partecipazione del pubblico all'elaborazione di taluni piani in materia ambientale, migliorando le indicazioni delle Direttive 85/337/CEE e 96/61/CE relative alle disposizioni sull'accesso alla giustizia e contribuendo all'attuazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione di Århus del 25 giugno 1998).

In Italia, in seguito alla delega conferita al Governo con legge n. 308/2004 per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale, è stato emanato il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (T.U. dell'Ambiente), poi modificato dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.

La competenza in materia di VIA è ripartita tra Stato e regioni secondo un criterio organizzativo che fa riferimento agli elenchi di opere allegati alle direttive comunitarie. La disciplina statale detta i principi (*cf.* Parte III del d.lgs. n. 152/2006), mentre le Regioni sono legittimate a legiferare nel dettaglio, nel rispetto dei principi indicati dallo Stato e dall'ordinamento comunitario.

La procedura di VIA è strutturata sul principio dell'azione preventiva, in base al quale la migliore politica ecologica possibile deve prevenire gli effetti negativi legati alla realizzazione di progetti, prima ancora di combatterli. La realizzazione di numerose opere, pertanto, viene condizionata alla loro compatibilità con l'ecosistema, nell'ambito di un processo decisionale politico che prevede la partecipazione della popolazione dei territori interessati e che si prefigge l'obiettivo di coniugare l'uso efficiente delle risorse con il rispetto delle condizioni di stabilità ambientale (c.d. sviluppo sostenibile).

Il d.lgs. n. 152/2006 distingue il procedimento autorizzatorio principale da quello per il rilascio della VIA. Mentre il primo, infatti, si svolge in conferenza di servizi; il secondo è articolato in distinte fasi, prevedendo all'inizio lo svolgimento dell'istruttoria e la redazione del parere conclusivo da parte della commissione per la valutazione di impatto



ambientale e, infine, l'emanazione del decreto di VIA da parte del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro per il beni e le attività culturali. In tal senso, il procedimento di VIA è delineato come un procedimento permissivo autonomo, il cui provvedimento finale ha carattere endoprocedimentale (l'assenza o la formulazione negativa del medesimo inibiscono l'ulteriore corso del procedimento autorizzatorio principale), obbligatorio, vincolante e sostitutivo di ogni altro provvedimento in materia di tutela dell'ambiente.

L'Allegato I della Direttiva 85/337/CEE nel punto 20 impone l'obbligo della VIA per gli elettrodotti aerei con un voltaggio superiore a 220 KV o superiore e di lunghezza superiore a 15 Km. Il punto 22 del medesimo allegato estende poi detto obbligo ad «ogni modifica od estensione dei progetti elencati nel presente allegato, ove la modifica o l'estensione di per sé sono conformi agli eventuali valori limite stabiliti nel presente allegato».

L'effettuazione della VIA è invece subordinata dall'art. 4, paragrafo 2 della direttiva citata ad una valutazione caso per caso oppure alla fissazione di soglie da parte degli Stati membri per «Gli impianti per ... il trasporto di energia elettrica mediante linee aeree» (All. II alla direttiva, punto 3, lett. b).

Alle medesime regole devono essere sottoposte anche le «Modifiche o estensioni di progetti di cui all'allegato I o II già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione che possono avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente» (All. II direttiva, punto 13).

Per effetto delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 4/2008 al codice ambientale, l'effettuazione della VIA è ora subordinata, anziché alla determinazione di soglie, allo svolgimento di un sub procedimento preventivo volto alla verifica dell'assoggettabilità dell'opera realizzanda alla VIA medesima.

Siffatto procedimento, che costituisce diretta attuazione del menzionato art. 4, paragrafo 2, lett. b) della direttiva, risulta disciplinato dall'art. 20 del codice ambientale.

Il comma 1, lett. b) di tale ultima disposizione estende la verifica di assoggettabilità ai progetti «inerenti modifiche dei progetti elencati negli allegati II che comportino effetti negativi apprezzabili per l'ambiente, nonché quelli di cui allegato IV secondo le modalità stabilite dalle Regioni e Province autonome, tenendo conto dei commi successivi del presente articolo.».

Nell'All. IV al codice ambientale punto 7 lett. z) figurano appunto gli «Elettrodotti aerei esterni per il trasporto di energia elettrica con tensione superiore a 100 KV e con tracciato superiore a 3 Km.».

Nel medesimo All. IV al punto 8 lett. t) si fa inoltre riferimento alle «modifiche o estensioni di progetti di cui all'All. III o all'All. IV già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, che possono avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente».

La normativa statale è quindi speculare rispetto a quella comunitaria laddove presuppone sempre e comunque un controllo dell'Autorità pubblica su determinati progetti di opere o di loro modificazione ai fini della loro sottoposizione a VIA.

Le richiamate disposizioni statali di riferimento costituiscono inoltre espressione di standard di tutela ambientale e devono essere rispettate uniformemente su tutto il territorio nazionale.

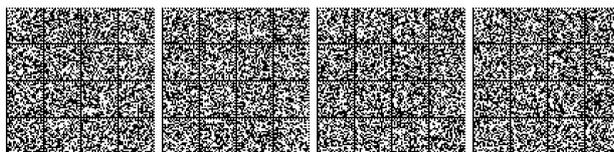
L'art. 4, comma 4, della l.r. impugnata nel presente giudizio collide con il combinato disposto della disposizioni richiamate poiché esclude qualunque variante di tracciato dall'autorizzazione, e quindi dalla VIA e ciò a prescindere ovviamente dalla sua oggettiva estensione e ricaduta sulle matrici ambientali potendosi in astratto toccare, in assenza di una soglia minima fissata dallo strumento normativo regionale, anche il limite di 15 Km.

Dall'insieme delle disposizioni richiamate emerge in modo evidente che l'art. 4, comma 4 della l.r. n. 25/2008 viola la normativa comunitaria richiamata ed in particolare gli artt. 10, 11 e 117 comma 1, lett. a) ed s) e comma 2 Cost.

Le norme che disciplinano la procedura di VIA sono infatti poste a presidio della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, sicché la loro elusione vulnera i valori tutelati e costituisce sia una violazione dei principi del diritto comunitario, sia del criterio di riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni.

Inoltre nella materia della produzione, trasporto e distribuzione di energia, che rientra nella potestà legislativa concorrente, le regioni devono sempre attenersi al rispetto dei principi fondamentali nei quali rientrano anche quelli derivanti dal recepimento del diritto comunitario.

Occorre infine osservare che secondo l'indirizzo interpretativo seguito da codesto Giudice delle Leggi «la disciplina ambientale che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso e quindi anche in ciascuna sua parte, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato» (C. Cost. 14 novembre 2007, n. 378; 14 marzo 2008, n. 62; 18 giugno 2008, n. 214; 27 giugno 2008, n. 232).



2. — Anche l'art. 5, comma 7 della l.r. n. 25/2008 contrasta con i principi contenuti nell'art. 24, commi 1 e 2 del d.lgs n. 152/2006 in quanto prevede che l'avviso di deposito della domanda di autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio di linee ed impianti elettrici sia pubblicata solo sul sito web della Regione e non anche a mezzo stampa su un quotidiano a diffusione regionale o provinciale.

Per di più la richiamata disposizione regionale non include tra le informazioni che devono essere contenute nell'avviso al pubblico «una breve descrizione del progetto e dei suoi possibili impatti ambientali» come invece disposto dall'art. 24 comma 3 del codice dell'ambiente.

La citata norma regionale indica inoltre in soli quindici giorni il termine per il deposito e la consultazione degli atti e di soli trenta giorni quello per la presentazione di eventuali osservazioni o opposizioni da parte di titolari di interessi pubblici o privati, in totale difformità rispetto al termine unico di sessanta giorni stabilito dall'art. 24, comma 4 del codice ambientale.

I termini previsti dalla normativa regionale comprimono eccessivamente l'esercizio del diritto dei cittadini alla partecipazione alle procedure decisionali, facendo venire meno le garanzie che in proposito l'art. 6, paragrafi 2, 3 e 4 della direttiva 85/337/CEE impongono agli Stati membri di assicurare.

Conseguentemente anche l'art. 5, comma 7 della l.r. n. 25/2008 si pone in contrasto con gli artt. 10, 11 e 117 comma 1, lett. a) ed s) e comma 2 Cost.

3. — L'art. 19, comma 2 della l.r. n. 25/2008 attribuisce alle province il compito di sottoporre a controllo i dati relativi ai valori di campo elettrico e magnetico prodotti dalle reti elettriche comunicandoli successivamente all'ARPA Puglia.

Tale norma contrasta con l'art. 14 della legge n. 36/2001 «Legge quadro sull'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici» laddove si attribuiscono invece le competenze in materia di controllo e di vigilanza sanitaria ed ambientale alle amministrazioni comunali e provinciali che le esercitano tramite le Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA e APPA).

Spetta dunque a dette Agenzie l'attività di controllo nel settore sopra indicato sia per quanto riguarda gli impianti esistenti sia per quanto concerne quelli realizzandi.

Gli esiti dei controlli sono poi inoltrati alle amministrazioni competenti per gli eventuali provvedimenti interdittivi, autorizzatori etc.

La norma regionale che si censura si pone quindi in violazione dell'art. 117, comma 3 Cost. nella misura in cui, sovvertendo le regole di riparto della competenza in materia di controlli delle emissioni magnetiche, elettriche od elettromagnetiche, viola i principi fondamentali della materia posti con la richiamata legge quadro.

4. — Anche l'art. 20, comma 2 della l.r. n. 25/2008 merita di essere censurato nella parte in cui prevede che, per gli elettrodotti aventi tensione inferiore a 150.000 V, già in esercizio prima della data di entrata in vigore della predetta legge regionale e per i quali non sia stata già rilasciata l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio, entro due anni dall'entrata in vigore della legge regionale, la pubblicazione sul sito informatico della regione equivalga all'autorizzazione.

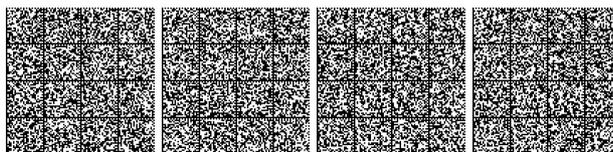
In proposito è opportuno precisare che gli elettrodotti in questione sono quelli costruiti e posti in esercizio sulla base di una peculiare procedura d'urgenza disciplinata dall'art. 113 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 che sfociò nel rilascio di un'autorizzazione provvisoria.

Per ottenere la richiamata autorizzazione provvisoria il richiedente doveva obbligarsi, con congrua cauzione da depositarsi presso la Cassa Depositi e Prestiti, ad adempiere alle condizioni ed alle prescrizioni stabilite nel decreto di autorizzazione definitiva o a demolire le opere in caso di diniego di detta autorizzazione.

Tale regime si applica anche alle opere realizzate successivamente alla data del 3 luglio 1988 di entrata in vigore della direttiva comunitaria 85/335/CEE e che, per essere state autorizzate provvisoriamente, non sono mai state assoggettate a procedure di VIA.

Alla stregua di quanto precede si desume chiaramente che l'art. 20, comma 2 della l.r. n. 25/2008 sottrae per sempre un numero indeterminato di impianti di trasporto dell'energia elettrica alla valutazione d'impatto ambientale o comunque alla preventiva verifica di assoggettabilità di cui al richiamato art. 20 del codice ambientale.

Anche in questo caso e per le considerazioni che precedono si ritiene che detta ultima disposizione si ponga in contrasto con gli artt. 10, 11 e 117 comma 1, lett. a) ed s) e comma 2 Cost.



P. Q. M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 4; 5, comma 7, 19 comma 2 e 20 della legge della Regione Puglia n. 25 del 9 ottobre 2008, pubblicata nel B.U.R. n. 162 del 9 ottobre 2008, avente ad oggetto la «Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee di impianti elettrici con tensione non superiore a 150. 000 volt», in relazione agli articoli 10, 11 e 117 comma 1, lett. a) ed s) e comma 2 Cost..

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1) estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 28 novembre 2008;
- 2) copia della Legge regionale impugnata.

Roma, addì 11 dicembre 2008

L'Avvocato dello Stato: Giacomo AIELLO

08C1039

N. 99

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 dicembre 2008
(del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)*

Trasporto pubblico - Norme della Regione Siciliana - Trasporto pubblico locale - Contratti di affidamento provvisorio di servizio pubblico di trasporto su strada ai sensi dell'art. 27 della legge regionale n. 19 del 2005 - Proroga di ulteriori 48 mesi dalla data di scadenza, nelle more dell'entrata in vigore della disciplina comunitaria di cui al regolamento n. 1370/2007 - Lamentato prolungamento della durata dei contratti ben oltre il doppio dell'originaria durata, indipendentemente dall'espletamento di procedure di evidenza pubblica, in contrasto con la disciplina del codice degli appalti - Riproposizione di norma già censurata e poi omessa nella promulgazione della delibera legislativa - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana- Denunciata violazione degli obblighi comunitari, violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, violazione degli standard minimi di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, violazione dei criteri di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa.

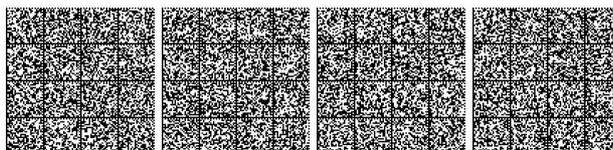
- Delibera legislativa della Regione Siciliana 4 dicembre 2008, n. 240, art. 24.
- Costituzione, artt. 97 e 117, commi primo e secondo, lett. e); statuto della Regione Siciliana, artt. 14 e 17; d.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113; d.P.R. 6 agosto 1981, n. 485; d.lgs. 11 settembre 2000, n. 296; trattato CE, artt. 43 e 49 e ss.; direttiva 2004/17/CE del 31 marzo 2004; direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

L'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta del 4 dicembre 2008, ha approvato il disegno di legge n. 240-85-213-256-278-296-299 dal titolo «Composizione delle giunte. Status degli amministratori locali e misure di contenimento della spesa pubblica. Soglia di sbarramento nelle elezioni comunali e provinciali della regione. Disposizioni varie», pervenuto a questo Commissario dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto speciale, il 9 dicembre 2008.

Nel provvedimento legislativo, che adegua la normativa regionale in materia di *status* degli amministratori locali alle misure di contenimento della spesa pubblica adottate dallo Stato con le leggi 24 dicembre 2007, n. 244 e 6 agosto 2008, n. 133, è stato inserito con emendamento l'art. 24 che dà adito a censura di incostituzionalità per le motivazioni che di seguito si espongono.

L'art. 24 recita come segue: Proroga di contratti nel settore del trasporto pubblico locale.

1. — Nelle more dell'entrata in vigore della disciplina comunitaria di cui al regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, pubblicato nella GUUE serie L 315 del 3 dicembre 2007, al fine di assicurare la continuità del servizio di trasporto pubblico locale e di rendere più agevole agli enti locali il graduale compimento degli atti necessari all'applicazione della suddetta disciplina i contratti di affidamento provvisorio di cui all'art. 27 della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19, sono prorogati dalla data della loro naturale scadenza, di ulteriori 48 mesi.



La disposizione contenuta nel soprascritto art. 24 riproduce sostanzialmente l'art. 31, comma 2 del disegno di legge n. 665-721 — 724 dal titolo «Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2008» approvato dall'Assemblea regionale il 26 gennaio 2008 ed impugnato dallo scrivente dinanzi a codesta ecc.ma Corte con il ricorso del successivo 2 febbraio.

La norma testè approvata proroga infatti, pur se con un termine più breve di quello previsto dalla disposizione in precedenza sottoposta al vaglio di codesta ecc.ma Corte (sino al 2015 anziché al 2019), i contratti di affidamento provvisorio del servizio pubblico di trasporto su strada, di cui all'art. 27 della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19.

I suddetti contratti di durata triennale, sottoscritti nel 2007 nelle more della definitiva adozione del piano regionale di riassetto organizzativo e funzionale del trasporto pubblico locale, traggono origine dalla trasformazione operata dalla legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19 (art. 27, comma 6) dei rapporti concessori vigenti già accordati dalla regione e dai comuni ai sensi della legge 28 settembre 1939 n. 1822 e della legge regionale 4 giugno 1964 n. 10.

Il legislatore regionale con la norma oggetto del presente atto di gravame determina quindi una proroga che proietta ben oltre il doppio la durata originaria dei contratti stipulati con i titolari delle concessioni in materia di trasporto pubblico, trasformando il termine di tre anni nel termine complessivo di sette anni, indipendentemente dall'espletamento di procedure di evidenza pubblica.

In linea di principio la proroga di un contratto di appalto, di servizi o di forniture stipulato da un'amministrazione pubblica dà luogo ad un figura di trattativa privata non consentita che legittima qualsiasi impresa del settore a far valere dinanzi all'autorità giudiziaria il suo legittimo interesse all'espletamento di una gara.

Il Consiglio di Stato, V sezione, con la recente decisione n. 3391 del 2008, nel confermare i propri precedenti orientamenti, e segnatamente la sentenza n. 6457 del 31 ottobre 2006, ha chiarito l'assoluta eccezionalità dell'istituto della proroga, al punto che è possibile ricorrervi solo per cause determinate da fattori che non coinvolgono la responsabilità dell'amministrazione aggiudicatrice.

In tal senso è dato ragionevolmente dubitare della legittimità della proroga di contratti come quelli in specie non ancora prossimi alla scadenza, per i quali nei fatti si intende consentire alla pubblica amministrazione di rinviare l'indizione di una nuova gara che invece ben potrebbe concludersi entro il termine del contratto pubblico attualmente in vigore.

Al riguardo, si rileva che in tema di rinnovo o proroga di contratti pubblici di appalto non è rinvenibile spazio alcuno per l'autonomia contrattuale delle parti, vigendo il principio che, salvo espresse previsioni dettate dalla legge in conformità della normativa comunitaria, l'amministrazione, una volta scaduto il contratto, deve, qualora abbia la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, effettuare una nuova gara.

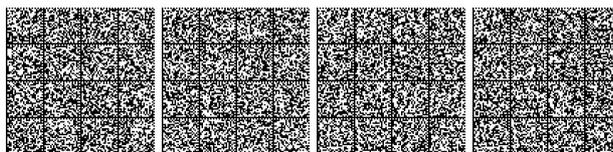
La proroga *ope legis* dei preesistenti rapporti contrattuali si pone quindi innanzitutto in contrasto con l'articolo 117, primo comma della Costituzione perché palesemente suscettibile di alterare il regime di libero mercato delle prestazioni e dei servizi, in violazione degli obblighi comunitari in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici, derivanti dagli art. 43, 49 e seguenti del trattato C.E.

In proposito, si rammenta per inciso che per una norma statale di contenuto analogo (art. 23 legge 8 aprile 2005, n. 62), che disponeva per l'appunto la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di prorogare taluni contratti di servizi, l'Esecutivo comunitario ha archiviato la relativa procedura di infrazione soltanto a seguito dell'intervento abrogativo operato dall'art. 28 della legge 6 febbraio 2007, n. 13.

Per di più la norma regionale ora approvata, oltre a porsi in contrasto con gli artt. 43 e 49 del trattato C.E. applicabili a tutti i tipi di contratto, viola nello specifico anche i precetti posti dalle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, così come recepiti dal d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, c.d. «Codice degli appalti», in termine di affidamento del servizio di trasporto pubblico locale, non potendosi ritenere escluse dall'applicazione di tali precetti neppure le regioni cui è riconosciuta dai rispettivi statuti speciali competenza legislativa primaria o esclusiva in determinate materie.

Inoltre codesta ecc.ma Corte ha affermato nella sentenza n. 320 del 30 luglio 2008 che la previsione di una proroga *ope legis* di un contratto pubblico di servizi va ricondotta alla materia «tutela della concorrenza» di competenza esclusiva dello Stato, chiarendo altresì che «per l'identificazione della materia nella quale si collocano le norme impuginate, occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina stabilite dalle stesse, per ciò che esse dispongono, alla luce della *ratio* dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi punti fondamentali, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi delle norme medesime, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (sentenza n. 165 del 2007)».

Sulla base di tali criteri, la disciplina delle procedure di gara ed in particolare la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti nelle procedure di affidamento, in quanto mira a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, è riconducibile all'ambito della tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e) della



Costituzione). L'esclusività della competenza dello Stato si traduce nella legittima adozione da parte del legislatore, statale di una disciplina integrale e dettagliata delle richiamate procedure e nell'inderogabilità delle relative disposizioni idonee ad incidere, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono proprie, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano (sentenza n. 430 del 2007 della Corte Costituzionale).

La competenza esclusiva del legislatore statale *in subiecta materia* ha altresì una portata così ampia da legittimare interventi dello Stato volti sia a promuovere, sia a proteggere l'assetto concorrenziale del mercato (*ex plurimis* sentenze della Corte costituzionale n. 272/2004, n. 80/2007 e n. 401/2007) e, configurandosi come trasversale, incide, nel limite della sua specificità e dei contenuti normativi che di essa possono ritenersi propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si applicano.

Non può pertanto essere consentito al legislatore regionale introdurre modifiche, seppure parziali, o sostanziali deroghe, come nella fattispecie in esame, a disposizioni quali quelle contenute nel codice degli appalti formulate in forma chiaramente inderogabile in materia di ricorso alle procedure di evidenza pubblica per la scelta del contraente.

La norma testè approvata, disponendo la proroga *ope legis* di ulteriori quarantotto mesi dalla data di naturale scadenza dei contratti di affidamento provvisorio dei servizi pubblici di trasporto su strada, introduce una evidente deroga al principio del ricorso alle procedure di gara ed invade pertanto la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale, esercitata con il decreto legislativo n. 163 del 2006.

Peraltro, la disciplina unitaria della «tutela della concorrenza» rimessa in via esclusiva allo Stato prevale su quella dettata dalle regioni in materie di competenza propria ed in riferimento ad altri interessi ed opera come limite alla potestà legislativa regionale. Tale particolare aspetto va comunque per completezza esaminato anche alla luce della specialità dello Statuto siciliano ed in relazione al dettato dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 per il quale «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampia rispetto a quelle già attribuite».

Lo Statuto speciale siciliano non prevede espressamente la materia della tutela della concorrenza e pertanto necessita verificare sotto quale aspetto la stessa sia considerata, poiché la Regione siciliana gode di competenza concorrente in materia di comunicazioni e trasporti.

Orbene poiché la disposizione censurata, sebbene direttamente riconducibile alla materia dei trasporti, investe soprattutto il rispetto della normativa comunitaria e la salvaguardia del principio della libera concorrenza, deve concludersi che, nel caso specifico, la disciplina degli standard minimi di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale debba ritenersi attribuita allo Stato anche per quanto riguarda la Sicilia.

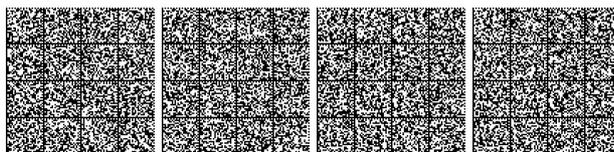
Inoltre, la normativa statale del settore (art. 18 d.lgs. n. 422/1997) finalizza esplicitamente il conferimento di poteri a regioni ed enti locali in tema di affidamento dei servizi di trasporto locale all'incentivazione del superamento degli aspetti monopolistici e all'introduzione di regole concorrenziali di gestione.

Il ricorso a procedure concorsuali assume quindi valore determinante in quanto assicura l'effettiva tutela della concorrenza, i conseguenti benefici per la qualità e l'economicità del servizio pubblico, nonché la piena doverosa attuazione della normativa europea in materia di liberalizzazione del mercato dei servizi di trasporto locale (regolamento CE n. 1370/2007).

In tal senso è anche l'espresso dettato dell'art. 4-ter del d.P.R. 17 dicembre 1953 n. 1113, così come integrato e modificato dal d.P.R. 6 agosto 1981 n. 485 e dal d.lgs. 11 settembre 2000 n. 296, contenente le norme di attuazione dello Statuto speciale in materia di comunicazioni e trasporti, che impone il ricorso alle «procedure concorsuali in conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizi» per la scelta del gestore del servizio in questione.

La disposizione in argomento è altresì censurabile sotto il profilo dell'interferenza in materia di diritto civile giacché impone a privati imprenditori modifiche autoritative ed unilaterali a contratti di affidamento provvisorio stipulati originariamente per la durata di tre anni, ponendo di fatto a loro carico oneri e obbligazioni non valutati preventivamente né negoziati all'atto della conclusione del contratto.

L'art. 24 del disegno di legge testè approvato si pone infine in contrasto con l'art. 97 della Costituzione poiché, nel disporre una proroga che va oltre il raddoppio della durata dei contratti di affidamento provvisorio in corso, elude nella sostanza l'obbligo del rispetto dei criteri di economicità ed efficacia cui dovrà ispirarsi il nuovo assetto del servizio di trasporto pubblico locale quale risultante dal piano regionale in cui dovrà essere prevista la ridefinizione della rete e la determinazione dei servizi minimi e delle unità di rete.



P. Q. M.

E con riserva di presentazione di memorie illustrative nei termini di legge, il sottoscritto prefetto dott. Alberto Di Pace, Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 28 dello Statuto speciale, con il presente atto impugna l'art. 24 del disegno di legge n. n. 240-85-213-256-278-296-299 dal titolo «Composizione delle giunte. Status degli amministratori locali e misure di contenimento della spesa pubblica. Soglia di sbarramento nelle elezioni comunali e provinciali della Regione. Disposizioni varie» approvato dall'Assemblea Regionale Siciliana il 4 dicembre 2008 per violazione degli artt. 97, 117 primo e secondo comma lett. e) della Costituzione nonché degli artt. 14 e 17 dello Statuto speciale per interferenza in materia di diritto civile, dell'art. 4-ter del d.P.R. n. 1113/1953 recante «Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di comunicazioni e trasporti» così come integrato e modificato dal d.P.R. 6 agosto 1981 n. 485 e dal d.Lgs. 11 settembre 2000 n. 296, nonché degli artt. 43 e 49 del trattato istitutivo della C.E.

Palermo, addì 12 dicembre 2008

Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana: DI PACE

08C1040

N. 10

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 9 gennaio 2009
(del G.u.p. presso il Tribunale di Verona)*

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale nei confronti dei deputati Mario Borghezio, Umberto Bossi ed altri imputati in concorso del reato di cui all'art. 1 del d.lgs. 14 febbraio 1948, n. 43 (formazione, costituzione, direzione e partecipazione ad associazione di carattere militare con scopi politici) - Deliberazione della Camera dei deputati in data 2 maggio 2007 di insindacabilità - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Verona - Denunciata mancanza di nesso fra la condotta addebitata ai deputati e l'esercizio delle funzioni parlamentari.

- Deliberazione della Camera dei deputati 2 maggio 2007.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

Sulla vicenda processuale il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Verona ha chiesto il rinvio a giudizio di Augussori Luigi, Bacchin Francesco Maria, Baldani Luca, Bevegni Lorenzo, Boatto Stefano Mario, Borghezio Mario, Bosio Bernardino, Bosisio Alberto Maria, Bossi Umberto, Brogantini Matteo, Calderoli Roberto, Cavaliere Enrico, Cavallin Stefano, Cavallini Sergio, Ceresa Roberto, Cerini Fabiano, Chiappori Giacomo, Corini Angelo, Flego Enzo, Formentini Marco, Garbin Giogo, Gobbo Gian Paolo, Gomarasca Moreno, Gnutti Vito, Grammatica Luciano, Lonzar Franco, Maddalena Giuseppe, Magagnin Patrizio, Magrotti Stefano, Marchini Corinto Amedeo, Maroni Roberto, Mazzonetto Alberto, Mercanzin Marco, Nicoletto Giovanni, Paggi Riccardo, Pagliarini Giancarlo, Perin Renzo, Pini Tiziano, Pollini Alfredo, Provenzi Piercarlo, Robbiani Andrea Ambrogio, Savoì Alessandro, Secco Giampietro, Speroni Francesco, Vascon Luigino, Zanardini Mario:

a) omissis;

b) omissis;

c) omissis;

d) del reato di cui agli artt. 81 c.p., 1, d.lgs. 14 febbraio 1948, n. 43, per avere, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, promosso, costituito, diretto, e partecipato — con molte altre persone, alcune identificate ed altre da identificare — ad una associazione di carattere militare con scopi politici, denominata «camicie verdi», poi confluita in altra più complessa struttura denominata GNP (guardia nazionale padana), organizzata secondo precise regole di ammissione e reclutamento degli aderenti — tutti dotati di uniforme costituita da una camicia verde con maniche lunghe recante un particolare stemma sulla manica sinistra e sul taschino sinistro — e di inquadramento in gruppi territoriali gerarchicamente organizzati, con l'individuazione di responsabili locali tenuti a seguire rigorosamente le



direttive del «capo» o delle persone da lui delegate, ed a riferire periodicamente sull'attività compiuta in esecuzione di tali direttive; associazione contigua al movimento politico Lega Nord ed avente lo scopo di meglio attuare e di rendere praticabili le proclamate finalità politiche di tale movimento di creazione di nuove realtà statuali — rappresentandone in qualche modo le istituzioni di polizia e militari — mediante la creazione di una struttura gerarchicamente organizzata ed opportunamente addestrata per un eventuale impiego collettivo in azioni di violenza e minaccia — peraltro presentate come azioni di legittima difesa di pretesi diritti violati — ed utilizzata, anche, per intimidire gli aderenti contrari alle direttive politiche dei Vertici del movimento, e quindi impedirne la partecipazione al dibattito interno, e così imporre, attraverso la riduzione al silenzio dei dissenzienti, all'interno dello stesso movimento Lega Nord una precisa linea politica.

Con l'aggravante del possesso di armi, essendo state rinvenute numerose armi, peraltro legittimamente detenute, munizioni ed esplosivo nelle abitazioni di vari aderenti all'associazione.

In Verona in un periodo ricompreso tra giugno e settembre 1996 e anche successivamente.

I procedimenti penali sono stati riuniti all'udienza preliminare del 13 febbraio 2001.

All'udienza preliminare del 5 ottobre 2006 è stata disposta la riunione del procedimento penale nei confronti di Francesco Bacchin, la cui posizione processuale era stata separata nel prosieguo dell'udienza del 13 febbraio 2001 per questioni di nullità delle notifiche degli atti introduttivi.

All'udienza preliminare del 5 ottobre 2006 nei confronti di tutti gli imputati è stata pronunciata sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 c.p.p. per essere i fatti loro ascritti ai capi A, B e C della richiesta di rinvio a giudizio (violazioni degli artt. 241, 283 e 271 c.p.) non più previsti dalla legge come reato (in forza della sentenza della Corte costituzionale n. 243 del 12 luglio 2001 che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 271 c.p., e della novella legislativa n. 85 del 24 febbraio 2006 che ha riformulato le violazioni di cui agli artt. 241 e 283 c.p.), e per essere il reato loro ascritto al capo D, limitatamente alla violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 43/1948, estinto per prescrizione.

Il processo penale verte, pertanto, unicamente sulla residua imputazione di cui all'originario capo D della domanda di giudizio, ossia la violazione dell'art. 1 del d.lgs. n. 43/1948 citato.

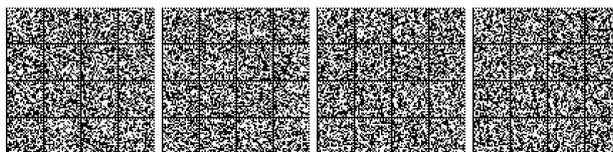
Con ordinanza n. 102 del 7 marzo 2007 la Corte costituzionale, richiamata la propria sentenza di inammissibilità n. 267 del 7 luglio 2005, ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato da questo giudice nei confronti del Senato della Repubblica in relazione alle deliberazioni adottate dall'Assemblea nella seduta del 31 gennaio 2001 (doc. IV-*quater* n. 60) con le quali è stato ritenuto che i fatti oggetto del procedimento penale in epigrafe a carico dei senatori Vito Gnutti e Francesco Speroni concernono opinioni espresse da membri del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni e, in quanto tali, sono insindacabili (la decisione della Corte costituzionale è fondata sul profilo che il conflitto contro la stessa delibera del Senato è stato riproposto nel corso della stessa fase del giudizio e dall'identico giudice, ossia dal g.u.p.).

Con sentenza pronunciata all'udienza preliminare del 31 marzo 2008 questo giudice ha, pertanto dichiarato non doversi procedere, ai sensi dell'art. 129 c.p.p. e dell'art. 6, comma 8, della legge n. 140 del 20 giugno 2003, nei confronti degli imputati Gnutti e Speroni per difetto della condizione di procedibilità, operando l'eccezione al principio di obbligatorietà della legge penale sancito dall'art. 3 c.p. in quanto gli imputati sono stati ritenuti immuni ai sensi dell'art. 68, comma primo, della Costituzione.

Con ordinanza in data 9 ottobre 2006 questo Giudice, respinta l'eccezione formulata all'udienza preliminare del 5 ottobre 2006 ai sensi dell'art. 68, comma primo, della Costituzione nell'interesse degli imputati onorevoli Umberto Bossi, Roberto Calderoli, Enrico Cavaliere, Giacomo Chiappori, Luigino Vascon, Enzo Flego, Mario Borghezio, Roberto Maroni, Giancarlo Pagliarini, Marco Formentini e Gian Paolo Gobbo (Gobbo già membro del Parlamento europeo), ha rimesso gli atti al Parlamento italiano e, per il Gobbo, al Parlamento europeo, applicando le disposizioni degli artt. 3, commi quarto e quinto, della legge n. 140 del 20 giugno 2003 e 68, comma primo, della Costituzione, nonché dell'art. 10 del protocollo di Bruxelles dell'8 aprile 1965, reso esecutivo in Italia con legge n. 437 del 3 maggio 1966.

Con nota del 27 novembre 2006 il Presidente del Senato della Repubblica ha comunicato che alcuno dei predetti imputati ricopriva la carica di senatore all'epoca dei fatti. Con nota del 12 marzo 2007 il Presidente della Camera dei deputati ha comunicato che Marco Formentini ed Enzo Flego non erano deputati al momento dei fatti.

Con decisione del 24 ottobre 2007 l'Assemblea di Strasburgo, in relazione all'ordinanza pronunciata da questo Giudice il 9 ottobre 2006 con cui gli atti sono stati trasmessi anche al Parlamento europeo, ha ritenuto di non difendere l'immunità né i privilegi del parlamentare europeo on. Gian Paolo Gobbo, reputando che i fatti attribuitigli non siano coperti da immunità parlamentare.



Con nota del 4 maggio 2007 il Presidente della Camera dei deputati ha comunicato che l'Assemblea, nella seduta del 2 maggio 2007, ha approvato la relazione doc. IV-*quater* n. 9, deliberando che i fatti per i quali è in corso il presente processo penale a carico di Mario Borghezio, Umberto Bossi, Enrico Cavaliere, Giacomo Chiappori, Giancarlo Pagliarini, Luigino Vascon, Roberto Maroni e Roberto Calderoli, deputati all'epoca dei fatti, concernono opinioni espresse da membri del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni, ai sensi dell'art. 68, comma primo, della Costituzione.

Il pubblico ministero ha chiesto che questo giudice sollevi conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati in relazione alla delibera di insindacabilità approvata il 2 maggio 2007.

Le difese degli imputati hanno chiesto, in principalità, la pronuncia di sentenza *ex art.* 129 c.p.p. in quanto gli imputati non possono essere chiamati a rispondere ai sensi dell'art. 68, comma primo, della Costituzione e dell'art. 6, comma 8, della legge n. 140/2003; hanno osservato, inoltre, che il conflitto di attribuzione contro la Camera dei deputati sarebbe inammissibile poiché la Corte costituzionale ha già adottato simile decisione nel conflitto di attribuzione contro il Senato della Repubblica.

Questo giudice ritiene di riproporre il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alle citate deliberazioni del 2 maggio 2007 di insindacabilità, *ex art.* 68, comma primo, della Costituzione, dei fatti per i quali si procede a carico degli imputati Mario Borghezio, Umberto Bossi, Enrico Cavaliere, Giacomo Chiappari, Giancarlo Pagliarini, Luigino Vascon, Roberto Maroni e Roberto Calderoli, dando lettura alle Parti del presente ricorso.

Sul ritenuto conflitto di attribuzione

Rileva questo giudice che, nel presente processo, la Corte costituzionale non è stata mai investita della risoluzione di un conflitto di attribuzione contro la delibera della Camera dei deputati con la quale, in data 2 maggio 2007, i fatti addebitati ai parlamentari Mario Borghezio, Umberto Bossi, Enrico Cavaliere, Giacomo Chiappari, Giancarlo Pagliarini, Luigino Vascon, Roberto Maroni e Roberto Calderoli, sono stati ritenuti insindacabili ai sensi dell'art. 68 comma primo della Costituzione.

Esiste dunque l'interesse a ricorrere, in ragione della variazione intervenuta nella situazione processuale dei nominativi imputati, nelle more della udienza preliminare, in forza della recente citata delibera della Camera dei deputati.

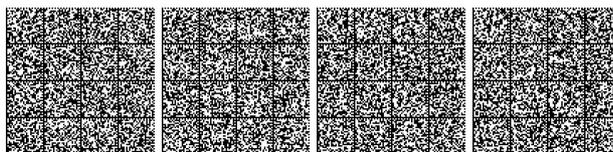
Ad avviso del ricorrente le declaratorie di inammissibilità dei ricorsi con cui era stato sollevato conflitto contro il Senato della Repubblica — e di cui alla sentenza della Corte n. 267 del 2005 e ad alla ordinanza della Corte n. 102 del 2007 —, spiegano i loro effetti unicamente con riguardo alle posizioni processuali degli imputati Gnutti e Speroni (per i quali, infatti, è stata pronunciata sentenza di non doversi procedere).

La considerazione che precede trova fondamento anche nel dettato di cui all'art. 38 della legge n. 87 del 1953 secondo il quale «La Corte costituzionale risolve il conflitto sottoposto al suo esame dichiarando il potere al quale spettano le attribuzioni in contestazione e, ove sia stato emanato un atto viziato da incompetenza, lo annulla».

Nel caso in esame, il ricorso viene proposto contro la Camera dei deputati e avverso la delibera del 2 maggio 2007, ossia avverso un atto nuovo e distinto dalla delibera all'epoca adottata da un altro ramo del Parlamento, e cioè dal Senato della Repubblica, e che si ritiene viziato da incompetenza.

Agli onorevoli Mario Borghezio, Umberto Bossi, Enrico Cavaliere, Giacomo Chiappori, Giancarlo Pagliarini, Luigino Vascon, Roberto Maroni e Roberto Calderoli è contestato di avere partecipato, promuovendola, costituendola e dirigendola, ad una associazione di carattere militare articolata in più compagnie corrispondenti alle province del Nord d'Italia, denominata «Camicie Verdi» o «Guardia Nazionale Padana»; lo scopo politico dell'associazione è individuato nel programma perseguito dal partito Lega Nord cui i predetti parlamentari hanno aderito, diretto ad affermare l'autonomia della c.d. «Padania» o «Nazione Padana» e la sua separazione dall'ordinamento costituzionale, creando una entità statale del tutto autonoma.

Collocati al vertice, o componenti di rilievo, di istituzioni proprie della c.d. «Repubblica Federale Padana», costituite come apparati burocratici paralleli ed antagonisti alle istituzioni dello Stato Italiano (Bossi e Maroni rispettivamente capo e portavoce del «Comitato di Liberazione della Padania», e Maroni altresì quale presidente del Governo Provvisorio della Padania», Cavaliere e Gobbo quali componenti del predetto «Comitato di Liberazione»; Borghezio, Pagliarini, Chiappori e Cavaliere quali componenti del «Governo Provvisorio della Padania»; Vascon quale responsabile, succeduto a Flego, delle Camicie Verdi per il Veneto; Calderoli individuato, tra gli altri, quale promotore delle menzionate istituzioni della «Nazione Padana» nell'ambito delle assemblee del «Parlamento della Padania»), i nominati



parlamentari, secondo la tesi accusatoria, hanno contribuito a costituire, potenziare e dirigere il gruppo associativo «Camicie Verdi» o «Guardia Nazionale Padana», teorizzandone le finalità, coordinando le modalità di impiego degli appartenenti all'associazione, provocando l'adesione di terzi a detta associazione ed ai suoi scopi attraverso un'attività di diffusione del programma.

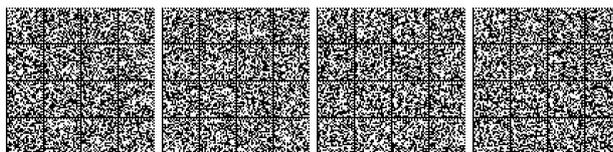
Come argomentato da questo giudice nell'ordinanza di trasmissione degli atti al Parlamento in data 9 ottobre 2006, ai sensi dell'art. 3, comma quarto, della legge n. 140/2003, risulta dagli atti del fascicolo del Pubblico ministero che la «Guardia Nazionale Padana» sia stata costituita quale struttura a sostegno delle iniziative, nonché a difesa, delle istituzioni della c.d. «Repubblica Federale Padana», e cioè i citati Parlamento e Governo — di cui i nominati parlamentari facevano parte — nonché il c.d. «Comitato di Liberazione della Padania» — al cui vertice erano collocati Bossi e Maroni.

Le adesioni alla Guardia Nazionale Padana, riservate ai cittadini padani, sono state inoltrate, come da statuto, ai predetti Parlamento e Governo — e dunque agli imputati parlamentari che ne facevano parte.

Nell'atto di fondazione del «Comitato di Liberazione della Padania» (istituzione presieduta, si ripete, da Bossi e da Maroni) si legge, all'art.8, che il C.L.P. si dota di un servizio d'ordine organizzato nell'ambito dei territori della Padania, che viene denominato «Camicie Verdi».

Nello «Statuto della Federazione delle Compagnie della Guardia Nazionale Padana» (la federazione è apparato in cui si è evoluta l'originaria struttura delle Camicie Verdi), tra le disposizioni transitorie, si legge che la federazione sarebbe stata retta dai membri del Governo Provvisorio della Padania (tra cui Borghezio, Pagliarini, Chiappori e Cavaliere). Nella prospettazione dell'accusa, così delineata alla stregua della richiesta di rinvio a giudizio e degli atti contenuti nel fascicolo trasmesso dal pubblico ministero, i nominativi parlamentari avrebbero pertanto sovrinteso, attraverso i descritti ruoli e attività in seno alle «istituzioni padane», alla complessiva gestione degli associati, così partecipando, mediante attività di promozione, proselitismo, diffusione del programma, organizzazione e direzione della struttura, ad una associazione di carattere militare; essa è articolata in più compagnie corrispondenti alle province del Centro-Nord d'Italia, è dotata di una forza di intervento in ragione dell'attitudine e/o potenzialità al dispiego di forza fisica od intimidatoria, con capacità e possibilità di farne uso; lo scopo politico dell'associazione è individuato nel programma perseguito dal partito Lega Nord, cui i nominati parlamentari hanno aderito, diretto ad affermare l'autonomia della c.d. «Padania» o «Nazione Padana» e la sua separazione dall'ordinamento costituzionale, creando una entità statale del tutto autonoma.

Diversamente da quanto sostenuto nella relazione approvata dalla Camera dei deputati all'Assemblea del 2 maggio 2007, secondo cui «l'associazione delle Camicie Verdi altre non era che un Servizio d'ordine simile a quelli organizzati dai partiti in occasione dei comizi e delle, manifestazioni di piazza ancora oggi così frequenti nella vita politica e sociale italiana», ritiene questo giudice che i risultati delle indagini preliminari testimonino aspetti per contro significativi con riguardo alle caratteristiche dell'associazione in oggetto: per un verso, l'imponente lavoro di reclutamento, organizzazione ed impiego degli appartenenti all'associazione; per altro verso, la struttura organizzativa di tipo gerarchico piramidale, al cui vertice è stato posto un responsabile federale al quale si relazionano i responsabili regionali («nazionali», secondo il lessico dell'associazione, poiché ogni regione del centro-nord è elevata al rango di «nazione» della Repubblica Federale) e i responsabili provinciali, contraddistinta da regole per la costituzione e l'arruolamento; in terzo luogo, gli esiti investigativi conforterebbero la tesi secondo cui detta forza di intervento sia stata destinata ad operare, e di fatto impiegata, come struttura operativa di immediata mobilitazione, ossia una sorta di apparato parallelo alle forze armate od alle forze di polizia dello Stato (tali caratteristiche sono emerse anche dall'esame della documentazione sequestrata in occasione delle perquisizioni domiciliari a carico dei dirigenti, del responsabile federale e dei responsabili regionali e provinciali della Guardia Nazionale Padana eseguite nel settembre e nel novembre 1996; dai contenuti delle conversazioni telefoniche intercettate, in astratto utilizzabili nei confronti dei terzi non parlamentari alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 390/2007 che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 6, commi 2, 5 e 6, della legge n. 140/2003). Dai fatti storici emerge dunque, di tutta evidenza, come accanto ad un governo — che ha emanato propri decreti, proposte di legge e delibere — e ad un parlamento — riunitosi periodicamente in proprie sedi e che ha emesso dichiarazioni a carattere costituyente —, si sia costituito un comitato di liberazione nazionale con forze di intervento diffuse sul territorio ed una forza di sostegno con articolazione gerarchica definita attraverso la individuazione di responsabili su più livelli territoriali; apparati riuniti e contraddistinti da una propria bandiera (il sole celtico verde su sfondo bianco) ed un proprio inno nazionale («Va pensiero» tratto dall'opera lirica Nabucco), con apposite forme di pubblicità legale e di stampa (la *Gazzetta Ufficiale* della Padania) con diffusione capillare e concreta idoneità a raccogliere Consensi di massa.



Oltre ai suddetti apparati burocratico istituzionali, anche la struttura di appoggio delle istituzioni costituita quale forza gerarchicamente organizzata è organismo parallelo ed antagonista alla analoga istituzione dello Stato, alle sue forze armate; a mezzo di essi e con la loro stessa costituzione è stato ampiamente manifestato il perseguimento del proposito secessionista, avviandosi alla sua attuazione pratica.

La connotazione della Guardia Nazionale Padana, evolutasi nella Federazione delle Compagnie della Guardia Nazionale Padana, sorta dal nucleo iniziale delle Camicie Verdi, è parsa dunque quella di una pluralità di persone, o formazione sociale, avente il carattere della stabilità, articolata in una serie di ruoli — attraverso cui sono esplicate le funzioni essenziali dirette prima alla costituzione ed al consolidamento, quindi al massimo rafforzamento dell'ente come tale —, rivolta al perseguimento di uno scopo politico — che si identifica nel programma politico del partito Lega Nord —, e dotata di una forza di intervento, in ragione dell'attitudine e/o potenzialità al dispiego di forza fisica o intimidatoria, con capacità e possibilità di farne uso, di modo che la lotta politica, anziché sulla pacifica discussione, sarebbe stata impostata sull'uso di mezzi violenti e sulla creazione di un'atmosfera di paura (non a caso tra i reclutati e gli stessi dirigenti delle Camicie Verdi vi erano anche legittimi detentori di armi da sparo, e nella domanda di adesione alla Guardia Nazionale Padana, mediante compilazione di moduli predisposti da inviare al Governo ed al Parlamento di cui facevano parte gli onorevoli odierni imputati, vi era espresso riferimento al possesso di porto d'armi; soltanto in epoca successiva si leggerà nello Statuto della Federazione delle Compagnie della Guardia Nazionale Padana, all'art. 2, che uno dei principi ispiratori è «il rifiuto di ogni attività che implichi, anche indirettamente il ricorso all'uso delle armi o della violenza» all'art. 3 che, tra gli scopi della Federazione, ricorre quello di «combattere gandhianamente ingiustizie sociali ed assumere le difese di chi ha bisogno della solidarietà umana, anche attraverso l'assunzione di iniziative pacifiche e non violente, ivi inchise la disobbedienza civile e la resistenza passiva contro ogni tipo di oppressione», nel Regolamento delle «Camicie Verdi» si vieterà, all'art. 2, il porto di armi durante lo svolgimento dei servizi di sicurezza; nella proposta di legge 11 gennaio 1998 di iniziativa del «Governo della Padania» inerente le «norme per la costituzione della Guardia Nazionale Padana» all'art. 3 si leggerà che, tra i requisiti per l'iscrizione, è richiesta la «buona condotta civile certificata da autorità o testimoniata da cinque cittadini e l'inesistenza di precedenti condanne penali e procedimenti penali in corso per ... delitti di violenza privata aggravata contro le persone».

Secondo la tesi del Pubblico ministero l'apparato organizzativo originario di cui si discute, supportato da attività di propaganda e proselitismo, è parso non riconoscere il metodo democratico e pacifico di azione politica, articolandosi in corpi e reparti organizzati in guisa militare e dotati di «gradi ed uniformi»; ciò che, al di là dell'aspetto «ideale» di usurpazione del monopolio statale della forza, andava a materialmente turbare la tranquillità dei cittadini intaccando tale bene collettivo sociale, prima ancora che quello squisitamente politico della esclusiva pertinenza allo Stato dei poteri di coazione.

La Giunta per le autorizzazioni, la cui proposta è stata approvata dalla Camera dei deputati nella seduta del 2 maggio 2007, ha ritenuto che i fatti addebitati agli onorevoli Mario Borghesio, Umberto Bossi, Enrico Cavaliere, Giacomo Chiappori, Giancarlo Pagliarmi, Luigino Vascon, Roberto Maroni e Roberto Calderoli concernono opinioni espresse nell'esercizio della funzione parlamentare e, in quanto tali, sono insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Nella parte motiva della relazione della Giunta si legge: «La Giunta ha constatato, a sua volta, che oggi le specifiche condotte ascritte ai singoli deputati imputati consistono nell'aver “contribuito a costituire, potenziare e dirigere il gruppo associativo Camicie Verdi o Guardia Nazionale Padana, teorizzandone le finalità, coordinando le modalità di impiego degli appartenenti all'associazione, provocando l'adesione di terzi a detta associazione ed a suoi scopi attraverso un'attività di diffusione del programma. In particolare (...) la Guardia Nazionale Padana è stata costituita a sostegno delle iniziative nonché a difesa delle istituzioni della cosiddetta Repubblica Federale Padana, e cioè i citati parlamento e governo nonché il cosiddetto Comitato di Liberazione della Padania”. Orbene, a giudizio unanime della Giunta è apparso che tali condotte (al di là di una valutazione di merito che potrebbe per alcuni inclinare al folkloristico e per altri al cattivo gusto istituzionale) possano agevolmente ricondursi al novero delle manifestazioni pubbliche tutelate dall'art. 21 della Costituzione, dei momenti di riunione e associazione partitica di cui agli artt. 17, 18 e 49 della Costituzione stessa e in definitiva delle opinioni espresse in connessioni con la funzione parlamentare ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione. È noto, infatti, che la Lega Nord nelle legislature XIII e XIV ha avanzato numerose proposte di legge volte a introdurre in Italia una forma di Stato marcatamente federalista, fino a chiedere e a ottenere nella XIV legislatura per il deputato Bossi la titolarità del ministero delle riforme istituzionali e a concorrere all'approvazione di una modifica costituzionale che, a detta della stragrande maggioranza dell'opinione pubblica italiana, andava sotto il nome di devolution e come tale è stata sottoposta a referendum, confermativo del 25 e 26 giugno 2006.



Nella parte conclusiva della relazione in esame si legge, infine, che «Da ultimo, e per completezza, si può osservare che l'associazione delle Camicie Verdi altro non era che un servizio d'ordine, simile a quelli organizzati dai partiti in occasione dei comizi e delle manifestazioni di piazza ancora oggi così frequenti nella vita politica e sociale italiana. All'evidenza, la mera esistenza e organizzazione di tali servizi d'ordine non costituiscono di per sé un attacco all'integrità dello Stato e alla quiete pubblica.

Ad avviso di questo giudice — che considerazioni analoghe ha espresso nell'ordinanza di trasmissione degli atti al Parlamento, in data 9 ottobre 2006 — gli atti integranti il reato di partecipazione ad una associazione di tipo militare, svolgendo in essa compiti promozionali, direttivi e organizzativi, nonché sovrintendendo alle adesioni al gruppo da parte di terze persone, sono estranei al concetto di opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ancorché letti nel contesto ideologico da cui si è mossa l'azione politica della Lega Nord ed il programma secessionista cui i parlamentari imputati hanno aderito. D'altronde, il perseguimento dello «scopo politico» da parte dell'associazione è uno degli elementi costitutivi della fattispecie incriminatrice prevista dall'art. 1, d.lgs. n. 43 del 1948, onde la finalità politica non potrebbe, da un lato, integrare un requisito del reato e, dall'altro lato e al tempo stesso, consistere in un'opera di divulgazione delle attività parlamentari in quanto tale insindacabile e, dunque, con l'effetto di rendere non punibile la condotta delittuosa.

Le condotte addebitate ai suddetti parlamentari sono comportamenti materiali, che incidono direttamente e negativamente sulla sicurezza delle persone, e che per loro natura sono del tutto avulsi dalla manifestazione del pensiero, ossia dalle «opinioni».

La proposta della Giunta delle autorizzazioni non ha affrontato in modo esaustivo il tema della connessione tra l'esercizio delle funzioni parlamentari e le attività svolte, invece, in relazione all'associazione vietata dalla legge, né ha esplicitato le ragioni per cui attività materiali come quelle più volte descritte nei paragrafi superiori possano ricondursi alla categoria delle «opinioni» espresse nell'esercizio delle funzioni di parlamentare.

Pare, invece, che la Giunta abbia qualificato le condotte in violazione dell'art. 1 del d.lgs. n. 43/1948 come una proiezione del disegno politico portato avanti nelle istituzioni, esaltando in particolare le iniziative volte ad introdurre in Italia una forma di Stato federalista, e sottolineando come il gruppo parlamentare di appartenenza dei deputati in questione si chiamasse Lega nord per l'indipendenza della Padania» nella XIII legislatura, e «Lega nord-Padania» nella XIV.

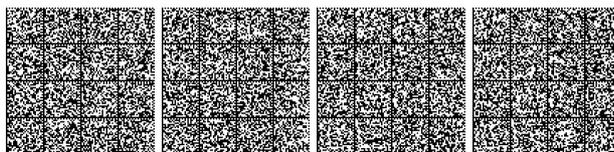
Se così fosse, deve evidenziarsi come la tesi in questione si discosti dai principi stabiliti dalla Corte costituzionale sull'ambito di operatività della particolare garanzia prevista dall'art. 68, comma primo, Costituzione.

Nella sentenza n. 137 del 17 maggio 2001 la Corte ha infatti affermato che: «La prerogativa parlamentare non può infatti essere estesa sino a comprendere gli insulti — di cui è comunque discutibile la qualificazione come opinioni — solo perché collegati con le “battaglie” condotte da esponenti parlamentari in favore delle loro tesi politiche; così argomentando, il nesso funzionale, lungi dal tradursi in una corrispondenza tra espressioni verbali e atti parlamentari tipici, si risolverebbe in un generico collegamento con un contesto politico indeterminabile, del tutto avulso dall'esercizio di funzioni parlamentari suscettibili di essere concretamente individuate. A maggior ragione la prerogativa parlamentare di cui all'art. 68 Costituzione non può essere riferita ai comportamenti materiali che sono stati qualificati come resistenza a pubblico ufficiale. L'art. 68, primo comma, Costituzione, si riferisce unicamente alle “opinioni espresse” e ai “voti dati” dai membri del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni, mentre gli atti di resistenza e di violenza descritti nel capo di imputazione ... non sono in alcun modo qualificabili come tali».

Non ignora questo giudice l'impostazione secondo cui nel concetto di opinione rientrano anche comportamenti materiali diretti ad illustrare le iniziative svolte nella qualità di parlamentare, ma ritiene tuttavia che debba trattarsi di comportamenti che non incidano negativamente sui diritti di altri individui, mentre la fattispecie incriminatrice la cui violazione è addebitata ai parlamentari, per sua natura, crea turbativa all'ordine pubblico ed è lesiva della sicurezza sociale.

Qualificando i fatti in contestazione come «opinioni» — ciò che non si condivide —, la Giunta ne ha poi ritenuto la connessione alla funzione parlamentare in ragione dell'intento divulgativo del disegno politico portato avanti nelle istituzioni, il disegno cioè di un assetto costituzionale diverso dall'attuale.

Ritiene questo giudice che affermare l'esistenza di un «nesso funzionale» con l'attività parlamentare per il fatto che l'associazione «Camicie Verdi» persegua il programma politico della Lega Nord, cui i senatori hanno aderito, sia una petizione di principio poiché, come argomentato in premessa, lo «scopo politico» è già di per sé un requisito imprescindibile del reato di cui trattasi.



Così facendo la Giunta ha finito col riscontrare una connessione sufficiente nella semplice posizione politica del movimento cui i parlamentari appartengono.

La tesi della Giunta pare allora discostarsi dalle consolidate linee giurisprudenziali della Corte costituzionale secondo cui gli atti del parlamentare svolti *extra moenia* sono insindacabili solo se e nella misura in cui siano «identificabili» come attività parlamentare, vale a dire abbiano una «corrispondenza sostanziale» di contenuto con atti parlamentari tipici (*ex plurimis* sentenze n. 10, 11, 56, 58, 82, 320, 321 e 420 del 2000; n. 137 e 289 del 2001; n. 50, 51, 52, 79, 207, 257, 270, 294 e 421 del 2002; n. 298, 347 e 348 del 2004; n. 79 del 2005; n. 336 e 383 del 2006; n. 52, 151, 152, 236, 271 e 291 del 2007).

Appare qui rilevante riportare alcuni passaggi tratti dalla sentenza «pilota» n. 10 del 2000:

«È pacifico che costituiscono opinioni espresse nell'esercizio della funzione quelle manifestate nel corso dei lavori della camera e dei suoi vari organi ... L'attività politica del parlamentare al di fuori di questo ambito non può dirsi di per sé esplicazione della funzione parlamentare nel senso preciso cui si riferisce l'art. 68, primo comma, Così ... Né si può accettare, senza vanificare tale delimitazione, una definizione della funzione del parlamentare così generica da ricomprendervi l'attività politica che egli svolga in qualsiasi sede, e nella quale la sua qualità di membro delle Camere sia irrilevante. Nel linguaggio e nel sistema della Costituzione, le "funzioni" riferite agli organi non indicano generiche finalità, ma riguardano ambiti e modi giuridicamente definiti: e questo vale anche per la funzione parlamentare, ancorché essa si connoti per il suo carattere non specializzato. Discende da quanto osservato che la semplice comunanza di argomento fra 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 della immunità che copre le seconde. Tanto meno può bastare a tal fine la ricorrenza di un contesto genericamente politico in cui la dichiarazione si inserisca ... In questo senso va precisato il significato del nesso funzionale che deve riscontarsi, per potere ritenere la insindacabilità, tra la dichiarazione e l'attività parlamentare. Non cioè come semplice collegamento di argomento o di contesto fra attività parlamentare e dichiarazione, ma come identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare».

Nei comportamenti addebitati ai parlamentari Mario Borghezio, Umberto Bossi, Enrico Cavaliere, Giacomo Chiappori, Giancarlo Pagliarini, Luigino Vascon, Roberto Maroni e Roberto Calderoli manca del tutto la riproduzione o divulgazione di una precedente attività parlamentare rispetto alla quale i fatti in esame presentino una «sostanziale identità di contenuti» tale da comportare un «nesso funzionale».

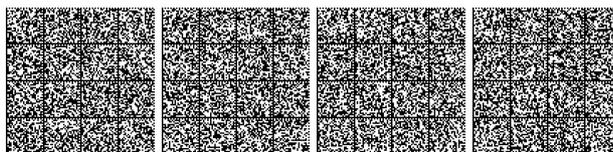
I parlamentari non avrebbero certamente svolto attività di propaganda, all'interno delle Camere, di una associazione vietata dalla legge — giacché *intra moenia* essi sono sottoposti alla sorveglianza della Presidenza dell'Assemblea e delle Commissioni —, ed è allora del tutto irrilevante che detta associazione fosse animata dall'identico spirito indipendentista e secessionista che contraddistingue il programma politico del partito di appartenenza dei senatori.

Né è decisiva, sotto tale profilo, la circostanza che i comportamenti incriminati, che la Giunta riconduce al novero delle manifestazioni pubbliche e dei momenti di riunione ed associazione partitica tutelati dagli artt. 21, 17, 18 e 49 della Costituzione, siano stati posti in essere fuori dalla sede parlamentare e per tale motivo avrebbero assunto connotazioni differenti rispetto a quelli realizzabili all'interno delle Camere.

La Corte costituzionale ha infatti precisato che la legge n. 140/2003 — il cui art. 3, comma primo, rinvia all'art. 68 comma primo, Costituzione per tutte le attività ivi descritte «espletate anche fuori del Parlamento» — «non ha innovato l'art. 68 Costituzione ma ne ha precisato l'ambito, fissando principi già enucleabili dalla Costituzione e dalla giurisprudenza costituzionale, e cioè le opinioni espresse e gli atti compiuti dai parlamentari sono insindacabili anche se compiuti fuori del Parlamento, ma soltanto a condizione che sussista un preciso collegamento di scopo (c.d. nesso funzionale) tra l'atto compiuto ed il mandato parlamentare». Gli atti non tipici del parlamentare «debbono comunque essere connessi alla funzione parlamentare, a prescindere da ogni criterio di localizzazione, in concordanza con le indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale in materia, dalla quale è comunque enucleabile il principio, che costituisce oggi il limite estremo della prerogativa dell'insindacabilità, secondo cui questa non può mai trasformarsi in un privilegio personale, quale sarebbe una immunità dalla giurisdizione conseguente alla mera "qualità" di parlamentare» (sent. n. 120 e 347 del 2004; n. 151 del 2007).

Nel senso del difetto di riferibilità alla funzione parlamentare dei comportamenti posti in essere da uno degli imputati nel presente processo, attualmente parlamentare europeo, l'onorevole Gian Paolo Gobbo, si è espresso, da ultimo, il Parlamento europeo, cui gli atti sono stati trasmessi da questo giudice con ordinanza del 9 ottobre 2006.

Con decisione del 24 ottobre 2007 l'Assemblea di Strasburgo ha ritenuto di non difendere l'immunità né i privilegi dell'on. Gobbo, reputando che i fatti a lui attribuiti non siano coperti da immunità parlamentare.



L'Assemblea ha considerato che «stando al pubblico ministero italiano, l'obiettivo delle Camicie Verdi era di creare un movimento organizzato gerarchicamente, addestrato per intraprendere azioni collettive di carattere violento o intimidatorio e utilizzato anche per dissuadere i propri membri dall'opporre alle direttive politiche dei capi, nonché per evitare che sorgesse disaccordo in seno al movimento, contribuendo così a imporre una linea politica determinata dalla Lega Nord e mettendo a tacere qualsiasi manifestazione di dissenso al suo interno»; che, inoltre «l'art. 9 del protocollo sui privilegi e sulle immunità accorda ai deputati l'immunità assoluta da procedimenti giudiziari solo nel caso delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni»; che, infine «la partecipazione ad un movimento i cui membri indossavano un'uniforme di stile militare e che a quanto pare intendeva raggiungere i propri obiettivi mediante l'uso potenziale o effettivo della forza, è chiaramente in contraddizione e incompatibile con il ruolo e le responsabilità inerenti a un mandato parlamentare e che, pertanto, tale partecipazione non può essere ritenuta un legittimo esercizio del diritto di libertà di espressione né il normale esercizio delle funzioni di deputato a un parlamento eletto che rappresenta i cittadini»; pertanto, l'Assemblea ha ritenuto che «ai sensi dell'art. 9 del protocollo dell'8 aprile 1965 sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee e, nella misura in cui è pertinente, dell'art. 68, primo comma, della Costituzione italiana, l'immunità parlamentare non copre i fatti attribuiti all'on. Gian Paolo Gobbo e decide pertanto di non difenderne l'immunità né i privilegi».

La deliberazione della Camera dei deputati, approvata il 2 maggio 2007, si rivela allora, ad avviso di questo giudice, in contrasto col potere ed il dovere di assicurare l'esercizio della funzione giurisdizionale attribuito dalla Costituzione in capo agli uffici giudiziari, in primo luogo per il radicale difetto di riferibilità dei comportamenti posti in essere dai parlamentari Mario Borghezio, Umberto Bossi, Enrico Cavaliere, Giacomo Chiappori, Giancarlo Pagliarini, Luigi Vascon, Roberto Maroni e Roberto Calderoli alla funzione parlamentare e, in secondo luogo, per avere fondato la decisione sulla base di valutazioni di merito della vicenda oggetto del presente processo, espressamente riconducendo all'intento divulgativo del programma politico teorizzato in Parlamento la realizzazione di condotte materiali, quali appunto la promozione, la direzione e l'organizzazione di un'associazione vietata dalla legge, e, in aggiunta, arrivando ad escludere che le Camicie Verdi costituissero struttura integrante la figura dell'associazione di tipo militare vietata dalla legge (nella parte conclusiva della relazione si legge, infatti, come sopra riportato, che «... si può osservare che l'associazione delle Camicie Verdi non era che un servizio d'ordine, simile a quelli organizzati dai partiti in occasione dei comizi e delle manifestazioni di piazza ancora oggi così frequenti nella vita politica e sociale italiana. All'evidenza, la mera esistenza e organizzazione di tali servizi d'ordine non costituiscono di per sé un attacco all'integrità dello Stato e alla quiete pubblica»).

Così facendo la Camera ha mostrato di condividere l'impostazione, seguita dalla prassi parlamentare a partire dalla XIII legislatura, fondata sui criteri che la prerogativa costituzionale copre tutti i comportamenti riconducibili all'attività politica *latu sensu* intesa del parlamentare, e che la sua ricorrenza non è esclusa anche di fronte a comportamenti che in astratto possono rivestire natura illecita.

In conclusione, poiché la deliberazione della Camera esorbita dall'ambito derogatorio consentito dall'art. 68, primo comma, Costituzione, risultano violati, da un lato, anche gli artt. 101, secondo comma, 102, primo comma, e 104, primo comma, Costituzione, posti a tutela della titolarità della funzione giurisdizionale in capo alla magistratura e della legalità ed indipendenza del suo esercizio; dall'altro l'art. 3, primo comma, Costituzione, per la disparità di trattamento che in tal modo viene introdotta tra cittadini ordinari e parlamentari, consentendosi a questi ultimi condotte in ipotesi integranti figure di reato prive di qualsiasi connessione con la funzione parlamentare.

Questo giudice intende perciò sottoporre al vaglio regolatore della Corte costituzionale l'uso del potere esercitato dalla Camera dei deputati che, con delibera in data 2 maggio 2007, ha ritenuto che i fatti addebitati ai parlamentari, all'epoca deputati, Mario Borghezio, Umberto Bossi, Enrico Cavaliere, Giacomo Chiappori, Giancarlo Pagliarini, Luigi Vascon, Roberto Maroni e Roberto Calderoli, e loro ascritti quale violazione dell'art. 1 del d.lvo n. 43/1948 come delineata al capo D della richiesta di rinvio a giudizio e specificata nel presente ricorso, rientrino nelle opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni parlamentari, rendendo improcedibile nei loro confronti l'azione penale e non esercitabile la giurisdizione.

Consegue *ex lege* (artt. 37, quinto comma, e 23, secondo comma, legge n. 87 del 1953) la sospensione del processo nei confronti dei predetti parlamentari, nonché, tenuto conto della concorde richiesta delle Parti formulata già all'udienza del 5 ottobre 2006, nei confronti dei coimputati essendo tutti chiamati a rispondere del medesimo reato, che integra una figura di concorso di persone necessario e sussistendo dunque, connessione ai sensi dell'art. 12, lettera a) c.p.p.



P. Q. M.

Visto l'art. 37, legge n. 87 dell'11 marzo 1953;

Sollewa conflitto di attribuzioni, con ricorso alla Corte costituzionale, in ordine al corretto uso del potere di decidere con riguardo alla ricorrenza dei presupposti di applicabilità dell'art. 68, comma primo, della Costituzione conie esercitato dalla Camera dei deputati con le delibere del 2 maggio 2007 relativamente al procedimento penale indicato in epigrafe a carico dei deputati Mario Borghezio, Umberto Bossi, Enrico Cavaliere, Giacomo Chiappori, Giancarlo Paglierini, Luigino Vascon, Roberto Maroni e Roberto Calderoni in ordine alla imputazione di cui al capo D della rubrica come specificata in narrativa.

Dispone la sospensione del processo nei confronti di tutti gli imputati.

Manda alla cancelleria per il deposito del presente ricorso presso la Corte costituzionale.

Verona, addì 31 marzo 2008

Il giudice: Rita CACCAMO

Avvertenza

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 374/2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, 1ª s.s., n. 48 del 19 novembre 2008.

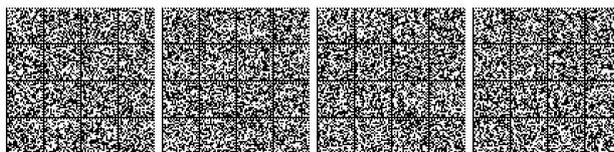
09C0036

N. 1

*Ordinanza del 20 giugno 2008 emessa dalla Corte d'appello di Genova
nel procedimento civile promosso da Istituto Tartarini RX S.r.l. contro I.N.P.S. ed altra*

Giurisdizione ordinaria - Difetto di giurisdizione del giudice ordinario (nella specie: controversie aventi ad oggetto il contributo per il S.S.N. attribuite alla giurisdizione delle Commissioni Tributarie) - Prosecuzione del processo davanti al giudice munito di giurisdizione - Possibilità della conservazione degli effetti sostanziali e processuali della domanda e degli atti compiuti - Mancata previsione - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio e del principio della tutela giurisdizionale - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 77/2007 di illegittimità costituzionale parziale di diversa disposizione di legge di analogo contenuto normativo.

- Codice di procedura civile, art. 37.
- Costituzione, artt. 24 e 113.



LA CORTE DI APPELLO

Nella pubblica udienza del 20 giugno 2008 ha pronunciato e pubblicato mediante lettura la seguente ordinanza nella causa promossa da Istituto Tartarini RX S.r.l. elettivamente domiciliato in Genova, piazza della Vittoria n. 11/7 presso lo studio degli avv. Cesare Bosio e Carla Parodi che lo rappresenta e difende per mandato a margine del ricorso in appello, appellante;

Contro Istituto Nazionale della Previdenza Sociale in proprio e nella qualità di mandatario di S.C.C.I. rappresentato e difeso dall'avv. Cinzia Lolli in virtù di procura generale alle liti per atto notaio F. Lupo di Roma, elettivamente domiciliato in Genova, via D'Annunzio n. 80, appellato e contro Gest Line S.p.A., appellata contumace.

Considerato che:

la controversia ha ad oggetto l'opposizione proposta dall'Istituto Tartarini RX S.r.l. avverso la cartella di pagamento numero 048 2002 00411963 76 emessa dal San Paolo Riscossioni di Genova S.p.A. ad istanza di I.N.P.S. per il recupero di contribuzione dovuta al servizio sanitario nazionale, la cui omissione di pagamento stata accertata con il verbale ispettivo n. 050796/0610 del 10 giugno 1996;

l'art. 2 comma 1 del d.lgs 31 dicembre 1992 n. 546, come sostituito dall'art. 12, comma 2 della legge 28 dicembre 2001 n. 448, statuisce che le controversie aventi ad oggetto il contributo per il servizio sanitario nazionale appartengono alla giurisdizione delle Commissioni tributarie;

l'art. 37 c.p.c., mentre impone al giudice ordinario di rilevare, anche d'ufficio, il proprio difetto di giurisdizione nei confronti dei giudici speciali, in qualunque stato e grado del processo, nulla statuisce in ordine alla conservazione degli effetti della domanda, nel nuovo processo che la parte è onerata di promuovere davanti al giudice munito di giurisdizione;

qualora, nel corso del giudizio, si consumino i termini di legge per agire davanti alla giurisdizione competente, si determina una lesione del diritto costituzionale alla tutela giurisdizionale;

la questione di legittimità costituzionale appare non manifestamente infondata in relazione ai principi già espressi sulla medesima questione dalla Corte costituzionale (sent. 2 marzo 2007 n. 77), ma con riguardo a diversa norma di legge (legge 6 dicembre 1971 n. 1034, art. 30);

la questione è rilevante poiché è compiutamente decorso il termine di legge affinché la parte possa rivolgersi al Giudice Tributario competente in materia (art. 21 d.lgs 31 dicembre 1992 n. 546).

P. Q. M.

Visti gli artt. 1 e segg., legge 9 febbraio 1948, n. 1 e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

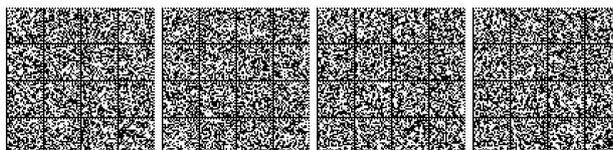
Ritenuta rilevante ai fini della decisione e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 24 e 113 Cost. dell'art. 37 del c.p.c.;

Sospende il giudizio e dispone la l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera e del Senato.

Genova, addì 20 giugno 2008

Il Presidente: Russo



N. 2

*Ordinanza del 29 settembre 2008 emessa dal Tribunale di Venezia - Sezione distaccata di Dolo
nel procedimento penale a carico di Melinato Elio ed altro*

Ambiente - Rifiuti - Esclusione dalla categoria delle ceneri di pirite, classificate come sottoprodotto non soggetto alla disciplina dei rifiuti - Contrasto con la normativa comunitaria in materia - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Riproposizione di questione già oggetto dell'ordinanza n. 83/2008 di restituzione atti per *jus superveniens*.

- Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 183, comma 1, lett. *n*), quarto periodo.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma.

IL TRIBUNALE

Visti gli atti e i documenti del procedimento penale n. 20785/01 R.G.N.R. e n. 20013/05 R.G. promosso contro: Melinato Elio, nato a Salzano (Venezia) il 2 gennaio 1938; Sacco Piergiorgio, nato a Serravalle Scrivia (Alessandria) il 2 luglio 1942 osserva quanto segue.

Con ordinanza del 20 settembre 2006, iscritta al n. 123 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12 del 2007, 1ª serie speciale, questo ufficio promuoveva giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 183, comma 1, lettera *n*), quarto periodo, del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (Norme in materia ambientale) nella formulazione previgente alla novella introdotta con d.lgs. 16 gennaio 2008 n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ad integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale).

Con il succitato provvedimento il tribunale rimettente esponeva quanto segue (di seguito viene riportato per intero il testo della parte motiva che entra a far parte integrante della presente ordinanza):

«§ 1. Gli odierni imputati sono chiamati a rispondere nell'ambito del processo succitato dei reati di cui al decreto di citazione diretta avente ad oggetto (tra l'altro) ipotesi di violazione dell'art. 51, commi 1 e 5 e 51-*bis* del d.lgs. 22 del 1997 (ora art. 256, comma 1 e 5, d.lgs. n. 152 del 2006) — trattasi dei capi *a*), *d*) ed *e*) dell'imputazione.

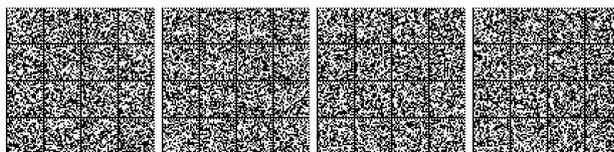
La vicenda prende le mosse dal sequestro preventivo eseguito in data 22 marzo 2002 di un deposito di ceneri di pirite pari a circa un milione di tonnellate, sito in località Gambarare del Comune di Mira ed avente un'estensione di circa 80.000 mq., all'interno del quale la società Veneta Mineraria S.p.A. di cui era all'epoca legale rappresentante l'imputato Piergiorgio Sacco, e Melinato Elio, titolare dell'omonima ditta individuale, avrebbero effettuato, in assenza o sulla scorta di un'autorizzazione comunque scaduta di validità, a mente di quanto previsto dall'art. 57 d.lgs. n. 22/1997, attività di gestione di rifiuti pericolosi espletando, su tale discarica non più attiva, realizzata negli anni '70, la messa in riserva di tali rifiuti in vista del loro avvio a recupero presso cementifici.

Sempre in assenza della prescritta autorizzazione avrebbero altresì utilizzato nell'ambito della discarica, in attività di recupero ambientale, rifiuti inerti provenienti da demolizioni edili.

Detta attività di gestione e messa in riserva sarebbe stata espletata in violazione del citato decreto legislativo senza che fossero adottate le forme di tutela atte ad assicurare l'integrità dell'ambiente. L'area sarebbe infatti stata sottoposta ad attività di escavazione con conseguente esposizione dei rifiuti pericolosi agli agenti atmosferici ed al dilavamento, senza che fossero stati adottati presidi idonei ad intercettare le acque di percolazione, dal che ne sarebbe derivata una grave compromissione dei terreni confinanti delle falde acquifere sotterranee e dell'area lagunare circostante.

Nell'ambito della predetta attività gli odierni imputati avrebbero altresì ottenuto dalla Provincia di Venezia autorizzazione a miscelare le ceneri di pirite del deposito con altro materiale sempre a base di ceneri di pirite, attività condotta in violazione del disposto di cui agli artt. 2, comma 2 e 9, comma 2 d.lgs. n. 22/1997, in quanto eseguita con modalità tali da determinare pericolo per la salute dell'uomo e per l'integrità dell'ambiente: attraverso detta attività di miscelazione veniva effettuata una prolungata esposizione delle ceneri al dilavamento delle acque meteoriche che avrebbe provocato i gravi danni ambientali sopra indicati.

Gli imputati avrebbero infine omesso di procedere alla bonifica dei terreni circostanti la discarica pur avendo cagionato, o comunque incrementato, con le condotte sopra descritte l'inquinamento di tali aree.



Il processo, nel corso del quale si sono costituite parti civili la Provincia di Venezia, il Comune di Mira nonché i proprietari di uno dei fondi confinanti con il deposito, è in fase decisoria, essendo stato dichiarato chiuso il dibattimento.

§ 2. Il quadro normativo di riferimento.

Orbene, com'è noto, il quadro normativo di riferimento per le fattispecie di reato in oggetto è mutato sia a livello nazionale che comunitario.

Il 29 aprile del corrente anno è infatti entrato in vigore il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale" che ha inteso riordinare, tra l'altro, nella sua parte quarta, la materia della gestione dei rifiuti e della bonifica dei siti contaminati, con conseguente espressa abrogazione dell'intero decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (v. art. 264, lett. *i*, d.lgs. n. 152/2006). I fatti di reato contestati agli imputati vanno dunque sussunti sotto le disposizioni sanzionatorie del nuovo testo, in particolare per il capo *a*) va richiamato l'art. 256, comma 1 e per il capo *d*) il comma 5 dello stesso articolo atteso che il tenore delle norme incriminatrici coincide completamente con quello del testo previgente (art. 51 d.lgs. n. 22/1997), fatto salvo un leggero ritocco alle pene pecuniarie. Quanto al reato *sub e*) va invece rilevato che la fattispecie di reato originariamente prevista dall'art. 51-*bis* vecchio testo subisce un'immutazione rilevante, essendo stato introdotto come nuovo elemento costitutivo del reato il superamento delle concentrazioni soglia di rischio non previsto dalla precedente disciplina (art. 257, d.lgs. n. 152/2006).

Nella Gazzetta Ufficiale europea del 27 aprile 2006 n. 114 è stata frattanto pubblicata la direttiva 2006/12/CE, entrata in vigore il 17 maggio 2006, che sostituisce ed abroga la precedente direttiva 75/442/CEE e le sue successive modifiche. Tale nuova direttiva costituisce dunque il nuovo punto di riferimento normativo per il trattamento dei rifiuti nell'ambito dell'Unione europea e riproduce sostanzialmente invariati i precetti, le definizioni e le nozioni del precedente assetto normativo.

Sono dunque queste le disposizioni legislative che questo giudice è chiamato ad applicare nel presente procedimento.

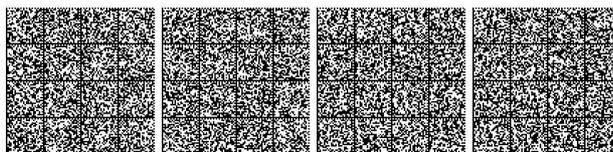
§ 3. Il sottoprodotto.

La nuova direttiva comunitaria all'art. 1 comma 1, lett. *a*) definisce rifiuto "qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato 1 e di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi".

Analoga definizione è contenuta nel nuovo testo nazionale all'art. 183, comma 1, lett. *a*): "qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'Allegato A alla parte quarta del presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi". Il decreto legislativo contiene altresì allo stesso articolo le definizioni di sottoprodotto e di materia prima secondaria, che invece non vengono contemplate nella direttiva. Per quanto è qui di interesse alla lett. *n*) del citato articolo vengono definiti sottoprodotto "i prodotti dell'attività dell'impresa che, pur non costituendo l'oggetto dell'attività principale, scaturiscono in via continuativa dal processo industriale dell'impresa stessa e sono destinati ad un ulteriore impiego o al consumo". Nell'ambito della medesima lettera viene poi stabilito che tali prodotti sono sottratti alla normativa sui rifiuti a condizione che si tratti di "sottoprodotti di cui l'impresa non si disfi, non sia obbligata a disfarsi, e non abbia deciso di disfarsi ed in particolare i sottoprodotti impiegati direttamente dall'impresa che li produce o commercializzati a condizioni economicamente favorevoli per l'impresa stessa direttamente per il consumo o per l'impiego, senza la necessità di operare trasformazioni preliminari in un successivo processo produttivo" ... "L'utilizzazione del prodotto dev'essere certa e non eventuale." ... "L'utilizzo del sottoprodotto non deve comportare per l'ambiente o la salute condizioni peggiorative rispetto a quelle delle normali attività produttive". Senonché nel corpo d'itale lettera *n*) vengono altresì prese in espressa considerazione — nel quarto periodo — proprio le ceneri di pirite, particolare categoria di sottoprodotto non soggetto alle disposizioni sui rifiuti, definite "polveri di ossido di ferro, provenienti dal processo di arrostitimento del minerale noto come pirite o solfuro di ferro per la produzione di acido solforico e ossido di ferro, depositate presso stabilimenti di produzione dismessi, aree industriali e non, anche se sottoposte al procedimento di bonifica o ripristino ambientale".

Dal tenore complessivo dell'art. 183, lett. *n*), d.lgs. n. 152/2006 emerge dunque che quando un residuo produttivo:

- 1) proviene da attività di impresa (e dunque non di consumo);
- 2) scaturisce dall'attività produttiva in via continuativa (cioè come un materiale tipico di quella produzione);
- 3) non viene abbandonato dall'impresa (che dunque non se ne disfa);
- 4) lo reimpiega direttamente oppure lo commercializza a condizioni per lei economicamente favorevoli e
- 5) senza attività preliminare di trasformazione (che cioè "faccia perdere a/prodotto la sua identità");



6) viene effettivamente e certamente riutilizzato in altro ciclo produttivo (circostanza che deve essere attestata con dichiarazioni scritte delle imprese di partenza e di arrivo);

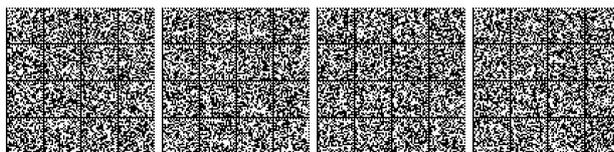
7) il suo utilizzo non comporta per l'ambiente o la salute condizioni peggiorative rispetto a quelle legate alle normali attività produttive, tale residuo non è più rifiuto.

È stato osservato dai primi commentatori del nuovo decreto legislativo che la definizione di sottoprodotto di cui all'art. 183 sostituirebbe il noto art. 14, d.l. 8 luglio 2002 n. 138, convertito in legge 8 agosto 2002, n. 178, già oggetto di aspre critiche e di plurimi rilievi di sospetta incostituzionalità per l'inopinata restrizione della nozione comunitaria di rifiuto. Con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale già sollevate ci si limita a rinviare all'ordinanza della Consulta n. 288 del 3 luglio 2006 con la quale è stata disposta la restituzione degli atti ai giudici *a quibus* ai fini di una nuova valutazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate alla luce dello *ius superveniens*. Preme tuttavia qui precisare che i rilievi che nel prosieguo del presente provvedimento verranno formulati attengono non tanto alla portata ed agli effetti della nozione generale di sottoprodotto introdotta da legislatore già con l'art. 14 del d.l. n. 2002/138 e in qualche modo riproposta dall'art. 183, d.lgs. n. 152/2006 (seppure, sembra, in termini più precisi e puntuali), quanto piuttosto alla riconducibilità delle ceneri di pirite alla nozione di sottoprodotto nell'accezione che ne viene data a livello comunitario dalla Corte di giustizia, alla luce della direttive di riferimento in tema di rifiuti.

La categoria dei sottoprodotti ha invero trovato ingresso anche nell'ambito della giurisprudenza comunitaria la quale con la sent. sez. VI, 18 aprile 2002, n. C-9/00, Palin Granit Oy ha per la prima volta introdotto il concetto di sottoprodotto limitandolo però, tenuto conto del noto principio di interpretazione estensiva della nozione di rifiuto, al caso di riutilizzo certo di un bene o materiale, senza trasformazione preliminare, nel corso del processo di produzione. Nella successiva sent. 11 settembre 2003 C-114/01, Avesta Polarit Chrome Oy viene sostanzialmente ribadito il medesimo principio: laddove la utilizzazione dei residui non è necessaria nel processo di produzione, se per sfruttare o commercializzare i residui stessi in maniera diversa è necessaria una loro trasformazione preliminare, si tratta di rifiuti di cui il detentore si disfa. La sentenza dell'11 novembre 2004 in C- 457/02, Niselli, ribadisce al punto 33 che "l'ambito di applicazione della nozione di rifiuto dipende dal significato del verbo 'disfarsi'. Esso deve essere interpretato alla luce della finalità della direttiva 75/442, che, ai sensi del suo terzo 'considerando', è la tutela della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti ...". Al successivo punto 34 evidenzia come "la direttiva 75/442 non suggerisce alcun criterio determinante per individuare la volontà del detentore di disfarsi di una determinata sostanza o di un determinato materiale. In mancanza di disposizioni comunitarie, gli Stati membri sono liberi di scegliere le modalità di prova dei diversi elementi definiti nelle direttive da essi trasposte, purché ciò non pregiudichi l'efficacia del diritto comunitario». Al punto 44 afferma "Può tuttavia ammettersi un'analisi secondo la quale un bene, un materiale o una materia prima derivante da un processo di fabbricazione o di estrazione che non è principalmente destinato a produrlo può costituire non un residuo, bensì un sottoprodotto, del quale l'impresa non ha intenzione di disfarsi ai sensi dell'art. 1, lett. a), primo comma della direttiva 75/442 ...". Al punto 45 chiarisce i limiti dell'apertura: "Tuttavia, tenuto conto dell'obbligo di interpretare in maniera estensiva la nozione di rifiuto, per limitare gli inconvenienti ed i danni inerenti alla loro natura", il ricorso alla figura del sottoprodotto "dev'essere circoscritto alle situazioni in cui il riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima non sia solo eventuale ma certo senza previa trasformazione e avvenga nel corso del processo di produzione". Al punto 46 ribadisce che il bene non deve essere sottoposto ad "operazioni di trasformazione preliminare".

Vi sono stati tuttavia due successivi arresti della Corte di giustizia con due decisioni del 8 settembre 2005, in C-416702 e C-121/03 pronunciate tra l'altro *ex art.* 226 del Trattato (procedure di contestazione della Commissione) e non *ex art.* 234 (pronuncia su questione pregiudiziale) nelle quali ha ritenuto che residui dell'attività zootecnica accumulati dall'impresa in attesa di un successivo utilizzo avrebbero potuto essere utilizzati anche "per il fabbisogno di operatori economici diversi da chi l'ha prodotto". Sarebbe dunque sottoprodotto e non rifiuto anche il residuo produttivo destinato dal suo produttore a terzi, cioè all'esterno dell'impresa che lo ha generato. Va peraltro considerato che tali ultime due pronunce sono state precedute da un'ordinanza del 15 aprile 2004 in causa C-235/02, Saetti Freudiani nella quale la Corte di giustizia ha enunciato il principio (punto 48) secondo cui un residuo di produzione (nella fattispecie si trattava del coke da petrolio di Gela) utilizzato con certezza "per il fabbisogno di energia della stessa impresa produttrice e di altre industrie non costituisce rifiuto ai sensi della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975 n. 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991 n. 91/156/CEE".

Dunque, in queste decisioni sembrerebbe ravvisarsi una ulteriore apertura del giudice comunitario circa il concetto di sottoprodotto nel senso di una sua estensione all'ipotesi di utilizzo del residuo di produzione da parte di soggetti terzi rispetto all'impresa produttrice.



§ 4. Le ceneri di pirite.

Tale essendo il panorama giurisprudenziale a livello comunitario, è bene a questo punto evidenziare come all'esito del dibattito è emerso che le ceneri di pirite costituiscono il necessario ed inevitabile residuo del procedimento industriale di fabbricazione dell'acido solforico. Tale sostanza, fin dai primi anni del secolo scorso, è stata utilizzata su larga scala per la preparazione dei concimi chimici (perfosfati) destinati all'agricoltura; essa, più in generale, rappresenta inoltre uno dei più importanti prodotti intermedi di tutta l'industria chimica di base. L'acido solforico veniva ottenuto attraverso il c.d. arrostitimento del minerale pirite in forni speciali a seguito del quale il residuo solido che ne derivava era costituito, appunto, dalla cenere di pirite. Negli anni che hanno preceduto il secondo conflitto mondiale furono realizzati in Italia circa cento stabilimenti di varia potenzialità per la produzione di acido solforico a partire dalle pirite. Solamente verso i primi anni '70 la materia prima pirite è stata sostituita dallo zolfo — proveniente dalla desolforazione dei gas naturali e dei prodotti petroliferi — che è divenuto l'ingrediente di base per la produzione dell'acido solforico attraverso l'impiego di una diversa tecnologia. Si possono così trovare ancora oggi depositi (più o meno controllati) di queste ceneri in varie zone del Paese (si v. la consulenza tecnica della difesa di Sacco Piergiorgio). Anche il deposito di Gambarare di Mira rientra in questo generale quadro storico, poiché è emerso che esso è stato attivo sino ai primi anni '70, quando è stato definitivamente messo in sicurezza mediante ricopertura dei cumuli di cenere con uno strato di terra successivamente piantumata. Solo dopo un ventennio, e precisamente a partire dal 1994, il deposito è stato riaperto e coltivato da parte della società Veneta Mineraria S.p.A. che aveva appaltato a Melinato Elio i lavori materiali di movimentazione delle ceneri ed il loro successivo carico su camion per il successivo conferimento del materiale a cementifici italiani ed esteri.

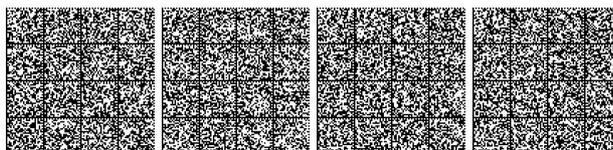
Questi ultimi rappresentano i destinatari "naturali" delle ceneri di pirite, poiché dette polveri sono ricche di ossidi di ferro che costituiscono un additivo fondamentale nella produzione del cemento. Tale pratica di utilizzo risale agli inizi del secolo scorso e si protrae tutt'oggi. Le ceneri vengono mescolate tal quali, senza alcun trattamento preventivo (*rectius*: senza alcuna attività preliminare di trasformazione nel senso previsto dall'art. 183 legge cit.) alle altre materie prime e successivamente la miscela (c.d. farina) viene inserita in speciali forni la cui temperatura viene spinta oltre i 1400 gradi C°; il materiale così ottenuto, dopo essere stato raffreddato, viene macinato e prende il nome di cemento.

§ 5. Il contrasto dell'art. 183, lett. n), quarto periodo, d.lgs. n. 152/2006 con gli artt. 11 e 117 Costituzione.

Fatta questa doverosa premessa per meglio inquadrare il fenomeno, appare subito chiara una caratteristica del residuo produttivo ceneri di pirite: esse non derivano da un processo produttivo attuale ma derivano sempre da attività industriali non più esistenti da anni, tanto da essere le stesse raccolte, come reca lo stesso art. 183, lett. n) d.lgs. n. 152/2006, in stabilimenti "dismessi" od in aree di diverso tipo ("industriali e non"), segno evidente del fatto che le ceneri sono state nel corso degli anni accantonate in svariate località e con le più diverse modalità e non più utilizzate. Il legislatore italiano "fotografa" la problematica connessa a tale tipo di materiale che presenta la peculiarità "storica" appena evidenziata: così facendo però abbandona completamente uno dei principali cardini della normativa comunitaria vigente in materia di rifiuti rappresentata dal concetto di "disfarsi": quando il produttore e/o detentore "si disfa" di un determinato residuo produttivo e non lo reimpiega o lo commercializza, allora si ha necessariamente un rifiuto e non un sottoprodotto (art. 1, comma 1, lettera a) della direttiva 2006/12/CE). Stabilire che un residuo va considerato sottoprodotto da sottrarre alla disciplina dei rifiuti a prescindere dal fatto che l'impresa produttrice se ne è già disfatta è operazione che contrasta con il diritto comunitario.

È agevole prevedere l'obiezione che tale ragionamento risulta viziato all'origine poiché assume a punto di riferimento il produttore originario e non l'attuale detentore, che spesso si trova — come nella vicenda per cui è processo — a gestire tali depositi per sfruttare commercialmente dette ceneri ed alienarle a cementifici: tale argomentazione è suggestiva, tuttavia va sempre tenuto presente che il criterio in base al quale adottare l'interpretazione più corretta in materia di rifiuti è quello di non pregiudicare l'efficacia del diritto comunitario che in questo settore si basa sul generale principio di interpretazione estensiva della nozione di rifiuto per tutelare la salute umana e l'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito di tali materiali. Del resto, la stessa normativa nazionale pone a base della disciplina generale dei sottoprodotti l'impresa che li produce, facendo riferimento ad essa per tutto quanto concerne i presupposti (elencati al § 3) che debbono ricorrere per sottrarre il sottoprodotto stesso alla disciplina della parte quarta del d.lgs. n. 152/2006.

In quest'ottica non sembra avere pregio neppure l'ulteriore rilievo secondo cui tali accumuli di ceneri di pirite distribuiti sul territorio (compreso quello oggetto del presente procedimento) non sarebbero mai stati "abbandonati" nel senso giuridico del termine dal produttore originario, essendo il residuo stato oggetto, negli anni in cui si produceva l'acido solforico, di conferimenti ai cementifici "a piè di impianto" e che solo il surplus di produzione ne avrebbe determinato l'accantonamento in previsione di un loro futuro utilizzo. Va infatti evidenziato il dato fattuale (recepito puntualmente dal legislatore nazionale laddove menziona "stabilimenti dismessi" ed "aree industriali e non") che tale accanto-



namento, raccolta, allocazione che dir si voglia di questi materiali è assai risalente nel tempo (almeno trent'anni): tale aspetto non fa dunque che sottolineare come per un lungo intervallo temporale l'utilizzo di tali ceneri non fosse affatto certo o probabile, e che le decisioni sul suo destino non fossero così scontate. È dunque questo il dato obiettivo che dev'essere preso in considerazione, che non fa altro che sottolineare come la normativa di cui si intende qui chiedere lo scrutinio costituzionale pare porsi in contrasto non solo con il requisito del "non disfarsi" del residuo da parte del produttore originario (cosa che invece avviene nel momento in cui egli raccoglie il materiale in una determinata area che viene quindi chiusa o messa in sicurezza e lì lasciata per anni), ma anche con l'ulteriore requisito dell'utilizzo certo ed effettivo del residuo produttivo nella fase in cui questo viene alla luce (dovendosi come già detto fare riferimento al produttore originario), come invece è stato più volte evidenziato dalla giurisprudenza comunitaria.

Non solo: l'art. 183, lett. n) nella parte in cui dispone la deroga alla parte quarta del d.lgs. n. 152/2006 per le ceneri di pirite "anche se sottoposte a bonifica o ripristino ambientale" appare in contrasto con il principio generale secondo cui l'utilizzo di un sottoprodotto deve avvenire senza che ciò arrechi pregiudizio per l'ambiente e la salute (art. 4 direttiva 2006/12/CE). Infatti, se le ceneri sono sottoposte a bonifica o ripristino ambientale è probabile che il materiali raccolti possano essere contaminati e dunque pericolosi per l'uomo o per l'ambiente.

In conclusione, si ritiene che la disposizione in oggetto — art. 183 lett. n), quarto periodo, d.lgs. n. 152/2006 — per le considerazioni sopra esposte contrasti con gli artt. 11 e 117 della Costituzione. Con l'art. 11 Costituzione, laddove questo stabilisce che lo Stato italiano deve osservare la limitazione di sovranità derivante dalla sua partecipazione a ordinamenti internazionali, quale quello della Comunità europea e con l'art. 117, primo comma Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, che nel suo primo comma impone allo Stato di esercitare la sua potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

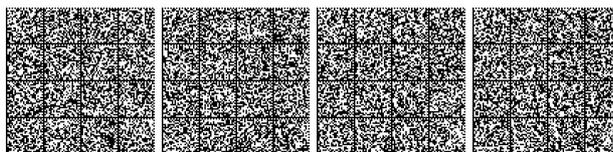
Sotto tale profilo occorre sottolineare che ai sensi dell'art. 130 R n. 2 del Trattato CE (divenuto in seguito a modifica, art. 174 n. 2 CE) la politica della Comunità in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela ed è fondata sui principi, in particolare, della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio di correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente nonché sul principio "chi inquina paga". Dunque il legislatore italiano nell'introdurre nell'ordinamento giuridico interno una norma in contrasto con tali principi e con la direttiva sopra citata ha altresì violato il generale obbligo di leale cooperazione di cui all'art. 10 (ex art. 5) del Trattato CE laddove viene previsto che "gli Stati si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente trattato".

§ 6. Il ricorso alla Corte costituzionale.

Tanto premesso, si ritiene che lo strumento più corretto per giungere ad eliminare ai fini del decidere tale contrasto tra norma interna e norma comunitaria e, dunque, il conseguente contrasto con le norme della Costituzione sia il ricorso al giudice delle leggi.

Non si possono infatti condividere le considerazioni dell'accusa secondo cui, ricorrendo tale antinomia, il giudice nazionale è ammesso comunque a disapplicare la norma interna in favore di quella comunitaria. È stato infatti sostenuto in questa sede che la direttiva 75/442 e succ. mod. e la direttiva 2006/12 debbono considerarsi a tutti gli effetti come direttive autoapplicative quantomeno sotto il profilo della nozione di rifiuto: la controprova di tale assunto risiederebbe nel fatto che la definizione di rifiuto è stato infatti recepita dal legislatore nazionale del 1997 prima e del 2006 dopo ricalcando pedissequamente la norma comunitaria. Questo è in realtà un argomento che prova troppo: invero non risulta che le direttive in questione attribuiscano in via chiara e diretta diritti in capo ai cittadini sicché esse hanno la necessità di essere fedelmente recepite dagli ordinamenti nazionali per diventare efficaci nei confronti dei soggetti intrastatali.

Sul punto si fanno comunque proprie le osservazioni cui è pervenuta la suprema Corte di cassazione, sez. III, con la recente ordinanza n. 1414 del 16 gennaio 2006: la possibilità di procedere alla disapplicazione di una norma nazionale in quanto ritenuta incompatibile con il diritto comunitario è possibile solo nella misura in cui la norma di diritto comunitario abbia efficacia e diretta applicazione nell'ordinamento giuridico dello Stato membro, cosa che avviene esclusivamente nel caso: 1) di alcune norme del Trattato CE, 2) dei regolamenti, 3) di alcuni tipi di direttive precise e non condizionate per la loro applicazione ad alcun provvedimento ulteriore — tra le quali non può essere annoverata né l'originaria direttiva 75/442 e succ. mod. né tantomeno l'attuale direttiva 2006/12 — e, infine, 4) delle decisioni rivolte ai singoli o agli stati membri. Ciò vale a maggior ragione per le pronunce della Corte di giustizia emanate in tema di sottoprodotti e sopra richiamate: la sentenza della Corte emanata ai sensi dell'art. 234 del Trattato è sentenza interpretativa, vincolante solo per il giudice rimettente e ovviamente non ha alcun effetto caducatorio sulla norma nazionale; in altri termini si può dire che l'interpretazione della norma comunitaria resa dalla Corte di giustizia ha la stessa efficacia delle disposizioni interpretate (v. Corte cost. sent. 11 luglio 1989 n. 389) sicché nel caso di specie trattandosi di norme contenute in direttive classiche, gli effetti della sentenza non potranno mai riverberarsi automaticamente al di fuori del procedimento nell'ambito del quale essa è stata pronunciata.



Deve infine essere affrontata la questione degli effetti *in malam partem* di una eventuale sentenza di accoglimento della Consulta. In realtà, come è già stato osservato in occasione di analoghe ordinanze di rinvio alla Corte nell'ambito della medesima materia, la eventuale caducazione della norma più favorevole al reo, qual è quella contenuta nell'art. 183, lett. *n*), d.lgs. n. 152/2006 in tema di ceneri di pirite non comporterebbe una violazione del principio di irretroattività della norma penale previsto dall'art. 25, secondo comma Costituzione: invero, da un lato la pirite doveva infatti qualificarsi senza dubbio come rifiuto quantomeno all'epoca del sequestro dell'area avvenuto il 22 marzo 2002, non essendo ancora stato emanato all'epoca l'art. 14, d.l. 8 luglio 2002, n. 138, poi convertito, recante un'interpretazione autentica e restrittiva della nozione di rifiuto e dall'altro lato l'art. 51, d.lgs. n. 22/1997 era già entrato in vigore prima dei reati contestati. Inoltre l'accoglimento della questione potrebbe incidere comunque sulle formule di proscioglimento o sui dispositivi della sentenza penale e si rifletterebbe comunque sullo schema argomentativo della motivazione della sentenza (*cf. ex plurimis*: sent. Corte cost. n. 148 del 1983).

§ 7. Rilevanza e non manifesta infondatezza della questione.

Sul secondo requisito si rimanda a quanto sopra esposto. La rilevanza nel presente processo è infine indubitabile poiché tre capi dell'imputazione (*a*, *d* ed *e*) presuppongono la riconducibilità delle condotte poste in essere in tesi accusatoria dagli imputati alle norme incriminatrici originariamente contenute negli artt. 51 e 51-*bis* del d.lgs. n. 22 del 1997 poi trasposte negli artt. 256 e 257 del d.lgs. n. 152/2006.».

Con successiva ordinanza n. 83 emessa il 12 marzo 2008, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* il 2 aprile 2008, la Consulta, dato atto che «successivamente all'ordinanza di rimessione il decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), ha introdotto una nuova definizione di sottoprodotto ed ha eliminato il riferimento particolare alle ceneri di pirite (art. 183, comma 1, lettera *p*, che sostituisce l'art. 183, comma 1, lettera *n*)» e che pertanto era stato modificato il quadro normativo in modo sostanziale sul punto specifico oggetto della questione di legittimità costituzionale, disponeva la restituzione degli atti a questo Tribunale affinché valutasse gli effetti della nuova disciplina sul procedimento principale.

La questione della successione di leggi nel tempo.

Questo giudice è dunque chiamato ad analizzare la problematica della successione delle leggi nel tempo ed è doveroso che tale aspetto venga approfondito in relazione a tutte le leggi che, come la Corte costituzionale ha osservato nell'ordinanza di restituzione degli atti, «dopo l'inizio del suddetto processo, hanno sinora variamente regolato la materia dei rifiuti e dei sottoprodotti».

Non v'è dubbio che, all'epoca in cui è intervenuto il sequestro preventivo, avvenuto il 22 marzo 2002, era vigente l'art. 6, comma 1, lett. *a*) del d.lgs. n. 22/1997 il quale aveva recepito la nozione comunitaria di rifiuto, definito «qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi»; orbene, si è già detto nella precedente ordinanza di rimessione alla Consulta sopra richiamata che, in relazione a tale assetto normativo, le ceneri di pirite, in quanto raccolte ed accantonate per un trentennio in un'area ricoperta di terra successivamente piantumata, rientrassero a pieno titolo nel concetto di rifiuto in quanto residuo produttivo di cui l'originario detentore si era disfatto o aveva deciso di disfarsi.

Nelle more del procedimento penale è poi entrato in vigore l'art. 14, d.l. 8 luglio 2002, n. 138 (Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate), convertito, con modificazioni, in legge 8 agosto 2002, n. 178, il quale ha fornito l'«interpretazione autentica» del succitato art. 6.

Secondo tale articolo «1. Le parole: “si disfi”, “abbia deciso” o “abbia l'obbligo di disfarsi” di cui all'art. 6, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni, di seguito denominato: “decreto legislativo n. 22”, si interpretano come segue: *a*) “si disfi” qualsiasi comportamento attraverso il quale in modo diretto o indiretto una sostanza, un materiale o un bene sono avviati o sottoposti ad attività di smaltimento o di recupero, secondo gli allegati B e C del decreto legislativo n. 22; *b*) “abbia deciso”: la volontà di destinare ad operazioni di smaltimento e di recupero, secondo gli allegati B e C del decreto legislativo n. 22, sostanze, materiali o beni; *c*) “abbia l'obbligo di disfarsi”: l'obbligo di avviare un materiale, una sostanza o un bene ad operazioni di recupero o di smaltimento, stabilito da una disposizione di legge o da un provvedimento delle pubbliche autorità o imposto dalla natura stessa del materiale, della sostanza e del bene o dal fatto che i medesimi siano compresi nell'elenco dei rifiuti pericolosi di cui all'allegato D del decreto legislativo n. 22. / 2. Non ricorrono le fattispecie di cui alle lettere *b*) e *c*) del comma 1, per beni o sostanze e materiali residuali di produzione o di consumo ove sussista una delle seguenti condizioni: *a*) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente; *b*) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo



o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, dopo aver subito un trattamento preventivo senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'allegato C del decreto legislativo n. 22».

Come è noto la sedicente norma di «interpretazione autentica» aveva condotto di fatto ad una restrizione della nozione di rifiuto; tuttavia, a parere di chi scrive, tale innovazione normativa va applicata tenendo presente che il criterio interpretativo più corretto in materia di rifiuti è quello di non pregiudicare l'efficacia del diritto comunitario. Ora, nel caso di specie, la notevole distanza temporale tra la produzione delle ceneri di pirite ed il loro impiego in diverso ciclo produttivo conduce a ritenere che il residuo produttivo, per dirla con le parole del primo comma della disposizione in esame, era stato sottoposto (tramite il deposito sul suolo e la copertura dei cumuli con uno strato di terreno piantumato) ad «attività di smaltimento o di recupero». Inoltre, la congiunzione «e» utilizzata nel secondo comma nella locuzione «possono essere e sono effettivamente ... riutilizzati» indica che per escludere il materiale o la sostanza dal novero dei rifiuti il riutilizzo deve essere attuale (rispetto al momento della sua produzione) e non solo potenziale.

Riguardato in tale prospettiva il caso in esame sarebbe stato senz'altro riconducibile alla previgente normativa disciplinante la gestione dei rifiuti anche successivamente alla entrata in vigore dell'art. 14 del decreto legge citato.

Ad analoghe conclusioni deve poi pervenirsi anche in relazione al successivo passaggio normativo di diritto interno che ha interessato la materia.

Ci si riferisce alla legge 15 dicembre 2004, n. 308 la quale, nel conferire la Governo la delega per il riordino della legislazione in campo ambientale, aveva comunque stabilito, all'art. 1 comma 26, che l'art. 14 dovesse rimanere «fermo», nonostante che tale disposto normativo fosse stato un mese prima censurato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee con sentenza 11 novembre 2004 in causa C-457/02, Niselli (di cui sono stati richiamati ampi passaggi nell'ordinanza di rimessione alla Corte n. 123/2007, qui integralmente riportata).

La disciplina di cui all'art. 14, d.l. n. 138/2002 è pertanto rimasta immutata sino alla entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006 il quale, all'art. 183, lett. n), quarto periodo — che viene ora sottoposto nuovamente all'esame della Consulta —, ha esplicitamente statuito che le ceneri di pirite rientrano tra i sottoprodotti non soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del decreto legislativo. Appare evidente che tale articolo introduce nel panorama legislativo una sicura norma di favore per gli odierni imputati, ai quali, in ossequio a quanto stabilito dall'art. 2 comma 4 c.p., avrebbe dovuto essere applicata la norma richiamata, con conseguente proscioglimento dai reati loro ascritti con la formula perché il fatto non sussiste, difettando per il materiale o per la sostanza di cui si tratta il requisito dell'essere rifiuto.

Va a questo punto segnalato che nelle more del giudizio di legittimità costituzionale promosso con ordinanza n. 127/07, è intervenuta la sentenza della Corte di giustizia UE del 18 dicembre 2007 in causa C-263/05, emessa a seguito di ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 266 CE proposto dalla Commissione delle Comunità europee contro la Repubblica italiana per avere adottato e mantenuto in vigore l'art. 14 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, divenuto in seguito a modifica legge 8 agosto 2002, n. 178. La Corte, dopo avere ricordato al punto 33 della pronuncia che il termine disfarsi e quindi la nozione di rifiuto non possono che essere interpretati in senso restrittivo, svolge un *excursus* (punti 34 - 39) delle pronunce da essa emanate in materia e dei principi in esse individuati che si riassumono come segue: *A)* uno degli indizi per stabilire «se una sostanza od un oggetto è qualificabile come rifiuto è accertare se esso sia un residuo di produzione o di consumo, se cioè un prodotto non è stato ricercato in quanto tale»; *B)* «il metodo di trasformazione o le modalità di utilizzo di una sostanza non sono determinanti per stabilire se si tratti o no di un rifiuto»; *C)* «la nozione di rifiuto non esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica»; *D)* «in determinate situazioni un bene, un materiale o una materia prima che deriva da un processo di estrazione o di fabbricazione che non è principalmente destinato a produrlo può costituire non tanto un residuo, quanto un sottoprodotto, del quale il detentore non cerca di “disfarsi” [...] ma che intende sfruttare o commercializzare [...] a condizioni ad esso favorevoli, in un processo successivo, a condizione che tale riutilizzo sia certo, senza trasformazione preliminare e intervenga nel corso del processo di produzione o di utilizzazione»; *E)* ulteriore criterio utile per stabilire se una sostanza sia qualificabile o meno come rifiuto è «il grado di probabilità di riutilizzo di tale sostanza, senza operazioni di trasformazione preliminare»; la probabilità è alta nel cc. n cui «il detentore consegue un vantaggio economico nel farlo»; *F)* tuttavia «se per tale riutilizzo occorrono operazioni di deposito che possono avere una certa durata, e quindi rappresentare un onere per il detentore nonché essere potenzialmente fonte di quei danni per l'ambiente che la direttiva mira specificamente a limitare, esso non può essere considerato certo ed è prevedibile solo a più o meno lungo termine, cosicché la sostanza di cui trattasi deve essere considerata, in linea di principio, come rifiuto». Quindi, prendendo le mosse dai principi così enucleati e ponendosi nella scia sino a quel momento tracciata, la Corte di giustizia al successivo punto 50 così statuisce: «un bene, un materiale o una materia prima risultante da un processo di fabbricazione che non è destinato a produrlo può essere considerato come un sottoprodotto di cui il detentore non desidera disfarsi solo se il suo riutilizzo, incluso quello per i bisogni di operatori economici diversi da colui che l'ha prodotto, è non semplicemente eventuale, ma certo, non necessita di trasformazione preliminare e interviene nel corso del processo di produzione o



di utilizzazione». Il giudice comunitario conclude quindi dichiarando che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 1 lett. a), della direttiva 75/442/CEE.

Tale pronuncia conforta l'interpretazione fornita dalla scrivente dell'art. 14 ai fini della sua applicazione al caso in esame, prevedendo che il riutilizzo deve essere attuale ed intervenire nel corso del processo di produzione.

Successivamente, il 13 febbraio 2008 è entrato in vigore il d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, il quale, ha introdotto modifiche significative al decreto legislativo n. 152/2006. Per quanto è qui di interesse l'art. 2, comma 20 del decreto legislativo correttivo ha interamente riscritto l'art. 183, ed anche la definizione di sottoprodotto che ora si trova collocata alla lettera p), eliminando completamente l'espressa menzione delle ceneri di pirite. La nuova definizione delineata dalla novella è senza dubbio in linea con la normativa comunitaria essendo più precisa, dotata di maggiore chiarezza e maggiormente restrittiva. Essa ha altresì recepito i criteri indicati dalla giurisprudenza comunitaria sopra ricordati. Infatti, secondo l'art. 183, comma 1, lett. p) nuova formulazione: «sono sottoprodotti le sostanze ed i materiali dei quali il produttore non intende disfarsi ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera a), che soddisfino tutti i seguenti criteri, requisiti e condizioni: 1) siano originati da un processo non direttamente destinato alla loro produzione; 2) il loro impiego sia certo, sin dalla fase della produzione, integrale e avvenga direttamente nel corso del processo di produzione o di utilizzazione preventivamente individuato e definito; 3) soddisfino requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che il loro impiego non dia luogo ad emissioni e ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli autorizzati per l'impianto dove sono destinati ad essere utilizzati; 4) non debbano essere sottoposti a trattamenti preventivi o a trasformazioni preliminari per soddisfare i requisiti merceologici e di qualità ambientale di cui al punto 3), ma posseggano tali requisiti sin dalla fase della produzione; 5) abbiano un valore economico di mercato».

Appare evidente che la nuova definizione di sottoprodotto non consente assolutamente di collocare le ceneri di pirite di cui al caso in esame nella nozione di sottoprodotto e ciò per tutte le ragioni storiche e fattuali sopra ricordate. Ed anzi, si può dire che la normativa attualmente in vigore, tra tutte quelle che si sono succedute nella materia a far data dal sequestro del deposito di Gambarare di Mira, è sicuramente quella che meno lascia adito a dubbi, delineando con chiarezza il percorso che deve essere seguito per la risoluzione del caso.

Da quanto sin qui osservato in relazione alle norme succedutesi, sia applicando le normative succedutesi prima dell'art. 183, comma 1, lett. n) quarto periodo della cui legittimità costituzionale si dubita, sia applicando la normativa attualmente in vigore le ceneri di pirite dovrebbero essere qualificate a tutti gli effetti come rifiuto; mentre solo nella vigenza dell'art. 183 nel testo anteriore alla novella il residuo non poteva sicuramente essere fatto ricadere nella disciplina che regola la materia dei rifiuti.

Ed allora si comprendono le ragioni per cui la questione di legittimità costituzionale dell'art. 183, comma 1, lett. n), quarto periodo d.lgs. n. 152/2006, cioè la formulazione previgente dell'articolo, è sicuramente ancora attuale. Fintantoché l'art. 183 previgente non viene espunto dall'ordinamento giuridico, questo giudice sarà tenuto ad applicarlo ai sensi dell'art. 2, comma 4 c.p. in quanto norma più favorevole agli imputati, essendo l'unica che statuisce *expressis verbis* che le ceneri di pirite non sono un rifiuto. Come già detto, l'accoglimento della questione può incidere sulle formule di proscioglimento o sui dispositivi della sentenza penale.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Costituzione e 23, legge 11 marzo 1953 n. 87;

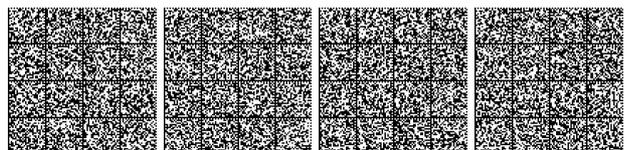
Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 183, comma 1, lett. n), quarto periodo d.lgs. n. 152/2006 (nella sua formulazione precedente all'entrata in vigore dell'art. 2, comma 20 del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, che ha interamente sostituito l'articolo in questione) nella parte in cui prevede che le ceneri di pirite rientrano tra i sottoprodotti non soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del citato decreto legislativo, per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma della Costituzione.

Dispone la trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Dispone altresì che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

Dolo, addì 29 settembre 2008

Il giudice: DE CURTIS



N. 3

*Ordinanza del 21 luglio 2008 emessa dalla Corte militare d'appello di Roma
nel procedimento penale militare a carico di Pelagatti Andrea*

Reati militari - Definizione - Reato di abuso d'ufficio di cui all'art. 323 cod. pen. commesso dall'appartenente alle Forze armate con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato militare - Mancata previsione che costituisca reato militare - Violazione del principio di ragionevolezza (a fronte della nuova formulazione dell'art. 47 cod. pen. mil. guerra, secondo cui il medesimo fatto rientra nella nozione di reato militare e, di conseguenza, nella giurisdizione militare se commesso, sempre in tempo di pace, nell'ambito di operazioni militari all'estero e a fronte della previsione nella parte speciale del cod. pen. mil. pace, quali reati militari, di fatti tipici che potrebbero integrare il reato di abuso d'ufficio) - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.

- Codice penale militare di pace, art. 37.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

LA CORTE MILITARE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nell'udienza camerale del 16 luglio 2008 celebrata in seguito all'appello proposto dal difensore contro la sentenza pronunciata dal G.u.p. presso il Tribunale militare della Spezia in data 18 dicembre 2007 nei confronti di Pelagatti Andrea, nato a Parma il 12 maggio 1966, imputato del reato continuato di peculato militare e truffa militare pluriaggravata (artt. 81 cpv. c.p.; 215, 234, commi 1 e 2 e 47, n. 2 c.p.m.p.), come in atti.

1. — Con sentenza pronunciata all'esito di giudizio abbreviato e relativa anche ad altre imputazioni, il G.u.p. presso il Tribunale militare della Spezia dichiarava il magg. (allora cap.) E. I. Pelagatti Andrea, in atti meglio generalizzato, responsabile di quattro episodi di peculato militare (art. 215 c.p.m.p.) per essersi appropriato delle energie lavorative di militari in servizio presso il suo reparto utilizzandoli, tra il 25 maggio ed il 29 giugno 2004, per effettuare taluni lavori di pulizia nell'alloggio ASC (Alloggio di Servizio Collettivo) avuto in concessione dall'amministrazione militare.

Avverso i capi della sentenza portanti la condanna dell'imputato proponeva appello il difensore.

Nel gravame si contesta, tra l'altro, la configurabilità in astratto del peculato di energie lavorative affermandosi, al riguardo, che «la giurisprudenza della suprema Corte ha più volte escluso la possibilità di ricondurre l'appropriazione di "energie lavorative" all'ipotesi di peculato ravvisando, in genere, in tale condotta gli estremi del reato di abuso di ufficio (Cass. pen., sez. VI, 13 maggio 1998, n. 8494; sez. VI, 27 gennaio 1994, n. 6094), quanto sopra sulla base dell'obiettiva impossibilità di concepire sotto il profilo civilistico la "detenzione" della persona umana e conseguentemente la sottrazione delle relative "energie lavorative"».

Con riferimento a tale doglianza, si chiede nell'atto d'impugnazione, seppure in via subordinata rispetto alla principale richiesta di assoluzione nel merito perché il fatto non sussiste o l'imputato non l'ha commesso, che la Corte militare d'appello, ravvisati gli estremi del reato di abuso di ufficio di cui all'art. 323 c.p., dichiarari, sul punto, il proprio difetto di giurisdizione.

All'odierna udienza, celebrata in camera di consiglio ai sensi dell'art. 443, comma 4 c.p.p., il pubblico ministero ha concluso chiedendo la conferma dell'appellata sentenza; il difensore ha chiesto l'accoglimento dei motivi di appello.

2. — La Corte condivide l'argomento difensivo secondo cui non è configurabile il peculato di energie lavorative.

È ben vero che un indirizzo di legittimità, recentemente riaffermato (Cass., sez. VI, 18 gennaio 2001, n. 352, ud. 7 novembre 2000), sostiene che il reato di peculato possa essere integrato anche dall'appropriazione di energie lavorative, ma questo Collegio ritiene di aderire all'orientamento contrario, in sintesi osservando che:

le energie umane non sono una cosa mobile suscettibile di possesso né è ammissibile il possesso della persona che le produce;

se si ammettesse il peculato di energie lavorative, dovrebbe coerentemente ma paradossalmente ammettersi che il personale dipendente, qualora prestasse con piena consapevolezza la propria indebita attività, sarebbe concorrente



nel reato di peculato della propria attività (e lo stesso paradossale risultato si avrebbe nei confronti del peculatore, qualora anch'egli partecipasse materialmente ai lavori per i quali fosse utilizzato il personale dipendente);

il fatto che la fattispecie di peculato non possa avere ad oggetto le energie lavorative è indirettamente dimostrato dalla circostanza che, nell'ambito dei lavori parlamentari sulla legge di riforma dei reati contro la p.a., in almeno due disegni di legge venne espressamente prevista la fattispecie di peculato per sfruttamento di energie lavorative o di servizi, che non venne accolta nel testo definitivo della legge n. 86/1990;

si rinvengono nell'ordinamento specifiche disposizioni che vietano l'utilizzazione di prestazioni lavorative altrui, disposizioni che risulterebbero ultronee se tale tipologia di condotte fosse sussumibile nelle norme incriminatrici di peculato comune o militare (si fa riferimento all'art. 78, della legge 10 aprile 1981, n. 121, di riforma della Polizia di Stato ed all'art. 136 c.p.m.p. che punisce l'abuso nel lavoro delle officine o di altri laboratori militari);

poiché il principio di legalità che permea il diritto penale non consente che l'individuazione del bene giuridico tutelato rifluisca sull'ambito di applicazione di una norma incriminatrice ampliandolo oltre i limiti di tipicità del fatto desumibili dalla testuale formulazione della norma stessa, non pare condivisibile la tesi che ammette la configurabilità del peculato di energie lavorative sul rilievo che l'offensività del reato di peculato non è limitata all'interesse patrimoniale della pubblica amministrazione ma ricomprende anche la violazione dei principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione sanciti dall'art. 97 Costituzione.

3. — Escluso che le condotte ascritte all'imputato a titolo di peculato militare possano essere ricondotte a tale fattispecie, ritiene il Collegio che esse non siano penalmente irrilevanti, come in via principale sostiene il difensore, ma integrino il reato di abuso di ufficio p. e p. dall'art. 323 c.p., così come, del resto, prospettato, seppure subordinatamente, dallo stesso appellante.

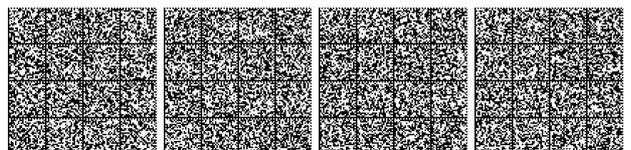
Sul punto si osserva, in estrema sintesi, che: *a)* l'imputato, in ragione del suo ufficio, aveva militari alle proprie dipendenze (v. elenco allegato *sub e*) alla nota del 7 aprile 2005 del comandante di corpo), tra i quali quelli che, secondo l'accusa, sarebbero stati utilizzati per i lavori nell'alloggio; *b)* è innegabile la natura pubblicistica di un'attività di disposizione di personale della pubblica amministrazione mediante, oltretutto, la movimentazione di automezzi di servizio e la formazione di atti pubblici (fogli di marcia) che quella movimentazione registrino; *c)* la giurisprudenza ha precisato che « il militare che svolge funzioni amministrative può essere equiparato, in relazione ai poteri con i quali in concreto svolge tale pubblica funzione, ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di pubblico servizio » (Cass., sez. I, sent. 8088 del 7 luglio 2000, ud. 12 giugno 2000); *d)* l'utilizzazione per finalità private di personale militare dipendente contrasta con l'art. 4 della legge 11 luglio 1978, n. 382 e con i doveri propri del superiore militare enucleati dal Regolamento di disciplina militare; *e)* l'utilizzazione di personale militare, evitando di rivolgersi ad una ditta privata, ha comunque comportato un vantaggio patrimoniale per l'imputato, al di là dell'entità dei lavori effettivamente svolti; *f)* a prescindere dal profilo economico concernente la sottrazione delle energie lavorative, l'amministrazione militare ha comunque subito un danno ingiusto dal perturbamento del corretto rapporto gerarchico.

4. — Una volta ritenuto che i fatti qualificati dal G.u.p. come peculato p. e p. dall'art. 215 c.p.m.p. integrino, invece, il reato di abuso di ufficio di cui all'art. 323 c.p., questa Corte dovrebbe conseguentemente dichiarare, ai sensi dell'art. 103, terzo comma della Costituzione (che notoriamente limita la giurisdizione dei tribunali militari in tempo di pace soltanto «ai reati militari commessi da appartenenti alle Forze Armate»), la propria carenza di giurisdizione ed ordinare la trasmissione degli atti al competente ufficio dell'Autorità giudiziaria ordinaria (segnatamente, Procuratore della Repubblica di Firenze) dovendosi rilevare che, in base alla definizione formale di reato militare secondo l'attuale formulazione dell'art. 37 c.p.m.p., nella parte speciale del c.p.m.p. non è previsto il reato di abuso di ufficio.

Questo giudice dubita, però, della legittimità costituzionale del citato art. 37 c.p.m.p. proprio nella parte in cui non qualifica come reato militare la fattispecie di abuso di ufficio p. e p. dall'art. 323 c.p. se commessa dall'appartenente alle Forze Armate con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato di militare.

È ben vero che con sentenza n. 298 del 1995 la Corte costituzionale ha già affrontato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1 c.p.m.p., sollevata perché, per l'appunto, tale norma non consente ai tribunali militari la cognizione di reati previsti dalla legge penale comune, tra i quali, specificamente, l'abuso di ufficio, allorché siano lesivi di beni e interessi propri dell'organizzazione militare.

In quell'occasione il giudice delle leggi, pur riconoscendo «pertinente l'Osservazione, contenuta nelle ordinanze di rimessione, circa la mancata tipizzazione, nei termini del reato militare, di alcuni fatti apparentemente omogenei rispetto a quelli già incriminati dal codice penale militare di pace», dichiarò inammissibile la questione rilevando che, in forza del principio di stretta legalità, «spetta al legislatore sia la creazione di nuove figure di reato, sia la sottrazione di alcune fattispecie alla disciplina comune per ricondurle in una disciplina speciale che tuteli più congruamente gli interessi coinvolti».



Ciononostante, questo Collegio ritiene che sopravvenute modifiche al quadro legislativo ordinario e costituzionale comportino la prospettazione in termini diversi della possibile incostituzionalità dell'art. 37, comma 1 c.p.m.p., in relazione agli artt. 3 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non prevede come reato militare l'abuso di ufficio p. e p. dall'art. 323 c.p.

5. — Quanto alla lesione del principio costituzionale di ragionevolezza sancito dall'art. 3 della Carta, osserva innanzitutto questo giudice che con l'art. 2, lett. c) e i) della legge 31 gennaio 2002 n. 6, di conversione del decreto-legge 1° dicembre 2001, n. 421, recante «Disposizioni urgenti per la partecipazione di personale militare all'operazione multinazionale denominata Enduring Freedom», il legislatore ha modificato l'art. 47 c.p.m.g.:

integrando la rubrica con le parole «Reato militare ai fini del codice penale militare di guerra»;

aggiungendo i commi 2, 3 e 4 in base ai quali, ai fini del codice penale militare di guerra, «costituisce altresì reato militare ... ogni altra violazione della legge penale commessa dall'appartenente alle Forze armate con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato di militare, o in luogo militare, e prevista come delitto contro: 1) la personalità dello Stato; 2) la pubblica amministrazione; 3) l'amministrazione della giustizia; 4) l'ordine pubblico; 5) l'incolumità pubblica; 6) la fede pubblica; 7) la moralità pubblica e il buon costume; 8) la persona» (comma 2) nonché «ogni altra violazione della legge penale commessa dall'appartenente alle Forze armate in luogo militare o a causa del servizio militare, in offesa del servizio militare o dell'amministrazione militare o di altro militare o di appartenente alla popolazione civile che si trova nei territori di operazioni all'estero» (comma 3) e, infine, «ogni altra violazione della legge penale, prevista quale delitto in materia di controlli delle armi, munizioni ed esplosivi e di produzione, uso e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, commessa dall'appartenente alle Forze armate in luogo militare» (comma 4).

Con la modifica dell'art. 47 c.p.m.g., perciò, il legislatore espressamente qualifica come «reati militari» le violazioni della legge penale comune e di talune leggi penali speciali che siano, in concreto, direttamente lesive di interessi militari.

È evidente il diverso *modus operandi* rispetto all'abrogato art. 264 c.p.m.p. che, com'è noto, nella sua formulazione originaria — poi sostituita dall'art. 8, legge 23 marzo 1956, n. 167, con altra avente tutt'altro oggetto — costituiva un meccanismo esclusivamente processuale che, prevedendo i cosiddetti «reati militarizzati», assicurava la giurisdizione dei tribunali militari sui reati previsti dalle leggi di reclutamento e su numerosi reati del c.p., specificamente elencati, se commessi (in certe ipotesi, anche se gli autori fossero stati estranei alle forze armate) in situazioni e con modalità tali da concretizzare la lesione di interessi militari (per esempio, se il fatto era stato realizzato in danno di altri militari o dell'amministrazione militare oppure con abuso della qualità di militare oppure in luoghi d'interesse militare).

La novella dell'art. 47 c.p.m.g., invece, si muove in un'ottica di diritto sostanziale e, mediante il modello di tecnica legislativa seguito, per esempio, dall'art. 56 c.p. a proposito del reato tentato, ha creato «ai fini del codice penale militare di guerra» tante nuove ed autonome figure di reato militare quante sono le singole fattispecie oggetto di richiamo, tipizzandole con quegli elementi oggettivi o soggettivi che, nella valutazione del legislatore, connotano la lesività di interessi militari.

Ai fini del c.p.m.g., dunque, il reato di abuso di ufficio p. e p. dall'art. 323 c.p. è reato militare, se commesso dall'appartenente alle Forze armate con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato di militare.

A questo punto non può non osservarsi che la nuova formulazione dell'art. 47 c.p.m.g. non è stata introdotta per estendere la giurisdizione militare in tempo di guerra (l'art. 232, comma 1, n. 2 c.p.m.g. già stabiliva, in effetti, la cognizione dei tribunali militari di guerra per i reati preveduti dalla legge penale comune commessi da militari nei territori in stato di guerra o considerati tali), bensì per ampliare la giurisdizione dei tribunali militari in tempo di pace nel caso di corpi di spedizione per operazioni militari all'estero.

Questi ultimi, infatti ed ai sensi dell'art. 9 c.p.m.g., sono soggetti alla legge penale militare di guerra «ancorché in tempo di pace», al punto che occorre un'espressa deroga normativa per escludere nei loro confronti l'applicazione del c.p.m.g. (ed è ben noto che nelle missioni in Iraq ed in Afghanistan la legge penale militare di guerra ha trovato applicazione fin quando il legislatore, con l'art. 2, comma 26, legge 4 agosto 2006, n. 247 e con l'art. 5 del decreto-legge 28 agosto 2006, n. 253, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 ottobre 2006, n. 270, ha stabilito che anche per il personale impegnato in quelle missioni all'estero si applichi, come per le altre missioni attualmente in corso, il c.p.m.p.).

Si perviene così alla conclusione che i tribunali militari hanno in tempo di pace cognizione sul reato militare di abuso di ufficio di cui all'art. 323 c.p. commesso, con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato di militare, dall'appartenente ai corpi di spedizione all'estero cui sia applicabile il c.p.m.g.



Qui s'innesta, a parere di questo Collegio, il dubbio che l'attuale sistema violi l'art. 3 della Costituzione per manifesta, intrinseca irragionevolezza della normativa.

Non si tratta di valutare (come invece imponeva la questione oggetto della citata sentenza 298/1995 della Corte costituzionale) se il reato di cui all'art. 323 c.p. possa costituire, in determinate situazioni, reato militare: a ciò ha ora dato risposta positiva, in termini sostanziali, il legislatore con la nuova formulazione dell'art. 47 c.p.m.g.

Si tratta, invece, di valutare se sia ragionevole che gli organi della giustizia militare, per effetto dell'attuale formulazione dell'art. 37 c.p.m.p., non abbiano in tempo di pace la cognizione per così dire «ordinaria» del reato di abuso di ufficio commesso dall'appartenente alle Forze armate con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato di militare pur mantenendola per i fatti realizzati da appartenenti ai corpi di spedizione all'estero cui sia applicabile il c.p.m.g.

Il dubbio di costituzionalità di questo giudice si fonda sul rilievo che nella parte speciale del c.p.m.p. sono già previsti reati militari il cui fatto tipico, in quanto coinvolgente la violazione di doveri di correttezza e di imparzialità del militare avente funzioni amministrative, potrebbe anche integrare il reato di abuso di ufficio.

Ciò si verifica — se come nel presente giudizio — è contestato il peculato militare ma può riscontrarsi, per esempio, nel già citato reato di abuso nel lavoro delle officine o di altri laboratori militari (art. 136 c.p.m.p.) oppure nell'abuso nell'imbarco di merci o passeggeri (art. 135 c.p.m.p.), nella minaccia a un inferiore per costringerlo a fare un atto contrario ai propri doveri (art. 146 c.p.m.p.) e finanche nella stessa violata consegna aggravata (art. 120, comma 2 c.p.m.p.), reato di cui la Corte di cassazione, seppure prima della legge n. 234/1997 di riforma dell'art. 323 c.p., ha affermato il carattere speciale ed assorbente rispetto a quello di abuso di ufficio evidenziando come «la specificità delle attività militari, nell'ambito di quelle poste in essere dalla pubblica amministrazione, risalta con evidenza nei “doveri di servizio” che si caratterizzano per la tassatività e l'inderogabilità delle prescrizioni dirette all'assolvimento dei compiti istituzionali. In essi le prescrizioni prefigurano le prestazioni ritenute indispensabili e l'azione offensiva assume, rispetto alla norma di cui all'art. 323 cod. pen., una maggiore intensità ed espressione specifica per la violazione della disciplina militare» (Cass., sez. VI, sent. 6628 del 9 luglio 1997, ud. 1 aprile 1997).

In sostanza, in più situazioni gli organi di giustizia militare giudicano in tempo di pace di un «fatto» che è anche abuso di ufficio e il reato di cui all'art. 323 c.p., avente «permanente carattere sussidiario anche dopo la riforma effettuata con legge 16 luglio 1997, n. 234» (Cass., sez. VI, sent. 9387 del 22 luglio 1999, ud. 28 aprile 1999) è recessivo in virtù del principio di specialità oltre che per effetto della clausola di riserva espressa «Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato» contenuta nell'art. 323 c.p.

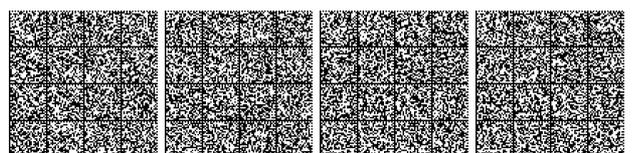
Se, però, il «fatto» di abuso di ufficio (ovviamente, sempre se commesso dal militare con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti al suo stato) si presenta nella sua forma per così dire generica, gli organi di giustizia militare perdono, in base all'art. 37 c.p.m.p., la loro giurisdizione a meno che quello stesso «fatto» non sia stato commesso dall'appartenente a corpi di spedizione all'estero cui sia applicabile il c.p.m.g.

Si tratta, a parere del Collegio, di una ripartizione totalmente irragionevole che ribalta la logica stessa del principio di specialità, per cui, in definitiva, il citato art. 37 c.p.m.p. si prospetta in contrasto con l'art. 3 della Costituzione nella parte in cui non prevede, come reato militare, il reato di abuso di ufficio di cui all'art. 323 c.p. commesso dall'appartenente alle Forze armate con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato militare.

6. — Ritiene peraltro questo giudice che la mancata previsione del reato di abuso di ufficio come reato militare, ove commesso dall'appartenente alle Forze armate con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato militare, concretizzi anche la violazione dell'art. 111, secondo comma della Costituzione, laddove la norma costituzionale, in evidente collegamento con il principio stabilito dall'art. 6, comma 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, stabilisce che la legge «assicura» la ragionevole durata del processo.

La lamentata mancanza, infatti, comporta che il giudice militare, competente, in tempo di pace, a giudicare del fatto «abusivo» che abbia caratteristiche aggiuntive e specializzanti rispetto a quello tipizzato dall'art. 323 c.p. (nel caso in esame, per esempio, il fatto è contestato all'imputato a titolo di peculato militare), non possa procedere, ai sensi dell'art. 521, comma 1 c.p.p., alla diversa definizione giuridica del fatto nell'ambito della residuale norma incriminatrice di abuso di ufficio qualora, come nella fattispecie, si ritenga che difettino gli elementi specializzanti ipotizzati dall'accusa.

Ne risulta, secondo il Collegio, un meccanismo nel quale, irrazionalmente, il meno non sta nel più e per effetto del quale, conseguentemente, si verifica un'irragionevole regressione del processo alla fase delle indagini preliminari presso il giudice ordinario, con evidente allungamento dei tempi.



E l'irragionevolezza appare a questo giudice accentuata dalla circostanza che, per quanto detto in precedenza, in virtù dell'art. 47 c.p.m.g. il giudice militare potrebbe effettuare la diversa qualificazione, quand'anche in tempo di pace, se il fatto abusivo da derubricare fosse contestato ad un militare appartenente ad un corpo di spedizione all'estero cui fosse applicabile il c.p.m.g.

D'altra parte, ritiene il Collegio che l'effetto dilatatore dei tempi del giudizio non possa essere giustificato da un irrazionale riparto della giurisdizione perché anche tale riparto rientra nell'obbligo che grava sugli Stati «di organizzare il sistema giudiziario in modo tale che i tribunali possano soddisfare tutti i requisiti del processo giusto» (dec. 30 ottobre 2003 Corte eur. dir. uomo).

Per le suesposte ragioni, dunque, l'art. 37 c.p.m.p. si prospetta in contrasto con l'art. 111 della Costituzione nella parte in cui non prevede come reato militare, il reato di abuso di ufficio di cui all'art. 323 c.p. commesso dall'appartenente alle Forze armate con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato militare.

7. — Ritiene da ultimo il Collegio che l'eventuale accoglimento della questione di costituzionalità dell'art. 37 c.p.m.p. nei termini suindicati non avrebbe effetti *in malam partem* nei confronti dell'imputato.

Sul piano sostanziale, la disciplina dei «reati militari in generale» contenuta nei c.p.m.p. è parzialmente differenziata ma certamente non più rigorosa rispetto a quella dei reati comuni, soprattutto dopo che con la sentenza 284 del 1995 della Corte costituzionale si è affermata l'applicabilità anche ai reati militari delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi.

Le norme di favore contenute nel c.p. sono, infatti, applicabili in virtù dell'art. 16 c.p.; le circostanze che, ai sensi dell'art. 47 c.p.m.p., aggravano il reato militare sono ampiamente compensate, in termini di valutazione d'insieme sulla maggiore o minore afflittività della normativa, dalle circostanze che, ai sensi dell'art. 48 c.p.m.p., attenuano il reato; le cause di giustificazione hanno una disciplina ormai pressoché analoga; il limite di pena in relazione al quale può essere concesso il beneficio della non menzione della condanna è elevato a tre anni (art. 70 c.p.m.p.).

Sul piano processuale, nel processo penale militare è sempre prevista l'udienza preliminare e tale passaggio, che costituisce una maggior garanzia per l'imputato, sarebbe celebrato anche per un'accusa di abuso di ufficio, diversamente da quanto avviene nel processo ordinario.

8. — La questione prospettata risulta di evidente rilevanza nel presente processo perché, ove fosse accolta, questo giudice manterrebbe la giurisdizione sui fatti contestati, benché derubricati in abuso di ufficio.

P. Q. M.

Visti ed applicati gli artt. 261 c.p.m.p.; 4, legge n. 180/1981; 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara d'ufficio, rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3 e 111 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 c.p.m.p., nella parte in cui non prevede, come reato militare, il reato di abuso di ufficio di cui all'art. 323 c.p. commesso dall'appartenente alle Forze armate con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato militare;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso,

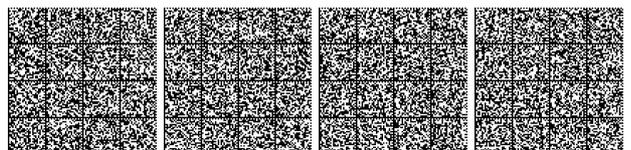
Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;

Manda alla cancelleria per gli adempimenti conseguenti ed anche per la comunicazione dell'ordinanza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma, addì 16 luglio 2008

Il Presidente: MONICA

Il giudice estensore: FLAMINI



N. 4

*Ordinanza del 16 ottobre 2008 emessa del Tribunale di Trieste
nel procedimento civile promosso da Di Giuseppe Antonio contro Teatro Stabile del Friuli-Venezia Giulia*

Lavoro e occupazione - Apposizione di termini alla durata del contratto di lavoro subordinato - Previsione, per i giudizi in corso alla data di entrata in vigore della norma censurata, di un indennizzo a carico del datore di lavoro e in favore del lavoratore di importo compreso tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Violazione del principio di uguaglianza per la diversa disciplina di fattispecie identiche in base alla pendenza o meno di un giudizio - Violazione dei vincoli derivanti dalla CEDU.

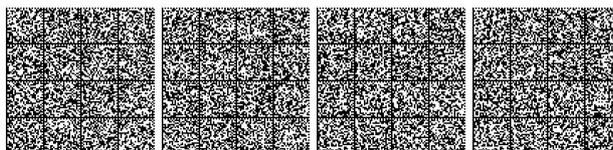
- Decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, art. 4-*bis*, introdotto dall'art. 21, comma 1-*bis*, della legge 6 agosto 2008, n. 133 [*recte*: decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, art. 21, comma 1-*bis*, inserito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133].
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma.

IL TRIBUNALE

Il giudice del lavoro Annalisa Multari nella causa sub. RG n. 662/07 promossa con ricorso depositato il 25 maggio 2007 da Antonio Di Giuseppe, assistito e difeso dagli avv. Franco, Carlo Berti e Paolo e Piero Longo per mandato a margine del ricorso introduttivo, contro Teatro Stabile del Friuli-Venezia Giulia, assistito e difeso dall'avv. Gianni Sadar per delega a margine della memoria di costituzione, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 15 ottobre 2008 ha pronunciato la seguente ordinanza.

I N F A T T O

Con ricorso depositato in data 25 maggio 2007 Antonio Di Giuseppe premesso di aver operato senza soluzione di continuità alle dipendenze del Teatro Stabile del Friuli-Venezia Giulia con una serie di rapporti a tempo determinato in qualità di elettricista 3° livello B C.C.N.L. per i dipendenti dei teatri stabili e teatri gestiti dall'Eti, contratti di data dall'11 febbraio 2002 al 31 maggio 2002 prorogato al 30 giugno 2002, dal 16 settembre 2002 al 31 maggio 2003 prorogato al 6 giugno 2003, sempre come elettricista, dal 21 luglio 2003 al 28 luglio 2003 come tecnico anche se di fatto con mansioni di elettricista per la rassegna Miramare Estate, dal 1° settembre 2003 al 30 aprile 2004 come elettricista prorogato al 31 maggio 2004, dal 27 settembre 2004 al 31 maggio 2005 come elettricista, dal 9 ottobre 2005 al 26 febbraio 2006 come elettricista con proroga a maggio 2006, che il teatro utilizzava circa 20 dipendenti tra amministrativi e tecnici a tempo indeterminato oltre ad una dozzina di tecnici a tempo determinato, che la gran parte degli assunti a tempo indeterminato avevano un passato pluriennale come contrattisti a tempo determinato, che l'attore svolgeva le medesime mansioni del personale a tempo indeterminato ed era inserito nella medesima struttura funzionale, gerarchica e disciplinare, che l'impegno orario era pieno ed anzi a fronte di rappresentazioni teatrali pomeridiane e serali aveva svolto un numero esorbitante di ore di lavoro straordinario tanto da operare a livello orario in modo equivalente ad un dipendente che lavorava su 12 mesi, che la stagione teatrale iniziava a metà ottobre e proseguiva fino ai primi di giugno dell'anno successivo con i saggi di fine anno, che d'estate nessun dipendente tecnico lavorava per 2 mesi e mezzo ed in tale periodo i dipendenti a tempo indeterminato fruivano di ferie, riposi, riduzione orario, istituti che invece al personale a tempo determinato erano pagati senza fruizione, che i contratti a termine non si riferivano a particolari spettacoli ma alla stagione teatrale, che le sue attività come elettricista erano anche quelle di manutenzione ordinaria, che i contratti erano stati sottoscritti in piena violazione dell'art. 1 legge n. 368/2001 poiché mancava qualsiasi indicazione scritta delle ragioni giustificative del contratto, ed inoltre l'atto era stato sottoscritto dopo il suo inizio come pure le proroghe erano state comunicate dopo la scadenza del termine originario, ha convenuto in giudizio l'ex datore di lavoro al fine di ottenere l'accertamento del rapporto a tempo indeterminato a fronte dell'illegittimità dei contratti a termine stipulati dalle parti.



Da ultimo osservava il ricorrente l'illegittimità della condotta aziendale che nell'effettuare nuove assunzioni a tempo indeterminato non aveva rispettato l'art. 1 del C.C.N.L. 2001 che prevedeva un diritto di precedenza per coloro che nelle tre stagioni teatrali precedenti l'assunzione avevano avuto un rapporto a termine; instava quindi per l'assunzione a tempo indeterminato a far data dal 1° gennaio 2002 ed in via subordinata il risarcimento del danno derivante dalla mancata assunzione a far data dalla stagione 2006/2007.

Parte convenuta Teatro Stabile nel costituirsi in giudizio contestava le pretese attoree rispetto alle quali nel confermare la stipulazione dei contratti a termine con l'attore nei periodi indicati dallo stesso evidenziava che comunque nel periodo dal 21 luglio 2003 al 28 luglio 2003 il ricorrente aveva operato per una rassegna estiva organizzata dallo stesso convenuto con contratto di scrittura artistica in qualità di tecnico, che le assunzioni a termine erano giustificate dalle punte stagionali di attività che il teatro subiva nella rassegna teatrale, che il personale tecnico stagionale non aveva mai raggiunto le 12 unità ma al più 7 unità, che non vi era alcuna differenza come trattamento orario e di mansioni tra il personale tecnico a tempo determinato e quello a tempo indeterminato, che non corrispondeva al vero svolgimento da parte dell'attore di attività di lavoro straordinario nella quantità indicata dallo stesso, che nessuno dei contratti stipulati dall'attore erano stati sottoscritti dopo l'inizio della prestazione, che le proroghe erano state realizzate per la medesima ragione giustificante i contratti, che il ricorrente non era stato riassunto a fronte dei rilievi disciplinari che aveva subito per aver fatto timbrare il suo cartellino ad altro dipendente, che peraltro sia nell'estate 2005 che nel 2006 il ricorrente aveva operato per altri datori di lavoro, che la lamentata violazione dell'art. 1, d.lgs. n. 368/2001 non poteva avere quale conseguenza la trasformazione del rapporto a tempo indeterminato previsto dal legislatore soltanto in ipotesi di stipulazione successiva di due contratti ex art. 5 medesimo decreto, che per la proroga non era necessaria la forma scritta, che comunque la stipulazione di contratti di scrittura artistica anche con altri soggetti denotava la concorde volontà delle parti di risolvere il rapporto di lavoro alla scadenza naturale senza alcun affidamento rispetto ad assunzioni future; eccepiva quindi la nullità della domanda per indeterminazione, attesa la mancata indicazione delle ragioni di fatto e di diritto a sostegno della richiesta attorea, oltre ad eccepire *l'aliunde perceptum*, la decadenza ex art. 6, legge n. 604/1966 e la prescrizione quinquennale dei crediti retributivi.

Il giudice interrogate le parti, ritenuta la causa non abbisognevole di istruttoria aveva disposto la discussione della causa per il giorno 10 giugno 2008, ma il processo veniva rinviato su richiesta concorde delle parti alla successiva data del 15 ottobre 2006.

I N D I R I T T O

È sufficiente esaminare i contratti stipulati nel tempo dalle parti per rendersi conto che nessuno di essi indica espressamente le ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo che ex art. 1, d.lgs. n. 368/2001 avrebbero legittimato l'apposizione del termine al contratto di lavoro subordinato (*cf.* doc. 1 parte convenuta).

In base quindi alla normativa applicabile *ratione temporis* atteso che il primo contratto è stato concluso in data 11 febbraio 2002 con scadenza 31 maggio 2002 ed in particolare la norma di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 368/2001 secondo cui «...l'apposizione del termine è priva di effetto se non risulta direttamente o indirettamente da atto scritto nel quale sono specificate le ragioni di cui al primo comma», la sanzione applicabile dal giudice a fronte di tale carenza ed ai sensi dell'art. 1419 cod. civ. comma secondo (*cf.* in merito Corte di cassazione, sezione lavoro, 21 maggio 2008 n. 12985) sarebbe quella di considerare il rapporto di lavoro a tempo indeterminato a far data dall'11 febbraio 2002.

Né ritiene la scrivente che possa aderirsi all'interpretazione di merito richiamata dalla parte convenuta nelle note difensive in quanto contrastante con l'orientamento giurisprudenziale sposato dall'ufficio nelle controversie dei contratti a termine illegittimi e da ultimo sancito nella sentenza della Corte di cassazione sopra citata.

Trattasi inoltre di orientamento che non è condivisibile anche perché del tutto contrastante con l'interpretazione che la Corte costituzionale nella sentenza n. 210/1992 diede a suo tempo dell'art. 1419, comma primo codice civile; da ciò l'irrelevanza allo stato della questione sollevata da parte attrice in sede di discussione di legittimità costituzionale dell'art. 1 cit. per non conformità alla legge delega e direttiva comunitaria di attuazione.

Ed invero — e da ciò la rilevanza della questione di costituzionalità oggi sollevata d'ufficio dalla scrivente — se la causa fosse stata decisa in data 10 giugno 2008 — data fissata originariamente per la discussione — la sentenza emessa dalla scrivente sarebbe stata di accoglimento con accertamento del rapporto di lavoro a tempo indeterminato a far data dalla stipulazione del primo contratto di lavoro, salvo poi la valutazione se la stipulazione di ulteriori contratti con altri datori di lavoro (realizzati dal ricorrente nell'estate dell'anno 2005 e 2006) potesse essere intesa quale manifestazione di volontà concorde delle parti di ritenere risolto il contratto di lavoro a tempo indeterminato alla scadenza dell'ultimo rapporto a termine.



Nelle more però e nella pendenza del giudizio il Parlamento ha approvato la legge di conversione del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, il cui art. 21, comma 1-*bis* della legge 6 agosto 2008, n. 133, dispone espressamente: «...dopo l'art. 4 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, è inserito il seguente art. 4-*bis*: (Disposizione transitoria concernente l'indennizzo per la violazione delle norme in materia di apposizione e di proroga del termine). — 1. Con riferimento ai soli giudizi in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione e fatte salve le sentenze passate in giudicato, in caso di violazione delle disposizioni di cui agli artt. 1, 2, e 4 il datore di lavoro è tenuto unicamente ad indennizzare il prestatore di lavoro con un'indennità di importo compreso tra un minimo di 2,5 ad un massimo di sei mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto avuto riguardo ai criteri indicati nell'art. 8 legge 15 luglio 1966 n. 604 e successive modificazioni».

Da ciò come detto la rilevanza della questione di legittimità costituzionale atteso che il legislatore nell'intervenire esclusivamente sulle conseguenze risarcitorie derivanti dalla violazione degli artt. 1, 2 e 4 del decreto legislativo n. 368/2001 con riferimento ai giudizi pendenti alla data di entrata in vigore dello stesso, tenuto conto che l'odierno giudizio è ancora pendente alla data di entrata in vigore della legge citata, non consente al giudice adito di accordare al sig. Di Giuseppe la medesima tutela che gli avrebbe accordato se la causa fosse stata decisa in data 10 giugno 2008; tutela che invece può essere riconosciuta a quei lavoratori che pur trovandosi nella medesima situazione di fatto del ricorrente, tuttavia non hanno ancora promosso alcuna causa o addirittura l'hanno instaurata il giorno successivo all'entrata in vigore della legge citata.

Ad avviso della scrivente la normativa sopravvenuta è stata adottata in violazione dell'art. 3 Cost. poiché ha introdotto una regolamentazione normativa che non riguarda tutti i rapporti a termine stipulati ad una certa data ma solamente quelli per i quali il giudizio è in corso indipendentemente dalla data di loro stipulazione, penalizzando quindi coloro che hanno sollecitamente adito il giudice a tutela dei propri diritti rispetto a quelli che invece sono rimasti inerti e ciò senza alcuna giustificazione in piena violazione del canone di ragionevolezza che consente al legislatore di differenziare anche situazioni eguali, ancorando il trattamento differenziato nelle conseguenze ad un fatto puramente casuale.

D'altra parte se è vero che la norma è stata adottata, come hanno sostenuto alcuni autori, per deflazionare il contenzioso esistente per alcuni datori di lavoro (ossia le Poste italiane che come è noto hanno sempre utilizzato correntemente i contratti a termine), va anche osservato che la disposizione non appare neppure idonea a realizzare il fine per il quale era stata introdotta, atteso che con questa norma è stato sottratto soltanto il contenzioso in essere e non tutto il potenziale contenzioso, senza che tale disposizione sia in qualche modo giustificata da interessi costituzionalmente rilevanti ovvero dalle dimensioni dell'impresa.

Tanto più che il legislatore non ha inteso modificare in via generale le conseguenze derivanti dalla violazione delle norme attinenti i contratti a termine disponendo che per il futuro dette conseguenze saranno meramente risarcitorie, ma si è limitato ad incidere esclusivamente sul contenzioso pendente, con una disposizione che risulta testualmente confermativa della tesi interpretativa seguita dalla Corte di cassazione nella sentenza n. 12985/08 cit., secondo cui — come detto — le conseguenze della violazione delle norme di cui agli artt. 1, 2, 4, d.lgs. n. 368/2001 sono quelle della trasformazione del rapporto a tempo indeterminato (unico rapporto cui è applicabile appunto la disciplina risarcitoria prevista per il licenziamento individuale).

Ad avviso della scrivente la disposizione citata risulta anche in contrasto con l'art. 117 Cost. comma primo secondo cui la potestà legislativa è esercitata da Stato e regioni nel rispetto della Costituzione e dei vincoli che derivano dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950, resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

In particolare tale disposizione, cui lo Stato italiano deve conformarsi, prevede che ogni persona abbia diritto ad avere un giusto processo innanzi ad un tribunale indipendente ed imparziale e si traduce in un obbligo per il legislatore di non intromettersi nell'amministrazione della giustizia per influire sull'esito di una controversia o di determinate categorie di controversie tanto che anche di recente la Corte di Strasburgo seconda sezione nel pronunciarsi nel ricorso n. 71399/01 Borghesi ed altri contro Italia con riferimento alla violazione del precitato art. 6, comma 1 ha deliberato che «...se in linea di principio non è vietato al potere legislativo regolamentare la materia civile con nuove disposizioni aventi effetto retroattivo i diritti derivanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo di cui all'art. 6 della Convenzione, si oppongono, salve ragioni imperiose di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la conclusione giudiziaria della controversia...».

Nel caso che ci occupa non pare alla scrivente che la disposizione censurata si basi su un interesse generale ed imperioso che possa giustificare la sua applicazione retroattiva ai soli giudizi in corso, come recentemente opinato in altra fattispecie dalla Corte di cassazione con ordinanza n. 22260/08.



D'altra parte che la violazione dell'art. 6 comma primo della Cedu possa tradursi in una violazione dell'art. 117, primo comma Cost. è stato riconosciuto anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 349/2007.

Né pare alla scrivente che nel caso di specie la norma incriminata nel proprio contenuto sia disapplicabile in forza del principio della preminenza del diritto comunitario sul diritto nazionale per violazione della clausola del non regresso contenuta nell'art. 8 della Convenzione quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, CEEP, CES di cui alla direttiva 1999/70/ Ce, poiché secondo l'interpretazione del giudice comunitario (*cfi*: Corte di giustizia 22 novembre 2005, n. 144/04 caso Malgold) una riforma peggiorativa della protezione offerta ai lavoratori a tempo determinato non è in quanto tale vietata dall'accordo quadro quando non sia in alcun modo collegata con l'applicazione dello stesso; ne consegue che tale clausola può essere invocata soltanto nell'ambito di ciò che concerne la Direttiva (*cfi*: Corte cost. n. 44/2008).

Ed invero l'accordo quadro recepito con questa direttiva e legge attuativa non stabilisce in via generale l'obbligo da parte degli Stati di prevedere la trasformazione dei contratti a tempo determinato in rapporto a tempo indeterminato, occupandosi la direttiva di una tutela non discriminatoria dei lavoratori a termine e della prevenzione degli abusi dell'istituto, ma non delle conseguenze derivanti dalla violazione della normativa e quindi trattandosi di ambito diverso, non si può ricorrere alla mera disapplicazione del diritto interno in favore di quello comunitario.

Per questa ragione il Giudice del lavoro di Trieste Annalisa Multari ritiene di poter sollevare questione di costituzionalità della norma indicata in dispositivo sospendendo il relativo giudizio in corso.

P. Q. M.

Solleva questione di legittimità costituzionale del comma 1-bis dell'art. 21, legge 6 agosto 2008, n. 133, con cui dopo l'art. 4 del decreto legislativo n. 368/2001 è stato inserito l'art. 4-bis, per contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma Cost.;

Sospende il presente giudizio;

Manda alla cancelleria perché provveda a notificare la presente ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri nonché a comunicarla ai Presidenti delle due camere del Parlamento;

Dispone la trasmissione dell'ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte costituzionale unitamente alla prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.

Ordinanza emessa al termine della Camera di consiglio, in data 15 ottobre 2008.

Il giudice del lavoro: MULTARI

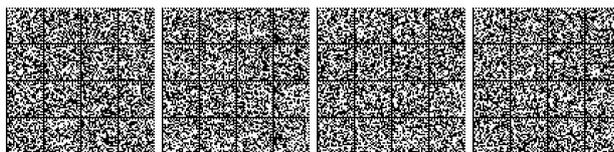
09C0015

N. 5

Ordinanza del 28 luglio 2008 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Grosseto sul ricorso proposto da Infotirrena S.r.l. contro Equitalia Gerit S.p.a. ed altra

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Ricorso avverso cartella di pagamento priva dell'indicazione del responsabile del procedimento - Nullità per omessa indicazione del responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo e del procedimento di emissione e di notificazione della cartella di pagamento - Prevista applicabilità della detta sanzione di nullità alle sole cartelle di pagamento emesse in relazione ai ruoli consegnati agli agenti della riscossione a decorrere dal 1° giugno 2008 - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Incidenza sui principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione - Asserita lesione dei principi costituzionali in materia di giusto processo e di efficacia delle pronunce della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, art. 36, comma 4-ter, aggiunto dalla legge di conversione 28 febbraio 2008, n. 31.
- Costituzione, artt. 3, 97, 111 e 136.



LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 297/07, depositato il 1° giugno 2007:

avverso cartella di pagamento n. 05120070001797455 IVA+IRPEG+IRAP 2002, contro Concessionario Equitalia Gerit S.p.A., in persona dell'amministratore delegato dott. Enzo Leone - via Gorizia, 31 - Grosseto, difeso da Di Giambattista avv. Alberto, via Gorizia, 31 - 58100 Grosseto, proposto dalla ricorrente Infotirrena S.r.l. in persona del leg. rapp.te Leo Vermiglio Vittorio Vermigli, via Della Pace, 44/A - 58022 Follonica (Grosseto), difeso da Sabatini dott. Marco, via Pratelli, 4 - 58022 Follonica (Grosseto); altre parti coinvolte: Ag. Ent. - Uff. Grosseto, in persona del direttore *pro tempore* dott. A. Dattola, via Roma, 19 - 58100 Grosseto;

avverso cartella di pagamento n. 05120070001797455 IVA+IRPEG+IRAP 2003, contro Concessionario Equitalia Gerit S.p.A., in persona dell'amministratore delegato dott. Enzo Leone - via Gorizia, 31 - Grosseto, proposto dalla ricorrente: Infotirrena S.r.l., in persona del leg. rapp.te Leo Vermiglio Vittorio Vermigli, via Della Pace, 44/A - 58022 Follonica (Grosseto), difeso da Sabatini dott. Marco, via Pratelli, 4 - 58022 Follonica (Grosseto); altre parti coinvolte: Ag. Ent. - Uff. Grosseto in persona del direttore *pro tempore* dott. A. Dattola, via Roma, 19 - 58100 Grosseto;

avverso cartella di pagamento n. 05120070001797455 Addiz. Comunale 2002, contro Concessionario Equitalia Gerit S.p.A., in persona dell'amministratore delegato dott. Enzo Leone - via Gorizia, 31 - Grosseto, proposto dalla ricorrente Infotirrena S.r.l., in persona del leg. rapp.te Leo Vermiglio Vittorio Vermigli, via Della Pace, 44/A - 58022 Follonica (Grosseto), difeso da Sabatini dott. Marco via Pratelli, 4 - 58022 Follonica (Grosseto); altre parti coinvolte: Ag. Ent. - Uff. Grosseto, in persona del direttore *pro tempore* dott. A. Dattola, via Roma, 19 - 58100 Grosseto;

avverso cartella di pagamento n. 05120070001797455 Addiz. Comunale 2003, contro Concessionario Equitalia Gerit S.p.A., in persona dell'amministratore delegato dott. Enzo Leone - via Gorizia, 31 - Grosseto, proposto dalla ricorrente Infotirrena S.r.l., in persona del leg. rapp.te Leo Vermiglio Vittorio Vermigli, via Della Pace, 44/A - 58022 Follonica (Grosseto), difeso da Sabatini dott. Marco, via Pratelli, 4 - 58022 Follonica (Grosseto); altre parti coinvolte: Ag. Ent. - Uff. Grosseto, in persona del direttore *pro tempore* dott. A. Dattola, via Roma, 19 - 58100 Grosseto;

avverso cartella di pagamento n. 05120070001797455 Addiz. Regionale 2002, contro Concessionario Equitalia Gerit S.p.A., in persona dell'amministratore delegato dott. Enzo Leone - via Gorizia, 31 - Grosseto, proposto dalla ricorrente: Infotirrena S.r.l., in persona del leg. rapp.te Leo Vermiglio Vittorio Vermigli, via Della Pace, 44/A - 58022 Follonica (Grosseto); difeso da Sabatini dott. Marco, via Pratelli, 4 - 58022 Follonica (Grosseto); altre parti coinvolte: Ag. Ent. - Uff. Grosseto, in persona del direttore *pro tempore* dott. A. Dattola, via Roma, 19 - 58100 Grosseto;

avverso cartella di pagamento n. 05120070001797455 Addiz. Regionale 2003, contro Concessionario Equitalia Gerit S.p.A., in persona dell'amministratore delegato dott. Enzo Leone, via Gorizia, 31 - Grosseto, proposto dalla ricorrente Infotirrena S.r.l., in persona del leg. rapp.te Leo Vermiglio Vittorio Vermigli, via Della Pace, 44/A - 58022 Follonica (Grosseto), difeso da Sabatini dott. Marco, via Pratelli, 4 - 58022 Follonica (Grosseto); altre parti coinvolte: Ag. Ent. - Uff. Grosseto in persona del direttore *pro tempore* dott. A. Dattola, via Roma 19, - 58100 Grosseto.

Con tempestivo ricorso la Infotirrena S.r.l. impugnava la cartella di pagamento 051 2007 00017974 emessa dalla Gerit S.p.A. per gli anni di imposta 2002 e 2003, chiedendone la dichiarazione di nullità e/o inesistenza, di illegittimità, lamentando tra l'altro, ed *in primis* la mancata indicazione del responsabile del procedimento.

Si costituiva in giudizio la Gerit S.p.A. eccependo la propria carenza di legittimazione relativamente ai punti riguardanti il contenuto della cartella, e contestando le dedotte conseguenze in tema di mancanza di sottoscrizione della cartella, così come della mancata indicazione del responsabile.

Si costituiva l'Ufficio delle Entrate contestando gli altri punti di doglianza, ma omettendo le proprie valutazioni sulla questione di cui sopra.

Questa Commissione osserva come sul punto della omessa indicazione del funzionario responsabile nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, lettera *a*), della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), promosso con ordinanza dell'11 gennaio 2006 dalla Commissione tributaria regionale del Veneto la Corte costituzionale, con ordinanza n. 377 del 2007 ha dichiarato la manifesta infondatezza della dedotta questione con una motivazione che va ricordata ai fini delle valutazioni che seguono.

Infatti la Commissione tributaria regionale di Venezia aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, lettera *a*), della legge 27 luglio 2000, n. 212, nella parte in cui prevede che gli atti dei concessionari della riscossione «devono tassativamente indicare», fra l'altro, il responsabile del procedimento, in riferimento agli articoli 3, primo comma, e 97 della Costituzione, sottoponendola a giudizio critico.

La Corte, nel ritenere infondata la questione ha affermato che l'art. 7 della legge n. 212 del 2000 si applica ai procedimenti tributari (oltre che dell'amministrazione finanziaria) dei concessionari della riscossione, in quanto soggetti



privati cui compete l'esercizio di funzioni pubbliche; che l'obbligo imposto ai concessionari di indicare nelle cartelle di pagamento il responsabile del procedimento, lungi dall'essere un inutile adempimento, ha lo scopo di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa, la piena informazione del cittadino (anche ai fini di eventuali azioni nei confronti del responsabile) e la garanzia del diritto di difesa, che sono altrettanti aspetti del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione predicati dall'art. 97, primo comma, Cost. (si veda, ora, l'art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990, come modificato dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa») Soluzione adottata anche ricordando che fin da epoca precedente l'entrata in vigore della legge n. 212 del 2000, recante lo statuto dei diritti del contribuente, la Corte ha ritenuto l'applicabilità ai procedimenti tributari della legge generale sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990 (ordinanza n. 117 del 2000, relativa all'obbligo di motivazione della cartella di pagamento).

A fronte di tale situazione il legislatore è intervenuto con la disposizione di cui all'art. 36 comma 4-ter del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con legge 28 febbraio 2008, n. 31, ove si prevede espressamente che «La cartella di pagamento di cui all'art. 25 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni, contiene, altresì, a pena di nullità, l'indicazione del responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo e di quello di emissione e di notificazione della stessa cartella. Le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano ai ruoli consegnati agli agenti della riscossione a decorrere dal 1° giugno 2008; la mancata indicazione dei responsabili dei procedimenti nelle cartelle di pagamento relative a ruoli consegnati prima di tale data non è causa di nullità delle stesse».

Orbene ritiene questa Commissione che la applicabilità o meno della disposizione sopra riportata sia rilevante nel giudizio in esame, atteso lo specifico motivo di doglianza indicato dal ricorrente, che lo aveva sollevato in epoca precedente alla citata pronuncia della Corte costituzionale, in quanto la sua applicabilità retroattiva alle cartelle esattoriali emesse, così come ai giudizi pendenti nei quali la specifica eccezione risulta sollevata, porterebbe ad un rigetto del ricorso, mentre la eventuale dichiarazione di incostituzionalità della seconda parte del comma 4-ter dell'art. 36 in esame determinerebbe l'applicazione della disposizione contenuta nell'art. 7 dello Statuto del contribuente, come letto dalla ordinanza del Giudice delle leggi, con conseguente accoglimento del ricorso.

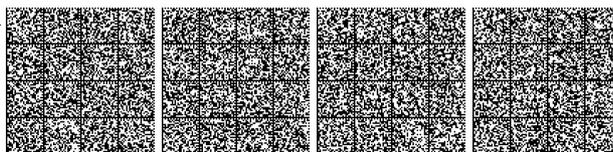
La non manifesta infondatezza della questione si evince dalla lettura dell'art. 7 della legge n. 212 del 2000, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990, come modificato dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, dall'art. 36, comma 4-ter del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con legge 28 febbraio 2008, n. 31, per una serie di considerazioni.

Invero l'intervento da parte del legislatore appare inutilmente e dichiaratamente di parte. Infatti, il legislatore è intervenuto quando già la Corte costituzionale aveva adottato la propria pronuncia, in una materia, quale quella fiscale già molto spesso pro fisco, in quanto gli interventi appaiono dettati da ragioni di cassa, nell'intento di realizzare maggiori entrate; così che piuttosto che ispirarsi alla esigenza di realizzare un assetto coerente e sistematico del diritto, appaiono tesi a garantire gli interessi di una delle parti in causa.

Ciò, come hanno osservato anche le sezioni unite civili, non facilita l'istaurarsi di un rapporto di fiducia tra amministrazione e contribuente, basato sul principio della collaborazione e della buona fede, come vorrebbe lo statuto del contribuente (legge n. 212 del 2000, art. 10, comma 1).

Nel caso di specie, poi, non è facile distinguere l'amministrazione finanziaria, parte in causa, dal legislatore, posto che la norma interpretativa è stata approvata con d.l. del Governo, e ricompresa nell'ambito di disposizioni relative a «proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria» (adottato il 31 dicembre), tanto da determinare la necessità di valutare la compatibilità della procedura di approvazione del d.l. n. 248 del 2007, art. 36, con il parametro costituzionale di cui all'art. 111 Cost., che presuppone una posizione di parità delle parti nel processo, posto che, nella specie, l'amministrazione finanziaria ha avuto il privilegio di rivestire il doppio ruolo di parte in causa e di legislatore e che, in questa seconda veste, nel corso del giudizio ha introdotto una disposizione che, non potendo del tutto obliterare il *dictum* della Corte costituzionale, ha fatti salvi gli effetti negativi (per l'amministrazione) delle pregresse violazioni. L'intervento, come affermato in situazione in qualche modo analoga da Cass., sez. un., 25515 del 2006, è apparso inopportuno anche perché la pubblica amministrazione, anche quando è parte in causa, ha sempre l'obbligo di essere e di apparire imparziale, in forza dell'art. 97 Cost.

In considerazione di quanto sopra questa Commissione ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4-ter del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con legge 28 febbraio 2008, n. 31 per violazione degli artt. 3, 97, 111, 136 Costituzione. Pertanto a svolgimento dello stesso.



P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4-ter del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con legge 28 febbraio 2008, n. 31, per violazione degli artt. 3, 97, 136 della Costituzione, dichiarandola rilevante e non manifestamente infondata; sospende il giudizio in corso ed ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti ed ai loro difensori nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai Presidenti della Camera e del Senato.

Grosseto, addì 26 maggio - 16 giugno 2008

Il Presidente estensore: MONTAGNA

09C0016

N. 6

*Ordinanza del 30 ottobre 2008 emessa dal Tribunale di Lucca
nel procedimento civile promosso da Pieraccini Paolo contro Cassa Nazionale Forense*

Previdenza - Atti e deliberazioni adottati dagli enti previdenziali di cui all'art. 1, comma 763, della legge finanziaria 2007, ed approvati dai Ministeri vigilanti prima dell'entrata in vigore della legge stessa - Previsione di salvezza degli effetti - Incidenza su diritto fondamentale della persona - Violazione del principio di uguaglianza, per disparità di trattamento e lesione del principio di affidamento e delle legittime aspettative di lavoratori già in quiescenza per la sanatoria di atti *ab origine* illegittimi - Lesione del diritto di difesa e della garanzia previdenziale - Richiamo alla ordinanza della Corte n. 124/2008 di manifesta inammissibilità di identica questione sollevata dallo stesso giudice rimettente in diverso giudizio.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 763, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24 e 38.

IL TRIBUNALE

Nella causa n. 779/2006 promossa da Pieraccini Pierpaolo (Avv. Gian Marco Sbrana), ricorrente, contro Cassa Nazionale Forense (Avv. Giovanni Del Seppia, Massimo Luciani), convenuto, all'udienza del 30 ottobre 2008 ha pronunciato la seguente ordinanza.

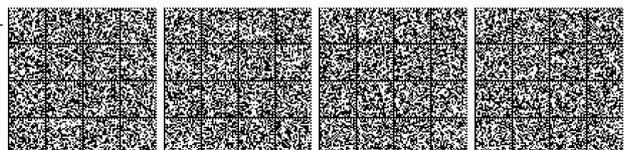
Premesso che con ricorso depositato il 19 giugno 2006 il ricorrente ha chiesto accertarsi il diritto alla restituzione dei contributi versati ex art. 21 della legge n. 576/1980, deducendo la illegittimità della delibera del Comitato dei delegati della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense del 28 febbraio 2003-23 luglio 2004 (successivamente integrata con delibera del 13 novembre 2004), con la quale è stato soppresso il diritto alla restituzione dei contributi versati, prevedendo in sostituzione l'erogazione di una pensione a base contributiva;

che la legge 20 settembre 1980, n. 576 («Riforma del sistema previdenziale forense») all'art. 21 («Restituzione dei contributi») dispone:

«Coloro che cessano dall'iscrizione alla Cassa senza aver maturato i requisiti assicurativi per il diritto alla pensione hanno diritto di ottenere il rimborso dei contributi di cui all'art. 10, nonché degli eventuali contributi minimi e percentuali previsti dalla precedente legislazione, esclusi quelli di cui alla tabella E allegata alla legge 22 luglio 1975, n. 319.

Sulle somme da rimborsare è dovuto l'interesse legale dal 1° gennaio successivo ai relativi pagamenti»;

che il diritto alla restituzione dei contributi previsto dalla specifica disposizione di legge costituisce, come riconosciuto dalla stesa difesa di parte convenuta, un particolare beneficio, eccezionalmente previsto dalla legge a favore dei soggetti iscritti alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense (vedi anche, in motivazione, Corte cost., 9 dicembre 2005, n.439);



che il Comitato dei delegati della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense in data 28 febbraio 2003 approvava una prima delibera con la quale era soppresso tale diritto alla restituzione dei contributi versati, sostituendolo con la corresponsione di una pensione a carattere contributivo; tale prima delibera del 23 febbraio 2003 veniva sottoposta ad osservazioni da parte del Ministero del lavoro, che richiedeva una serie di modifiche ed emendamenti (vedi doc. 3 di parte convenuta); le richieste di modifiche ed emendamenti erano accolte dal Comitato dei delegati con la delibera del 23 luglio 2004 e tale delibera era approvata dai Ministeri vigilanti (vedi doc. 2 di parte convenuta);

che in base alla delibera del 23 luglio 2004 il nuovo testo dell'art. 4 del regolamento generale della Cassa (in chiaro contrasto con il disposto dell'art. 21 della legge n. 576/1980 in precedenza richiamato), con decorrenza dal primo dicembre 2004, recita:

«Art. 4: *Restituzione dei contributi e pensione contributiva* — 1. Tutti i contributi versati legittimamente alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza forense non sono restituibili all'iscritto o ai suoi aventi causa, ad eccezione di quelli relativi agli anni di iscrizione dichiarati inefficaci ai sensi dell'art. 22, ultimo comma, legge n. 576/1980.

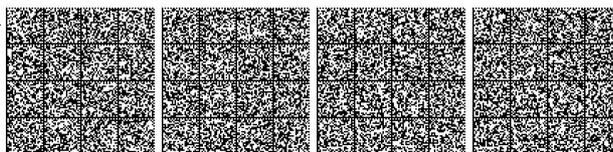
2. Gli iscritti che abbiano compiuto il 65° anno di età e maturato più di cinque anni ma meno di trenta anni di effettiva iscrizione e contribuzione alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense e che non si siano avvalsi dell'istituto della ricongiunzione ovvero della totalizzazione, hanno diritto a chiedere la liquidazione di una pensione calcolata con il criterio contributivo, salvo che intendano proseguire nei versamenti dei contributi al fine di raggiungere una maggiore anzianità o maturare prestazioni di tipo retributivo»;

che, con riferimento alla disciplina previgente, la suprema Corte aveva già avuto modo di chiarire che «in tema di potestà normativa degli enti previdenziali privatizzati, le disposizioni in tema di privatizzazione dei soggetti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza (artt. 2 e 3, d.lgs. n. 509 del 1994) non hanno attribuito agli enti privatizzati il potere di incidere sulla disciplina sostanziale di tali assicurazioni (v. Corte cost. n. 248 del 1997 e sent. n. 15 del 1999), nè sulla normativa in materia di contributi e prestazioni, salvi i poteri di cui essi, eventualmente, già disponessero, sulla base della normativa preesistente. La legge n. 335 del 1995 ha, poi, perfezionato le disposizioni dirette alla garanzia di stabilità di bilancio dei predetti enti, attribuendo incisivi poteri in materia di contributi e prestazioni quali si evincono dal riferimento, sub art. 3, comma 12, legge n. 335 del 1995 citata, alla “riparametrazione dei coefficienti di rendimento o di ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico, nel rispetto del principio del pro rata, in relazione alle anzianità già maturate rispetto all'introduzione delle modifiche derivanti dai provvedimenti suddetti”. Ne consegue che, alla stregua del tenore letterale della menzionata disposizione, i poteri attribuiti riguardano i criteri di determinazione della misura dei trattamenti pensionistici e non anche i requisiti per l'accesso ai medesimi o per la loro concreta fruizione. Né tale conclusione è smentita dalla successiva disposizione dello stesso comma, in materia di pensionamenti anticipati di anzianità, per i quali è prevista, con efficacia retroattiva, l'estensione di disposizioni sui requisiti minimi di età e di contribuzione di cui dall'art. 1, commi 17 e 18, della citata legge n. 335 del 1995» (vedi Cass. civ., sez. lavoro, 5 aprile 2005, n. 7010);

che in effetti la delibera del Comitato dei delegati non si era limitata a introdurre una «variazione delle aliquote contributive, di riparametrazione dei coefficienti di rendimento o di ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico» (art. 3, comma 12, legge n. 335 del 1995) ovvero a «determinare la misura e il metodo di calcolo delle prestazioni a favore degli aventi diritto, fissare l'entità dei contributi dovuti, stabilire le modalità delle relative corresponsioni» (vedi art. 11, comma secondo lettera d) dello Statuto), ma aveva escluso un autonomo e distinto beneficio già riconosciuto da norma di legge, sostituendolo con un diverso trattamento;

che, quindi, sulla base della normativa vigente al momento della proposizione del ricorso, la domanda del ricorrente appariva fondata e meritevole di accoglimento;

che in corso di causa è intervenuta la legge 27 dicembre 2006, n. 296 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», che all'art. 1, comma 763 testualmente dispone: «All'articolo 3, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335, il primo e il secondo periodo sono sostituiti dai seguenti: “Nel rispetto dei principi di autonomia affermati dal decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e dal decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, e con esclusione delle forme di previdenza sostitutive dell'assicurazione generale obbligatoria, allo scopo di assicurare l'equilibrio di bilancio in attuazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, del suddetto decreto legislativo n. 509 del 1994, la stabilità delle gestioni previdenziali di cui ai predetti decreti legislativi è da ricondursi ad un arco temporale non inferiore ai trenta anni. Il bilancio tecnico di cui al predetto articolo 2, comma 2, è redatto secondo criteri determinati con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le associazioni e le fondazioni interessate, sulla base delle indicazioni elaborate dal Consiglio nazionale degli attuari nonchè dal Nucleo di valutazione della spesa previdenziale. In esito alle risultanze e in attuazione di quanto disposto dal suddetto articolo 2, comma 2, sono adottati dagli enti medesimi, i prov-



vedimenti necessari per la salvaguardia dell'equilibrio finanziario di lungo termine, avendo presente il principio del pro rata in relazione alle anzianità già maturate rispetto alla introduzione delle modifiche derivanti dai provvedimenti suddetti e comunque tenuto conto dei criteri di gradualità e di equità fra generazioni. Qualora le esigenze di riequilibrio non vengano affrontate, dopo aver sentito l'ente interessato e la valutazione del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale, possono essere adottate le misure di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509". Sono fatti salvi gli atti e le deliberazioni in materia previdenziale adottati dagli enti di cui al presente comma ed approvati dai Ministeri vigilanti prima della data di entrata in vigore della presente legge»;

che la convenuta Cassa Forense ha chiesto il rigetto della domanda anche sulla base della sopravvenienza, in corso di giudizio, dell'art. 1, comma 763 della legge finanziaria per il 2007;

Ritenuto che deve sollevarsi, d'ufficio, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 763, secondo periodo della legge 27 dicembre 2006, n. 296 («Sono fatti salvi gli atti e le deliberazioni in materia previdenziale adottati dagli enti di cui al presente comma ed approvati dai Ministeri vigilanti prima della data di entrata in vigore della presente legge») in relazione agli artt. 2, 3, 23, 24, 38 Cost.;

Considerato, circa la rilevanza: che, come esposto, la domanda del ricorrente volta ad ottenere la restituzione dei contributi versati, in relazione al disposto di cui all'art. 21 della legge n. 576/1980 e dell'art. 3, comma dodicesimo della legge 335/1995 nel testo vigente al momento della presentazione del ricorso, appariva fondata prima della sopravvenienza dell'art. 1, comma 763, secondo periodo della legge 27 dicembre 2006, n. 296;

che in effetti l'art. 3, comma dodicesimo della legge n. 335/1995 nel testo vigente al momento dell'adozione delle delibere delle quali il ricorrente contesta la legittimità prevedeva che gli enti previdenziali privatizzati potessero adottare solo «provvedimenti di variazione delle aliquote contributive, di riparametrazione dei coefficienti di rendimento o di ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico nel rispetto del principio del pro rata in relazione alle anzianità già maturate rispetto alla introduzione delle modifiche derivanti dai provvedimenti suddetti»;

che l'art. 1, comma 763 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 da un lato, al primo periodo, modifica l'art. 3, comma 12 della legge n. 335/1995 ampliando considerevolmente l'autonomia ed i poteri degli enti previdenziali privatizzati (stabilendo che possono, genericamente, essere adottati «tutti i provvedimenti necessari per la salvaguardia dell'equilibrio finanziario di lungo termine»); dall'altro, contestualmente, al secondo periodo, ha espressamente fatto «salvi ... gli atti e le deliberazioni in materia previdenziale adottati dagli enti ... ed approvati dai Ministeri vigilanti prima della data di entrata in vigore della presente legge» (secondo periodo del comma 763);

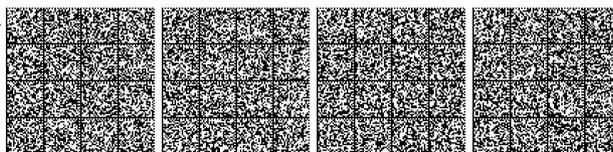
che gli atti ed i provvedimenti precedentemente emanati e «fatti salvi» sono quelli già sottoposti ad approvazione dei Ministeri vigilanti e, quindi, a norma dell'art. 3, comma secondo decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509: «a) lo statuto e i regolamenti, nonché le relative integrazioni o modificazioni; b) le delibere in materia di contributi e prestazioni»;

che la delibera del Comitato dei delegati della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense del 28 febbraio 2003-23 luglio 2004 della quale il ricorrente lamenta la illegittimità rientra tra «gli atti e le deliberazioni in materia previdenziale adottati dagli enti ... ed approvati dai Ministeri vigilanti prima della data di entrata in vigore» della legge finanziaria per il 2007 e quindi tra quelli «fatti salvi» dalla disposizione in esame;

questo Tribunale, in altra controversia, aveva già sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 763, secondo periodo della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (vedi ordinanza 12 luglio 2007 del Tribunale di Lucca nei procedimenti riuniti vertenti tra i signori P. G. e P. L. e la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei ragionieri e periti commerciali, iscritta al n. 700 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2007) e la Corte costituzionale ha dichiarato tale questione manifestamente inammissibile, osservando in motivazione: «è di tutta evidenza che il giudice *a quo* chiede a questa Corte un avallo all'interpretazione (non univoca, né basata su un diritto vivente) che ritiene deve essere attribuita alla norma censurata; che il rimettente, oltretutto, illustra diverse letture ermeneutiche della norma, così dando atto di un dubbio interpretativo che chiede alla Corte di risolvere; che, pertanto, la questione non risulta diretta a dirimere un dubbio di legittimità costituzionale, ma si risolve nella richiesta alla Corte di avallare l'opzione ermeneutica che il remittente, tra le diverse prospettate, ritiene preferibile; che, quindi, la questione, così come proposta, deve essere dichiarata manifestamente inammissibile» (vedi ordinanza 30 aprile 2008 n. 124);

che la riproposizione della questione — previa integrazione della motivazione — è possibile addirittura nel corso del medesimo giudizio ed è pacifica, nella giurisprudenza costituzionale, la emendabilità delle carenze motivazionali che abbiano condotto alla declaratoria di inammissibilità (vedi ad esempio Corte cost. 10 febbraio 2006, n. 50);

che questo giudice intende sollevare nuovamente questione di legittimità costituzionale, integrando ed emendando la motivazione, al fine di meglio chiarire: a) l'impossibilità di fornire una «interpretazione adeguatrice» in relazione al tenore testuale della disposizione ed agli altri possibili parametri interpretativi; b) la insussistenza di



qualsiasi «dubbio interpretativo» ovvero intento di utilizzare strumentalmente il giudizio costituzionale per avallare una data interpretazione rispetto ad un'altra, pure possibile; c) che l'unica interpretazione possibile della disposizione pone fondati dubbi di legittimità costituzionale;

che in effetti l'interpretazione adeguatrice corrisponde ad un preciso ed ineludibile dovere del giudice, il quale è tenuto a ricavare dalle disposizioni interpretate, tutte le volte che ciò sia possibile, norme compatibili con la Costituzione; che il Giudice delle leggi ha precisato, a più riprese, che «in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (sentenza n. 356/1966), specificando che i giudici non possono abdicare all'interpretazione adeguatrice (ordinanza n. 451/1994) e che, nell'adempimento del compito di interpretare le norme di cui devono fare applicazione, «di fronte a più possibili interpretazioni di un sistema normativo, essi sono tenuti a scegliere quella che risulti conforme a Costituzione» (ordinanza n. 121/1994);

che, tuttavia, «l'interpretazione adeguatrice dei giudici ha possibilità di esplicazione soltanto quando una disposizione abbia carattere "polisenso" e da essa sia enucleabile, senza manipolare il contenuto della disposizione, una norma compatibile con la Costituzione attraverso l'impiego dei canoni ermeneutici prescritti dagli artt. 12 e 14 delle disposizioni sulla legge in generale, mentre nell'impossibilità di conformare la norma in termini non incostituzionali il giudice non può disapplicarla, ma deve rimettere la questione di legittimità costituzionale al vaglio del Giudice delle leggi»; che, in particolare, il giudice ordinario, è tenuto autonomamente a verificare, con l'uso di tutti gli strumenti ermeneutici dei quali dispone, se una data disposizione possa realmente assumere un significato costituzionalmente compatibile e, qualora le premesse ermeneutiche della soluzione proclamata costituzionalmente obbligata travalichino i limiti dell'interpretazione letterale-logico-sistematica, il giudice «ha il dovere di non attenersi a quella soluzione, per la decisiva ragione che, in caso contrario, disapplicherebbe una norma vigente e arrecherebbe un *vulnus* ai principi di legalità e di soggezione alla legge» (così in motivazione, Cass., s.u. penali, 17 maggio 2004, n. 23016);

che, pur in assenza, allo stato, di un diritto vivente, non può imporsi al giudice di applicare una disposizione secondo una interpretazione che, sia pure adottata in altre pronunzie di merito, sia tuttavia motivatamente ritenuta contraria al tenore testuale della disposizione e travalicante il significato (unico, lo si ripete) che può essere desunto sulla base dei corretti criteri ermeneutici;

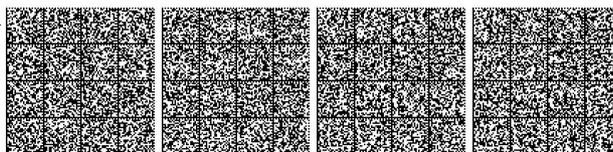
che, in particolare, nella fattispecie:

A) la disposizione non può essere intesa come mera «conferma di efficacia» degli atti e deliberazioni già legittimi secondo la previgente disciplina, in quanto si tratterebbe di una sostanziale *interpretatio abrogans*: una simile norma non avrebbe alcuna ragion d'essere, posto che, secondo i principi generali, un atto *ab origine* legittimo non diventa illegittimo o perde efficacia in relazione ad una norma sopravvenuta che modifica (peraltro nella sostanza ampliandolo) il potere e l'autonomia dell'organo che ha emesso l'atto;

B) la disposizione neppure può essere interpretata come «sanatoria» ma con effetti limitati al solo periodo successivo all'entrata in vigore della legge, posto che, testualmente, sono fatti salvi, dal punto di vista oggettivo, «gli atti ed i provvedimenti» già adottati prima dell'entrata in vigore della legge e, quindi sono resi, per disposizione di fonte primaria, valide le deliberazioni assunte in precedenza, con la relativa decorrenza temporale: la «salvezza» dell'atto (amministrativo o comunque non legislativo) disposta con la legge successiva comporta che tale atto debba essere considerato legittimo *ab origine*, anche se contrario alla legge previgente; la «salvezza» comporta la validità e legittimità sopravvenuta della regolamentazione contenuta nell'atto «sanato» con la relativa efficacia temporale; la fonte primaria nel momento in cui «fa salvo» un atto precedente alla sua entrata in vigore ha «naturalmente» (e salva espressa disposizione contraria) effetto retroattivo, coincidente con quello di decorrenza dell'atto «sanato»;

che il secondo periodo del comma 763 della finanziaria 2007 con la relativa disposizione di «salvezza» degli atti precedentemente emanati deve poi essere ricollegato, in via di interpretazione sistematica, con quanto stabilito al periodo immediatamente precedente (ovvero: ampliamento dei poteri delle gestioni previdenziali autonome, per garantire la salvaguardia dell'equilibrio finanziario di lungo termine e, in particolare, soppressione del vincolo del necessario rispetto del criterio «pro rata», che deve essere solo tenuto presente e temperato con altri criteri e principi, tra i quali l'equità tra generazioni): la *ratio* risulta quindi quella di salvaguardare e mantenere ferme le precedenti regolamentazioni già approvate in sede ministeriale, anche se in ipotesi illegittime secondo la legge precedente, perché già in linea con i nuovi criteri, ovvero «più rigorose» dal punto di vista dell'arco di tempo di valutazione dell'equilibrio finanziario e del mancato rispetto (almeno in termini rigidi) del criterio del pro rata, a vantaggio delle generazioni future;

che, pur in assenza di significativi lavori preparatori (la disposizione non figurava nel disegno di legge originario e fu introdotta con il «maxiemendamento» governativo sul quale fu posta la fiducia), occorre considerare che



l'intervento legislativo fu operato quando era già insorto un nutrito contenzioso in merito alla legittimità delle deliberazioni assunte dagli enti previdenziali privatizzati che, per esigenze di equilibrio delle gestioni e di equità intergenerazionale, avevano introdotto modifiche nei parametri pensionistici anche non nel pieno rispetto del principio del pro rata ed inciso anche sui requisiti di accesso e fruizione di determinati trattamenti pensionistici;

che, quindi, non può sussistere alcun «dubbio interpretativo» e l'unica e sola interpretazione possibile della disposizione, avuto riguardo al «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse» («salvezza» riferita oggettivamente «agli atti e deliberazioni» precedentemente emanati), alla collocazione sistematica (immediatamente successiva alla introduzione della possibilità di adottare «tutti i provvedimenti necessari», con possibili «deroghe» al principio del «pro rata»), alle circostanze storiche relative alla emanazione (contenzioso in merito alla legittimità delle delibere che non avevano «rispettato» il principio del «pro rata») inducono univocamente ad attribuire alla disposizione il significato di una norma di «sanatoria» con la quale sono «fatti salvi» atti e provvedimenti precedentemente emanati (pur se in ipotesi illegittimi per la legislazione precedente), con «naturale» efficacia retroattiva, riferita per relazione alla decorrenza degli atti «sanati»;

che, lo si ripete, una diversa interpretazione, non essendo obbiettivamente possibile sulla base dei comuni canonicamente ermeneutici, condurrebbe questo giudice a violare i principi di legalità e di soggezione alla legge;

che l'unica e sola interpretazione coerente con il dato testuale e sistematico è quella che la disposizione oggetto della questione di costituzionalità (sopravvenuta nel corso del giudizio) è diretta (in piena aderenza con il dato testuale) a far «salve» e «valide» le delibere delle quali il ricorrente assume la illegittimità in base alla legge previgente; che quindi la disposizione deve trovare applicazione da parte di questo giudice e dall'eventuale accoglimento della questione di costituzionalità discenderebbe un mutamento nel quadro normativo di riferimento.

Considerato, circa la non manifesta infondatezza che codesta Corte ha più volte chiarito che «le leggi di sanatoria non sono costituzionalmente precluse in via di principio ma che, tuttavia, trattandosi di ipotesi eccezionali, la loro giustificazione dev'essere sottoposta a uno scrutinio particolarmente rigoroso, aggiungendo che l'intervento legislativo in sanatoria può «essere ragionevolmente giustificato soltanto dallo stretto collegamento con le specifiche peculiarità del caso» (sent. n. 94 del 1995), così da doversi «escludere che possa risultare arbitraria la sostituzione della disciplina generale — originariamente applicabile — con quella eccezionale successivamente emanata» (sent. n. 100 del 1987; *cf.* anche sent. n. 402 del 1993, sent. n. 346 del 1991 e sent. 474 del 1988, oltre alla già citata sent. n. 94 del 1995)» (così, in motivazione, la sentenza n. 14/1999);

che, in particolare, è stato precisato: lo «scrutinio di costituzionalità estremamente rigoroso» deve essere condotto «tanto sotto il profilo del rispetto del principio costituzionale di parità di trattamento, quanto sotto il profilo della salvaguardia da indebite interferenze nei confronti dell'esercizio della funzione giurisdizionale» (sentenza n. 94/1995), sottolineandosi che solo pubblici interessi «possono giustificare sanatorie di atti *ab origine* illegittimi (sent. n. 94 del 1995, 402 del 1993, 100 del 1987), atteso che la volontà di sanatoria, per poter legittimamente superare, alla stregua dell'art. 3 in riferimento, nella specie, all'art. 97 Cost., una precedente valutazione dell'interesse pubblico già operata dalla legge, deve essere sostenuta dall'assunzione di altro interesse pubblico, non irragionevolmente idoneo a giustificare il contrasto che viene a crearsi tra due diverse manifestazioni di volontà legislativa concorrenti sulla medesima fattispecie» (sentenza n. 141/1999);

che la Corte costituzionale in alcune pronunzie ha statuito che «in materia di ordinamento pensionistico, sono costituzionalmente illegittime quelle modificazioni legislative che, intervenendo in una fase avanzata del rapporto di lavoro oppure quando sia già subentrato lo stato di quiescenza, peggiorino, senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole ed in maniera definitiva, un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività lavorativa» (vedi Corte cost., 14 luglio 1988, n.822);

che nella specie il ricorrente ha dedotto che la decisione di risciversi, all'età di 61 anni, all'Albo degli avvocati e quindi di riprendere la contribuzione alla Cassa, era stata presa proprio in relazione alla possibilità, allora garantita, di richiedere la restituzione dei contributi nel caso (pressoché certo) di cessazione dall'iscrizione alla Cassa senza aver maturato i requisiti assicurativi per il diritto alla pensione;

che, essendosi già determinato un contenzioso in merito alla legittimità della delibera l'intervento della disposizione di sanatoria (senza peraltro alcuna specifica previsione in merito ai giudizi pendenti) rischia di ledere «l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, quale elemento essenziale dello Stato di diritto» (Corte cost. 10 febbraio 1993 n. 39, 26 gennaio 1994 nn. 6 e 16, 28 febbraio 1997 n. 50, 23 dicembre 1997 n. 432, 22 novembre 2000 n. 525);

che quindi la disposizione di «sanatoria» dei precedenti atti e provvedimenti degli enti previdenziali privatizzati, pur ispirata ad esigenze di equilibrio di bilancio delle gestioni previdenziali e, soprattutto, di equità tra generazioni, si pone tuttavia in contrasto con l'affidamento nella sicurezza giuridica e con le legittime aspettative dei lavoratori,



sanando un atto *ab origine* illegittimo, quando sono già pendenti i giudizi fondati su tale illegittimità e così peggiorando in misura notevole ed in maniera definitiva il trattamento in precedenza spettante, sulla base della normativa vigente al momento della proposizione della domanda, in contrasto con i principi desumibili dagli artt. 2, 3, 24, 38 della Costituzione;

che, peraltro, una sanatoria così «generalizzata», estesa a tutti i provvedimenti amministrativi degli enti di previdenza, anche se non rispettosi del principio del pro rata ed incidenti su trattamenti garantiti da disposizioni di legge risulta di per sé irragionevole ed in contrasto con il principio di riserva di legge *ex art. 23 Cost.* applicabile in materia (vedi sul punto da ultimo Corte cost. 14 giugno 2007 n. 190);

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 763, secondo periodo della legge 27 dicembre 2006, n. 296 («Sono fatti salvi gli atti e le deliberazioni in materia previdenziale adottati dagli enti di cui al presente comma ed approvati dai Ministeri vigilanti prima della data di entrata in vigore della presente legge») in relazione agli artt. 2, 3, 23, 24, 38 Cost.

Sospende il giudizio in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Lucca, addì 30 ottobre 2008

Il giudice: NANNIPIERI

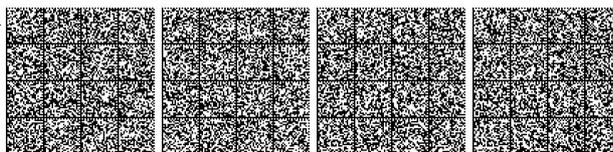
09C0017

N. 7

*Ordinanza del 9 ottobre 2008 emessa dal Tribunale di Ascoli Piceno
sul ricorso proposto da B. Z. nei confronti di G. P.*

Patrocinio a spese dello Stato - Ricorso per la revisione delle statuizioni contenute nella sentenza di divorzio proposto da soggetto ammesso al gratuito patrocinio - Soccombenza del ricorrente - Istanza di liquidazione del compenso presentata dal difensore del ricorrente - Ritenuta non spettanza al difensore di alcun compenso, non avendo il ricorrente tratto alcuna utilità dal giudizio intrapreso per motivi del tutto noti e prevedibili fin dal momento della presentazione dell'istanza di ammissione al gratuito patrocinio (in specie, la manifesta infondatezza della pretesa fatta valere dall'interessato) - Omessa previsione che il consiglio dell'ordine degli avvocati specifici i motivi per i quali, in fatto e in diritto, ritiene che le pretese che l'interessato intende far valere non appaiono manifestamente infondate - Omessa previsione che il magistrato competente per il giudizio possa revocare l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato disposta in via anticipata e provvisoria anche nell'ipotesi in cui verifichi che, sin dall'inizio, le pretese che l'interessato intendeva far valere fossero manifestamente infondate - Denunciata violazione dei principi costituzionali in materia di tutela del diritto di difesa dei non abbienti - Incidenza sul principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, artt. 126 e 127.
- Costituzione, artt. 24, comma terzo, e 97.



IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

B. Z., ammessa al gratuito patrocinio a spese dello Stato con provvedimento del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Ascoli Piceno del 25 febbraio 2008, ha chiesto a questo tribunale, con ricorso ai sensi dell'art. 9, legge n. 898/1970, di modificare le statuizioni contenute nella sentenza n. 174/2007 emanata da questo tribunale tra la medesima ricorrente e G.P. all'esito della causa di divorzio.

Nel ricorso, la suddetta B., ha chiesto la modifica delle statuizioni sia in relazione all'assegno divorzile, sia in relazione all'assegno posto a carico del G., quale contributo al mantenimento della figlia S., nata dal matrimonio, lamentando l'inadeguatezza di tali statuizioni in relazione alle esigenze della stessa ricorrente e della figlia.

Il procedimento si è concluso con declaratoria d'inammissibilità del ricorso, in quanto, come da costante e notoria giurisprudenza di legittimità, nei procedimenti ai sensi dell'art. 9, legge n. 898/1970, il giudice è tenuto solo a valutare se sono sopravvenute circostanze che giustifichino una diversa misura dell'assegno divorzile o dell'assegno da corrispondere quale contributo al mantenimento dei figli o eventualmente diversa modalità di corresponsione (si veda tra le più recenti, la sentenza della Corte di cassazione, sez. I, n. 22249 del 23 ottobre 2007).

Con il provvedimento che ha rigettato il ricorso, questo tribunale ha condannato la ricorrente al pagamento delle spese del procedimento sostenute da controparte, liquidate in complessivi € 800,00, di cui € 500 per onorari, oltre IVA e CPA come per legge.

Il difensore della ricorrente, avv. Roberta Alessandrini, ha presentato istanza di liquidazione dei compensi per l'attività difensiva svolta, per € 5.049,91.

Ritiene il tribunale che, nel caso di specie, sin dall'inizio, la parte ricorrente, non dovesse essere ammessa al patrocinio a spese dello Stato, per i seguenti motivi.

L'art. 126, d.P.R. n. 115/2002, al riguardo, stabilisce che «il Consiglio dell'ordine degli avvocati, verificata l'ammissibilità dell'istanza, ammette l'interessato in via anticipata e provvisoria al patrocinio se, alla stregua della dichiarazione sostitutiva della certificazione prevista, ricorrono le condizioni di reddito cui l'ammissione al beneficio è subordinata e se le pretese che l'interessato intende far valere non appaiono manifestamente infondate»;

L'art. 82, sia pure in relazione all'entità della liquidazione degli onorari, stabilisce che «ocorra tener conto dell'incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della persona offesa».

L'art. 127, quarto comma prevede che «l'effettività e la permanenza delle condizioni previste per l'ammissione al patrocinio e in ogni tempo, anche successivo all'ammissione, (va) verificata su richiesta dell'autorità giudiziaria...».

L'art. 127, quarto comma del d.P.R. n. 115/2002 sembra limitare l'accertamento demandato all'autorità giudiziaria ai soli presupposti economici relativi all'effettività ed alla permanenza delle condizioni previste per l'ammissione al patrocinio, con esclusione, quindi, della verifica (con valutazione *ex ante*) della non manifesta infondatezza delle pretese che l'interessato intendeva far valere in giudizio, illustrate (presumibilmente) con la richiesta di ammissione al gratuito patrocinio a spese dello Stato.

Tutto ciò premesso, osserva il Collegio che le norme contenute negli artt. 126 e 127 quarto comma, d.P.R. n. 115/2002 si pongono, nel loro complesso, in contrasto con il disposto dell'art. 24 della Costituzione, il quale, al comma n. 3, stabilisce che «sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione».

Dalla lettura di tale norma costituzionale sembra al Collegio potersi desumere che:

il gratuito patrocinio non è assicurato in ogni caso al non abbiente che intenda agire in giudizio, ma solo nell'ipotesi in cui questi si trovi nella necessità di far valere una pretesa che si assume ragionevolmente fondata, sia pure in base ad una valutazione sommaria: in altri termini, non appare coerente al disposto costituzionale assicurare al non abbiente la difesa in ogni caso in cui questi, in base a mere convinzioni personali, ritenga di poter far valere un diritto che in realtà non appare sussistente o, addirittura, si proponga di porre in essere iniziative giudiziarie palesemente infondate anche al solo scopo di arrecare disturbo ai soggetti che intende convenire in giudizio;

il gratuito patrocinio (che è l'istituto in concreto adottato dal legislatore ordinario per assicurare ai non abbienti i mezzi economici necessari per la tutela giurisdizionale dei loro diritti soggettivi o interessi legittimi) dovrebbe essere assicurato in ogni caso in cui il non abbiente sia convenuto in giudizio, non avendo egli adottato l'iniziativa di adire il



giudice, ma trovandosi nella necessità di doversi difendere in giudizio a seguito di iniziativa giudiziaria altrui e sempre che, anche in tal caso, la linea difensiva adottata non sia meramente pretestuosa o dilatoria e, come tale, si traduca in un'ingiustificata opposizione alle pretese fatte valere in giudizio dalla controparte.

Ciò posto, si sottolinea che la norma contenuta nell'art. 126, d.P.R. n. 115/2002 in esame appare coerente con tale costruzione nella parte in cui subordina l'ammissione in via provvisoria del soggetto non abbiente al gratuito patrocinio alla valutazione preventiva del Consiglio dell'ordine degli avvocati che è tenuto ad accertare la sussistenza non solo dei presupposti di reddito per l'ammissione, ma anche la non manifesta infondatezza delle pretese che l'interessato intende far valere.

Si rileva, tuttavia, che l'ammissione in via provvisoria da parte del Consiglio dell'ordine non è subordinata ad alcun obbligo di motivazione da parte del medesimo consiglio sul punto relativo alla valutazione della non manifesta infondatezza della pretesa che il non abbiente intende far valere in giudizio, rendendo in tal modo impossibile al giudice, che dovrà poi provvedere alla liquidazione dei compensi spettanti al difensore del soggetto ammesso al gratuito patrocinio, accertare su quali basi il Consiglio dell'ordine abbia ritenuto la pretesa «non manifestamente infondata».

La mancanza della motivazione (sia pure sommaria) da parte del Consiglio dell'ordine degli avvocati rende assolutamente impossibile la verifica, da parte del giudice, della completezza e della correttezza del procedimento che si è concluso con il provvedimento di ammissione in via provvisoria al gratuito patrocinio a spese dello Stato, nel senso non sempre il giudice, sia pure rapportandosi al momento precedente all'inizio della causa, è in grado di stabilire se ricorreranno le condizioni della «non manifesta infondatezza del diritto» previste dall'articolo in esame.

Ciò appare evidente, ove si consideri (ed è appena il caso di rilevarlo) che l'esito di ogni vertenza appare quasi spesso incerto, in quanto le previsioni iniziali prescindono dalla disamina della linea difensiva avversaria (e di ciò occorre tener conto quando l'ammissione al gratuito patrocinio sia antecedente all'inizio della causa); inoltre, quando l'ammissione al gratuito patrocinio intervenga in corso di causa, le valutazioni sulla fondatezza della pretesa sono parimenti difficili, soprattutto quando l'oggetto della causa e le deduzioni istruttorie delle parti non siano state compiutamente definite.

Nonostante ciò, nel caso di specie, come in ogni altro caso in cui, sin dall'inizio, la pretesa fatta valere dall'ammesso al gratuito patrocinio era palesemente infondata (e quindi l'esito del giudizio, sfavorevole al soggetto ammesso al gratuito patrocinio, appariva scontato), appare illogico e contrario alle previsioni dell'art. 24, terzo comma della Costituzione il disposto dell'art. 127, ultimo comma, d.P.R. n. 115/2002 nella parte in cui non prevede che il giudice, chiamato a provvedere sulla liquidazione dei compensi spettanti al difensore, non possa, oltre a verificare la sussistenza effettiva e la permanenza, nel corso del giudizio, delle condizioni economiche necessarie per l'ammissione (o per la conservazione) del beneficio del gratuito patrocinio, valutare se, in relazione alla pretesa fatta valere in giudizio dal soggetto ammesso al gratuito patrocinio, sussistessero, sin dall'inizio (e quindi con un giudizio *ex ante*), le condizioni previste dall'art. 126, primo comma, d.P.R. n. 115/2002.

Tale rilievo appare fondato anche ove si consideri che il giudice, nel liquidare il compenso al difensore della parte ammessa al gratuito patrocinio, deve valutare, ai sensi dell'art. 82, d.P.R. n. 115/2002 (dettata, a quanto sembra, con riferimento al gratuito patrocinio in favore della parte civile nei procedimenti penali), «l'incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della persona offesa».

Ove si dovesse tenere conto di tale principio, che appare di portata generale, appare chiaro che, in tutti i casi di palese infondatezza della pretesa fatta valere in giudizio dal soggetto ammesso al gratuito patrocinio, dovendosi escludere che a quest'ultimo sia derivata un'utilità di qualunque genere dal giudizio intrapreso, mancherebbero del tutto i parametri di valutazione del compenso da liquidare in favore del suo difensore: infatti, se l'«incidenza» dell'intero giudizio rispetto alla posizione processuale dell'interessato è inesistente, non si dovrebbe riconoscere alcun diritto al difensore dell'ammesso al gratuito patrocinio a percepire compensi, da porre a carico dello Stato, per l'attività svolta.

In altri termini, quando la pretesa fatta valere in giudizio appariva, sin dall'inizio, palesemente infondata, l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato non determina alcun vantaggio per la parte ammessa, sicché non può ritenersi raggiunta (nonostante l'impegno economico che grava sulla finanza pubblica) la finalità di tutela del non abbiente alla quale l'art. 24 della Costituzione tende.



In aggiunta alla denunciata irrazionalità della norma in questione ed al suo contrasto con il disposto del terzo comma dell'art. 24 della Costituzione, appare opportuno aggiungere che l'elevatissimo numero di cause intentate dai soggetti ammessi al gratuito patrocinio (che agiscono senza il «deterrente» degli effetti economici negativi derivanti dalla condanna alle spese del giudizio) ha, quale ulteriore (innegabile) effetto, un evidente pregiudizio alla funzionalità dell'intero sistema giudiziario, essendo gli organi giurisdizionali spesso chiamati a provvedere su pretese del tutto infondate, con distrazione di risorse che potrebbero essere diversamente (e più fruttuosamente) impiegate.

Sotto questo aspetto, il sistema di norme in esame si pone in contrasto anche con l'art. 97 della Costituzione, il quale stabilisce, come è noto, che le leggi che regolano l'organizzazione dei pubblici uffici devono assicurare il buon andamento dell'amministrazione, come tale dovendosi intendere anche l'amministrazione della giustizia, la quale subisce gravi disfunzioni ricollegabili a numerose iniziative giudiziarie rivelatesi poi relative a pretese del tutto infondate.

Nel caso di specie, il tribunale ritiene che al difensore della suddetta B. Z. non debba essere liquidato alcun compenso, perché la ricorrente non ha tratto alcuna utilità dal giudizio intrapreso per motivi del tutto noti e prevedibili già al momento della presentazione dell'istanza di ammissione al gratuito patrocinio a spese dello Stato e della successiva presentazione del ricorso.

Il tribunale, tuttavia, non può pervenire a tale determinazione indipendentemente dalla risoluzione della questione di illegittimità costituzionale sopra illustrata.

P. Q. M.

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

Solleva la questione di illegittimità costituzionale:

1) dell'art. 126, d.P.R. n. 115 del 2002 nella parte in cui non prevede che il Consiglio dell'ordine degli avvocati specifichi i motivi per i quali, in fatto e in diritto, ritiene che «le pretese che l'interessato intende far valere non appaiono manifestamente infondate»;

2) dell'art. 127, d.P.R. n. 115 del 2002 (anche indipendentemente dall'accoglimento della sollevata questione di incostituzionalità dell'art. 126, d.P.R. 115/2002) nella parte in cui non prevede che il magistrato competente per il giudizio possa revocare l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato disposta in via anticipata e provvisoria anche nell'ipotesi in cui verifichi che, sin dall'inizio, le pretese che l'interessato intendeva far valere fossero manifestamente infondate.

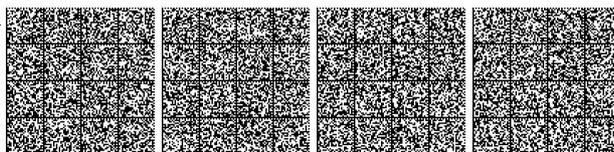
Ordina che gli atti del procedimento siano trasmessi alla Corte costituzionale;

che, a cura della cancelleria, questa ordinanza sia notificata alle parti in causa, al pubblico ministero, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Ascoli Piceno, addì 9 ottobre 2008

Il Presidente: MARANGONI

Il giudice relatore: DE ANGELIS



N. 8

*Ordinanza del 6 ottobre 2008 emessa dal Tribunale di Monza
nel procedimento civile promosso da Teruzzi Gerardo contro New Impianti S.r.l.*

Procedimento civile - Opposizione a decreto ingiuntivo - Assegnazione all'opposto di un termine a comparire inferiore a quello ordinario di 90 giorni - Conseguente dimidiazione del termine di costituzione in giudizio dell'opponente, alla stregua di quanto sostenuto dalla costante giurisprudenza di legittimità elevata a «diritto vivente» - Ritenuta intempestività della costituzione effettuata tra il quinto e il decimo giorno successivo alla notificazione della citazione e connessa improcedibilità dell'opposizione per tardiva costituzione dell'opponente, equiparata dal «diritto vivente» alla mancata costituzione, allorché l'opponente abbia assegnato, anche involontariamente, all'opposto un termine a comparire inferiore a quello previsto dall'art. 163-bis cod. proc. civ. - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza sotto il duplice profilo dell'intrinseca incoerenza dell'impugnata disciplina con le peculiarità strutturali e funzionali del procedimento monitorio e della disparità di trattamento normativo rispetto alle ipotesi di tardiva iscrizione a ruolo delle cause di primo grado assoggettate al rito ordinario - Incidenza sul diritto di difesa dell'opponente - Asserita lesione del principio costituzionale del giusto processo regolato dalla legge, con riguardo alla presunta creazione giurisprudenziale della sanzione di improcedibilità dell'opposizione per tardiva costituzione dell'opponente.

- Codice di procedura civile, artt. 165, 645, comma secondo, e 647, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

IL TRIBUNALE

Nel procedimento RG 8030/2008, promosso da Teruzzi Gerardo nei confronti di New Impianti S.r.l., in persona del legale rappresentante, il g.i., a scioglimento della riserva; letti gli atti ed i documenti di causa, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Premesso che con atto di citazione notificato il 16 giugno 2008 il sig. Teruzzi Gerardo proponeva opposizione avverso il decreto ingiuntivo n. 1446 emesso da questo tribunale il 31 marzo 2008 e notificatole il 7 maggio 2008, fissando udienza di prima comparizione al 1° ottobre 2008;

l'opponente si costituiva in giudizio e iscriveva la causa a ruolo il 26 giugno 2008, dieci giorni dopo il perfezionarsi della notifica dell'opposizione, avvenuta il 16 giugno 2008;

il termine a comparire assegnato dall'opponente è superiore a sessanta giorni, ma inferiore ai novanta giorni previsti dal vigente art. 163-bis c.p.c., tenuto conto della sospensione feriale;

secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, l'abbreviazione, anche involontaria, dei termini a comparire determina la dimidiazione del termine per la costituzione in giudizio dell'opponente, che scende da dieci a cinque giorni, onde la costituzione dell'opponente e l'iscrizione a ruolo della presente causa sono tardive;

sempre alla stregua del costante orientamento della Cassazione, la tardiva costituzione dell'opponente è equiparata alla mancata costituzione e rende improcedibile l'opposizione ed irrevocabile il decreto ingiuntivo opposto (Cass. 5039/2005; Cass. 16117/2006; Cass. 18942/2006; Cass. 13252/2006);

quest'orientamento costituisce «diritto vivente», ma suscita talune perplessità, perché:

1) L'art. 645 c.p.c. fa riferimento alla riduzione a metà dei termini a comparire, ma non anche dei termini di costituzione; non è, invero, scontata la possibilità di applicare all'opposizione a d.i. la dimidiazione del termine di costituzione prevista dall'art. 165 c.p.c., allorché l'attore abbia chiesto e ottenuto dal Presidente di abbreviare il termine a comparire «nelle cause che richiedono pronta spedizione». Si consideri che l'opponente è convenuto in senso sostanziale e non sussiste per lui l'onere, sotteso all'art. 165 c.p.c. di dare al creditore opposto pronta contezza dei documenti offerti in comunicazione, affinché questo possa predisporre per tempo le proprie difese.

L'opposto, attore in senso sostanziale, conosce già la materia del contendere, poiché è lui stesso ad introdurre la lite, tant'è che, quando l'opponente profitti dell'opposizione per proporre domanda riconvenzionale, la citazione in opposizione sarà, quanto alla riconvenzionale, eventualmente nulla per insufficienza del termine a



comparire inferiore al minimo legale, ma non improcedibile, qualora l'iscrizione a ruolo avvenga dopo i cinque giorni: si attiveranno, insomma, i meccanismi di sanatoria della nullità diseiplinati dall'art. 164 c.p.c., ma la riconvenzionale non sarà affetta da improcedibilità.

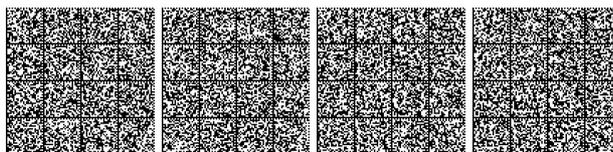
2) L'oggetto del giudizio di opposizione è determinato dal ricorso monitorio, non dall'atto di opposizione e la facoltà di dimidiare i termini a comparire con l'atto di opposizione appare coerente con le caratteristiche del procedimento monitorio, che vedono l'inversione delle parti e il succedersi, alla fase strettamente monitoria, dell'iniziativa impugnatoria dell'opponente, volta a instaurare un giudizio ordinario di cognizione. Perciò, *ratio* della facoltà di dimidiare il termine a comparire è l'innestarsi dell'opposizione sul pregresso procedimento monitorio, che si conclude con la notifica del decreto ingiuntivo, da cui decorre il termine di quaranta giorni per promuovere l'opposizione, laddove la *ratio* della dimidiazione prevista dall'art. 163-bis, comma 2, c.p.c. consiste nella pronta spedizione della causa e richiede il vaglio del Presidente sulla sussistenza del presupposto applicativo della norma. A tutt'altro scopo risponde l'art. 645, comma 2, ultima frase c.p.c., che lascia all'attore la libera facoltà di ridurre il termine a comparire, proprio in considerazione del fatto che, a) egli non è attore in senso sostanziale, b) l'oggetto del giudizio di opposizione è già stato predeterminato con il ricorso monitorio dal creditore intimante e c) l'opposizione s'innesta su un procedimento giurisdizionale composito la cui pendenza ad ogni effetto si produce e determina, a livello prodromico, con il deposito del ricorso monitorio e, sul piano della produzione degli effetti sostanziali e processuali dalla domanda giudiziale, con la notificazione del decreto ingiuntivo.

D'altronde, è nozione di comune esperienza che al debitore ingiunto non interessi la «pronta spedizione» della causa: sicché la dimidiazione del termine a comparire da fissare con l'atto di opposizione si connette alle peculiarità e alla natura composita del procedimento monitorio, piuttosto che alla previsione di cui all'art. 163-bis, comma 2, c.p.c.

Alla stregua delle esposte considerazioni, appare discutibile l'estensione all'opponente della dimidiazione del termine di costituzione dell'attore prevista dall'art. 165 c.p.c. per le cause che richiedono «pronta spedizione»: ma questo, come detto, è il diritto vivente sancito dalla Suprema Corte con unanime orientamento e diviene indispensabile sollevare la questione di legittimità costituzionale di seguito svolta.

3) L'equiparazione della costituzione tardiva alla costituzione mancata, laddove l'art. 647 c.p.c. fa riferimento soltanto a quest'ultima, non è affatto scontata, né può discendere tout court dalla natura impugnatoria dell'opposizione. Gli artt. 348, 369 e 399 c.p.c. contemplano espressamente la sanzione di improcedibilità dell'impugnazione per tardiva costituzione dell'impugnante. Non così l'art. 647 c.p.c., che disciplina il solo caso della mancata costituzione dell'opponente e non quello della tardiva costituzione. Una sanzione d'improcedibilità deteriore rispetto ai consueti meccanismi applicabili alla tardiva iscrizione della causa a ruolo del processo di prime cure, qual è pur sempre il giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo (art. 307 c.p.c.), appare incompatibile con i principii del «giusto processo regolato dalla legge», poiché tale sanzione, a differenza delle suddette regole in materia d'impugnazioni, non è espressamente sancita dalle norme processuali e, in difetto di ciò, non può essere forgiata in via interpretativa. Vi è una riserva di legge la quale impedisce all'interprete di proporre una lettura integrativa o anche solo analogica della disciplina legale, dovendosi preservare il valore, di rilevanza costituzionale, di stretta disciplina legale delle forme o delle garanzie del processo, con speciale riguardo a preclusioni e decadenze poste a carico delle parti, cioè dei cittadini che si avvalgono delle tutele processuali approntate dall'ordinamento. Nel giusto processo non può essere consentito all'interprete un'attività «nomopoietica» di creazione di preclusioni e decadenze a carico delle parti, che ne subiscano effetti pregiudizievoli, talora irreversibili.

4) Le precedenti pronunce della Consulta che si sono occupate della compatibilità costituzionale del ridotto termine di costituzione dell'opponente in ipotesi di abbreviazione del termine a comparire (Corte cost. n. 239/ 2000, Corte cost. n. 154/2005) hanno fatto costante riferimento a una scelta consapevole dell'opponente e alla conseguente necessità (vieppiù accentuata nel nuovo regime di anticipazione per il notificante degli effetti della notificazione, introdotta con la sentenza della Corte cost. n. 477/2002) di curare con diligenza la tempestiva costituzione in giudizio, semmai iscrivendo la causa a ruolo con la cosiddetta «velina», secondo una prassi ampiamente ammessa e riconosciuta dalle cancellerie dei tribunali. La Consulta non risulta, invece, avere mai esaminato il problema della «dimidiazione inconsapevole» del termine a comparire, giusta il caso verificatosi nella specie, susseguente alla novellazione del termine minimo a comparire di cui all'art. 163-bis c.p.c., elevato da sessanta a novanta giorni. Qui, infatti, l'opponente ebbe ad osservare il vecchio termine a comparire di sessanta giorni, ma non il nuovo di novanta giorni e ciò per chiara distrazione, non avendo considerato la sospensione feriale dei termini.



5) Purtuttavia, nonostante l'assegnazione del termine a comparire in misura inferiore ai novanta previsti dal vigente art. 163-bis c.p.c. sia chiaramente involontaria, il diritto vivente della Cassazione la equipara ad una scelta volontaria dell'opponente, su cui grava l'onere di osservare il dimidiato termine anche per la costituzione in giudizio, pur con le «forzature» ermeneutiche criticate nelle righe che precedono. Senza dare rilievo alcuno all'atteggiamento soggettivo dell'opponente, sempre la norma vivente nella giurisprudenza della suprema Corte sanziona del pari con l'improcedibilità l'opposizione iscritta a ruolo cinque giorni dopo la notifica dell'atto.

Questo essendo il quadro dei problemi suscitati dal combinato disposto degli artt. 645, comma 2, ultima frase, 165, 647, comma 1 (seconda ipotesi) c.p.c., ben può dubitarsi della conformità agli artt. 111, 24, primo comma e 3 Cost. della norma che, nel diritto vivente, rende improcedibile l'opposizione a decreto ingiuntivo iscritta a ruolo oltre cinque giorni (ma entro dieci giorni) dalla notificazione, sia nell'ipotesi in cui l'assegnazione di un termine a comparire inferiore a quello ordinario sia volontaria, sia nell'ipotesi in cui tale assegnazione sia inconsapevole.

La contrarietà al principio del giusto processo «regolato dalla legge» (art. 111 Cost.) si coglie nella creazione, per via giurisprudenziale, con ragionamento analogico, di una sanzione d'improcedibilità dell'opposizione che l'art. 647 c.p.c. primo comma (seconda ipotesi) commina soltanto per il caso di mancata costituzione dell'opponente, ma non per quello di costituzione tardiva ed emerge altresì nell'estensione, sempre in via interpretativa, e senza che sussista il presupposto della *eadem ratio*, del dimidiato termine di costituzione sancito dall'art. 165 c.p.c. per le cause che, richiedendo pronta spedizione, a seguito di esplicita autorizzazione presidenziale, siano state instaurate con un ridotto termine a comparire.

Questa sanzione d'improcedibilità dell'opposizione tardivamente iscritta a ruolo, in caso di dimidiazione anche inavvertita del termine a comparire, viola altresì il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost) e il principio di ragionevolezza perché grava l'opponente di un onere che appare inutilmente e irragionevolmente contrario alla struttura bifasica del rito monitorio e all'inversione della posizione processuale delle parti, specialmente se si considera che l'opposizione a decreto ingiuntivo instaura pur sempre un processo di primo grado e si raffronta questa disciplina con quella riservata alle ipotesi di tardiva iscrizione a ruolo di una causa di primo grado.

P. Q. M.

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

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 645, comma 2, ultima frase, 165, 647, comma 1 (seconda ipotesi), c.p.c. per violazione degli artt. 111, 24 e 3 Cost. nella parte in cui, secondo il diritto vivente, l'opposizione a decreto ingiuntivo è improcedibile se iscritta a ruolo dopo il termine dimidiato di cinque giorni, allorché l'opponente abbia assegnato, anche involontariamente, all'opposto un termine inferiore a quello previsto dall'art. 163-bis c.p.c.;

Rimette gli atti alla Corte costituzionale, mandando alla cancelleria per la trasmissione del fascicolo e sospende il presente giudizio.

Manda altresì alla cancelleria per la comunicazione dell'ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Si comunichi alle parti.

Monza, addì 6 ottobre 2008

Il giudice: GIANI



N. 9

*Ordinanza del 26 settembre 2008 emessa dal G.i.p. del Tribunale di Roma
nel procedimento penale a carico di Berlusconi Silvio ed altri*

Processo penale - Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato - Previsione della sospensione dei processi penali nei confronti dei soggetti che rivestano la qualità di Presidente della Repubblica, di Presidente del Senato della Repubblica, di Presidente della Camera dei deputati e di Presidente del Consiglio dei ministri, dalla data di assunzione e fino alla cessazione della carica o della funzione - Applicabilità della sospensione anche ai processi penali per fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione - Violazione dei principi di uguaglianza di fronte alla giurisdizione, di ragionevolezza, della ragionevole durata del processo e dell'obbligatorietà dell'azione penale - Mancato rispetto della procedura di revisione costituzionale.

- Legge 23 luglio 2008, n. 124, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, 111, comma secondo, 112 e 138, primo comma.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale di questione di legittimità sollevata in via incidentale.

Ritenuto in fatto

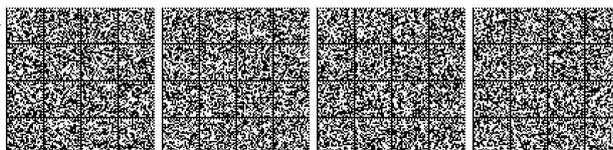
In data 4 luglio 2008 il p.m. ha avanzato richiesta di proroga dei termini di scadenza delle indagini preliminari (art. 406 c.p.p.) per il periodo di sei mesi, nell'ambito del procedimento iscritto al n. 1349/08 del Registro delle notizie di reato a carico di Berlusconi Silvio, Pilello Pietro e Scali Nicodemo Domenico, indagati i primi due per il reato di cui agli artt. 81, 110, 319, 322 c.p. (istigazione alla corruzione nei confronti del sen. Antonio Randazzo e di altri parlamentari commessa tra il mese di settembre e quello di novembre 2007) ed il terzo per lo stesso reato di cui agli artt. 319, 322 c.p. (istigazione alla corruzione nei confronti del sen. Antonio Randazzo commessa nel mese di giugno 2007).

Decorso il periodo di sospensione feriale dei termini di cui alla legge n. 742/1969, questo giudice si è trovato nella necessità di procedere alla notificazione della richiesta del p.m. agli indagati, in vista dell'instaurazione del contraddittorio cartolare di cui all'art. 406, comma 3 c.p.p. che in via eventuale può instaurarsi prima della relativa decisione.

In data 23 luglio 2008, il Parlamento ha, però, varato la legge n. 124 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 173 del 25 luglio 2008) «Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato» composta di un solo articolo, il cui comma 1 impone la sospensione generale ed automatica dei processi penali nei confronti dei soggetti che rivestono la qualità di Presidente della Repubblica, di Presidente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e di Presidente del Consiglio dei ministri dalla data di assunzione e fino alla cessazione della carica, anche ai processi penali per fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione.

Dato che uno degli indagati, l'on. Silvio Berlusconi, riveste attualmente la carica di Presidente del Consiglio dei ministri, risulta pertanto paralizzata ogni ulteriore attività processuale nei suoi confronti, laddove essa può, invece, naturalmente proseguire nei confronti degli altri indagati.

Si ritiene, pertanto, di sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 della legge n. 124/2008 per contrasto con gli articoli 3, primo comma e secondo comma, 111, secondo comma, 112, 138, secondo comma Cost. nei termini e nei limiti di seguito indicati.



*Considerato in diritto*1) *Rilevanza della questione.*

Il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 124/2008 stabilisce che «Salvi i casi previsti dagli articoli 90 e 96 della Costituzione, i processi penali nei confronti dei soggetti che rivestono la qualità di Presidente della Repubblica, di Presidente del Senato della Repubblica, di Presidente della Camera dei deputati e di Presidente del Consiglio dei ministri sono sospesi dalla data di assunzione e fino alla cessazione della carica o della funzione. La sospensione si applica anche ai processi penali per fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione».

La locuzione adoperata di «processi penali» nei confronti dei soggetti che rivestono le qualità ora indicate, lascerebbe intendere la non operatività della legge per le fasi anteriori al giudizio propriamente inteso, da celebrarsi cioè in pubblico dibattimento, ma un'attenta analisi del dato normativo non autorizza a simile interpretazione restrittiva.

Premessa la pacifica ammissibilità della questione incidentale di costituzionalità anche nella fase delle indagini preliminari (*ex plurimis* sentenza Corte cost. n. 372/2006 in cui tutti i procedimenti di merito, tra cui uno pendente presso questo stesso ufficio remittente, si trovavano in detta fase processuale), il comma 7 dell'art. 1 della stessa legge stabilisce, infatti, che «le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai processi penali in corso, in ogni fase, stato o grado, alla data di entrata in vigore della presente legge».

Orbene, se è certamente concepibile la circostanza che un processo, inteso come procedimento pervenuto alla fase del dibattimento pubblico, possa pendere in diversi gradi (primo, secondo, di legittimità) e se è certamente possibile individuare all'interno dei gradi, diversi stati (quelli ad es. degli atti preliminari al dibattimento di primo grado, artt. 465-469 c.p.p. e di secondo grado, art. 601 c.p.p.; atti successivi alla deliberazione della sentenza di primo grado, artt. 544-548 c.p.p.; atti preliminari alla decisione del ricorso per Cassazione, art. 610 c.p.p.), non è invece giuridicamente ipotizzabile per il giudizio dibattimentale una fase che non sia quella in cui lo stesso è per l'appunto pervenuto. ciò a dimostrazione del carattere atecnico della locuzione adoperata (processo) che copre in realtà e come del resto espressamente enunciato, ogni fase, stato e grado del procedimento.

Né si può dare spiegazione diversa da quella ora indicata alla menzione della fase (processuale) di cui citato comma 7 e, del resto, vale come criterio generale di interpretazione quello di attribuire alla previsione normativa un qualsiasi significato plausibile prima di stabilirne l'irrelevanza dispositiva, precettiva o anche solo ermeneutica.

Nel corpo della stessa disciplina normativa, si rinviene, inoltre, un ulteriore ed insormontabile argomento testuale che impedisce di interpretare tecnicamente ed in maniera restrittiva il termine processo adoperato dal legislatore: il comma 3 stabilisce, infatti, che la sospensione non impedisce al giudice, ove ne ricorrano i presupposti, di provvedere, ai sensi degli articoli 392 e 467 del codice di procedura penale, per l'assunzione delle prove non rinviabili.

Tale previsione, dettata per ovviare ad una delle varie censure mosse da codesta Corte a quella analoga contenuta nell'art. 1, comma 2, legge n. 140/2003, comporta due necessarie implicazioni:

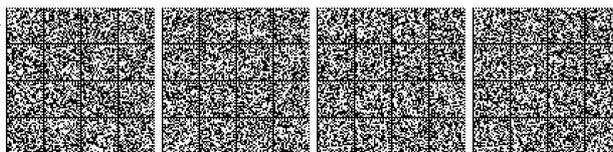
a) evidenza che la sospensione riguarda anche fasi precedenti il processo inteso come giudizio dibattimentale pubblico, dal momento che solo nel corso della fase delle indagini preliminari (artt. 392 e segg. c.p.p.) e dell'udienza preliminare (in forza della sentenza Corte costituzionale n. 77 del 10 marzo 1994) è consentito il ricorso alla acquisizione anticipata delle prove mediante incidente probatorio;

b) conferma propriamente che nella fase delle indagini preliminari è vietata, in linea generale, la raccolta delle prove e che, al fine di permettere la celebrazione del futuro processo che potrebbe avere luogo alla scadenza del periodo di durata della carica dei soggetti considerati, è necessario ricorrere allo strumento dell'incidente probatorio.

Ove, infatti, il legislatore avesse voluto consentire tout court la raccolta delle prove anche nella fase delle indagini preliminari, nulla avrebbe detto al riguardo, laddove si è invece sentito in dovere di indicare espressamente le eccezioni ora indicate al principio, implicitamente quanto inequivocabilmente stabilito, di vietare ogni acquisizione probatoria nei procedimenti a carico dei soggetti che ricoprono le cariche pubbliche considerate.

2) *Non manifesta infondatezza della questione.*

Come premesso, si ritiene, dunque, di sollevare d'ufficio la questione di non manifesta infondatezza della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, legge n. 124/2008 in relazione agli artt. 3, primo comma e secondo comma, 111, secondo comma, 112, 138, primo comma della Costituzione.



2a) Il primo, più evidente ed insuperabile *vulnus* alla carta fondamentale riguarda l'art. 3, primo comma Cost., dal momento che col censurare l'analoga previsione prevista dall'art. 1, comma 2, legge n. 140/2003 codesta Corte ha già osservato che mercé la sua adozione è stato creato «un regime differenziato riguardo alla giurisdizione ... penale» (sent. Cost. n. 24/2004).

«L'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge costituisce uno dei principi supremi del nostro ordinamento, come tale non modificabile nemmeno con una legge di revisione costituzionale» recitano ancora diverse sentenze di codesta Corte (n. 15/1996, 62/1992, 388/1991, 1146/1988, 16 e 18/1982).

È cosciente, peraltro, il remittente che la ricordata sentenza n. 24/2004 ha argomentato in maniera oltre modo articolata per addivenire alla dichiarazione di incostituzionalità della previsione allora sottoposta a scrutinio.

Premessa, infatti, la ricordata «creazione di un regime differenziato riguardo all'esercizio della giurisdizione, in particolare di quella penale», si è precisato che «la constatazione di tale differenziazione non conduce di per sé all'affermazione del contrasto della norma con l'art. 3 della Costituzione. Il principio di eguaglianza comporta, infatti, che se situazioni eguali esigono eguale disciplina, situazioni diverse possono implicare differenti normative. In tale seconda ipotesi, tuttavia, ha decisivo rilievo il livello che l'ordinamento attribuisce ai valori rispetto ai quali la connotazione di diversità può venire in considerazione. Nel caso in esame sono fondamentali i valori rispetto ai quali il legislatore ha [invece] ritenuto prevalente l'esigenza di protezione della serenità dello svolgimento delle attività connesse alle cariche in questione. Alle origini della formazione dello Stato di diritto sta il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione, il cui esercizio, nel nostro ordinamento, sotto più profili è regolato da precetti costituzionali».

Con espressioni nette e limpide, ancorché quantitativamente ridotte rispetto al corpo motivazionale, è stato dunque già affrontato e risolto il profilo fondamentale della questione: nessuna legge, sia costituzionale e tanto meno ordinaria, può sovvertire uno dei principi fondamentali del moderno Stato di diritto, rappresentato dalla parità dei cittadini di fronte alla giurisdizione, manifestazione a sua volta del principio di eguaglianza formale dinanzi alla legge.

L'assolutezza del principio sgombra il campo dalla possibile obiezione che le differenze che si riscontrano nell'articolo unico della legge n. 124/2008 rispetto all'art. 1, comma 2, della legge n. 140/2003 e l'eliminazione degli ulteriori punti di contrasto con altre norme costituzionali che caratterizzavano quella disciplina (menomazione del diritto di difesa dell'imputato e sacrificio delle ragioni della parte civile eventualmente costituita in giudizio in relazione all'art. 24 Cost., automatismo generalizzato della sospensione e stasi indefinita dei tempi del processo in relazione ancora all'art. 24 ed all'art. 111 Cost.; irragionevolezza derivante dalla previsione di unica disciplina per cariche dello Stato diverse per fonti di investitura e natura delle funzioni ed irragionevolezza tra regime di esenzione dalla giurisdizione per le cariche apicali dello Stato rispetto ai membri degli organi costituzionali di appartenenza o di altri soggetti svolgenti funzioni omologhe, in rapporto all'art. 3, secondo comma Cost.) possano fondare la legittimità della previsione qui censurata.

I profili che hanno condotto alla dichiarazione di illegittimità della analoga previsione contenuta nella legge n. 140/2003 costituivano, invero, aspetti obiettivamente secondari rispetto alla ritenuta violazione di quel principio fondamentale dell'ordinamento costituito dall'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge ed alla giurisdizione: risulterebbe, pertanto, singolare una valorizzazione interpretativa di quelle questioni addirittura in funzione di legittimazione di una violazione della Carta costituzionale di rilevanza più grave, solo perché l'attuale legge n. 124/2008 ha individuato meccanismi normativi che ne impediscono la riproposizione.

2b) La disciplina in esame è stata, inoltre, stabilita con una legge che, dichiarando di derogare espressamente agli artt. 90 e 96 della Costituzione, non è stata adottata secondo la procedura di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost., ciò che costituisce la seconda macroscopica violazione della Carta fondamentale.

La deroga al principio di uguaglianza dinanzi alla giurisdizione ed alla legge è stata, infatti, introdotta con lo strumento della legge ordinaria, che nella gerarchia delle fonti si colloca evidentemente ad un livello inferiore rispetto alla legge costituzionale, la quale — come dianzi ricordato — è stata di per sé già ritenuta insuscettibile di alterare uno dei connotati fondamentali dell'ordinamento dello Stato espresso dal suddetto principio: pare, al riguardo, perfino superfluo rammentare che anche solo per disciplinare l'esercizio dell'azione penale nei confronti dei soggetti rivestiti della carica di Ministri (tra cui lo stesso Presidente del Consiglio) in relazione ai reati commessi nell'esercizio delle relative funzioni, il legislatore è ricorso allo strumento della legge costituzionale (legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1), in funzione derogatoria, tra gli altri, proprio dell'art. 96 Cost.



Codesto Giudice delle leggi si è, invero e come anticipato, già occupato della analoga disposizione contenuta nell'art. 1, secondo comma in relazione al comma 1, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), intervenendo con la ricordata pronunzia caducatoria n. 24/2004 e tuttavia non pronunziandosi sul profilo del rapporto tra lo strumento allora adottato (sempre la legge ordinaria) e gerarchia delle fonti costituzionali, in quanto non investito sul punto dal giudice remittente.

È però evidente come il silenzio serbato al riguardo non possa valere come precedente a favore della costituzionalità della scelta dello strumento normativo allora come oggi adottato, dal momento che gli effetti delle sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di legge sottoposte a scrutinio sono quelli espressamente previsti dagli artt. 27 e 30 legge 11 marzo 1953, n. 87, e non si estendono anche alle questioni meramente deducibili.

Data la funzione del giudizio di costituzionalità, tali sentenze posseggono, infatti, un'efficacia necessariamente diversa da quella ad es. spiegata dal giudicato civile, i cui limiti, previsti normativamente dall'art. 2909 cod. civ., si estendono al «dedotto ed al deducibile» seppur variamente individuato, secondo il tradizionale e costante indirizzo interpretativo della giurisprudenza di legittimità (da ultimo Cass., sez. lav., n. 9544 dell'11 aprile 2008, Cass., sez. lav., n. 17078 del 3 agosto 2007).

2c) Quanto alla violazione del principio di ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.), la pur intervenuta eliminazione delle previsioni sulla durata indefinita e sulla reiterabilità della sospensione, già contenute nella legge n. 140/2003, non ha fatto perdere di rilevanza alla questione.

In estrema sintesi, con la presente disciplina si stabilisce che i termini di cinque (Presidente del Consiglio dei ministri e Presidenti di Camera e Senato) e sette anni (Presidente della Repubblica) in cui consiste il differimento del processo, rinunciabile da parie dell'interessato, risultano irrilevanti ai fini della relativa durata, facendo scadere a questione privata (palesata dalla altrimenti incomprensibile facoltà di rinuncia) degli interessati quello che costituisce un connotato intrinseco alla natura stessa della giurisdizione, purtroppo sovente ed in concreto violato, ma che il legislatore costituzionale, forse anche proprio per questo, ha ritenuto necessario enunciare nella Carta fondamentale.

Con la previsione della sospensione generalizzata dei procedimenti viene, infatti, ad essere violato un corollario immanente al principio di ragionevole durata del processo, consistente nella concentrazione delle fasi processuali, nel senso che nell'ambito del procedimento penale, alla fase di acquisizione delle prove deve seguire entro tempi ragionevoli quella della loro verifica in pubblico dibattimento, ai fini della emissione di una giusta sentenza da parte del giudice.

La ricordata insindacabile facoltà di rinuncia comporta, del resto, essa stessa un ulteriore profilo di irrazionalità intrinseca alla disciplina, dal momento che se l'interesse dichiaratamente perseguito dal legislatore è quello di assicurare la serenità di svolgimento della funzione nel periodo di durata in carica (sent. Corte cost. n. 24/2004), la sospensione dei procedimenti dovrebbe essere del tutto indisponibile da parte dei soggetti considerati, al fine di assicurarne appieno l'efficacia.

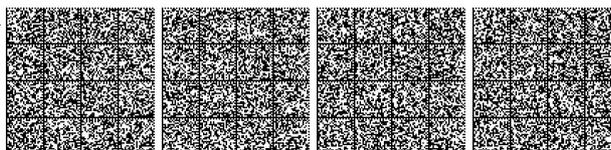
2d) La previsione dell'art. 1, comma 1, legge n. 124/2008 viola, infine, i principi costituzionali di obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.) e di uguaglianza sostanziale (art. 3, secondo comma Cost.), sotto il profilo della irragionevolezza del suo connotato derogatorio rispetto al diritto comune.

Quanto al principio di obbligatorietà dell'azione penale, per richiamare solo una delle interpretazioni fornite dalla stessa giurisprudenza di codesta Corte, la sua intangibilità postula che nulla venga sottratto al controllo di legalità del giudice, con il corollario che nei casi dubbi e diversamente dai sistemi processuali in cui vige la facoltatività, l'azione penale debba essere esercitata e non omessa (sentenza Corte cost. n. 88/1991).

2e) Ciò non vuol evidentemente dire che non possano prevedersi deroghe al principio stesso, ma come la stessa Costituzione vigente palesa, esse attengono ai soli reati commessi nell'esercizio di funzioni istituzionali e che siano intrinsecamente connaturati allo svolgimento delle medesime (artt. 68, 90, 96 e 122, quarto comma Cost.), situazione quest'ultima che fonda per l'appunto la ragionevolezza anche della deroga al regime ordinario di procedibilità dei reati.

Si rivela di conseguenza del tutto priva del connotato della ragionevolezza e quindi contrastante con il disposto dell'art. 3, secondo comma Cost., una disciplina implicante deroga al principio di obbligatorietà della azione penale (anch'essa espressione di quello d'uguaglianza formale dei cittadini dinanzi alla legge) per tutti i reati indistintamente commessi dai soggetti ivi indicati, di qualsivoglia natura e gravità, finanche prima dell'assunzione della funzione pubblica.

L'irragionevolezza qui denunciata risulterebbe, invero, in maniera ancora più netta nel caso in cui la sospensione intervenisse concretamente a bloccare, sia pur temporaneamente, procedimenti per reati, non solo *ictu oculi* gravi come



l'omicidio (art. 575 c.p.), la rapina e l'estorsione (artt. 628 e 629 c.p.) o la violenza sessuale (art. 609-bis c.p.) per non parlare dei delitti connessi alla pedopornografia, ma anche astrattamente meno rilevanti come la lesione personale (art. 582 c.p.) o la violenza privata (art. 610 c.p.), con il non voluto risultato di trasformare l'assunzione dell'incarico pubblico, comportante la generale temporanea immunità, in momento di obiettivo disdoro per il prestigio intrinseco della funzione.

Nel panorama della legislazione comparata a livello internazionale, la legge n. 124/2008 viene, infine, a configurarsi come un *unicum* rispetto alle soluzioni adottate nelle Costituzioni di alcuni Stati, atte a regolamentare le immunità previste per alcune alte cariche pubbliche.

Innanzitutto va ricordato che solo le Costituzioni di pochi Stati (Grecia, Portogallo, Israele e Francia) prevedono l'immunità temporanea per i reati comuni; essa è peraltro limitata alla figura del Presidente della Repubblica, che rappresenta l'unità nazionale, intendendosi in tal modo tradurre un'evidente regola di opportunità secondo cui l'ordinamento non può, per la durata della carica, sottoporre a processo la persona che ne rappresenta anche icasticamente l'unitarietà.

La stessa regola non vale, invece, per i Presidenti del Parlamento né tanto meno per il Capo dell'Esecutivo.

Per quest'ultima figura, basta accennare alla circostanza che generalmente l'immunità, *sub specie* di insindacabilità delle opinioni espresse e meno che mai estesa ai reati comuni, passa attraverso la tutela del mandato parlamentare che quasi sempre (non ad es. in Francia o nei Paesi Bassi) si cumula nella figura del premier, sotto forma di previsione di autorizzazioni a procedere concesse da organi parlamentari (Spagna), Corti costituzionali (Francia) o tribunali comuni (Stati Uniti), riguardando però sempre condotte strettamente funzionali allo stesso mandato elettivo.

A medesima logica sono poi ispirate le soluzioni normative proprie di quei sistemi costituzionali che prevedono fori speciali o particolari condizioni di procedibilità (in genere ed ancora: autorizzazione a procedere della Camera di appartenenza) per l'esercizio dell'azione penale nei confronti di alcune alte cariche dello Stato, per reati sia comuni che connessi all'esercizio delle funzioni (come ad es. in Spagna nei confronti del Capo del Governo e dei Ministri), mantenendo comunque la facoltà per la Corte costituzionale di esercitare un controllo sull'eventuale diniego opposto dallo organo parlamentare.

Per tutte le ragioni dinanzi esposte, apparendo la questione rilevante nel presente procedimento e nei limiti sopra indicati non manifestamente infondata, si impone la rimessione della stessa a codesta Corte.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost. , 23 e ss., legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 della legge n. 124 del 23 luglio 2008, per violazione degli artt. 3, primo comma e secondo comma, 111, secondo comma, 112 e 138, primo comma Cost.

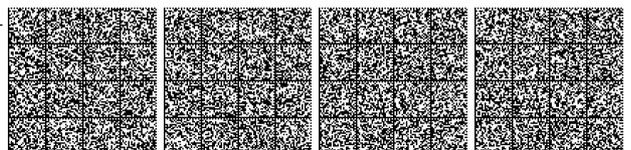
Dispone la trasmissione di copia degli atti del procedimento alla Corte costituzionale.

Sospende il presente procedimento nei confronti dell'indagato Berlusconi Silvio fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Manda alla cancelleria per l'immediata notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la sua comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Roma, addì 26 settembre 2008

Il giudice: VILLONI



N. 10

Ordinanza del 5 settembre 2008 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Genova sul ricorso proposto da IMC s.n.c. di Pinna Fabrizio e Vezzosi Luigi contro Comune di Genova

Giurisdizioni speciali - Giurisdizione tributaria - Attribuzione alla giurisdizione delle commissioni tributarie delle controversie attinenti l'imposta o il canone comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni - Ricorso avverso ingiunzione di pagamento di somma dovuta a titolo di canone per l'installazione di mezzi pubblicitari relativamente all'anno 2004 - Ritenuto difetto di giurisdizione sul presupposto della natura non tributaria del canone comunale sulla pubblicità - Denunciata violazione del divieto di istituzione di giudici straordinari o speciali.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2, comma 2, secondo periodo, aggiunto dall'art. 3-bis, comma 1, lett. b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, art. 102, comma secondo.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sull'istanza di sospensione dell'atto impugnato relativa al ricorso n. 331/08, depositato il 6 febbraio 2008, avverso ingiunzione di pagamento n. 1572/2006 pubblicità, contro Comune di Genova, proposto dalla ricorrente I.M.C. s.n.c. di Fabrizio Pinna e Luigi Vezzosi, riassunzione a seguito sent.1983/07 Trib. civ. Genova - Sez. 1, corso Sardegna n. 54 A/2 - 16142 Genova, difeso da Mauceri Corrado, via Palestro 2/3 - 16100 Genova.

O S S E R V A

Il Comune di Genova - Direzione tributi, con l'atto indicato in epigrafe, ingiungeva alla s.n.c. IMC di Fabrizio Pinna e Luigi Vezzosi, ai sensi degli artt. 8, 11, 18 della legge n. 689/1981; dell'art. 107 del d.lgs. n. 267/2000 e dell'art. 58 dello statuto del Comune di Genova, il pagamento della somma di complessivi 24.775,00 euro, oltre spese di notifica, a titolo di sanzione amministrativa per violazione di norme, artt. 62, comma 2, lett. e) del d.lgs. n. 446/1997 e 29 del vigente regolamento comunale approvato con deliberazione di C.C. n. 132 del 16 dicembre 2003, in materia di effettuazione della pubblicità, sull'applicazione del canone per installazione di mezzi pubblicitari, anno 2004.

Avverso questo atto di ingiunzione la I.M.C. International Media Company s.n. c. di Fabrizio Pinna e Luigi Vezzosi in persona del socio nonché legale rappresentante *pro tempore* sig. Pinna Fabrizio ha proposto ricorso, per riassunzione del giudizio, già promosso nanti il Tribunale civile di Genova, dichiaratosi incompetente con sentenza n. 1983/2007, notificandolo, mezzo ufficiale giudiziario, addetto all'Ufficio notifiche presso la Corte d'appello di Genova, al Comune di Genova.

Con l'unico e complesso motivo deduce l'illegittimità dell'atto impugnato perché non avrebbe mai effettuato installazione pubblicitaria di cui all'atto impugnato (fondato su un cartello pubblicitario monofacciale, illuminato da faretti, della superficie di mq. 108, con dicitura «Sorrìdi c'è il sole New Beetle ecc.» installato sulla parte del condominio di p.zza Paolo da Novi, civico 1, lato c.so Buenos Aires), né avrebbe mai avuto la disponibilità dell'immobile su cui tale installazione è stata effettuata, né avrebbe la proprietà del materiale pubblicitario oggetto dell'installazione medesima, né sarebbe titolare del contratto pubblicitario in esame.

Precisa che l'installazione in argomento è stata effettuata dalla Trend Promotion s.r.l., con sede in Milano, via Ludovico di Breme, n. 79, la quale aveva la disponibilità della facciata dell'edificio di p.zza Paolo da Novi 1, in conseguenza del contratto di affitto stipulato tra la stessa e il condominio di p.zza Paolo da Novi, 1. La quale sarebbe, inoltre, stata proprietaria dei teli e delle relative strutture di supporto, così come titolare dei relativi contratti pubblicitari con i soggetti reclamizzati ed avrebbe, infine, sempre, corrisposto al Comune di Genova, per l'affissione in questione, la pertinente imposta di pubblicità.

Chiede, pertanto, l'annullamento dell'impugnata ingiunzione di pagamento, con vittoria di spese, previa sua cautelare sospensione.



Si è costituito, per la riassunzione del giudizio già pendente nanti il Tribunale civile di Genova, dichiaratosi incompetente con la sentenza sopraccitata, il Comune di Genova in persona del sindaco *pro tempore*, prof. Marta Vincenzi, rappresentato e difeso dal dott. Ennio Dina, e in sua sostituzione dalla dott.ssa D'Amore e dal dott. Domenico Finocchietti, in forza dell'ordinanza n. 20 del 31 gennaio 2007, autorizzato con delibera di Giunta.

Con l'atto di costituzione in giudizio e controdeduzioni depositato il 20 marzo 2008, il Comune, evidenziato la violazione dell'art. 8 del Regolamento comunale, nonché dell'art. 62, comma 2, del d.lgs. n. 446/1997, afferma la sussistenza della giurisdizione delle commissioni tributarie ai sensi dell'art. 2, ultimo periodo, del d.lgs. n. 546/1992 come modificato dall'art. 3-*bis* del decreto legge n. 203/2005 e chiede il rigetto dell'istanza di sospensione per mancanza del *periculum in mora* e del *fumus boni iuris*; e, nel merito, il rigetto del ricorso poiché infondato in fatto e in diritto. Con vittoria di spese ed onorari di giudizio.

Nell'odierna camera di consiglio, per la trattazione dell'istanza di sospensione dell'atto impugnato, le parti presenti, hanno insistito nei rispettivi assunti.

Motivi della decisione

In via preliminare occorre sollevare la questione di costituzionalità dell'art. 2, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) — come modificato dall'art. 3-*bis*, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248 —, nella parte in cui si stabilisce che «Appartengono alla giurisdizione tributaria le controversie attinenti il canone sulla pubblicità...», in riferimento all'art. 102, secondo comma, Costituzione, considerato che la decisione sulla controversia, oggetto di ricorso, postula che la stessa abbia natura tributaria e che il relativo difetto è rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del processo, a norma dell'art. 3, d.lgs. n. 546/1992.

La controversia sottoposta all'attenzione di questa Commissione tributaria ha ad oggetto non già il pagamento di un tributo quale era certamente l'imposta sulla pubblicità, disciplinata dal Capo I del d.lgs. n. 507/1993, ma il pagamento del «canone per l'installazione di mezzi pubblicitari» — relativo all'anno 2004 — introdotto con l'art. 62 del d.lgs. n. 15 dicembre 1997, n. 446, in sede di riordino della disciplina dei tributi locali, quale corrispettivo, in base a tariffa, dell'autorizzazione all'installazione del mezzo pubblicitario.

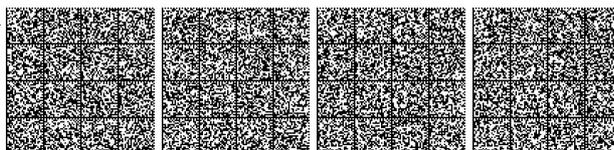
Questo canone rientrando nel novero delle entrate pubbliche patrimoniali, non ha più natura tributo.

Ne consegue che ogni controversia al riguardo dovrebbe appartenere non già alla giurisdizione tributaria bensì a quella del giudice ordinario.

Tanto si ricava dalla sentenza n. 64/2008 della Corte costituzionale, che ha dichiarato «L'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) — come modificato dall'art. 3-*bis*, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248 —, nella parte in cui si stabilisce che “Appartengono alla giurisdizione tributaria anche le controversie relative alla debenza del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche previsto dall'art. 63 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni”» proprio per contrasto con l'art. 102, secondo comma Costituzione, poiché prive di natura tributaria.

Ne vale a far ritenere manifestamente infondata la questione di costituzionalità che si intende qui sollevare evocare quanto già sostenuto in sede di legittimità, sia pure in materia di TIA, per affermare la riconducibilità del canone che qui interessa nell'ambito della materia tributaria, indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato dalla normativa che l'ha introdotto — «riordino della disciplina dei tributi locali» — trattandosi di fattispecie in qualche misura simile a quella che in precedenza rivestiva indiscussa natura tributaria.

Siffatto argomentare si scontra innanzi tutto con il principio affermato del Giudice delle leggi con la sentenza n. 64/2008: «il difetto della natura tributaria della controversia fa necessariamente venir meno il fondamento costituzionale della giurisdizione del giudice tributario, con la conseguenza che l'attribuzione a tale giudice della cognizione della suddetta controversia si risolve inevitabilmente nella creazione, costituzionalmente vietata, di un “nuovo” giudice speciale».



Esso si pone poi in netto contrasto con il chiaro dettato dell'art. 62, comma 1, d.lgs. n. 446/1997 che ha previsto l'alternatività tra «imposta comunale sulla pubblicità» e «canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari», in base a tariffa, quale corrispettivo della relativa autorizzazione.

Se fosse sostanzialmente identica la natura giuridica delle due entrate (imposta e canone) non si comprende la ragione per la quale il legislatore nel riordinare la disciplina dei tributi locali abbia attribuito ai comuni la potestà regolamentare «di escludere l'applicazione nel proprio territorio dell'imposta comunale sulla pubblicità di cui al Capo I del d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507, sottoponendo le iniziative pubblicitari che incidono sull'arredo urbano o sull'ambiente, ad un regime autorizzatorio e assoggettandolo al pagamento di un canone in base a tariffa».

Il persistere, sia pure in via alternativa, di «imposta» e «canone» sulla pubblicità, depone per la differente «natura» delle due entrate ancorché pubbliche: «tributaria» la prima, «patrimoniale» la seconda.

Tanto basta a rendere non manifestamente infondata e giuridicamente rilevante nel caso di specie, la questione di legittimità costituzionale dall'art. 2, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 — come modificato dall'art. 3-bis, comma 1, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248 —, nella parte in cui si stabilisce che «Appartengono alla giurisdizione tributaria le controversie attinenti il canone sulla pubblicità», in riferimento all'art. 102, secondo comma, Costituzione.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) — come modificato dall'art. 3-bis, comma 1, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248 —, nella parte in cui si stabilisce che «Appartengono alla giurisdizione tributaria le controversie attinenti il canone sulla pubblicità» in relazione all'art. 102, secondo comma, Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

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

Così deciso in Genova, il 25 giugno 2008.

Il Presidente: DI NOTO

Il relatore: GARAVANO

09C0021

ITALO ORMANNI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2009-GUR-004) Roma, 2009 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 9 0 1 2 8 *

€ 8,00

