

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 14

GAZZETTA  **UFFICIALE**
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

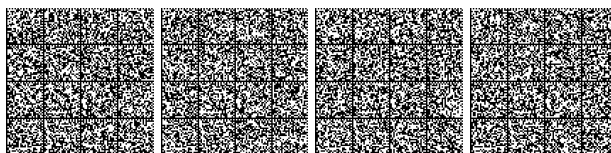
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 8 aprile 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. 94. Sentenza 1° - 2 aprile 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Intervento di soggetto estraneo al giudizio *a quo* - Insussistenza di un interesse qualificato suscettibile di essere direttamente inciso dalla pronuncia della Corte - Inammissibilità.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Notificazione dell'ordinanza di rimessione effettuata secondo la disciplina applicabile nel giudizio principale - Ritualità della notifica - Sussistenza.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Instaurazione del giudizio con «sentenza-ordinanza» - Idoneità del provvedimento - Sussistenza.

– Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Eccezione di inammissibilità per difetto della *potestas iudicandi* del giudice *a quo* - Rilevabilità da parte della Corte nel solo caso di difetto manifesto - Motivazione non implausibile del rimettente in ordine alla propria giurisdizione - Reiezione.

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Eccezione di inammissibilità per irrilevanza della questione - Reiezione.

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

– Costituzione, artt. 3, 24, 32, 41, 97, 113, 117, comma terzo, e 119.

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Questione riferita a parametri concernenti il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni - Eccezione di inammissibilità per asserita insussistente legittimazione del giudice *a quo* ad evocare detti parametri - Reiezione.

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

– Costituzione, art. 117, comma terzo.

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Eccezione di inammissibilità della questione con argomentazioni incidenti sulla fondatezza delle censure - Reiezione.

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

– Costituzione, artt. 3, 32, 41 e 97.

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Asserita irragionevolezza delle tariffe, riferite a dati pregressi e risalenti nel tempo e comunque inadeguati a garantire un margine di utile ai soggetti erogatori - Esclusione - Deduzione meramente assertiva, svolta con generico riferimento al mero decorso del tempo - Non fondatezza della questione.

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

– Costituzione, art. 3.



Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Asserita violazione del principio di uguaglianza per differente remunerazione di prestazioni omologhe in momenti diversi - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. o).
- Costituzione, art. 3.

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Asserita lesione della libertà di iniziativa economica privata - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. o).
- Costituzione, art. 41.

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Asserita disparità di trattamento tra strutture accreditate, pubbliche e private, e tra strutture private che erogano o meno prestazioni per conto del Servizio sanitario nazionale - Diversità delle situazioni poste a raffronto - Non fondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. o).
- Costituzione, art. 3.

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Asserita violazione del diritto alla salute per compressione del diritto alla libera scelta dell'assistito - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. o).
- Costituzione, art. 32.

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Asserita violazione del principio del buon andamento per difetto di adeguata istruttoria - Inconferente richiamo del parametro evocato in relazione alle modalità di svolgimento della funzione legislativa - Non fondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. o).
- Costituzione, art. 97.

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996, successivamente annullato dal Consiglio di Stato - Asserito *vulnus* alle funzioni attribuite al potere giudiziario, trattandosi di legge-provvedimento - Coerenza della disciplina impugnata rispetto ai principi di ragionevolezza, non arbitrarietà e di intangibilità del giudicato - Non fondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. o).
- Costituzione, artt. 24, 103 e 113.



Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Adeguato bilanciamento del diritto alla salute con la necessità di assicurare l'equilibrio della finanza pubblica - Riconducibilità della disposizione denunciata ai principi di «coordinamento della finanza pubblica» - Non fondatezza della questione.

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

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Prospettazione di censure sostanzialmente identiche a quelle già decise dalla Corte in relazione all'art. 1, comma 796, lett. o), della legge n. 296 del 2006 - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10, art. 33, comma 2, nel testo sostituito dall'art. 2 della legge stessa Regione Puglia 5 giugno 2007, n. 16.
- Costituzione, artt. 24, 32, 41, 97 e 113.

Pag. 17

N. 95. Ordinanza 1° - 2 aprile 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Esecuzione forzata - Pignoramento dei beni nella casa del genitore del debitore, con lo stesso convivente - Opposizione del terzo-genitore all'esecuzione - Divieto di provare per presunzioni semplici il diritto di proprietà del terzo opponente anche quando l'esistenza di tale diritto sia resa verosimile dal rapporto di convivenza fra terzo-genitore e figlio debitore esecutato - Denunciata violazione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa - Insufficiente motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. proc. civ., art. 621; cod. civ., art. 2729 (combinato disposto).
- Costituzione, artt. 3 e 24.

» 43

N. 96. Ordinanza 1° - 2 aprile 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Poste - Responsabilità del gestore per danni causati all'utenza - Prevista esclusione della responsabilità per i servizi postali, di bancoposta e delle telecomunicazioni fuori dei casi e limiti stabiliti dalla legge - Denunciata irragionevole disparità di trattamento fra operatori commerciali e contrasto con il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli al pieno sviluppo della libertà e dell'eguaglianza dei cittadini - Ordinanza priva di adeguata descrizione della fattispecie; omessa motivazione in ordine alla perdurante rilevanza della questione, avente ad oggetto norma abrogata - Manifesta inammissibilità.

- D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 6.
- Costituzione, artt. 2 e 3.

» 46

N. 97. Ordinanza 1° - 2 aprile 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati tributari - Confisca - Confisca obbligatoria c.d. «per equivalente» di beni di cui il reo abbia la disponibilità stabilita con la legge n. 244/2007 - Applicabilità della misura anche ai reati commessi prima dell'entrata in vigore della predetta legge - Lamentata violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Erroneità del presupposto interpretativo - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. pen., artt. 200 e 322-ter; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 1, comma 143.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 7. .

» 48



N. 98. Ordinanza 1° - 2 aprile 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Disabile - Parente entro il quarto grado, tutore e convivente - Diritto al congedo straordinario per l'assistenza - Mancata previsione - Lamentata violazione del diritto fondamentale della persona, nonché del principio di uguaglianza, di tutela della salute e della famiglia fondata sul matrimonio - Questione formulata in forma ancipite e prospettazione di un *petitum* indeterminato - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, art. 42, comma 5.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29 e 32.

Pag. 51

N. 99. Sentenza 1° - 2 aprile 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso regionale - Impugnazione di più disposizioni della legge finanziaria 2008 - Trattazione delle questioni relative ai commi 279 e 280 dell'art. 2 - Riserva a separate pronunce della decisione sulle altre.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 279 e 280.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2008 - Finanziamento per la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico in sanità - Incremento dello stanziamento previsto dalla legge finanziaria 2007 e parziale modificazione dei vincoli sulla destinazione delle risorse - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata irragionevolezza e lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Questioni non implicanti lesione di competenze regionali - Inammissibilità.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 279 e 280, lett. c).
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2008 - Finanziamento per la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico in sanità - Incremento dello stanziamento previsto dalla legge finanziaria 2007 e parziale modificazione dei vincoli sulla destinazione delle risorse - Denunciata violazione dell'art. 32 della Costituzione - Carezza di qualsivoglia motivazione - Inammissibilità della questione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 279 e 280, lett. c).
- Costituzione, art. 32.

Sanità pubblica - Norme sulla ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico delle strutture sanitarie - Riconducibilità a materie di legislazione concorrente (governo del territorio e tutela della salute) - Non ascrivibilità dell'edilizia sanitaria alla potestà regionale residuale, né ai livelli essenziali di assistenza rimessi alla potestà esclusiva dello Stato.

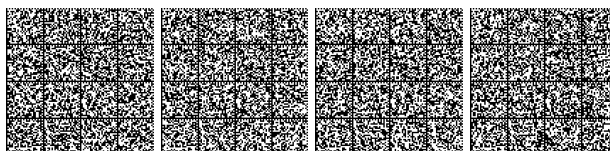
- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 279 e 280.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. m), terzo e quarto.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2008 - Incremento di tre miliardi di euro dell'importo fissato per l'attuazione del programma di edilizia sanitaria - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia legislativa, amministrativa-organizzativa e di spesa dell'ente regionale, nonché del principio di leale collaborazione - Esclusione (non risultando innovata la disciplina precedente e le forme istituzionali di coinvolgimento delle Regioni) - Non fondatezza della questione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 279.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119 (5 e 120, secondo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11).

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2008 - Finanziamento per la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico in sanità - Previsione di nuovi e puntuali vincoli di destinazione delle somme stanziati in aumento rispetto alle previsioni della legge finanziaria 2007 - Violazione della potestà legislativa regionale in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle censure promosse «in via subordinata».

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 280, lett. a).
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119, terzo comma (5 e 120, secondo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11).



Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2008 - Modifica del fondo per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative - Previsione di vincoli puntuali alla destinazione di somme stanziare in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle censure promosse «in via subordinata».

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 280, lett. b).
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119, terzo comma.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2008 - Programmazione degli interventi nel campo dell'edilizia sanitaria - Criteri - Priorità degli interventi relativi alla realizzazione di strutture sanitarie territoriali, residenziali e semiresidenziali - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia legislativa, amministrativa-organizzativa e di spesa dell'ente regionale, nonché del principio di leale collaborazione - Esclusione, trattandosi della determinazione da parte dello Stato di principio fondamentale in materia di legislazione concorrente - Non fondatezza della questione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 280, lett. c).
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119 (5 e 120, secondo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11).

Pag. 53

N. 100. Ordinanza 1° - 2 aprile 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Costituzione e intervento nel giudizio incidentale - Deposito del relativo atto oltre il termine perentorio all'uopo previsto - Inammissibilità.

- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 3.

Imposte e tasse - Norme della Regione Calabria - Istituzione di un'imposta regionale sostitutiva dell'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano - Denunciata violazione dei criteri costituzionali di riparto dell'imposizione tributaria tra Stato e Regioni, assoggettamento retroattivo al pagamento di un tributo, in deroga allo Statuto dei diritti del contribuente - Difetto di motivazione sulla rilevanza (stante la possibilità, prospettata dal rimettente, di contrasto della norma censurata con il diritto comunitario) - Descrizione carente e contraddittoria della fattispecie oggetto dei giudizi *a quibus* - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Calabria 26 giugno 2003, n. 8, art. 3-bis.
- Costituzione, artt. 23, 53, 117 e 119.

» 59

N. 101. Ordinanza 1° - 2 aprile 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Questioni di legittimità costituzionale sollevate sotto più profili - Sopravvenuta declaratoria di illegittimità incostituzionale dell'intera legge della Regione Lombardia - Questioni divenute prive di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- Legge Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 7.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo.

» 63

N. 102. Ordinanza 1° - 2 aprile 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Competenza del Giudice dell'udienza preliminare anche per i delitti di competenza della Corte di assise - Denunciata violazione dei principi di sovranità popolare, del giudice naturale preconstituito per legge e dei principi relativi alla funzione giurisdizionale e del giusto processo, nonché del diritto di difesa - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. proc. pen., art. 438.
- Costituzione, artt. 1, 24, 25, 101, 102 e 111.

» 65



N. 103. Ordinanza 1° - 2 aprile 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Amnistia ed indulto - Elenco delle esclusioni oggettive dall'indulto concesso dalla legge n. 241/2006 - Mancata inclusione del delitto di riciclaggio di cui all'art. 648-ter cod. pen. - Lamentata disparità di trattamento rispetto alla fattispecie criminosa di cui all'art. 648-bis cod. pen. e dedotta violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Richiesta di intervento additivo *in malam partem* - Intervento precluso alla Corte - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 31 luglio 2006, n. 241, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

Pag. 68

N. 104. Sentenza 1° - 2 aprile 2009.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Cerimoniale - Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenze tra le cariche pubbliche - Disciplina, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, della posizione protocollare degli organi della Regione, degli enti da essa dipendenti e degli organi degli altri enti autonomi territoriali - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Marche - Eccezione di inammissibilità per asserito difetto di contenuto innovativo dell'atto impugnato - Reiezione.

- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 2008.
- Costituzione, artt. 117, commi quarto e sesto, e 118.

Cerimoniale - Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenze tra le cariche pubbliche - Disciplina, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, della posizione protocollare degli organi della Regione, degli enti da essa dipendenti e degli organi degli altri enti autonomi territoriali - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Marche - Eccezione di inammissibilità per asserita mancanza di menomazione della competenza regionale costituzionalmente determinata - Attenenza al merito del conflitto - Reiezione.

- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 2008.
- Costituzione, artt. 117, commi quarto e sesto, e 118.

Cerimoniale - Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenze tra le cariche pubbliche - Disciplina, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, della posizione protocollare degli organi della Regione, degli enti da essa dipendenti e degli organi degli altri enti autonomi territoriali - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Marche - Eccezione di inammissibilità per asserita genericità delle censure - Reiezione.

- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 2008.
- Costituzione, artt. 117, commi quarto e sesto, e 118.

Cerimoniale - Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenze tra le cariche pubbliche - Disciplina, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, della posizione protocollare degli organi della Regione, degli enti da essa dipendenti e degli organi degli altri enti autonomi territoriali - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Marche - Denunciata esorbitanza dalla competenza statale a disciplinare le cerimonie nazionali e internazionali, menomazione della asserita competenza residuale delle Regioni a disciplinare le precedenze delle cariche nelle cerimonie a carattere locale, illegittimo esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento in assenza di fondamento legislativo esplicito - Esclusione - Competenza esclusiva dello Stato nella determinazione dell'ordine delle precedenze nelle cerimonie pubbliche, ivi comprese quelle a carattere locale - Spettanza allo Stato del potere di adottare l'atto impugnato.

- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 2008.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. g) e quarto.

» 71



N. 105. Sentenza 1° - 2 aprile 2009.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Salute (tutela della) - Misure per l'identificazione e la registrazione della popolazione canina - Ordinanza contingibile e urgente del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali - Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia autonoma di Trento - Dedotta lesione delle competenze legislative ed amministrative provinciali nonché del principio di leale collaborazione - Carenza di motivazione circa l'ascrivibilità del contenuto del provvedimento censurato alle evocate materie di attribuzione provinciale - Non sanabilità della lacuna riscontrata negli atti successivi all'introduzione del giudizio - Inammissibilità del conflitto.

- Ordinanza 6 agosto 2008 del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, 118 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1), 9, n. 10), e 16; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 3 e 4; legge 4 agosto 1991, n. 281, art. 3.....

Pag. 76

N. 106. Sentenza 11 marzo - 3 aprile 2009.

Giudizio per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato.

Segreto di Stato - Apposizione e conferma su atti e notizie inerenti al sequestro di persona perpetrato ai danni di Nasr Osama Mustafa Hassan, alias Abu Omar - Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato insorti tra il Presidente del Consiglio dei ministri e varie Autorità giudiziarie (Procuratore della Repubblica, Giudice per le indagini preliminari e Giudice monocratico del Tribunale di Milano) - Legittimazione a sollevare conflitto e a resistere - Sussistenza.

- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.

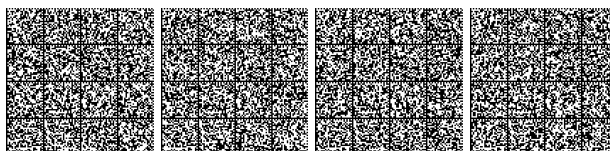
Segreto di Stato - Principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale in materia - Perdurante attualità, pur a seguito della nuova disciplina introdotta dalla legge n. 124 del 2007.

- Legge 24 ottobre 1977, n. 801, art. 12; legge 3 agosto 2007, n. 124, art. 39; codice di procedura penale, art. 202 (come novellato dall'art. 40 della legge 3 agosto 2007, n. 124).
- Costituzione, artt. 1, secondo comma, 5 e 52.

Segreto di stato - Procedimento penale relativo al sequestro di persona perpetrato ai danni di Nasr Osama Mustafa Hassan, alias Abu Omar - Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione alla utilizzazione, nella fase delle indagini preliminari e dell'udienza preliminare, di atti parzialmente coperti da segreto di Stato - Successiva espunzione dei suddetti atti da parte del Giudice del dibattimento - Permanenza dell'interesse alla definizione dei conflitti.

- Richiesta di rinvio a giudizio emessa il 5 dicembre 2006 dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano; decreto che dispone il giudizio emesso il 16 febbraio 2007 dal Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Milano.

Segreto di Stato - Indagini preliminari nei confronti di funzionari del Sismi e di agenti di un servizio straniero per il sequestro di persona di Nasr Osama Mustafa Hassan, alias Abu Omar - Note del Presidente del Consiglio dei ministri e dell'Ufficio stampa e portavoce della Presidenza del Consiglio riguardanti l'esistenza di documenti coperti da segreto di Stato - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano - Denunciata apposi-



zione del segreto di Stato in relazione a fatti eversivi dell'ordine costituzionale, eccesso di potere e falsità dei presupposti, mancata esplicitazione delle ragioni dell'apposizione del segreto, violazione delle attribuzioni costituzionali del pubblico ministero - Ammissione da parte dello stesso ricorrente di non aver subito alcun *vulnus* alla propria attività di indagine - Inammissibilità del ricorso.

- Note del Presidente del Consiglio dei ministri 11 novembre 2005 n. USG/2.SP/1318/50/347; 26 luglio 2006 n. USG/2.SP/813/50/347; direttiva Presidente del Consiglio 30 luglio 1985, n. 2001.5/707; nota per la stampa 5 giugno 2007.
- Costituzione, art. 112.

Segreto di Stato - Decreto di rinvio a giudizio di funzionari del Sismi e di agenti di un servizio straniero per il sequestro di persona perpetrato ai danni di Nasr Osama Mustafa Hassan, *alias* Abu Omar - Adozione anche sulla base di documenti parzialmente coperti da segreto di Stato - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale di Milano - Ricorso incidentale proposto nell'interesse della Sezione GIP del Tribunale di Milano, successivamente alla ordinanza di ammissibilità del conflitto - Inammissibilità di iniziative «in via incidentale» da parte di soggetti «resistenti» in un giudizio ritualmente instaurato - Inammissibilità del ricorso incidentale.

- Note del Presidente del Consiglio dei ministri 11 novembre 2005 n. USG/2.SP/1318/50/347; 26 luglio 2006 n. USG/2.SP/813/50/347; direttiva Presidente del Consiglio 30 luglio 1985, n. 2001.5/707; nota per la stampa 5 giugno 2007.
- Costituzione, art. 112.

Segreto di Stato - Richiesta di rinvio a giudizio e decreto che dispone il giudizio nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili del sequestro di persona di Nasr Osama Mustafa Hassan, *alias* Abu Omar - Utilizzazione, nella forma non protetta da *omissis*, di documenti legittimamente sequestrati nel corso di attività di perquisizione e successivamente parzialmente segreti - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del Procuratore della Repubblica e del Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale di Milano - Menomazione delle prerogative del ricorrente in ordine all'apposizione del segreto - Accoglimento parziale del ricorso - Annullamento degli atti processuali nelle parti corrispondenti agli *omissis* e alle obliterazioni di intestatari, destinatari e denominazioni di uffici - Competenza dell'autorità giudiziaria a valutare gli effetti dell'annullamento sui giudizi pendenti.

- Richiesta di rinvio a giudizio della Procura della repubblica presso il Tribunale di Milano 5 dicembre 2006; Decreto di rinvio a giudizio del giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano, 16 febbraio 2007.

Segreto di Stato - Procedimento penale a carico di funzionari del Sismi ed agenti dei servizi stranieri per il sequestro di persona di Nasr Osama Mustafa Hassan, *alias* Abu Omar - Richiesta e assunzione di incidente probatorio avente ad oggetto anche temi (relazioni tra servizi italiani e servizi stranieri di *intelligence*) coperti da segreto di Stato - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del Procuratore della Repubblica e del Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale di Milano - Accoglimento parziale del ricorso - Annullamento della richiesta e dell'ordinanza di ammissione dell'incidente probatorio, nonché del verbale di assunzione della prova - Inutilizzabilità delle risultanze probatorie acquisite attraverso detto incidente.

- Richiesta di incidente probatorio 18 settembre 2006; verbale di assunzione di incidente probatorio 30 settembre 2006.
- Legge 24 ottobre 1977, n. 801, art. 12.



Segreto di Stato - Attività di indagine della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano sul sequestro di persona di Nasr Osama Mustafa Hassan, *alias* Abu Omar e conseguente richiesta di rinvio a giudizio di funzionari del Sismi e di agenti di un servizio straniero - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano - Lamentato esercizio di «indebite pressioni» sugli indagati affinché rivelassero il segreto di Stato da loro opposto e denunciata attività di intercettazione «a tappeto» sulle utenze telefoniche intestate al Sismi - Riferimento a condotte non tutelabili mediante l'istituto del conflitto tra poteri - Limiti alla utilizzabilità processuale del contenuto delle intercettazioni.

- Costituzione, artt. 1, 5, 52, 87, 94, 95 e 126; legge 24 ottobre 1977, n. 801, art. 1.

Segreto di Stato - Procedimento penale nei confronti di funzionari del Sismi ed agenti di servizi stranieri per il sequestro di persona di Nasr Osama Mustafa Hassan, *alias* Abu Omar - Ordinanze istruttorie emesse dal giudice monocratico del Tribunale di Milano - Revoca della precedente ordinanza di sospensione del processo; sostituzione nel fascicolo per il dibattimento dei documenti omissati con quelli non omissati; ammissione di tutti i testi indicati dal pubblico ministero e su tutte le circostanze - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione di segreto di Stato ritualmente apposto - Accoglimento parziale del ricorso - Non spettanza al Giudice monocratico del Tribunale di Milano del potere di emettere l'ordinanza 14 maggio 2008 di ammissione di tutti i testi indicati dal pubblico ministero e su tutte le circostanze dallo stesso indicate - Annullamento della suddetta ordinanza.

- Ordinanze del Tribunale di Milano 19 marzo 2008 e 14 maggio 2008.

Segreto di Stato - Procedimento penale nei confronti di funzionari del Sismi ed agenti di servizi stranieri per il sequestro di persona ai danni di Nasr Osama Mustafa Hassan, *alias* Abu Omar - Note del Presidente del Consiglio dei ministri di conferma del segreto di Stato opposto da testimoni - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Giudice monocratico del Tribunale di Milano - Denunciata violazione del principio di legalità e di proporzionalità, dell'antioriorità della segretezza e di correttezza e lealtà - Insussistenza - Spettanza al Presidente del Consiglio dei ministri del potere di apporre e confermare il segreto ed emettere le note contestate.

- Note del Presidente del Consiglio USG/2.SP/556/50/347 e USG/2.SP/557/347 del 15 novembre 2008, nota n. 6000.1/42025/GAB del 6 ottobre 2008.

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Istanza della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano di cancellazione di alcune parole, specificamente indicate, contenute nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Reiezione.

- Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2007, iscritto al n. 2/2007 del Registro conflitti.

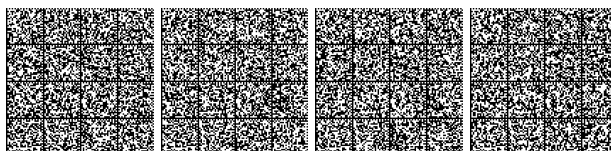
Pag. 83

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 16. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 2009 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Stabilizzazione del personale di cui all'art. 34, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2008 - Computo nel periodo di anzianità degli eventuali periodi relativi a rapporti di collaborazione coordinata e continuativa - Contrasto con le norme statali che non ammettono la cumulabilità delle esperienze lavorative maturate con tipologie contrattuali differenti - Lamentata introduzione di una procedura di stabilizzazione più favorevole solo in ambito regionale con disparità di trattamento nei confronti dei lavoratori di altre regioni, carenza di uniformità dell'azione amministrativa nel territorio nazionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza, di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Marche 24 dicembre 2008, n. 37, art. 9, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 97; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 557 e 558; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, commi 90 e 94; circolare del Dipartimento della funzione pubblica del 18 aprile 2008, n. 5/2008.



Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Progressiva stabilizzazione del personale non dirigenziale del servizio sanitario regionale e dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale delle Marche - Possesso alternativamente di tre anni di anzianità di servizio per lo svolgimento di funzioni stabili e ricorrenti, in virtù di contratti stipulati anteriormente al 29 settembre 2006, anche se prorogati successivamente, con rapporto di lavoro a tempo determinato o in servizio al 1° gennaio 2007 con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o mediante convenzioni - Contrasto con le norme statali che non ammettono la cumulabilità delle esperienze lavorative maturate con tipologie contrattuali differenti dal tempo determinato e dalla collaborazione coordinata e continuativa - Lamentata introduzione di una procedura di stabilizzazione più favorevole solo in ambito regionale con disparità di trattamento nei confronti dei lavoratori di altre regioni, carenza di uniformità dell'azione amministrativa nel territorio nazionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Marche 24 dicembre 2008, n. 37, art. 9, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 97; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 557 e 558; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, commi 90 e 94; circolare del Dipartimento della funzione pubblica del 18 aprile 2008, n. 5/2008.

Pag. 115

- N. 17. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2009 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Energia - Norme della Regione Calabria - Energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili - Individuazione delle soglie di potenza autorizzabili nel 2009, nelle more della approvazione del PEAR (piano energetico ambientale regionale) - Contrasto con le norme internazionali e comunitarie - Ricorso del Governo - Denunciato pregiudizio della libertà di iniziativa economica, violazione dell'obbligo di attuare gli impegni internazionali e comunitari.

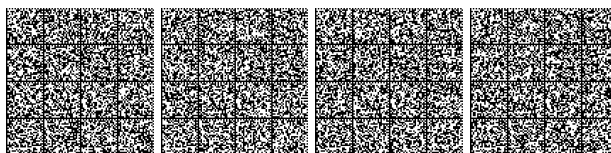
- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2008, n. 42, art. 2.
- Costituzione, artt. 41 e 117, primo comma; legge 1° giugno 2002, n. 120, di ratifica del Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001; direttiva 2006/32/CE del 5 aprile 2006; proposta di direttiva COM(2008)/30/SEC(2008)/57/SEC(2008)/85.

Energia - Norme della Regione Calabria - Energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili - Costituzione, per ciascuna fonte, di una riserva strategica regionale (SERC) sino al venti per cento, finalizzata ad azioni per lo sviluppo industriale regionale - Stipulazione di protocolli di intesa con primari operatori «preferibilmente con partenariato calabrese, che destinino una significativa quota degli investimenti per l'attività di sviluppo industriale ed economico sul territorio calabrese, anche nella componentistica energetica» e assegnazione «di quote di energia a soggetti che gestiscono servizi pubblici caratterizzati da un elevato fabbisogno energetico, al fine di favorire la riduzione dei relativi costi» - Contrasto con principio fondamentale statale sulla libertà della produzione di energia elettrica, nonché con il divieto di misure di compensazione - Ricorso del Governo - Denunciato pregiudizio della libertà di iniziativa economica, violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2008, n. 42, art. 3, comma 1.
- Costituzione, artt. 41 e 117, comma terzo; d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 1; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 6.

Energia - Norme della Regione Calabria - Energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili - Decadenza *ope legis* delle istanze di autorizzazioni pendenti, presentate prima dell'entrata in vigore della legge che risultino in contrasto con essa o che ne pregiudichino l'attuazione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi comunitari di certezza del diritto, di buona fede e affidamento, violazione del principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2008, n. 42, art. 5, commi 2 e 3.
- Costituzione, art. 97; legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 1, 2 e 3.



Energia - Norme della Regione Calabria - Energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili - Elenco di tipologie di impianti soggetti alla sola disciplina della denuncia di inizio attività (DIA) per i quali è stabilita una soglia maggiore di quella prevista dalla tabella di cui all'art. 2, comma 161, della legge n. 244/2007 - Contrasto con il principio fondamentale che attribuisce alla competenza statale la individuazione di «maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la massima disciplina della denuncia di inizio attività» - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, pregiudizio della libertà di iniziativa economica.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2008, n. 42, allegato *sub* 1, punto 2.3.
- Costituzione, artt. 41 e 117, comma terzo; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 5.

Energia - Norme della Regione Calabria - Energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili - Impianti eolici - Domanda di autorizzazione unica - Documentazione a corredo - Studio delle potenzialità anemologiche del sito che siano tali da garantire una producibilità annua di almeno 1800 ore equivalenti di vento - Contrasto con le norme internazionali e comunitarie sulla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, nonché con le condizioni poste da norme statali per il rilascio dell'autorizzazione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di attuare gli impegni internazionali e comunitari.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2008, n. 42, allegato *sub* 1, punto 4.2, lettera *f*).
- Costituzione, art. 117, primo comma; legge 1º giugno 2002, n. 120, di ratifica del Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001; direttiva 2006/32/CE del 5 aprile 2006; proposta di direttiva COM(2008)/30/SEC(2008)/57/SEC(2008)/85; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 3.

Energia - Norme della Regione Calabria - Energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili - Domanda di autorizzazione unica - Documentazione a corredo - Deliberazione favorevole del consiglio comunale sul cui territorio insiste il progetto - Contrasto con i principi fondamentali in materia di energia - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

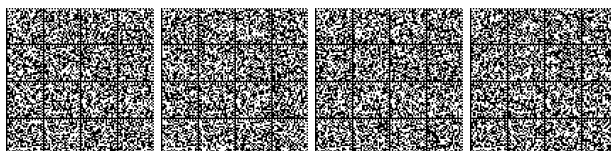
- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2008, n. 42, allegato *sub* 1, punto 4.2, lettera *i*).
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, commi 1 e 3.

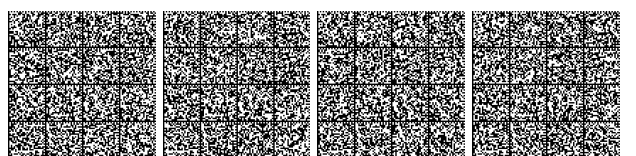
Energia - Norme della Regione Calabria - Energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili - Domanda di autorizzazione unica - Documentazione a corredo - Atto di impegno del proponente in ordine a residenza fiscale, garanzie fideiussorie, favore per l'imprenditoria e l'occupazione locale, nonché versamento di oneri istruttori e di monitoraggio - Contrasto con principio fondamentale statale sulla libertà della produzione di energia elettrica, nonché con il divieto di misure di compensazione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, pregiudizio della libertà di iniziativa economica, violazione del principio di ragionevolezza e discriminazione degli operatori italiani rispetto a quelli comunitari.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2008, n. 42, allegato *sub* 1, punto 4.2, lettere *l*) ed *o*).
- Costituzione, artt. 41, 97 e 117, comma terzo; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 5; d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 1.



- N. 97. Ordinanza del Tribunale di Brescia del 30 dicembre 2008.
Infortunati sul lavoro e malattie professionali - Diritto alla revisione della rendita - Esclusione ai fini assicurativi di fattori espositivi di rischio di aggravamento della malattia professionale successivi al momento di accertamento della malattia professionale indennizzabile decorsi i quindici anni dalla costituzione della rendita - Irrazionalità - Incidenza sul principio di tutela della salute - Lesione del principio della garanzia previdenziale.
 - Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 80, 131, 132 e 137.
 - Costituzione, artt. 3, 32 e 38. Pag. 146
- N. 98. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Parma del 5 maggio 2008.
Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Non deducibilità ai fini delle imposte sui redditi (nella specie, ai fini della determinazione del reddito imponibile IRPEF) - Ricorso avverso silenzio rifiuto formatosi su istanze di rimborso di IRPEF asseritamente non dovuta - Denunciata lesione del principio di capacità contributiva.
 - Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1, comma 2.
 - Costituzione, art. 53. » 148
- N. 99. Ordinanza del Tribunale di Pesaro del 20 gennaio 2009.
Lavoro e occupazione - Apposizione di termini alla durata del contratto di lavoro subordinato - Violazione delle norme in materia di apposizione e di proroga del termine - 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 - Irragionevolezza - Ingiustificata disparità di trattamento di fattispecie identiche discriminate in ragione della pendenza o meno di un giudizio alla data di entrata in vigore della legge censurata - Incidenza sul diritto di difesa e sui principi del giusto processo - Violazione dei vincoli derivanti dalla normativa comunitaria.
 - 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, 24, primo comma, 111, primo comma, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali » 150





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 94

Sentenza 1° - 2 aprile 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Intervento di soggetto estraneo al giudizio *a quo* - Insussistenza di un interesse qualificato suscettibile di essere direttamente inciso dalla pronuncia della Corte - Inammissibilità.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Notificazione dell'ordinanza di rimessione effettuata secondo la disciplina applicabile nel giudizio principale - Ritualità della notifica - Sussistenza.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Instaurazione del giudizio con «sentenza-ordinanza» - Idoneità del provvedimento - Sussistenza.

– Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Eccezione di inammissibilità per difetto della *potestas iudicandi* del giudice *a quo* - Rilevabilità da parte della Corte nel solo caso di difetto manifesto - Motivazione non implausibile del rimettente in ordine alla propria giurisdizione - Reiezione.

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Eccezione di inammissibilità per irrilevanza della questione - Reiezione.

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

– Costituzione, artt. 3, 24, 32, 41, 97, 113, 117, comma terzo e 119.

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Questione riferita a parametri concernenti il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni - Eccezione di inammissibilità per asserita insussistente legittimazione del giudice *a quo* ad evocare detti parametri - Reiezione.

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

– Costituzione, art. 117, comma terzo.

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Eccezione di inammissibilità della questione con argomentazioni incidenti sulla fondatezza delle censure - Reiezione.

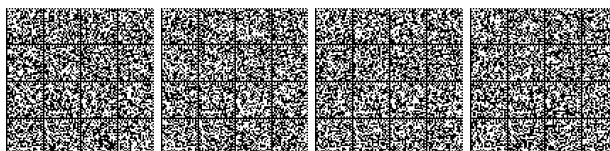
– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. o).

– Costituzione, artt. 3, 32, 41 e 97.

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Asserita irragionevolezza delle tariffe, riferite a dati pregressi e risalenti nel tempo e comunque inadeguati a garantire un margine di utile ai soggetti erogatori - Esclusione - Deduzione meramente assertiva, svolta con generico riferimento al mero decorso del tempo - Non fondatezza della questione.

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

– Costituzione, art. 3.



Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Asserita violazione del principio di uguaglianza per differente remunerazione di prestazioni omologhe in momenti diversi - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. o).
- Costituzione, art. 3.

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Asserita lesione della libertà di iniziativa economica privata - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. o).
- Costituzione, art. 41.

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Asserita disparità di trattamento tra strutture accreditate, pubbliche e private, e tra strutture private che erogano o meno prestazioni per conto del Servizio sanitario nazionale - Diversità delle situazioni poste a raffronto - Non fondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. o).
- Costituzione, art. 3.

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Asserita violazione del diritto alla salute per compressione del diritto alla libera scelta dell'assistito - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. o).
- Costituzione, art. 32.

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Asserita violazione del principio del buon andamento per difetto di adeguata istruttoria - Inconferente richiamo del parametro evocato in relazione alle modalità di svolgimento della funzione legislativa - Non fondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. o).
- Costituzione, art. 97.

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996, successivamente annullato dal Consiglio di Stato - Asserito *vulnus* alle funzioni attribuite al potere giudiziario, trattandosi di legge-provvedimento - Coerenza della disciplina impugnata rispetto ai principi di ragionevolezza, non arbitrarietà e di intangibilità del giudicato - Non fondatezza della questione.

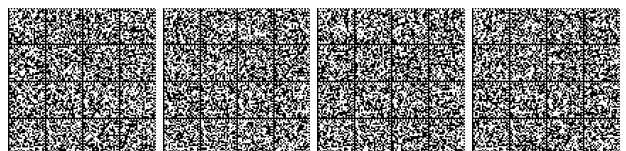
- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. o).
- Costituzione, artt. 24, 103 e 113.

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Adeguato bilanciamento del diritto alla salute con la necessità di assicurare l'equilibrio della finanza pubblica - Riconducibilità della disposizione denunciata ai principi di «coordinamento della finanza pubblica» - Non fondatezza della questione.

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

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale - Previsione dell'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Prospettazione di censure sostanzialmente identiche a quelle già decise dalla Corte in relazione all'art. 1, comma 796, lett. o), della legge n. 296 del 2006 - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10, art. 33, comma 2, nel testo sostituito dall'art. 2 della legge stessa Regione Puglia 5 giugno 2007, n. 16.
- Costituzione, artt. 24, 32, 41, 97 e 113.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: 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. 1, comma 796, lettera *o*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007) e dell'art. 33, comma 2, della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), nel testo sostituito dall'art. 2 della legge della Regione Puglia 5 giugno 2007, n. 16 (Prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), promossi con ordinanze del 19 ottobre 2007 dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione distaccata di Lecce, del 6 dicembre 2007 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, del 30 gennaio 2008 (numero 2 ordinanze), dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sede di Catanzaro, sezione I, del 12 febbraio 2008 dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, del 12 dicembre 2007 (numero 2 ordinanze), del 7 e del 5 maggio, del 31 marzo, del 5 e del 14 maggio 2008 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio e dell'11 luglio 2008 dal Tribunale amministrativo regionale del Friuli Venezia Giulia, rispettivamente iscritte ai nn. 27, 78, 132, 133, 176, 230, 231, 255, 256, 262, 263, 368 e 399 del registro ordinanze 2008 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 9, 14, 19, 25, 35, 37, 48 e 52, 1ª serie speciale, dell'anno 2008.

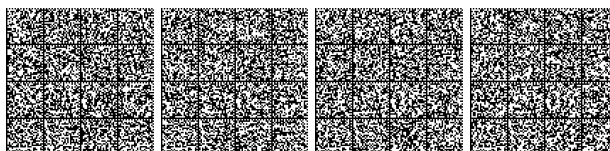
Visti gli atti di costituzione del Laboratorio d'Analisi Santilio Franco s.r.l. ed altro, della Regione Puglia, dell'Unione Regionale Sanità Privata (URSAP) ed altra, dell'Associazione Italiana Ospedalità Privata (A.I.O.P.) Calabria ed altri, dell'Istituto Policlinico San Donato s.p.a. ed altri, di Ostillio Livio, della Labor Analisi San Giorgio del Dott. Camodeca s.r.l. ed altri, del Laboratorio analisi cliniche e radioimmunologiche Altomari s.r.l., del Laboratorio analisi cliniche Lab s.r.l., della Polispecialistica Bios s.r.l., della Rocomar Analisi Cliniche M. Massimo s.r.l. ed altri, della Regione Friuli- Venezia Giulia, nonché l'atto di intervento dell'Associazione Italiana Ospedalità Privata (A.I.O.P.) e gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 10 febbraio 2009 e nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2009 il giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

Uditi gli avvocati Gian Luigi Pellegrino per il Laboratorio D'Analisi Santilio Franco s.r.l. ed altro, Renato Borzone per la Regione Puglia, Stefano Tarullo per l'Unione Regionale Sanità Privata (URSAP) ed altra, Beniamino Caravita Di Toritto ed Enzo Paolini per l'Associazione Italiana Ospedalità Privata (A.I.O.P.) Calabria ed altri, Beniamino Caravita Di Toritto per l'Istituto Policlinico San Donato s.p.a. ed altri, Maria Cristina Lenoci per Ostillio Livio, per la Labor Analisi San Giorgio del Dott. Camodeca s.r.l. ed altri, per il Laboratorio analisi cliniche e radioimmunologiche Altomari s.r.l. ed altri, per il Laboratorio analisi cliniche Lab s.r.l. e per la Polispecialistica Bios s.r.l., Paolo Boni per la Rocomar Analisi Cliniche M. Massimo s.r.l. ed altri, Roberto Crucil per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione distaccata di Lecce, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, il Tribunale amministrativo per la Calabria, sede di Catanzaro, sezione I, il Tribunale amministrativo per la Lombardia, ed il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, con ordinanze, rispettivamente, del 19 ottobre 2007 (il primo), del 6 dicembre 2007, 12 dicembre 2007 (due ordinanze), 31 marzo 2008, 7 maggio 2008, 5 maggio 2008 (due ordinanze), 14 maggio 2008 (il secondo), del 30 gennaio 2008 (due ordinanze)



(il terzo), del 12 febbraio 2008 (il quarto) e dell'11 luglio 2008 (il quinto) hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3 (r.o. n. 132/08, n. 133/2008, n. 176/08 e n. 399/08), 24 e 113 (r.o. n. 78/08, n. 132/08, n. 133/08, n. 176/08, n. 230/08, n. 231/08, n. 255/08, n. 256/08, n. 262/08, n. 263/08, n. 368/08 e n. 399/08, parametri indicati in quest'ultima ordinanza nella motivazione), 32, 41, 97 e 117 (*recte*: 117, terzo comma) (r.o. n. 27/08, n. 78/08, n. 132/08, n. 133/08, n. 176/08 — questa ordinanza non fa riferimento all'art. 32 —, n. 230/08, n. 231/08, n. 255/08, n. 256/08, n. 262/08 n. 263/08, n. 368/08 e n. 399/08, quest'ultima ordinanza non fa riferimento all'art. 117 Cost.), 103 (r.o. n. 176/08) e 119 della Costituzione (r.o. n. 133/08; n. 176/08), questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007) (r.o. n. 27/08, n. 78/08, n. 132/08, n. 133/08, n. 176/08, n. 230/08, n. 231/08, n. 255/08, n. 256/08, n. 262/08, n. 263/08, n. 368/08 e n. 399/08), nonché del citato art. 1, comma 796, lettera o), e dell'art. 33, comma 2, della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007 n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), nel testo sostituito dall'art. 2 della legge della stessa Regione 5 giugno 2007, n. 16 (Prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007) (r.o. n. 27 del 2008 — così vanno intese le censure proposte in detta ordinanza in riferimento al «combinato disposto» della norma statale e della norma regionale — r.o. n. 230 e n. 231 del 2008), nella parte in cui stabiliscono le tariffe per la remunerazione delle prestazioni rese dalle strutture private accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale (di seguito, S.s.n.).

1.1. — Il citato art. 1, comma 796, lettera o), nella parte censurata, dispone: «fatto salvo quanto previsto in materia di aggiornamento dei tariffari delle prestazioni sanitarie dall'articolo 1, comma 170, quarto periodo, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, come modificato dalla presente lettera, a partire dalla data di entrata in vigore della presente legge le strutture private accreditate, ai fini della remunerazione delle prestazioni rese per conto del Servizio sanitario nazionale, praticano uno sconto pari al 2 per cento degli importi indicati per le prestazioni specialistiche dal decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996, pubblicato nel supplemento ordinario n. 150 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 14 settembre 1996, e pari al 20 per cento degli importi indicati per le prestazioni di diagnostica di laboratorio dal medesimo decreto».

L'art. 33, comma 2, della legge Regione Puglia n. 10 n. 2007, nel testo censurato, stabilisce: «Fino all'emanazione dei nuovi livelli di assistenza nazionali (LEA), per il periodo compreso tra il 1° gennaio e la data di approvazione del DIEF di cui al comma 1, le tariffe relative alle suddette prestazioni sono quelle riportate nel nomenclatore tariffario regionale delle prestazioni specialistiche ambulatoriali di patologia clinica indicata nell'allegato A) della Delib. G.R. 22 settembre 1998, n. 3784 alle quali si applica lo sconto del 20 per cento previsto dall'articolo 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria 2007)».

2. — Nel giudizio introdotto dalla ordinanza r.o. n. 27 del 2008 la Laboratorio d'analisi Santilio Franco s.r.l., in persona del legale rappresentante, e la Laboratorio d'analisi Burano Santilio s.r.l., in persona del legale rappresentante, hanno chiesto l'annullamento: della nota 6 marzo 2007, protocollo n. 0001667/P della Azienda sanitaria locale (A.s.l.) di Taranto, nella parte in cui è stata comunicata la determinazione che le strutture ricorrenti devono applicare una riduzione tariffaria nella misura del 20% per le prestazioni di diagnostica di laboratorio, nonché di due presupposte note, non conosciute, della Regione Puglia del 29 dicembre 2006 e del 25 gennaio 2007; della delibera della Giunta regionale della Puglia del 3 aprile 2007, n. 404, recante «Prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale erogabili nell'ambito del Servizio sanitario regionale e le relative tariffe»; del presupposto decreto del Ministro della salute del 12 settembre 2006 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 13 dicembre 2006, n. 289), recante «Ricognizione e primo aggiornamento delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni sanitarie»; della nota dell'Assessorato alle politiche della salute della Regione Puglia, protocollo n. 24/729/SP in data 18 giugno 2007 e della nota dell'A.s.l. di Taranto n. 4540/P in data 25 giugno 2007, nella parte in cui dispongono che le tariffe applicabili alle prestazioni erogate dalle ricorrenti sono quelle emergenti dall'art. 33 della legge Regione Puglia n. 10 del 2007.

2.1. — Il rimettente premette che la remunerazione delle prestazioni rese per conto del S.S.N. dalle strutture private accreditate avviene mediante il sistema cosiddetto «a tariffa» (artt. 8-*quinquies*, lettera d), ed 8-*sexies* del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, recante «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421»).

Un decreto del Ministro della sanità del 22 luglio 1996 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 14 settembre 1996, n. 216), recante «Prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale e relative tariffe», aveva stabilito le tariffe massime relative alle prestazioni di patologia clinica, che le Regioni erano libere di recepire, ovvero di utilizzare per procedere ad una diversa fissazione dei corrispettivi, restando in tal caso a loro carico il costo differenziale; la Regione Puglia ha provveduto all'adozione di proprie tariffe.



L'art. 1, comma 170, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), ha confermato detto criterio, stabilendo che «alla determinazione delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni e delle funzioni assistenziali, assunte come riferimento per la valutazione della congruità delle risorse a in osizione del Servizio sanitario nazionale, provvede, con proprio decreto, il Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Gli importi tariffari, fissati dalle singole regioni, superiori alle tariffe massime restano a carico dei bilanci regionali. Entro il 30 marzo 2005, con decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, si procede alla ricognizione e all'eventuale aggiornamento delle tariffe massime, coerentemente con le risorse programmate per il Servizio sanitario nazionale. Con la medesima modalità e i medesimi criteri si procede all'aggiornamento biennale delle tariffe massime entro il 31 dicembre di ogni secondo anno a decorrere dall'anno 2005».

I contratti stipulati tra le A.s.l. e le strutture accreditate fissano la remunerazione delle prestazioni, mediante rinvio alle tariffe in vigore *ratione temporis*.

2.2. — Posta questa premessa, il T.a.r. per la Puglia deduce che nell'anno 2006 le società ricorrenti hanno stipulato contratti con l'A.s.l. convenuta in giudizio, in base ai tetti di spesa fissati dalla stessa Azienda. Il corrispettivo sarebbe stato determinato in base alle tariffe vigenti, poiché il Ministro della salute, con d.m. 12 settembre 2006, ha dato attuazione all'art. 1, comma 170, della legge n. 311 del 2004, confermando le tariffe del 1996.

L'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006 ha stabilito che le strutture accreditate devono praticare lo sconto nella misura nello stesso precisata.

La Regione e le A.s.l. hanno comunicato alle strutture accreditate che, a far data dal 1° gennaio 2007, la remunerazione delle prestazioni sarebbe avvenuta applicando lo sconto del 20%, da calcolarsi sulle tariffe di cui al d.m. 22 luglio 1996 (ovvero, ciò che secondo il rimettente sarebbe lo stesso, di cui al d.m. 12 settembre 2006).

Nella Regione Puglia, in virtù del citato art. 33, comma 2, per l'anno 2007 (ed almeno sino alla data di adozione del Documento di indirizzo economico e funzionale) i corrispettivi dovuti alle ricorrenti saranno decurtati del 20% rispetto alle tariffe regionali ancora vigenti e, in base alla norma statale censurata, sono stati decurtati in detta misura anche i corrispettivi per il mese di dicembre 2006 (in particolare, lo sconto del 20% è stato applicato prendendo a base le tariffe di cui al d.m. 12 settembre 2006).

2.3. — Secondo il rimettente, le disposizioni impugnate costituirebbero tipiche «norme-provvedimento»; in linea generale, sarebbe legittima la fissazione di tariffe per i servizi pubblici, anche mediante legge e nel settore sanitario, ma, in questo caso, le tariffe sarebbero censurabili, qualora siano violate norme costituzionali.

Nella specie, la questione di legittimità costituzionale sarebbe rilevante: in primo luogo, in quanto proprio le norme censurate hanno stabilito lo sconto, che deve essere applicato alle ricorrenti; in secondo luogo, poiché sussisterebbe la giurisdizione del giudice amministrativo, dato che i provvedimenti di fissazione delle tariffe costituirebbero esercizio di un potere pubblicistico e la circostanza che sono state adottate con legge non influisce sulla giurisdizione; in terzo luogo, in quanto, successivamente alla adozione degli atti impugnati, è entrato in vigore l'art. 33 della legge regionale n. 10 del 2007 e, dopo la proposizione di motivi aggiunti, questa norma è stata modificata dalla legge regionale n. 16 del 2007, con conseguente infondatezza delle eccezioni di inammissibilità proposte dalla Regione Puglia.

La norma statale censurata è stata, infatti, applicata in riferimento alle prestazioni del mese di dicembre 2006, in difetto di una disciplina regionale. L'eccezione concernente le tariffe da applicare nel 2007 non considera che «dal punto di vista sostanziale, non c'è differenza, se non quantitativa, fra gli effetti che derivano dall'applicazione della originaria versione dell'art. 33, comma 2, della l.r. n. 10/2007 (in cui si fa riferimento, quale tariffario su cui applicare lo sconto del 20%, alla deliberazione di G.R. n. 3006/1997) e quelli che derivano dall'attuale versione della norma in questione (in cui si fa invece riferimento alla deliberazione di G.R. n. 3784/1998). In entrambi i casi, ciò che si contesta è proprio l'imposizione dello "sconto", a prescindere dal tariffario sul quale esso opera».

2.4. — Secondo il T.a.r., la fissazione dei corrispettivi mediante tariffa impedirebbe agli imprenditori di adeguare i corrispettivi agli incrementi dei costi di produzione.

L'art. 8-sexies, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 502 del 1992, stabilisce i criteri di fissazione delle tariffe ed i criteri generali in base ai quali le Regioni adottano il proprio sistema tariffario, prevedendo la revisione delle medesime e fissando quale elemento fondamentale di valutazione i costi di produzione, disciplinando un *iter* istruttorio basato sulla rilevazione periodica dei costi e dei cosiddetti LEA (Livelli Essenziali di Assistenza).

La fissazione della tariffa con legge, imponendo uno sconto su quelle risalenti al 1996, senza dare conto delle ragioni della relativa misura, violerebbe l'art. 41 Cost. e sarebbe irragionevole. In dieci anni i costi dei fattori produttivi



sarebbero, infatti, aumentati; comunque, l'eventuale mancato incremento del corrispettivo avrebbe dovuto costituire oggetto di accertamento, come accaduto in occasione dell'adozione dei decreti ministeriali del 22 luglio 1996 e del 12 settembre 2006, nonché della deliberazione della Giunta Regionale della Puglia n. 3784 del 1998.

La circostanza che il d.m. 12 settembre 2006 ha confermato le tariffe del d.m. 22 luglio 1996, conforterebbe la valutazione di congruità delle seconde, evidenziando la contraddittorietà che vizierebbe la norma, poiché il legislatore statale, dopo appena tre mesi dall'approvazione di detto decreto, le ha ritenute non congrue.

Le norme censurate si porrebbero in contrasto anche con l'art. 32 Cost., dato che pregiudicherebbero la funzionalità delle strutture private, le quali svolgono un servizio essenziale all'interno dell'organizzazione della sanità pubblica, con la conseguenza che, se non sono poste in grado di funzionare, ciò comporterebbe la lesione del diritto alla salute e di libera scelta dei cittadini. Il S.S.N., senza l'ausilio delle strutture private accreditate, non potrebbe, infatti, garantire l'erogazione delle prestazioni, quindi queste ultime neppure «possono "uscire" dal sistema», quindi vanno adeguatamente remunerate.

La mancanza di un'istruttoria (comunque il difetto di allegazione del suo svolgimento) violerebbe l'art. 97 Cost., poiché la P.A. ed il legislatore ordinario dovrebbero porre a base delle loro scelte un'adeguata conoscenza dei fatti, dandone conto nella motivazione del provvedimento, ciò facendo, nel caso della legge, mediante richiamo, espresso o implicito, ai lavori preparatori o ad altri atti. Nella specie, la norma statale censurata darebbe atto della necessità di un'istruttoria che, tuttavia, ha posticipato, realizzando una illogica inversione delle fasi del procedimento.

Secondo il rimettente, le norme censurate si porrebbero in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché le esigenze di contenimento della spesa pubblica e il potere dello Stato di dettare norme di coordinamento della finanza pubblica, impedirebbero l'individuazione dettagliata delle voci di costo dei bilanci regionali da ridurre, consentendo soltanto la fissazione dei principi fondamentali della materia e, al limite, la misura delle riduzioni di spesa.

La norma statale in esame ha, invece, determinato in dettaglio le tariffe, senza che possa rilevare l'esigenza di garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, la quale, in difetto di una adeguata istruttoria, non potrebbe essere opposta agli operatori privati e, comunque, non permetterebbe di ledere interessi privati.

Peraltro, in un caso analogo, avente ad oggetto una norma in materia di revoca delle concessioni relative alla realizzazione di alcune tratte ferroviarie ad alta velocità e la limitazione dell'indennizzo, il T.ar. per il Lazio ha disposto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia della Comunità europea, in ordine alla questione della compatibilità della medesima 43, 49 e 56 del Trattato CE e con i principi comunitari in materia di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento.

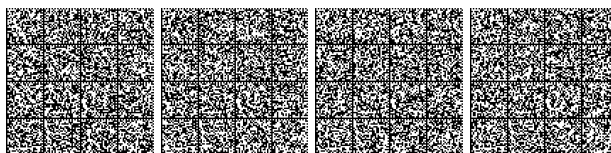
3. — Nel giudizio promosso dall'ordinanza r.o. n. 78 del 2008, il T.a.r. ha riunito due ricorsi.

Il primo ricorso, proposto dall'Unione Regionale Sanità Privata (URSAP) e dalla Laboratorio Analisi Cliniche De Santis Monaldi S.r.l., in persona del legale rappresentante, ha ad oggetto l'annullamento del citato d.m. del 12 settembre 2006.

Il secondo ricorso è stato proposto dalle suindicate parti, nonché dalla Unione Regionale Sanità Privata (URSAP), Unione di categoria di Federlazio (Associazione piccole e medie imprese del Lazio), in persona del legale rappresentante, e dalle seguenti società, in persona dei rispettivi legali rappresentanti: Analisi Cliniche Portuense s.r.l., Cinthianum Labac s.r.l., Biolab S.r.l., Laboratorio Facastoro S.r.l., T. De Sanctis Monaldi s.r.l.; Laboratorio Analisi Cliniche «Igea» s.n.c., SA.F.I.M., Ricerche Cliniche Clodio s.n.c., Laboratorio analisi cliniche Giordani, Analisi cliniche O'Bios s.r.l., Centro diagnostico Fleming s.r.l., Polilab s.r.l., Sermolab s.r.l., Bioroma s.r.l., Centro medico di patologia clinica Redi s.r.l., Laboratorio analisi cliniche Gigilioli s.r.l., Studio medico specialistico Colombo s.r.l., Analitica Asklepeion s.r.l., Laboratorio analisi cliniche S. Anastasia s.r.l., Caffaro s.r.l., Marilab s.r.l. Studio medico Somalia Salus, Laboratorio Salus s.r.l., Gilar s.r.l., Laboratorio Iris s.r.l., Biomedical s.r.l., Laboratorio analisi cliniche delle Valli s.r.l., Laboratorio analisi cliniche Iperiore s.r.l., Casa di cura Nuova Villa Claudia s.r.l., Laboratorio Tor Bella Monaca s.r.l.

Nel giudizio sono stati impugnati: la delibera della Giunta regionale del Lazio del 19 giugno 2007, n. 436, avente ad oggetto l'approvazione del sistema di finanziamento e di remunerazione delle prestazioni assistenziali specialistiche ambulatoriali erogate da soggetti pubblici, equiparati e privati accreditati, così come descritto nell'allegato n. 3; il detto allegato n. 3 «Sistema di finanziamento e di remunerazione delle prestazioni dell'attività specialistica ambulatoriale per l'anno 2007», criteri utilizzati per il budget 2007; il Piano di rientro approvato con delibera della Giunta regionale del Lazio del 12 febbraio 2007, n. 93, atto presupposto; la delibera di detta Giunta regionale del 6 marzo 2007, n. 149, che ha approvato l'accordo sul Piano con il Ministero della salute; ogni altro atto connesso.

Il T.a.r., riuniti i ricorsi, con sentenza-ordinanza del 3 dicembre 2007: ha accolto il primo dei due ricorsi ed ha annullato il d.m. del 12 settembre 2006; ha accolto in parte il secondo ricorso, annullando la delibera della Giunta regio-



nale del Lazio del 19 giugno 2007, n. 436, allegato 3, punto 1, nella parte in cui recepisce le tariffe oggetto di detto d.m.; ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006.

Il rimettente espone che il d.m. impugnato richiama e rende applicabili le tariffe determinate con un decreto ministeriale annullato dal Consiglio di Stato (Sezione IV 29 marzo 2001, n. 1839) e sarebbe inficiato dagli stessi vizi rilevati in questa pronuncia, consistenti nel difetto di istruttoria nella determinazione delle tariffe, in considerazione della mancata applicazione dei criteri fissati dal Ministro della sanità con d.m. 15 aprile 1994. Inoltre, l'atto regionale annullato fa esplicito riferimento al d.m. 12 settembre 2006, quindi sarebbe viziato da illegittimità derivata.

3.1. — Il rimettente espone che la delibera regionale n. 436 del 2007, al punto 2, allegato 3, dispone: «il sistema di finanziamento delle prestazioni viene determinato applicando lo sconto del 20% sulle prestazioni di laboratorio di analisi e del 2% sulle restanti branche» e, negli allegati 3-bis e 3-ter, applica ai singoli laboratori detti criteri, determinando il budget per l'anno 2007.

L'atto, in questa parte, applica l'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006, quindi la questione di legittimità costituzionale sarebbe rilevante, in quanto soltanto l'illegittimità della norma potrebbe condurre al suo annullamento.

3.2. — Secondo il T.a.r., la norma censurata violerebbe gli artt. 24 e 113 Cost., poiché rende applicabile il d.m. 22 luglio 1996, benché annullato con la citata sentenza del Consiglio di Stato, passata in giudicato, quindi recherebbe *vulnus* alle funzioni costituzionalmente attribuite al potere giudiziario.

La norma si porrebbe, altresì, in contrasto con l'art. 41 Cost., poiché la tariffa è stabilita con legge, ed impone uno sconto (oltretutto anche del 20 %) sulle tariffe recate dal d.m. del 22 luglio 1996, senza dare conto delle ragioni di detta misura. Peraltro, sarebbe irragionevole la previsione dello sconto con riferimento a tariffe risalenti nel tempo, dato che in dieci anni i costi dei fattori produttivi sono sensibilmente cresciuti. In ogni caso, anche se detti costi fossero rimasti costanti, o addirittura diminuiti, questa circostanza avrebbe dovuto costituire oggetto di accertamento, all'esito di una istruttoria, necessaria anche qualora detta disciplina sia stabilita con una norma che, sostanzialmente, costituisce un provvedimento amministrativo a carattere generale.

L'irragionevolezza della norma sarebbe confortata dalla contraddittorietà insita nel fatto che il legislatore, appena tre mesi dopo l'approvazione del d.m. 12 settembre 2006, che aveva confermato le tariffe del 1996, ritenendole evidentemente congrue, abbia poi espresso una diversa opzione, procedendo ad una ulteriore riduzione.

Ad avviso del T.a.r., la norma censurata comprometterebbe la funzionalità delle strutture private accreditate e, in tal modo, in violazione dell'art. 32 Cost., inciderebbe sul diritto alla salute e sul diritto di libera scelta dell'assistito, anche perché le strutture pubbliche del S.s.n. non sarebbero in grado di assicurare, da sole, l'erogazione delle prestazioni sanitarie.

La mancanza di una istruttoria (comunque, l'omessa allegazione del suo avvenuto espletamento) si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., poiché anche il legislatore ordinario dovrebbe porre a base delle sue scelte un'adeguata conoscenza dei fatti, dandone conto, eventualmente mediante rinvio ai lavori preparatori o ad altri atti. Peraltro, la legge n. 296 del 2006 dà atto della necessità di un'istruttoria che, tuttavia, posticipa, realizzando in tal modo una illogica inversione delle fasi del procedimento.

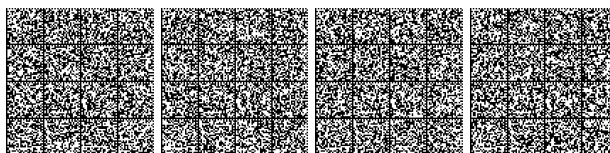
Il «sistema delineato dall'art. 1, comma 796, lettera o)», della legge n. 296 del 2006, si porrebbe, infine, «in contrasto con l'art. 117 Cost., nel momento in cui lo Stato non si limita a dettare i criteri per la fissazione delle tariffe da parte delle regioni, ma le fissa direttamente».

Le esigenze di contenimento della spesa pubblica ed il potere dello Stato di emanare norme di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), non legittimerebbero l'individuazione dettagliata delle voci di costo dei bilanci regionali da ridurre, potendo il legislatore statale stabilire soltanto i principi fondamentali della materia e la misura delle riduzioni di spesa.

Infine, l'esigenza di garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009 avrebbe comunque richiesto lo svolgimento di una adeguata istruttoria; in ogni caso, le ragioni di contenimento della spesa pubblica non renderebbero legittima la lesione di interessi privati.

4. — I giudizi introdotti dalle ordinanze n. 230, n. 231, n. 255, n. 256, n. 262 e n. 263 del 2008 svolgono analoghe censure, con argomentazioni in larga misura coincidenti, benché le prime due ordinanze abbiano sollevato questione di legittimità costituzionale sia della norma statale, sia della norma regionale sopra indicate.

4.1. — Nel primo giudizio (r.o. n. 230 del 2008), Scardino Agostino, De Marco Michele e Ostilio Livio hanno convenuto innanzi al T.a.r. del Lazio l'A.s.l. n. 1 di Taranto, la Regione Puglia, il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze e la Società Istituto di diagnosi e terapia S.r.l., chiedendo l'annullamento della nota del direttore generale di detta A.s.l. avente ad oggetto la comunicazione del tetto di spesa provvisorio per il primo trimestre



dell'anno 2007, nella quale è stato precisato che «per tariffa si intende quella già decurtata dello sconto previsto dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296».

L'ordinanza espone che il ricorso è diretto ad ottenere l'annullamento di tutti gli atti ministeriali, della Regione Puglia e dell'A.s.l. di Taranto, i quali precludono ai ricorrenti di ottenere tariffe più elevate ed un budget adeguato; in particolare, concerne il d.m. 12 settembre 2006 e gli atti che lo applicano (la delibera della Giunta della Regione Puglia 3 aprile 1007, n. 404 e le circolari del competente Assessore regionale).

Il rimettente, sintetizzate le censure proposte dai ricorrenti, ha ritenuto fondati i motivi di impugnazione aventi ad oggetto il d.m. 12 settembre 2006 e gli atti regionali che lo hanno applicato, e che ne hanno giustificato l'annullamento, in quanto: ha richiamato le tariffe stabilite nel d.m. del 22 luglio 1996, benché sia stato annullato dal Consiglio di Stato (sentenza della Sez. IV, 29 marzo 2001, n. 1839); ha stabilito le tariffe, senza osservare i criteri fissati nel d.m. 15 aprile 1994, benché lo richiami nelle premesse, e nonostante che l'esigenza di determinarle avendo riguardo ai costi di produzione standard ed alle quote standard dei costi generali sia stabilita dall'art. 8-*sexies*, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992 e dall'art. 1, comma 170, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, che prevedono un'istruttoria, nella specie non svolta; non ha motivato in ordine alle ragioni che hanno fatto disattendere il parere contrario della Conferenza Stato-Regioni.

A suo avviso, le norme censurate impedirebbero l'accoglimento degli ulteriori motivi del ricorso e le questioni sarebbero rilevanti, poiché sono entrambe le norme censurate ad imporre che il finanziamento delle prestazioni debba avvenire, applicando lo sconto del 20% sulle prestazioni di laboratorio di analisi e del 2% sulle restanti branche, incidendo sul budget per l'anno 2007.

Il T.a.r., con sentenza-ordinanza del 12 dicembre 2007, ha quindi annullato il d.m. 12 settembre 2006, nei limiti e nei termini sopra precisati, nonché gli atti della Regione Puglia e della A.s.l. di Taranto che ad esso fanno rinvio, e, in riferimento alle domande non decise, ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle norme sopra indicate

4.2. — Nel secondo giudizio (r.o. n. 231 del 2008), la Labor Analisi San Giorgio Dott. Camodeca s.r.l., la Laboratorio di Analisi Francesco Prusciano s.r.l., la Laboratorio Analisi Biomedical's s.r.l., la Laboratorio Analisi Stefano s.r.l., la Laboratorio Analisi Biologiche T. Giacomo s.r.l., la Laboratorio Analisi Biomediche dott.ssa Utta Grazia Marinella s.r.l., la dott.ssa Rosanna Santoro, la Laboratorio di analisi E4 del dott. E. Calcatelli s.r.l. (le società, ciascuna, in persona del legale rappresentante), hanno convenuto innanzi al Ta.r. del Lazio l'A.s.l. n. 1 di Taranto, la Regione Puglia, il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze e la Società Istituto di diagnosi e terapia s.r.l., chiedendo l'annullamento: della nota del direttore generale dell'A.S.L. di Taranto n. 0001667/P del 6 marzo 2007, avente ad oggetto «tetti di spesa provvisori 2007»; la deliberazione della Giunta Regionale della Puglia 3 aprile 2007 n. 404, recante «Prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale erogabili nell'ambito del servizio sanitario regionale e le relative tariffe»; per quanto di interesse, del citato d.m. del 12 settembre 2006, nonché degli atti connessi, presupposti e consequenziali; le circolari del Settore assistenza ospedaliera e specialistica dell'Assessorato alle politiche della salute della Regione Puglia prot. n. 24/11966 del 29 dicembre 2006, prot. n. 24/796 del 25 gennaio 2007 e prot. n. 24/1362/S.P./A del 12 dicembre 2006.

I ricorrenti hanno, inoltre, chiesto il risarcimento dei danni subiti in conseguenza dell'esecuzione degli atti impugnati.

Il rimettente, sintetizzate le censure svolte dai ricorrenti e ritenuti fondati i motivi di impugnazione aventi ad oggetto il d.m. 12 settembre 2006 e gli atti regionali che lo hanno applicato, per le stesse ragioni esposte nell'ordinanza r.o. n. 230 del 2008 (paragrafo 4.1), con sentenza-ordinanza del 12 dicembre 2007, ha quindi annullato il d.m. 12 settembre 2006, nei limiti e nei termini sopra precisati, nonché gli atti della Regione Puglia e della A.s.l. di Taranto che ad esso fanno rinvio, e, in riferimento alle domande non decise, ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle norme sopra indicate.

4.3. — Nel terzo giudizio (r.o. n. 255 del 2008), il Laboratorio analisi cliniche e radioimmunologiche Altomari s.r.l., in persona del legale rappresentante, ha chiesto l'annullamento della nota del direttore generale dell'A.s.l. di Crotone n. 5 del 21 marzo 2007, della deliberazione della Giunta regionale della Calabria 8 marzo 2007, n. 169, e per quanto di interesse, del citato d.m. del 12 settembre 2006 e, ove occorra, della delibera della Giunta regionale della Calabria del 13 febbraio 2007, n. 93, della circolare a firma del dirigente del settore Dipartimento tutela della salute e politiche sanitarie del 29 dicembre 2006 prot. 28593 e della deliberazione della medesima autorità del 6 maggio 2006 recante l'approvazione dello schema tipo di accordo/contratto anno 2006-Assistenza sanitaria.

Il rimettente, dopo avere sintetizzato le censure svolte dai ricorrenti, ha ritenuto fondati i motivi di impugnazione aventi ad oggetto il d.m. 12 settembre 2006 e gli atti regionali che lo hanno applicato, sostanzialmente per le stesse ragioni esposte nell'ordinanza r.o. n. 230 del 2008 (paragrafo 4.1) e, con sentenza-ordinanza del 7 maggio 2008: ha dichiarato inammissibile, in parte, il ricorso, relativamente alla richiesta di risarcimento del danno; in parziale accogli-



mento del medesimo, ha annullato il d.m. 12 settembre 2006, nonché la delibera della Giunta regionale della Calabria 8 marzo 2007, n. 169, e tutti gli atti connessi, nella parte in cui recepiscono le tariffe recate da detto d.m.; ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006.

Inoltre, a suo avviso, la delibera della Giunta regionale 8 marzo 2007, n. 169, disponendo che «il sistema di finanziamento delle prestazioni viene determinato applicando lo sconto del 20% sulle prestazioni di laboratorio di analisi e del 2% sulle restanti branche», darebbe applicazione all'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006, con conseguente rilevanza della questione di legittimità costituzionale di detta norma.

4.4. — Il quarto giudizio (r.o. n. 256 del 2008) è stato promosso dal Laboratorio analisi cliniche Lab s.r.l., in persona del legale rappresentante, nei confronti dell'A.s.l. Crotone 5, della Regione Calabria, del Ministero della salute, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Laboratorio analisi cliniche Lab S.r.l. e ha ad oggetto, tra l'altro, l'annullamento degli stessi atti impugnati nel giudizio introdotto dalla ordinanza r.o. n. 255 del 2008 (v. paragrafo 4.3).

Il rimettente, sintetizzate le censure svolte dalla ricorrente, ha ritenuto fondati i motivi di impugnazione aventi ad oggetto il d.m. 12 settembre 2006 e gli atti regionali che lo hanno applicato, sostanzialmente per le stesse ragioni esposte nell'ordinanza r.o. n. 230 del 2008 (paragrafo 4.1); con sentenza-ordinanza del 7 maggio 2008: ha dichiarato inammissibile, in parte, il ricorso, relativamente alla richiesta di risarcimento del danno; in parziale accoglimento del medesimo, ha annullato il d.m. 12 settembre 2006, nonché la delibera della Giunta regionale della Calabria 8 marzo 2007, n. 169, e tutti gli atti connessi, nella parte in cui recepiscono le tariffe recate da detto d.m.; ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006.

Il T.a.r. deduce che la delibera della Giunta regionale 8 marzo 2007, n. 169, dispone anche che «il sistema di finanziamento delle prestazioni viene determinato applicando lo sconto del 20% sulle prestazioni di laboratorio di analisi e del 2% sulle restanti branche». In questa parte, l'atto dà applicazione all'art. 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, quindi il suo annullamento renderebbe rilevante la questione di legittimità costituzionale di detta norma.

4.5. — Il quinto giudizio (r.o. n. 262 del 2008) è stato promosso dalla Polispecialistica Bios s.r.l., in persona del legale rappresentante, nei confronti dell'A.s.l. Crotone 5, della Regione Calabria, del Ministero della salute, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Laboratorio analisi cliniche Lab s.r.l. e ha ad oggetto, tra l'altro, l'annullamento degli stessi atti impugnati nel giudizio introdotto dalla ordinanza r.o. n. 255 del 2008 (v. paragrafo 4.3).

Il rimettente, sintetizzate le censure svolte dalla ricorrente, ha ritenuto fondati i motivi di impugnazione aventi ad oggetto il d.m. 12 settembre 2006 e gli atti regionali che lo hanno applicato, sostanzialmente per le stesse ragioni esposte nell'ordinanza r.o. n. 230 del 2008 (v. paragrafo 4.1); con sentenza-ordinanza del 31 marzo 2008: ha dichiarato inammissibile, in parte, il ricorso, relativamente alla richiesta di risarcimento del danno; in parziale accoglimento del medesimo ha annullato il d.m. 12 settembre 2006, nonché la delibera della Giunta regionale della Calabria 8 marzo 2007, n. 169, e tutti gli atti connessi, nella parte in cui recepiscono le tariffe recate da detto d.m.; ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006.

A suo avviso, la delibera della Giunta regionale 8 marzo 2007, n. 169, disponendo che «il sistema di finanziamento delle prestazioni viene determinato applicando lo sconto del 20% sulle prestazioni di laboratorio di analisi e del 2% sulle restanti branche», dà applicazione all'art. 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, quindi il suo annullamento renderebbe rilevante la questione di legittimità costituzionale di detta norma.

4.6. — Il sesto giudizio (r.o. n. 263 del 2008) è stato promosso dal Laboratorio Analisi Cliniche Perugini s.r.l., in persona del legale rappresentante, nei confronti dell'A.s.l. di Cosenza, della Regione Calabria, del Ministero della salute, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Laboratorio analisi cliniche Lab S.r.l. e ha ad oggetto l'annullamento della deliberazione della Giunta regionale della Calabria 8 marzo 2007, n. 169, e per quanto di interesse, del decreto del Ministro della salute adottato di concerto con il Ministro dell'economia avente ad oggetto «Ricognizione e primo aggiornamento delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni sanitarie» e, ove occorra, della delibera della Giunta regionale della Calabria 13 febbraio 2007, n. 93, della circolare a firma del dirigente del settore Dipartimento tutela della salute e politiche sanitarie del 29 dicembre 2006 prot. 28593 e della deliberazione della medesima autorità del 6 maggio 2006 recante l'approvazione dello schema tipo di accordo/contratto anno 2006 - Assistenza sanitaria.

Il rimettente, sintetizzate le censure svolte dalla ricorrente, ha ritenuto fondati i motivi di impugnazione aventi ad oggetto il d.m. 12 settembre 2006 e gli atti regionali che lo hanno applicato, sostanzialmente per le stesse ragioni esposte nell'ordinanza r.o. n. 230 del 2008 (v. paragrafo 4.1); con sentenza-ordinanza del 5 maggio 2008: ha dichiarato inammissibile, in parte, il ricorso; in parziale accoglimento del medesimo ha annullato il d.m. 12 settembre 2006, nonché la delibera della Giunta regionale della Calabria 8 marzo 2007, n. 169, nella parte in cui recepisce le tariffe recate



da detto d.m.; ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006.

A suo avviso, la delibera della Giunta regionale 8 marzo 2007, n. 169, disponendo che «il sistema di finanziamento delle prestazioni viene determinato applicando lo sconto del 20% sulle prestazioni di laboratorio di analisi e del 2% sulle restanti branche», dà applicazione all'art. 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, quindi il suo annullamento renderebbe rilevante la questione di legittimità costituzionale di detta norma.

4.7. — Tutte queste ordinanze (r.o. n. 230, n. 231, n. 255, n. 256, n. 262 e n. 263 del 2008) censurano l'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006, in riferimento agli artt. 24, 113, 32, 41 e 117 (*recte*: art. 117, terzo comma), Cost., con argomentazioni sostanzialmente riprodottrici di quelle contenute nell'ordinanza r.o. n. 78 del 2008 (riportate nel paragrafo 3.2).

Inoltre le ordinanze r.o. n. 230 e n. 231 del 2008 censurano la norma regionale sopra richiamata per le stesse argomentazioni svolte in riferimento alla norma statale, deducendo inoltre, che essa violerebbe il canone di buon andamento (art. 97 Cost.), in quanto: affida ad un futuro provvedimento la fissazione di nuove tariffe, senza apporre alcun termine; non prevede alcun meccanismo di regolazione tra le tariffe provvisorie e quelle che, eventualmente, avrebbero dovuto essere fissate, sicché identiche prestazioni nel 2007 potrebbero essere diversamente remunerate per la casuale collocazione temporale della loro effettuazione nell'ambito del medesimo anno.

Secondo i rimettenti, le difficoltà finanziarie della Regione non potrebbero essere indiscriminatamente poste a carico dei prestatori dei servizi; la norma regionale violerebbe l'art. 97 Cost., nella parte in cui affida ad un futuro «documento di indirizzo economico e funzionale (DIEF)» le modalità di utilizzazione del fondo sanitario attribuito alla Regione per l'anno 2007 e rinvia per le tariffe delle prestazioni al «nomenclatore tariffario regionale delle prestazioni specialistiche ambulatoriali di patologia clinica indicata nell'allegato A) della Delib. G.R. 22 settembre 1998, n. 3784», sui quali applicare lo sconto del 20 per cento previsto dall'articolo 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

5. — Nel giudizio introdotto dall'ordinanza r.o. n. 368 del 2008 sono stati riuniti i ricorsi proposti da numerose società, in persona dei rispettivi legali rappresentanti, le quali hanno chiesto l'annullamento del più volte citato d.m. 12 settembre 2006, nonché della delibera della Giunta regionale del Lazio del 19 giugno 2007, n. 436, e degli allegati 3, 3-bis e 3-ter, avente ad oggetto il «sistema di finanziamento e di remunerazione delle prestazioni dell'attività specialistica ambulatoriale per l'anno 2007», e della determinazione della Regione Lazio 19 agosto 2007, n. 2804, recante direttive in attuazione della delibera della Giunta regionale n. 436 del 2007.

5.1. — Il T.a.r. per il Lazio, dopo avere sintetizzato le censure svolte dalle parti, con sentenza-ordinanza del 29 agosto 2008 ha annullato il più volte richiamato d.m. del 12 settembre 2006; ha annullato la delibera della Giunta regionale Lazio 19 giugno 2007, n. 436, allegato 3, punto 1, nella parte in cui recepisce le tariffe oggetto di detto d.m.; ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006, ritenendola rilevante, in relazione alle censure non decise.

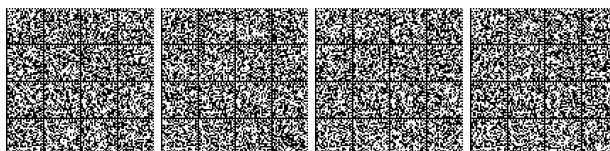
A suo avviso, la delibera regionale n. 436 del 2007, al punto 2, allegato 3, disponendo che «il sistema di finanziamento delle prestazioni viene determinato applicando lo sconto del 20% sulle prestazioni di laboratorio di analisi e del 2% sulle restanti branche» e, negli allegati 3-bis e 3-ter, applicando ai singoli laboratori detti criteri, e, quindi, determinando il budget per l'anno 2007, applicherebbe l'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006, con conseguente rilevanza della questione concernente detta norma.

Il rimettente, sostanzialmente, riproduce gli argomenti svolti nella ordinanza r.o. n. 78 del 2008 (v. paragrafi 3-3.2), per sostenere che la norma censurata violerebbe gli artt. 24 e 113 Cost. e, inoltre, si porrebbe in contrasto con l'art. 41 Cost., poiché la tariffa è stabilita con legge, imponendo uno sconto (oltretutto anche del 20 %) sulle tariffe vigenti, senza dare conto delle ragioni di detta misura, benché si tratti di tariffe risalenti nel tempo.

L'irragionevolezza della norma sarebbe confortata dalla contraddittorietà insita nel fatto che il legislatore, appena tre mesi dopo l'approvazione del d.m. 12 settembre 2006, che aveva confermato le tariffe del 1996, ritenendole evidentemente congrue, abbia espresso una diversa opzione, procedendo ad una ulteriore riduzione.

Ad avviso del T.a.r., la norma censurata comprometterebbe la funzionalità delle strutture private accreditate, quindi, in violazione dell'art. 32 Cost., inciderebbe sul diritto alla salute e sul diritto di libera scelta dell'assistito, anche in quanto le strutture pubbliche del S.s.n. non sarebbero in grado di assicurare, da sole, l'erogazione delle prestazioni sanitarie.

La mancanza di una istruttoria (comunque, l'omessa allegazione del suo avvenuto espletamento) violerebbe l'art. 97 Cost., dal momento che anche il legislatore ordinario deve porre a base delle sue scelte un'adeguata conoscenza dei fatti, della quale deve dare conto, eventualmente mediante rinvio ai lavori preparatori o ad altri atti. Peraltro,



la legge n. 296 del 2006 dà atto della necessità di un'istruttoria che, tuttavia, posticipa, realizzando in tal modo una illogica inversione delle fasi del procedimento.

Il «sistema delineato dall'art. 1, comma 796, lettera o)», della legge n. 296 del 2006, si porrebbe, infine, «in contrasto con l'art. 117 Cost., nel momento in cui lo Stato non si limita a dettare i criteri per la fissazione delle tariffe da parte delle regioni, ma le fissa direttamente».

Le esigenze di contenimento della spesa pubblica ed il potere dello Stato di emanare norme di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) non permetterebbero l'individuazione dettagliata delle voci di costo dei bilanci regionali da ridurre, poiché il legislatore statale può soltanto stabilire i principi fondamentali della materia e la misura delle riduzioni di spesa.

L'indicazione contenuta nella norma censurata, secondo la quale la misura sarebbe strumentale all'esigenza di «garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, in attuazione del protocollo di intesa tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale per la salute sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, nella riunione del 28 settembre 2006» non ne escluderebbe l'illegittimità. Siffatta esigenza avrebbe richiesto lo svolgimento di una adeguata istruttoria e non sarebbe comunque «costituzionalmente giustificata l'incisione di interessi privati in nome delle sempre invocate ragioni di contenimento della spesa pubblica».

6. — Il T.a.r. per la Calabria, nelle ordinanze r.o. n. 132 e n. 133 del 2008, svolge argomentazioni pressoché identiche a conforto delle censure di illegittimità costituzionale proposte con i due atti.

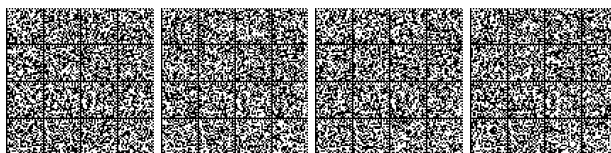
6.1. — Nel primo giudizio la Laboratorio di Analisi Cliniche «Rocco S.r.l.», il Centro Diagnostico Gamma, il Laboratorio Analisi Cliniche F. Cavaliere C. s.r.l. e il Laboratorio di Analisi Cliniche L.A.C., in persona dei rappresentanti legali, hanno chiesto l'annullamento della delibera della Giunta regionale della Calabria 8 marzo 2007, n. 169, nelle parti in cui ha stabilito che: «per l'anno 2007 alla remunerazione delle prestazioni di specialistica ambulatoriale, erogate dalle strutture pubbliche e private accreditate, saranno applicate le tariffe di cui all'art. 3, comma 1, lett. a), del d.m. 12 settembre 2006, escludendo ogni altro tipo di prestazione individuata dal nomenclatore tariffario regionale» (punto 14); «per le prestazioni di specialistica ambulatoriale le strutture private accreditate sono obbligate a praticare ai sensi del comma 798, lettera i) della legge 27 dicembre 2006, n. 296 del d.m. 12 settembre 2006 lo sconto del 2% per le prestazioni di specialistica (compresa la diagnostica per immagini) e del 20% per le prestazioni di diagnostica di laboratorio» (punto 15); «per l'anno 2007 le prestazioni di assistenza ospedaliera, di assistenza specialistica ambulatoriale e residenziale e semiresidenziale non danno diritto ad alcuna remunerazione nel caso dovessero superare i limiti massimi di spesa rispettivamente stabiliti con il presente provvedimento per ciascuna azienda sanitaria ai sensi della sentenza del Consiglio di Stato - Adunanza plenaria n. 8/2006» (punto 11).

Il T.a.r., in linea preliminare, osserva che l'eccezione di incompetenza per territorio sollevata dalla Regione Calabria, sul rilievo che sarebbe stato impugnato il d.m. 12 settembre 2006, con conseguente competenza per territorio del T.a.r. del Lazio è inammissibile, in quanto non è stata proposta con regolamento di competenza. In ogni caso, essa è infondata, poiché la delibera regionale impugnata è meramente applicativa dell'art. 1, comma 796, della legge n. 296 del 2006, che reitera le tariffe fissate con il decreto ministeriale 22 luglio 1996, annullato con sentenza del Consiglio di Stato, quindi è detta norma che stabilisce le remunerazioni applicabili, dato che la Regione Calabria non ha esercitato la facoltà di fissarne di più elevate.

Secondo il giudice *a quo*, sono altresì infondate le eccezioni con le quali è stata dedotta la mancata notifica del ricorso al Ministero della salute, che ha adottato il d.m. 12 settembre del 2006, nonché l'inammissibilità del ricorso per la mancata impugnazione del d.m. 12 settembre 2006, poiché tale atto non viene in rilievo autonomamente, dato che le ricorrenti si dolgono della applicazione delle tariffe fissate dal decreto ministeriale del 1996, richiamato dalla norma censurata, mai aggiornate.

6.1.1. — Superati i profili preliminari, il T.a.r. osserva che la delibera impugnata stabilisce che le prestazioni rese dalle strutture accreditate nell'anno 2007 dovrebbero essere remunerate «in misura assai ridotta rispetto alle legittime aspettative ed insufficiente a coprire i costi, con il rischio verosimile di cessazione dell'attività per esposizione debitoria».

A suo avviso, nella specie, non potrebbero essere utilmente richiamate le sentenze di questa Corte n. 111 del 2005 e n. 257 del 2007, poiché è in discussione la remunerazione delle prestazioni ad un prezzo manifestamente inadeguato a coprirne i costi, per essere ancorato a tariffe risalenti di dieci anni prima, con conseguente non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006, in riferimento agli artt. 3, 24, 32, 41, 97, 113, e 117 Cost., motivata richiamando gli argomenti svolti nell'ordinanza r.o. n. 27 del 2008 (v. paragrafi 2-2.4).



Secondo il rimettente, gli artt. 24 e 113 Cost. sarebbero violati, poiché la norma censurata fissa le tariffe richiama il d.m. 22 luglio 1996, annullato dal Consiglio di Stato con sentenza della IV sezione del 29 marzo 2001, in quanto le tariffe per la remunerazione delle prestazioni erano state fissate senza una previa ed adeguata valutazione della loro congruità.

Il legislatore ordinario, a distanza di 10 anni, ha invece recepito dette tariffe, in violazione del giudicato e senza dare conto delle ragioni che ne giustificerebbero la remuneratività.

L'accreditamento con il S.s.n. comporterebbe, inoltre, «una deteriore condizione per tali strutture che si vedono remunerare le prestazioni rese nel 2007 con importi già sospetti di inadeguatezza nel 1996, a fronte di un aumento consistente dei costi e del valore della moneta in 10 anni», con conseguente violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) «non solo rispetto alle strutture private che forniscono identici servizi a cittadini paganti, ma anche rispetto alle strutture pubbliche, le quali continuerebbero a godere di quel particolare *favor legislatoris* che consente loro di essere comunque remunerate appieno».

La reviviscenza delle tariffe stabilite dal d.m. 22 luglio 1996 e lo sconto aggiuntivo neppure potrebbero essere giustificati dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica, in quanto «ciò colliderebbe fortemente con il diritto di libera iniziativa economica privata» (art. 41 Cost.).

Inoltre, il legislatore ordinario, avendo adottato una norma-provvedimento, avrebbe dovuto preliminarmente svolgere una adeguata istruttoria, come non è accaduto.

La norma si porrebbe in contrasto anche con l'art. 32 Cost., sotto il duplice profilo del diritto a ottenere le prestazioni sanitarie e del diritto di libera scelta degli assistiti. D'altronde, le strutture private accreditate sarebbero indispensabili per garantire l'erogazione delle prestazioni sanitarie, e ciò impedirebbe ai privati di non erogarle, previa rinuncia all'accreditamento, qualora non ritengano convenienti le tariffe.

Il mancato svolgimento di una adeguata istruttoria comporterebbe la violazione dell'art. 97 Cost., riferibile anche alla funzione legislativa e, infine, il citato art. 1, comma 796, lettera o), si porrebbe in contrasto con l'art. 117 Cost., poiché lo Stato ha fissato le tariffe mediante il d.m. 12 settembre 2006, che «ha visto il parere contrario della Conferenza Stato-regioni» e, comunque, ha violato i limiti della competenza ad esso spettante.

A suo avviso, benché le esigenze di contenimento della spesa pubblica ed il potere dello Stato di emanare norme di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) sembrerebbero deporre nel senso della legittimità della norma in esame, detto parametro costituzionale sarebbe invece vulnerato, poiché non spetterebbe allo Stato l'individuazione dettagliata delle voci di costo dei bilanci regionali da ridurre, dovendo ritenersi consentita la sola fissazione dei principi fondamentali della materia e, al limite, la misura delle riduzioni di spesa.

6.2. — Nel giudizio introdotto dall'ordinanza r.o. n. 133 del 2008 la Associazione Ospedalità Privata (A.I.O.P.) Calabria, la Casa di Cura Cascini s.r.l., la Biocontrol Check-Up s.a.s. e la Biodiagnostica di Carmela Floriana Milano — ciascuna in persona del legale rappresentante — hanno chiesto l'annullamento della delibera della Giunta regionale Calabria 8 marzo 2007, n. 169, nelle stesse parti oggetto delle censure proposte nel giudizio nel quale è stata pronunciata la sopra richiamata ordinanza r.o. n. 132 del 2008 dello stesso T.a.r. per la Calabria.

Le ricorrenti, hanno, inoltre, chiesto l'annullamento della delibera della Giunta regionale 1° giugno 2007, n. 330, recante integrazioni e correzioni alla delibera della Giunta regionale sopra indicata.

Il T.a.r., rigettate le eccezioni di difetto di legittimazione attiva dell'A.I.O.P. e delle cliniche, sollevate dalla Regione Calabria, e di inammissibilità dei ricorsi per mancata impugnazione del d.m. 12 settembre 2006, in quanto tale atto non avrebbe alcuna autonoma rilevanza, poiché le società ricorrenti si dolgono della applicazione delle tariffe fissate dal d.m. 22 luglio 1996, richiamato dalla norma statale censurata, osserva che la Regione Calabria ha stabilito le tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni assistenziali e fissato i tetti di spesa, dando applicazione all'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2007; quindi sarebbe rilevante la questione di legittimità costituzionale di detta norma.

Secondo il rimettente, siffatta disposizione si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 24, 32, 41, 97, 113 e 117 (*recte*: art. 117, terzo comma) Cost.; a conforto, svolge argomentazioni sostanzialmente riprodottrici di quelle contenute nell'ordinanza pronunciata dallo stesso T.a.r. nell'ordinanza r.o. n. 132 del 2008 (paragrafo 6.1).

Inoltre, il T.a.r. deduce che la fissazione di vincoli puntuali, relativamente alle singole voci di spesa, non costituisce enunciazione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e violerebbe sia l'art. 117, terzo comma, Cost., sia «l'autonomia di spesa garantita dall'art. 119 Cost.».

7. — Nel giudizio promosso dal T.a.r. per la Lombardia (r.o. n. 176 del 2008), alcune società e fondazioni hanno chiesto l'annullamento della deliberazione della Giunta regionale della Lombardia n. VIII/4239 del 28 febbraio 2007, recante «Attuazione del comma 796, dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 26 (Legge finanziaria 2007) e prime



integrazioni alla d.G.R. n. VIII/3776/2006 “Determinazioni in ordine alla gestione del servizio socio-sanitario regionale per l’esercizio 2007”, nelle seguenti parti: punto 3, il quale dispone «di dare attuazione alla lettera o) del comma 796 dell’art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che prevede che “dalla data di entrata in vigore della presente legge le strutture private accreditate, ai fini della remunerazione delle prestazioni rese per conto del Servizio sanitario nazionale, praticano uno sconto pari al 2 per cento degli importi indicati per le prestazioni specialistiche dal decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996”, relativamente all’intero esercizio 2007, con le modalità indicate; l’allegato 1, nella parte relativa a «Farmaci a somministrazione diretta ospedaliera (File F)», secondo cui: «nei limiti della complessiva compatibilità di sistema si conferma che la spesa per tali farmaci possa crescere a livello regionale fino ad un massimo del 3% rispetto alla spesa sostenuta nel 2006. Ai fini del mantenimento dell’equilibrio di sistema si definiscono, al fine del rimborso ai soggetti erogatori, le seguenti soglie di regressione tariffaria: fino ad un valore di produzione di File F pari al 98% rispetto al valore 2006, non si applica la regressione; se il valore di produzione è compreso tra il 98% e il 103% rispetto al valore 2006, si applica la regressione massima al 30%; se il valore di produzione è compreso tra il 104% e il 110% rispetto al valore 2006, si applica la regressione massima del 45%».

7.1. — Il rimettente, dopo avere sintetizzato i motivi di impugnazione proposti dai ricorrenti, espone che, con sentenza non definitiva emessa nella stessa data dell’ordinanza di rimessione, ha rigettato il primo motivo ed accolto il sesto motivo del ricorso ed osserva che, per la decisione dei restanti mezzi, sarebbe rilevante la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006, in quanto a detta norma ha dato puntuale applicazione la delibera della Giunta regionale impugnata nel giudizio principale.

Secondo il T.a.r., detta norma violerebbe l’art. 3 Cost., nella parte in cui, contraddittoriamente, richiama il principio dell’adeguamento tariffario e stabilisce la ultrattività del decreto ministeriale sulle tariffe, già annullato per carenze dell’istruttoria che lo ha preceduto e preso a base per effettuare un intervento di ulteriore riduzione dei rimborsi.

Inoltre, essa si porrebbe in contrasto con gli artt. 24, 103, 113, 97 Cost., poiché determina la reviviscenza di un decreto ministeriale annullato, vulnerando le funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.

Ad avviso del rimettente, il legislatore statale non avrebbe potuto stabilire una percentuale esatta di sconto sulla remunerazione delle prestazioni erogate dalle strutture private accreditate, incidendo in maniera puntuale e diretta sulla spesa regionale con un intervento di dettaglio sulle tariffe in questione, con conseguente violazione degli artt. 117 e 119 Cost.

Infine, la fissazione dello sconto in misura fissa e generalizzata, senza che risulti l’istruttoria compiuta e la ragionevolezza della misura del sacrificio imposto, si porrebbe in contrasto con gli artt. 97 Cost. (sotto il profilo del mancato svolgimento dell’istruttoria) e 41 Cost. (in considerazione della irragionevolezza della misura del sacrificio imposto ai privati).

8. — Nel giudizio instaurato dal T.a.r. per il Friuli-Venezia Giulia (r.o. n. 399 del 2008) la Associazione Italiana Ospedalità Privata, la Casa di cura Città di Udine s.p.a., la Politecnico Triestino s.p.a. e la Casa di cura Salus, in persona dei legali rappresentanti, hanno chiesto l’annullamento della deliberazione della Giunta della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 marzo 2007, n. 704, la quale ha disciplinato le tariffe per la remunerazione delle prestazioni rese dalle strutture accreditate, dando applicazione all’art. 1, comma 796, lettere o) e p), della legge n. 296 del 2006.

L’ordinanza, in linea preliminare, ha rigettato l’eccezione della Regione Friuli-Venezia Giulia, di carenza di interesse al ricorso, osservando che le ricorrenti hanno un «interesse di natura morale» all’impugnazione dell’atto, che penalizza il comparto sanitario privato; inoltre, hanno un interesse di natura economica, poiché gli artt. 5 e 6 dell’accordo stipulato con le strutture accreditate in data 17 marzo 2006 — recepito con la delibera della Giunta regionale 30 giugno 2006, n. 1508, della quale vi è cenno nella delibera impugnata (n. 704 del 2007) — non escluderebbero il danno prodotto dalla norma statale censurata.

Secondo il rimettente, la delibera della Giunta Regionale n. 704 del 2007 dà applicazione all’art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006, quindi la questione di legittimità costituzionale di quest’ultima norma sarebbe rilevante.

A suo avviso, detta norma, rendendo applicabile il d.m. 22 luglio 1996, benché esso sia stato annullato dal Consiglio di Stato, con sentenza passata in giudicato, violerebbe gli artt. 24 e 113 Cost.

Inoltre, essa si porrebbe in contrasto con l’art. 3 Cost.: in primo luogo, poiché imporrebbe tariffe non remunerative rispetto ai costi di produzione sopportati dalle strutture private; in secondo luogo, in quanto discriminerebbe le strutture private a favore di quelle pubbliche.

La norma censurata recherebbe *vulnus* all’art. 41 Cost., penalizzando il diritto di libera iniziativa economica, ed all’art. 32 Cost., dal momento che il meccanismo di remunerazione da essa previsto impedirebbe ai cittadini di fruire



delle prestazioni che «le strutture pubbliche non sono in grado di fornire o non sono in grado di fornire con quel livello di eccellenza che, invece, sono in grado di fornire determinate strutture private».

Infine, la fissazione delle tariffe in esame in difetto dello svolgimento di una istruttoria diretta ad accertare i costi di produzione, comporterebbe la violazione dell'art. 97 Cost.

9. — Nel giudizio innanzi a questa Corte promosso dal T.a.r. per la Puglia (r.o. n. 27 del 2008) si è costituita la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta Regionale, parte del processo principale, chiedendo, anche nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.

A suo avviso, gli atti impugnati sarebbero meramente ricognitivi delle norme e privi di contenuto ulteriore rispetto a quelle da queste fissate, quindi inciderebbero su diritti soggettivi, con conseguente carenza della giurisdizione del giudice amministrativo; ciò anche perché le controversie in materia di pubblici servizi concernenti indennità, canoni o altri corrispettivi spettano alla giurisdizione del giudice ordinario, apparendo sul punto erronea la motivazione con la quale il T.a.r. ha proposto l'eccezione proposta nel giudizio principale.

Le censure della norma regionale riferite all'art. 97 Cost., in considerazione del denunciato difetto di istruttoria e di motivazione, sarebbero infondate, concernendo detti vizi esclusivamente il provvedimento amministrativo.

I vizi prospettati dal T.a.r. consistenti nel difetto di istruttoria e di motivazione, non potrebbero fondare la valutazione di irragionevolezza della norma e neppure permetterebbero di ritenere dimostrata la violazione dell'art. 97 Cost.

Le esigenze di contenimento della spesa pubblica giustificerebbero, inoltre, l'intervento realizzato dalla disposizione regionale, che ha peraltro carattere eccezionale e temporaneo ed è destinata ad esplicare effetti sino alla data di approvazione dei nuovi LEA e per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2007 e la data di approvazione del DIF, quindi per un arco di tempo delimitato.

In definitiva, la misura dello sconto non sarebbe irragionevole: in primo luogo, perché è contenuta entro precisi limiti quantitativi e temporali; in secondo luogo, in quanto il riferimento è stato effettuato alle tariffe del 1998, dato che erano queste quelle in vigore all'atto della emanazione della norma; in terzo luogo, poiché il legislatore regionale ha operato la riduzione facendo riferimento alle tariffe del 1998, mentre la norma statale ha fatto riferimento alle meno vantaggiose tariffe del 1996.

9.1. — In detto giudizio si sono costituite anche le società Laboratorio d'Analisi Santilio Franco s.r.l. e Laboratorio d'Analisi Burano Santilio s.r.l., in persona dei legali rappresentanti, entrambe ricorrenti nel processo *a quo*, chiedendo che la questione sia accolta, sulla scorta di argomentazioni sostanzialmente coincidenti con quelle svolte nell'ordinanza di remissione, ribadite nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, nella quale richiamano anche le considerazioni svolte nelle altre ordinanze di remissione sopra sintetizzate.

In particolare, le parti private contestano l'eccezione di difetto di giurisdizione della Regione Puglia e, nel merito, sostengono che allo Stato spetta il potere di stabilire i criteri generali per la determinazione delle tariffe, con la conseguenza che la loro diretta fissazione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost.

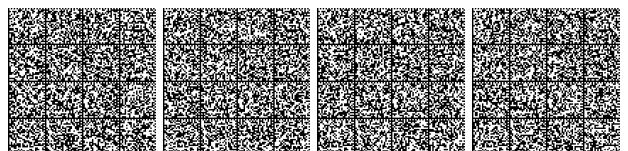
Infine, la norma regionale censurata sarebbe inficiata dagli stessi vizi che connotano la norma statale e, anzi, la prima neppure reca un termine per l'approvazione delle nuove tariffe.

10. — Nel giudizio introdotto dal T.a.r. per il Lazio con l'ordinanza r.o. n. 78 del 2008, si è costituita l'URSAP (Unione regionale Sanità Privata), Unione di categoria di Federlazio, parte del processo principale, chiedendo, anche nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, che la questione sia accolta, sulla scorta di argomenti che, in larga misura, ripropongono le considerazioni svolte nell'ordinanza di remissione.

In particolare, la circostanza che le tariffe del d.m. 22 luglio 1996, nelle direttive concernenti le prestazioni diverse dalla diagnostica di laboratorio, oggetto dello sconto del 2%, non abbiano costituito oggetto di annullamento non escluderebbe l'illegittimità costituzionale della norma censurata anche in questa parte. Infatti, qualora debba ritenersi che per dette prestazioni sia stata svolta un'istruttoria sui costi, essa risalirebbe comunque ad un tempo anteriore al citato d.m. del 22 luglio 1996.

L'annullamento del d.m. del 22 luglio 2006 non inciderebbe sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, come esaurientemente motivato dal rimettente, essendo altresì irrilevante accertare quali tariffe sarebbero applicabili dopo l'annullamento di quest'ultimo d.m., perché è certo che la norma censurata è stata applicata nel periodo considerato dal T.a.r.

Nel merito, l'URSAP sostiene che l'esigenza di razionalizzare la rete dei laboratori di analisi, evocata quale *ratio* della norma in esame, non riguarderebbe la disciplina delle tariffe, che sarebbe preordinata a soddisfare le esigenze del-



l'utenza, e realizzerebbe una sostanziale soppressione dell'iniziativa economica individuale, in violazione dell'art. 41 Cost.

Secondo la parte, non gioverebbe evocare neppure la sentenza n. 279 del 2006, in materia di sconto obbligatorio sul prezzo dei farmaci, in quanto in questo caso la Corte ha accertato che il minor prezzo non incideva sul margine di utile garantito dalla legge. Anzi, da detta sentenza si evincerebbe che lo sconto sarebbe legittimo soltanto qualora incida su prezzi determinati tenendo conto dei costi di produzione, senza erodere del tutto l'utile dell'imprenditore, purché abbia carattere temporaneo; la norma censurata imporrebbe, invece, sconti permanenti e definitivi, disinteressandosi delle esigenze dei cittadini.

La circostanza che tutti gli operatori della sanità privata si sono giovati del giudicato conforterebbe la censura di violazione del medesimo. Peraltro, ad avviso dell'URSAP, l'obiettivo della norma censurata non sarebbe stato quello di incrementare l'efficienza del sistema sanitario, che avrebbe richiesto di intervenire nel settore pubblico, ma di discriminare gli operatori privati, in violazione dell'art. 3 Cost.

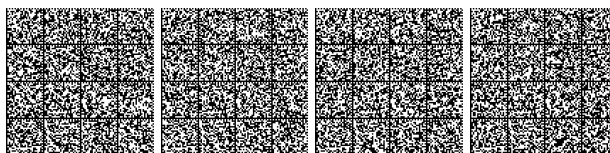
Infine, la lesione dell'art. 32 Cost. sarebbe comprovata dalla circostanza che la norma incide sull'operatività delle strutture sanitarie private, che sarebbero indispensabili per assicurare ai cittadini le prestazioni sanitarie, mentre l'art. 97 Cost. sarebbe evocabile in riferimento alla funzione legislativa; comunque, poiché le leggi-provvedimento soggiacciono ad uno scrutinio stretto di costituzionalità, sarebbe chiara l'irragionevolezza di una norma non preceduta dall'accertamento dei costi delle prestazioni.

11. — Nel giudizio promosso dal T.a.r. per il Lazio con l'ordinanza r.o. n. 230 del 2008 si è costituito Livio Ostilio, ricorrente nel processo principale, chiedendo che la questione sia accolta, svolgendo nella memoria gli argomenti a conforto di detta conclusione che, in buona sostanza, ripropongono quelli contenuti nelle ordinanze di remissione sopra sintetizzate.

A suo avviso, le norme censurate: mirerebbero ad eludere il giudicato formatosi sull'annullamento del d.m. del 22 luglio 1996; violerebbero l'art. 41 Cost., poiché la dedotta riduzione dei costi che sarebbe consentita dall'automatizzazione degli esami di laboratori non risulterebbe accertata e comprovata e, in realtà, le norme sarebbero surrettiziamente preordinate a provocare la chiusura delle strutture private transitoriamente accreditate; si porrebbero in contrasto con l'art. 97 Cost., dal momento che è mancata un'istruttoria diretta ad accertare l'adeguatezza delle tariffe ai costi sopportati da dette strutture; realizzerebbero un deprezzamento dell'attività svolta dalle strutture private accreditate, recando *vulnus* al diritto alla salute ed al diritto di libera scelta degli assistiti; infine, la norma statale violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché non stabilisce i criteri di massima delle tariffe, essendosi la norma regionale censurata limitata a recepire lo sconto stabilito dalla prima.

12. — Nel giudizio introdotto dall'ordinanza r.o. n. 231 del 2008 si sono costituiti Tommaso Mastrangelo, Luigi Cerra, il Laboratorio di analisi E4 dott. E. Calcatelli s.r.l., il Laboratorio analisi biomediche dr.ssa Utta Grazia Marinella s.r.l., Rosanna Santoro, il Laboratorio analisi San Giorgio del dott. Camodeca s.r.l., il Laboratorio analisi De Stefano s.r.l., il Laboratorio di analisi Francesco Prusciano s.r.l. ed il Laboratorio analisi biologiche T. Di Giacomo s.r.l. (le società, nelle persone dei legali rappresentanti), parti del processo principale, chiedendo che la questione sia accolta, esplicitando nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica gli argomenti a conforto di detta conclusione, in larga misura identici a quelli contenuti nell'atto di costituzione della parte privata nel giudizio r.o. n. 230 del 2008.

13. — Nei giudizi promossi dal T.a.r. per il Lazio con le ordinanze n. 255, n. 256, n. 262 e n. 368 del 2008, si sono costituite le seguenti parti dei processi principali: nel primo giudizio: il Laboratorio Analisi Cliniche e Radioimmunologiche Altomari s.r.l., in persona del legale rappresentante; nel secondo giudizio: il Laboratorio analisi cliniche Lab s.r.l., in persona del legale rappresentante; nel terzo giudizio: la Polispecialistica Bios s.r.l., in persona del legale rappresentante; nel quarto giudizio: Rocomar Analisi Cliniche M. Massimo s.r.l., Linea Medica s.r.l., Diagnostica Gamma s.r.l., Studio di Radiologia e Roentgenterapia s.r.l., Centro Fisioterapico Lido di Ostia s.r.l., Analisi cliniche Prospero Colonna s.r.l., Laboratorio Analisi Cliniche Tiburtino Valerio s.r.l., Analisi Cliniche Ciocci s.r.l., Diagnostica «Vigna Clara» s.r.l., Laboratorio di Patologia Clinica «Emmepi» s.r.l., Namur s.r.l., Laboratorio Ostiense s.r.l., Laboratorio Analisi Cliniche di Antonelli Armando & C. s.r.l., Laboratorio Analisi Cliniche «San Marco» s.a.s., Menichelli Ottavia s.r.l., Laboratorio Analisi Cliniche Balduina s.r.l., Ircas s.r.l., Laboratorio Analisi per la Diagnostica Medica Quarto Miglio s.r.l., Laboratorio «M. Malpighi» s.r.l., Proda s.r.l., San Rocco s.r.l., Laboratorio Analisi «Lepetit» s.r.l., Centro Diagnostico di Analisi e Radiologia Oreda s.r.l., Laboratorio Medico Biologico Graf s.r.l., Ormolab s.a.s. di G. Antonacci e C., Diagnostica Biomed s.r.l., L.A.C. Bologna s.r.l., Cambias s.r.l., Centro Diagnostico Clanis di Rossi C. & C. s.a.s., Data Medica s.r.l., Laboratorio Analisi Cliniche Gianturco s.r.l., Laboratorio Analisi Cliniche Elkalab s.r.l., Laboratorio Dott. Guido Bugliosi s.r.l., Biomedica s.r.l., Salus s.n.c., Laboratorio Analisi Cliniche Dante s.r.l., Laboratorio Analisi Cliniche «Olgiata» Dott. Luigi Pedretti & C. s.a.s., Centro Analisi SI.MO s.r.l., Istituto Custureri s.r.l., Laboratorio Analisi Cliniche «Preneste» s.r.l., Labomedica s.r.l., Laboratorio Analisi Chimico-Cliniche e Micro-



biologiche «David» s.n.c., Lab Aurelia s.r.l., Ematolab s.n.c., F.K.T. Salvetti s.r.l., Ikor s.r.l., F.K.T. s.r.l., Analisi Cliniche Cimatti s.r.l., Analisi Cliniche Castelfidardo s.r.l., Poliambulatorio Talenti s.r.l., Terapia Fisica e Riabilitazione s.r.l., Studio di Terapia Fisica Prof. Calamita di Minelli Costantino & C. s.a.s., Laboratorio S. Faustino s.r.l., Montalto «Check-Up» s.r.l., Centro Diagnostico Buonarroti s.r.l., Centro Diagnostico Riviera di Tarantino Linda & C. s.a.s., RX Sonic s.r.l., Salus s.r.l., Laboratorio Analisi-Poliambulatorio San Cesareo s.r.l., Artemisia s.p.a., Analysis 1980 s.r.l., Laboratorio Analisi Cliniche Alessandria s.r.l., Analisi Cliniche Ippocrate s.r.l., K.R.A.S.I. s.r.l., GES.LAN. s.r.l., Laboratorio «Geas» s.r.l., Laboratorio Analisi Dott.ssa Tolloy s.r.l., Sanitas 2002 s.r.l., Studio Medico Ferentino s.r.l., Istituto Medico Polispecialistico «Malpighi» s.r.l., Fisio Cast S.r.l., Eurolab S.r.l., Gamma di Luca Marino s.n.c., Salus Controlli Medico Diagnostici s.r.l., AR.PA Radiologica s.r.l., Fisiokinesiterapia 21 s.r.l., Presidi Sanitari s.r.l., Villa Chiara s.r.l., Centro Fisiatria Riabilitazione s.r.l., Studio di Diagnosi Medica s.r.l., Clem Fisioterapia e Cosmetologia s.r.l. Analisi Cliniche, Laboratorio Casella s.r.l., Biodiagnostica Alessandrina s.r.l., Laboratorio Analisi Cliniche e Specialistiche «Cavour» s.r.l., Laboratorio Analisi Cliniche Costanzo Marcello s.a.s., Centro Medico Sociale A. Schweitzer s.a.s., Monterchi s.r.l., Figebo s.r.l., Laboratorio Analisi Praecilia s.r.l., Villa Alba s.r.l., Soc. Chea s.r.l., Villa del Lido s.r.l., M.R. 3000 s.r.l., Centro Ortopedico Fisioterapico s.r.l., Radiologia S. Antonio s.r.l., Laboratorio Analisi Cliniche e Microbiologiche Santacroce s.r.l., Laboratorio Hugh O'Heir s.r.l., Gemini Medical s.r.l., Tiziano Consultorio Familiare s.r.l., Biomedica Roma s.r.l., Medical Acta s.r.l., Studio Fisiokinesiterapico Accademia s.r.l., Centro Analisi Cliniche Morena s.n.c., Diagnostika Vallebona s.r.l., ME.DI.T. s.r.l., Laboratorio Analisi Cliniche e Ricerche Diagnostiche Prof. A. De Arcangelis s.r.l., Laboratorio Analisi Cliniche Mycete s.r.l., Studio Polispecialistico Nomentano s.r.l., Carvital s.r.l., Cid Laboratori s.r.l., Cedilab s.r.l., R.M.X. Radiologia Medica s.r.l., Laboratorio Analisi Cliniche Tiburtino s.r.l. (nelle persone dei rispettivi legali rappresentanti).

Dette parti, negli atti di costituzione e nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza pubblica, di contenuto sostanzialmente omologo, hanno chiesto l'accoglimento della questione, sulla scorta di argomentazioni sostanzialmente riprodotte di quelle contenute nell'atto di costituzione e nella memoria depositati nel giudizio r.o. n. 230 del 2008, fatta eccezione per quelle concernenti la norma regionale non impugnata nei giudizi dei quali sono parte.

14. — Nel giudizio introdotto dal T.a.r. per la Calabria con l'ordinanza r.o. n. 133 del 2008 si sono costituite l'Associazione Italiana Ospedalità Privata-Calabria (A.I.O.P.), la Casa di cura Cascini s.r.l., la Biocontrol check-up s.a.s. e la Analisi cliniche biodiagnostica di Carmela Floriana Milano — nelle persone dei rispettivi legali rappresentanti —, parti del giudizio principale, che hanno chiesto l'accoglimento della questione, facendo propri gli argomenti svolti nell'ordinanza di rimessione.

Le parti, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, hanno insistito per l'accoglimento di dette conclusioni, richiamando anche le considerazioni svolte nell'ordinanza di rimessione del T.a.r. per il Friuli-Venezia Giulia e contestando che l'esigenza di razionalizzare la rete dei laboratori, enfatizzata dalla difesa erariale, sia congruente con lo scopo della norma censurata e possa renderla immune dai vizi denunciati.

A loro avviso, la questione sarebbe rilevante, dato che la delibera della Giunta regionale impugnata nel giudizio principale ha applicato la norma statale censurata, la quale, a sua volta, fa riferimento al d.m. 22 luglio 1996, con conseguente irrilevanza dell'annullamento del d.m. del 12 settembre 2006.

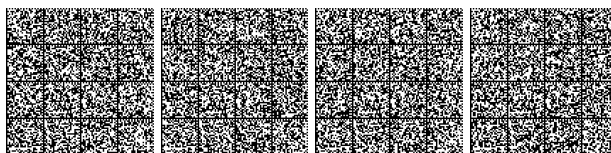
Nel merito, le parti sostengono che non sussisterebbero elementi di diversità tra le strutture accreditate pubbliche e private, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost. Inoltre, la norma statale censurata, incidendo sulle modalità di erogazione delle prestazioni da parte delle strutture private, metterebbe a repentaglio la tenuta delle stesse all'interno del sistema sanitario, in violazione dell'art. 32 Cost. e con pregiudizio del diritto di libera scelta dell'assistito.

Infine, la disposizione violerebbe il giudicato costituito dalla più volte richiamata sentenza del Consiglio di Stato che ha annullato il d.m. del 22 luglio 1996; il carattere di dettaglio e la previsione della misura fissa dello sconto conforterebbe la denunciata violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

14.1. — In questo giudizio è intervenuta l'Associazione Italiana Ospedalità Privata (A.I.O.P.), la quale, nell'atto di intervento e nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, ha preliminarmente dedotto che, benché non sia parte del giudizio principale, l'intervento dovrebbe ritenersi ammissibile, poiché la norma statale censurata inciderebbe sull'attività svolta dalle strutture sanitarie private da essa rappresentate sul piano nazionale.

Nel merito, l'interveniente chiede che la questione sia accolta riproducendo gli argomenti contenuti nell'atto di costituzione e nella memoria depositati dalle parti del processo principale costituitesi nel giudizio innanzi a questa Corte (v. paragrafo 14).

15. — Nel giudizio instaurato dal T.a.r. per la Lombardia (r.o. n. 176 del 2008) si sono costituiti la Fondazione Centro San Raffaele del Monte Tabor, l'Istituto Policlinico San Donato s.p.a. - Istituto di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico, la C.O.F. Lanzo Hospital s.p.a., la Cam Centro Analisi Monza s.p.a., l'Istituto Clinico Mater Domini s.p.a., la Eukos s.p.a., la Cliniche Gavazzeni s.p.a., l'Istituto europeo di oncologia s.r.l., il Centro Cardiologico Monzino s.p.a.,



la Villa Gemma - Casa di cura s.p.a., la Casa di Cura Igea s.p.a., la Casa di cura La cittadella sociale s.r.l., l'Istituto clinico S. Siro s.p.a., gli Istituti clinici Zucchi s.p.a., l'Istituto clinico Villa Aprica s.p.a., l'Istituto di cura Città di Pavia s.r.l., l'Istituto clinico Beato Matteo s.p.a., il Policlinico S. Marco s.r.l., il Policlinico S. Pietro s.p.a., l'Istituto clinico Città di Brescia s.p.a., la Casa di cura Villa Esperia s.p.a., la Humanitas Mirasole s.p.a., la Multimedica Holding s.p.a., l'Istituto clinico S. Anna s.p.a., l'Istituto ortopedico Galeazzi s.p.a., l'Istituto clinico S. Ambrogio s.p.a., la Clinica Castelli s.p.a., la Casa di cura Ambrosiana s.p.a., il Policlinico di Monza - Casa di cura privata s.p.a., nelle persone dei legali rappresentanti, ricorrenti nel processo *a quo*, chiedendo, anche nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, sostanzialmente coincidenti con gli analoghi atti depositati dalle parti costituite nel giudizio r.o. n. 133 del 2008, che la questione sia accolta.

16. — La Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente, parte del processo principale nel giudizio r.o. n. 399 del 2008, si è costituita nel giudizio innanzi a questa Corte, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.

Secondo la Regione, la disciplina dell'erogazione delle prestazioni sanitarie da parte delle strutture private accreditate vincolerebbe la pubblica amministrazione a remunerarle nell'osservanza di regole stabilite in accordi contrattuali, quindi all'interno di un assetto non assimilabile alla iniziativa economica privata. Pertanto, sarebbe legittimo e ragionevole un meccanismo diretto a porre un freno alla spesa pubblica e, per questa considerazione, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto legittima la riduzione dell'entità degli stanziamenti previsti per gli operatori sanitari privati, anche in difetto di una contrattazione.

A suo avviso, la norma statale censurata avrebbe realizzato una scelta riservata alla discrezionalità del legislatore ordinario; la diversità delle modalità del finanziamento delle strutture accreditate, a seconda che siano private o pubbliche, non realizzerebbe una ingiustificata disparità di trattamento, con conseguente inammissibilità della questione riferita agli artt. 3 e 41 Cost.

Del pari inammissibile sarebbe la questione sollevata in riferimento all'art. 97 Cost., poiché il rimettente dà atto dell'esistenza di una disciplina che prevede l'aggiornamento delle tariffe.

Infine, la tutela del diritto alla salute dovrebbe essere bilanciata con le esigenze della finanza pubblica ed il regime concorrenziale tra le strutture che erogano le prestazioni sanitarie armonizzato con le esigenze della programmazione finanziaria, con conseguente infondatezza della questione.

17. — Il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nei giudizi introdotti dalle ordinanze r.o. n. 78, n. 132, n. 133 e n. 176, n. 230, n. 231, n. 368 e n. 399 del 2008 chiedendo che la questione di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 796, lettera o), sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata, svolgendo nei diversi atti argomentazioni sostanzialmente identiche, a conforto di dette conclusioni.

Secondo la difesa erariale, l'annullamento del d.m. 12 settembre 2006 e degli atti consequenziali renderebbe inapplicabili tutti i provvedimenti regionali impugnati, con conseguente difetto di rilevanza della questione e, comunque, difetto di motivazione in ordine a tale requisito, nella parte in cui non sarebbe stato indicato il regime applicabile.

Nel merito, l'interveniente premette che la Conferenza Stato-Regioni, nel Patto sulla salute del 28 settembre 2006, aveva convenuto sulla necessità di razionalizzare le tariffe dei laboratori. Lo sviluppo della tecnologia e l'introduzione di metodiche di analisi automatizzate permetterebbe una riduzione dei costi e, su questo presupposto, il disegno di legge finanziaria sottoposto alle Camere prevedeva uno sconto del 50%, costituendo peraltro la norma parte di un'azione diretta a razionalizzare la rete dei laboratori, riducendo la frammentazione e sfruttando economie di scala.

Secondo la difesa erariale, le censure riferite agli artt. 24 e 113 Cost. sarebbero infondate, poiché la norma non riguarderebbe la parte che ha ottenuto un giudicato; in ogni caso, la disposizione avrebbe carattere generale e ad essa non sarebbero riferibili i vizi propri dell'atto amministrativo.

La misura dello sconto è stata, inoltre, fissata tenendo conto delle ampie aree di inefficienza che caratterizzerebbero il mercato italiano, mentre l'art. 41 Cost. dovrebbe essere bilanciato con altri interessi costituzionalmente garantiti.

Ad avviso dell'interveniente, non sussisterebbe contraddittorietà per il fatto che le tariffe erano state stabilite con il d.m. 12 settembre 2006, in quanto la scelta del legislatore ordinario sarebbe conseguita ad un apprezzamento condiviso da Stato e Regioni in ordine alla possibilità di migliorare il sistema sanitario.

La censura riferita all'art. 3 Cost., per la asserita violazione del principio di eguaglianza sia tra strutture private accreditate e non accreditate, sia tra strutture accreditate private e pubbliche, sarebbe infondata, non essendo omologhe le situazioni poste in comparazione



La dedotta violazione dell'art. 32 Cost. sarebbe stata, poi, prospettata in linea meramente ipotetica, influenzando la norma censurata sulla modalità produttiva delle prestazioni, non sul livello delle stesse ed essendo anzi diretta a migliorare il sistema sanitario; comunque, la disposizione avrebbe tenuto conto della limitatezza delle risorse disponibili.

Infine, secondo la difesa erariale, il parametro dell'art. 97 Cost. sarebbe inconferente e neppure sussisterebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., poiché spetta allo Stato il potere di fissare le tariffe massime di remunerazione delle prestazioni sanitarie; la norma censurata sarebbe giustificata dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica ed avrebbe realizzato un intervento condiviso dalle Regioni.

18. — All'udienza pubblica la difesa erariale e le parti hanno concluso per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione distaccata di Lecce, con una ordinanza, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con otto ordinanze, il Tribunale amministrativo per la Calabria, sede di Catanzaro, sezione I, con due ordinanze, il Tribunale amministrativo per la Lombardia, con una ordinanza, ed il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, con una ordinanza, hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3 (r.o. n. 132/08, n. 133/08, n. 176/08 e n. 399/08), 24 e 113 (r.o. n. 78/08, n. 132/08, n. 133/08, n. 176/08, n. 230/08, n. 231/08, n. 255/08, n. 256/08, n. 262/08, n. 263/08, n. 368/08 e n. 399/08, parametri indicati in quest'ultima ordinanza nella motivazione), 32, 41, 97 e 117 (*recte*: 117, terzo comma) (r.o. n. 27/08, n. 78/08, n. 132/08, n. 133/08, n. 176/08 – questa ordinanza non fa riferimento all'art. 32 –, n. 230/08, n. 231/08, n. 255/08, n. 256/08, n. 262/08 n. 263/08, n. 368/08 e n. 399/08, quest'ultima ordinanza non fa riferimento all'art. 117 Cost.), 103 (r.o. n. 176/08) e 119 della Costituzione (r.o. n. 133/08; n. 176/08), questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), nonché del citato art. 1, comma 796, lettera o), e dell'art. 33, comma 2, della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007 n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), nel testo sostituito dall'art. 2 della legge della stessa Regione 5 giugno 2007, n. 16 (Prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007) (r.o. n. 27, n. 230 e n. 231 del 2008), nella parte in cui stabiliscono che le prestazioni rese dalle strutture private accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale (di seguito, S.s.n.) sono remunerate applicando uno sconto sugli importi indicati nel decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996, pubblicato nel supplemento ordinario n. 150 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 14 settembre 1996.

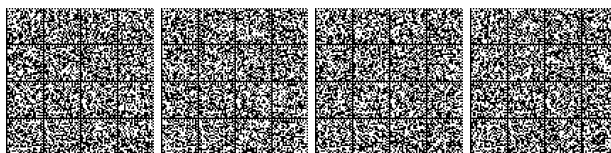
2. — I giudizi hanno tutti ad oggetto l'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006; tre di essi anche l'art. 33, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 10 del 2007, nel testo modificato dall'art. 2 della legge della stessa Regione n. 16 del 2007, censurati, in larga misura, in riferimento agli stessi parametri costituzionali, per profili e con argomentazioni sostanzialmente coincidenti, sì che vanno riuniti, per essere decisi con un'unica sentenza.

3. — L'intervento dell'Associazione Italiana Ospedalità Privata (A.I.O.P.) nel giudizio promosso dall'ordinanza del T.a.r. per la Calabria del 30 gennaio 2008 (r.o. n. 133 del 2008) è inammissibile, in quanto detta Associazione non è parte del giudizio principale.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, possono partecipare al giudizio di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale) solo le parti del giudizio principale (tra le più recenti, sentenze n. 47 del 2008 e n. 314 del 2007). L'intervento di soggetti estranei al processo principale è ammissibile soltanto qualora l'interveniente sia titolare di un interesse qualificato, suscettibile di essere direttamente inciso dalla pronuncia della Corte (per tutte, sentenza n. 245 del 2007; ordinanza letta all'udienza del 6 giugno 2006, allegata alla sentenza n. 279 del 2006; sentenza n. 440 del 2005), e cioè qualora questa incidenza consegua dall'immediato effetto che la pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo* (ordinanza n. 250 del 2007; ordinanza letta all'udienza del 21 giugno 2005, allegata alla sentenza n. 345 del 2005).

Un tale effetto è insussistente in riferimento ad associazioni di categoria (sentenza n. 341 del 2003), quale è l'A. I.O.P. ed in relazione alla prospettazione da questa svolta, con conseguente inammissibilità dell'intervento.

4. — I giudizi introdotti dalle ordinanze r.o. n. 230 e n. 231 del 2008 sono stati ritualmente promossi, mediante la notificazione dei provvedimenti di rimessione, a cura dei rimettenti, al Ministero dell'economia e delle finanze, parte contumace nei giudizi a quibus, presso la difesa erariale.



Nel giudizio di legittimità costituzionale non sono applicabili le norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato (in riferimento al giudizio in via principale, sentenza n. 383 del 2005, ordinanza n. 42 del 2004): nella specie, tuttavia, la notificazione riguarda l'ordinanza di rimessione, che è atto del giudizio principale ed è pertanto disciplinata dalle norme in questo applicabili (art. 11 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1311 e successive modifiche).

5. — L'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006 concerne la remunerazione delle prestazioni rese per conto del S.s.n. dalle strutture private accreditate e, nella parte censurata, dispone: «fatto salvo quanto previsto in materia di aggiornamento dei tariffari delle prestazioni sanitarie dall'articolo 1, comma 170, quarto periodo, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, come modificato dalla presente lettera, a partire dalla data di entrata in vigore della presente legge le strutture private accreditate, ai fini della remunerazione delle prestazioni rese per conto del Servizio sanitario nazionale, praticano uno sconto pari al 2 per cento degli importi indicati per le prestazioni specialistiche dal decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996, pubblicato nel supplemento ordinario n. 150 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 14 settembre 1996, e pari al 20 per cento degli importi indicati per le prestazioni di diagnostica di laboratorio dal medesimo decreto».

L'art. 33, comma 2, della legge Regione Puglia n. 10 n. 2007, nel testo qui rilevante, stabilisce: «Fino all'emanazione dei nuovi Livelli di Assistenza Nazionali (LEA), per il periodo compreso tra il 1° gennaio e la data di approvazione del DIF di cui al comma 1, le tariffe relative alle suddette prestazioni sono quelle riportate nel nomenclatore tariffario regionale delle prestazioni specialistiche ambulatoriali di patologia clinica indicata nell'allegato A) della Delib. G.R. 22 settembre 1998, n. 3784 alle quali si applica lo sconto del 20 per cento previsto dall'articolo 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007)».

5.1. — Le ordinanze di rimessione, con argomentazioni in larga misura coincidenti, ciascuna in riferimento ai parametri sopra indicati, premettono che le tariffe per la remunerazione delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, in esse comprese quelle relative alla diagnostica strumentale e di laboratorio, rese per conto del S.s.n., erano state stabilite dal decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 (Prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale e relative tariffe), annullato dal Consiglio di Stato, Sezione IV, con la sentenza 29 marzo 2001, n. 1839.

Il successivo decreto ministeriale emanato dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in data 12 settembre 2006 (Ricognizione e primo aggiornamento delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni sanitarie), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 13 dicembre 2006, aveva proceduto, in fase di prima applicazione dell'art. 1, comma 170, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, alla ricognizione ed al primo aggiornamento delle tariffe massime di riferimento per la remunerazione delle prestazioni e delle funzioni assistenziali con oneri a carico del S.s.n., in riferimento alle prestazioni nello stesso indicate.

La norma statale ha, invece, disposto la reviviscenza delle tariffe stabilite con il primo di detti decreti, e, inoltre, ha fissato una ulteriore riduzione delle stesse, prevista anche dalla norma regionale.

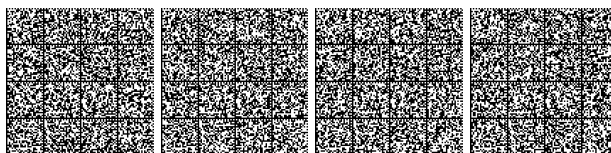
5.2. — I rimettenti sostengono che la disposizione statale censurata costituirebbe una «norma-provvedimento», in quanto incide su un numero determinato e limitato di destinatari ed ha contenuto particolare e concreto, quindi sarebbe soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità.

A loro avviso, essa si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in primo luogo, poiché, contraddittoriamente, richiama il principio dell'adeguamento tariffario e, al contempo, stabilisce la ultrattività del d.m. del 22 luglio 1996, annullato a causa delle carenze dell'istruttoria svolta per la sua adozione e, tuttavia, assunto quale provvedimento di riferimento per stabilire una ulteriore riduzione dell'importo della remunerazione delle prestazioni.

In secondo luogo, il citato parametro costituzionale sarebbe violato, in quanto le strutture private accreditate, per le prestazioni rese nel 2007, sono remunerate con importi già sospetti di inadeguatezza nel 1996, e ciò nonostante il consistente incremento dei costi e la riduzione del valore della moneta verificatisi negli ultimi dieci anni. Inoltre, la norma censurata violerebbe il principio di eguaglianza sia rispetto alle strutture private che forniscono identici servizi al di fuori del S.s.n., sia rispetto alle strutture accreditate pubbliche.

Sotto un ulteriore, concorrente, profilo, la disciplina censurata pregiudicherebbe la funzionalità delle strutture private accreditate, quindi violerebbe l'art. 32 Cost., comportando un pregiudizio della tutela del diritto alla salute, anche in considerazione dell'essenzialità ed irrinunciabilità del servizio da queste svolto nell'ambito del S.s.n., recando altresì *vulnus* al diritto del cittadino di scegliere la struttura alla quale richiedere l'erogazione della prestazione.

L'imposizione di uno sconto su tariffe risalenti nel tempo, stabilita senza esplicitare le ragioni della misura del medesimo e senza considerare l'incremento dei costi dei fattori produttivi (comunque, senza dare conto dello svolgimento di una valutazione al riguardo), si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 41 Cost., anche per la contraddizione logica insita nella reviviscenza delle tariffe approvate con il d.m. 22 luglio 1996, benché una nuova, e diversa, disciplina fosse stata stabilita con il d.m. 12 settembre 2006, quindi soltanto tre mesi prima dell'emanazione della norma statale censurata.



5.3. — Secondo i rimettenti, il citato art. 1, comma 796, lettera *o*), modificando le tariffe in esame e rendendo applicabili quelle contenute nel citato d.m. del 22 luglio 1996, nonostante che questo fosse stato annullato con sentenza passata in giudicato, recherebbe *vulnus* alle funzioni costituzionalmente attribuite al potere giudiziario, in violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost., nonché, secondo l'ordinanza n. 176 del 2008, dell'art. 97 Cost.

Inoltre, essa si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., poiché è stata emanata in difetto di una adeguata istruttoria, mentre il legislatore ordinario, in virtù di detto parametro costituzionale, avrebbe dovuto porre a base della scelta operata con la norma un'adeguata conoscenza dei fatti e darne conto, eventualmente mediante richiamo, espresso o implicito, ai lavori preparatori o ad altri atti, richiamo che manca; ed anzi è la stessa disposizione a dare atto della necessità di un'istruttoria che, tuttavia, ha posticipato, con illogica inversione delle fasi del procedimento.

5.4. — Gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., secondo le ordinanze di rimessione che svolgono censure in riferimento a detti parametri costituzionali, sarebbero violati, poiché le esigenze di contenimento della spesa pubblica e il conseguente potere dello Stato di emanare norme di coordinamento della finanza pubblica non avrebbero permesso di individuare in modo specifico le voci di costo dei bilanci regionali da ridurre, ma avrebbero consentito soltanto di stabilire i principi fondamentali della materia e, al più, la misura delle riduzioni di spesa, non invece di determinare in dettaglio le tariffe in esame.

5.5. — Le tre ordinanze che censurano anche l'art. 33, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 10 del 2007, nel testo sostituito dalla legge della stessa Regione n. 16 del 2007, deducono a conforto dell'eccezione di illegittimità costituzionale di tale disposizione, in riferimento agli specifici parametri evocati in relazione alla medesima (artt. 24, 32, 41, 97 e 113 Cost.), argomentazioni sostanzialmente identiche a quelle svolte con riguardo alla norma statale.

Inoltre, secondo il T.a.r. del Lazio (r.o. n. 230 e n. 231 del 2008), la norma regionale violerebbe l'art. 97 Cost., poiché affida ad un futuro provvedimento la fissazione di nuove tariffe, senza apporre alcun termine e, sostanzialmente, senza prevedere una disciplina transitoria, sicché identiche prestazioni nel 2007 potrebbero trovare una diversa remunerazione non in considerazione della loro oggettiva entità, ma per la casuale collocazione temporale della loro effettuazione in un determinato tempo nell'ambito del medesimo anno.

6. — Preliminarmente, va osservato che alcuni giudizi (r.o. n. 78, n. 230, n. 231, n. 255, n. 256, n. 262, n. 263 e n. 368 del 2008) sono stati promossi con «sentenza-ordinanza» (la indicazione, contenuta nel provvedimento r.o. n. 399 del 2008, dello stesso quale «sentenza» è frutto di un errore materiale, di cui lo stesso T.a.r. dà atto nell'ordinanza di correzione del 2 settembre 2008).

I rimettenti, con un unico provvedimento, hanno accolto alcuni dei motivi proposti dai ricorrenti, annullando *in parte qua* taluni degli atti impugnati nei giudizi principali; essi non si sono, invece, pronunciati su censure, la cui decisione hanno ritenuto condizionata alla previa decisione della questione di costituzionalità.

Siffatta forma del provvedimento non influisce sulla rituale instaurazione del giudizio, qualora, come nella specie, con esso il giudice *a quo*, indipendentemente dal *nomen juris*, abbia disposto la sospensione del procedimento e la trasmissione del fascicolo a questa Corte (sentenza n. 452 del 1997, ordinanza n. 153 del 2002).

In particolare, l'adozione di due provvedimenti (una sentenza non definitiva ed un'ordinanza di rimessione, in relazione ai motivi di ricorso non decisi) in uno stesso contesto formale (cioè in un unico atto) non incide sulla autonomia di ciascuno e sulla idoneità di quello configurabile come ordinanza ad instaurare il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, purché risulti osservato l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ed il giudizio principale non sia stato definito.

Tanto è dato riscontrare nella specie; i provvedimenti in esame contengono, infatti, un duplice ordine di statuizioni e ciascuno è configurabile come «ordinanza», nella parte in cui con esso i rimettenti hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale, senza avere fatto applicazione delle norme censurate e senza avere definito il giudizio principale, del quale, *in parte qua*, hanno disposto la sospensione.

6.1. — Nel giudizio promosso dall'ordinanza r.o. n. 27 del 2008 la Regione Puglia ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, deducendo che gli atti impugnati sarebbero meramente ricognitivi delle norme censurate, quindi inciderebbero su diritti soggettivi, con conseguente carenza della *potestas iudicandi* del giudice amministrativo.

La parte ripropone l'identica eccezione già sollevata in questi stessi termini nel giudizio principale e rigettata dal T.a.r. con espressa motivazione, svolta avendo riguardo alla disciplina del S.s.n. ed alle modalità di remunerazione delle prestazioni rese dalle strutture private accreditate, nonché alla natura ed al contenuto degli atti amministrativi impugnati, al fine di ritenere sussistente la propria giurisdizione.



L'eccezione è dunque infondata, in quanto, secondo un principio più volte affermato, l'autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità rispetto a quello principale comporta che, in sede di verifica dell'ammissibilità della questione, il difetto di giurisdizione del giudice *a quo* può essere rilevato da questa Corte soltanto nei casi in cui appaia manifesto, così che nessun dubbio possa aversi sulla sua sussistenza, dovendo peraltro la relativa indagine arrestarsi, qualora il rimettente, come nel caso qui in esame, abbia espressamente motivato in maniera non implausibile in ordine alla propria giurisdizione (tra le più recenti, sentenze n. 241 del 2008 e n. 11 del 2007).

6.2. — Sono altresì infondate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa erariale in alcuni giudizi (introdotti dalle ordinanze r.o. n. 78; n. 132, n. 133 e n. 368 del 2008), sul rilievo che l'annullamento del d.m. 12 settembre 2006 e degli atti consequenziali renderebbe sostanzialmente inapplicabili tutti i provvedimenti regionali e, pertanto, irrilevante la questione.

Indipendentemente da ogni considerazione in ordine alla identità delle prestazioni oggetto dei decreti ministeriali del 22 luglio 1996 e del 12 settembre 2006, per ritenere infondate le eccezioni è sufficiente osservare che la norma statale censurata richiama e rende applicabili esclusivamente le tariffe contenute nel primo di detti decreti; ed è in relazione a questo che essa dispone l'ulteriore sconto al quale si è più volte fatto cenno, con conseguente rilevanza della questione, come non implausibilmente è stato anche argomentato in alcune ordinanze.

Del pari infondata è l'eccezione di inammissibilità della questione sollevata in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., proposta dall'Avvocatura generale dello Stato nel giudizio introdotto dall'ordinanza r.o. n. 176 del 2008, dal momento che, contrariamente alla tesi sostenuta dall'interveniente, nei giudizi incidentali il giudice comune è legittimato a sollevare questione di legittimità costituzionale anche in relazione al parametro costituzionale che disciplina il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

Le eccezioni di inammissibilità proposte dalla difesa erariale nel giudizio promosso dall'ordinanza r.o. n. 399 del 2008, in riferimento alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui non sarebbe stata dimostrata la incongruità delle tariffe e sarebbe stata erroneamente prospettata la violazione del principio di eguaglianza tra strutture accreditate pubbliche e private, nonché quelle sollevate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia (nel giudizio introdotto dall'ordinanza r.o. n. 399 del 2008) in relazione alle questioni riferite agli artt. 3, 32, 41 e 97 Cost., sono infondate, poiché prospettano argomentazioni suscettibili di incidere sulla fondatezza, non sulla ammissibilità delle censure.

6.3. — L'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006, come è stato sopra ricordato, stabilisce che le strutture private accreditate, ai fini della remunerazione delle prestazioni rese per conto del S.s.n., applicano uno sconto pari al 2 per cento degli importi indicati per le prestazioni specialistiche dal decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996, e pari al 20 per cento degli importi indicati per le prestazioni di diagnostica di laboratorio dal medesimo decreto.

Alcune delle ordinanze di rimessione censurano espressamente la norma in riferimento ai due tipi di sconto (r.o. n. 133 del 2008), sia pure facendo ad essi riferimento nella motivazione (r.o. n. 133, n. 176 e n. 368 del 2008), svolgendo una non implausibile argomentazione sulla rilevanza, con la conseguenza che lo scrutinio da condurre in questa sede deve avere ad oggetto entrambi gli sconti.

Le tre ordinanze che censurano l'art. 33, comma 2, della legge Regione Puglia n. 10 del 2007, nel testo modificato dall'art. 2 della legge della stessa Regione n. 16 del 2007, hanno inoltre plausibilmente motivato in ordine alla rilevanza della questione concernente detta norma, osservando che nei giudizi principali è controversa la tariffa da applicare in riferimento allo sconto, esponendo le ragioni per cui ritengono di dovere applicare la norma regionale nel testo più recente (r.o. n. 27 del 2008) ed indicando che la remunerazione delle prestazioni per il periodo in contestazione è stata appunto stabilita in applicazione anche di detta disposizione (r.o. n. 230 e n. 231 del 2008).

Le questioni devono, infine, essere scrutinate esclusivamente in relazione ai parametri ed ai profili sopra sintetizzati, quali indicati nelle ordinanze di rimessione (sentenze n. 10 del 2009, n. 362 e n. 325 del 2008).

7. — Nel merito, le questioni non sono fondate.

7.1. — Occorre premettere che l'attuale disciplina dell'erogazione e della remunerazione delle prestazioni sanitarie costituisce l'esito di una evoluzione legislativa che, per quanto qui interessa, è stata avviata dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833, che aveva definito un'organizzazione della sanità caratterizzata dall'erogazione delle prestazioni da parte delle strutture pubbliche, ovvero (in casi particolari e previa autorizzazione dell'Unità sanitaria locale, U.s.l.) da parte di strutture convenzionate.



Successivamente, il regime convenzionale è stato sostituito con l'introduzione (decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) del cd. accreditamento delle strutture che avrebbero potuto erogare le prestazioni sanitarie e della disciplina delle remunerazioni delle medesime mediante il sistema «a tariffa». Sistema questo caratterizzato dal potere dello Stato (confermato dall'art. 120, comma 1, lettera *o*), del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112) di definire i criteri generali per la fissazione delle tariffe (all'esito di un particolare procedimento che vedeva il coinvolgimento delle Regioni) e da quello delle Regioni di articolare entro un determinato ambito le tariffe applicabili nel proprio territorio (art. 8, comma 5, d.lgs. n. 502 del 1992, poi sostituito dall'art. 9 del d.lgs. 7 dicembre 1993, n. 517, e, successivamente, modificato dall'art. 6 della legge 23 dicembre 1994, n. 724; art. 2, comma 9, legge 28 dicembre 1995, n. 249).

L'entrata in vigore di questa nuova disciplina è stata, tuttavia, dapprima, in parte, differita nel tempo e, in seguito, nuovamente modificata.

In particolare, le innovazioni sono consistite, tra l'altro, nel prevedere un atto con il quale le Regioni e le U.s.l., sulla base di indicazioni regionali, avrebbero dovuto contrattare, «sentite le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative, con le strutture pubbliche private ed i professionisti eroganti prestazioni sanitarie un piano annuale preventivo che ne stabilisca quantità presunte e tipologia, anche ai fini degli oneri da sostenere» (art. 2, commi 7 ed 8, della legge 28 dicembre 1995, n. 549), individuando quantità e tipologie di prestazioni sanitarie erogabili nelle strutture pubbliche e in quelle private (relativamente all'anno 1997, art. 1, comma 32, della legge n. 23 dicembre 1966, n. 662), nonché, per ciascuna istituzione sanitaria pubblica e privata, i limiti massimi annuali di spesa sostenibile, i preventivi annuali delle prestazioni, gli indirizzi e le modalità per la citata contrattazione.

L'elevato e crescente deficit della sanità e le esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, nonché di razionalizzazione del sistema sanitario, hanno, infatti, imposto di tenere conto dell'esigenza di una programmazione, in seguito rafforzata con le innovazioni introdotte dal d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, che ha modificato il d.lgs. n. 502 del 1992.

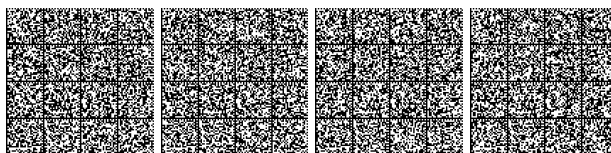
L'accreditamento delle strutture è stato configurato come atto connotato da profili di discrezionalità amministrativa, avente ad oggetto la verifica concernente la funzionalità delle stesse rispetto agli indirizzi di programmazione regionale (art. 8-*quater*, comma 1), atto comunque da solo insufficiente a consentire l'erogazione di prestazioni a carico del S.s.n. Siffatta erogazione è stata, infatti, subordinata alla stipula di appositi accordi contrattuali, con i quali neppure è acquistata una certa quantità di servizi, ma è soltanto autorizzata l'erogazione delle prestazioni entro un tetto massimo prefissato (art. 8-*quinquies*), da remunerare con il sistema a tariffa.

Le tariffe per la remunerazione delle prestazioni rese per conto del S.s.n. sono stabilite all'esito di un complesso procedimento (art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992). L'art. 1, comma 170, della legge 30 dicembre 1994, n. 311, ha disposto che «alla determinazione delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni e delle funzioni assistenziali, assunte come riferimento per la valutazione della congruità delle risorse a disposizione del Servizio sanitario nazionale, provvede con proprio decreto, il Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», precisando che restano a carico dei bilanci regionali gli importi tariffari, fissati dalle singole regioni, superiori alle tariffe massime.

L'evoluzione della disciplina ha determinato un assetto caratterizzato dalla programmazione del numero e dell'attività dei soggetti erogatori, in modo da evitare il rischio di una sottoutilizzazione delle strutture pubbliche; dalla ripartizione preventiva della domanda tra un numero chiuso di soggetti erogatori e dalla facoltà di scelta dell'assistito solo all'interno del novero delle strutture accreditate; dalla remunerazione in base al sistema a tariffa, allo scopo di ottenere un maggiore controllo della spesa, programmata e suddivisa tra i diversi soggetti erogatori, grazie alla fissazione di volumi massimi delle prestazioni erogabili.

7.2. — È in questo contesto che si collocano entrambe le disposizioni censurate.

In particolare, con la norma statale, il legislatore ordinario ha inteso conseguire la finalità, espressamente dichiarata, di «garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, in attuazione del protocollo di intesa tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale per la salute sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, nella riunione del 28 settembre 2006, ha espresso la propria condivisione» (art. 1, comma 796, della legge n. 296 del 2006), concordando, in buona sostanza, sull'obiettivo di ridurre la spesa sanitaria, realizzato, tra l'altro, precisamente con detta norma, mediante la fissazione delle tariffe massime ed uno sconto, nei termini sopra indicati.



Lo scopo è stato conseguito stabilendo una disciplina che, incidendo su un numero determinato e limitato di destinatari ed avendo contenuto particolare e concreto, sarebbe spettata all'autorità amministrativa e che, tuttavia, il legislatore ha ritenuto di fissare, in virtù di una scelta in sé legittima, benché suscettibile di uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e non irragionevolezza.

In relazione a detti profili, assumono rilievo la particolarità del S.s.n., che richiede al legislatore ordinario di bilanciare le esigenze, da un lato, di garantire egualmente a tutti i cittadini, e salvaguardare, sull'intero territorio nazionale, il diritto fondamentale alla salute, nella misura più ampia possibile; dall'altro, di rendere compatibile la spesa sanitaria con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che è possibile ad essa destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi da realizzare in questo campo (tra le molte, sentenze n. 203 del 2008, n. 257 del 2007, n. 279 del 2006, n. 200 del 2005).

Siffatto bilanciamento costituisce il frutto di una scelta discrezionale compiuta, di regola, nella sede a tanto specificamente destinata, cioè con la legge annuale finanziaria; scelta che, tenuto conto della ristrettezza delle risorse finanziarie da destinare al settore, non può ritenersi viziata da intrinseca irragionevolezza per la sola circostanza di fare riferimento a dati pregressi (con riguardo ai limiti di spesa, sentenze n. 257 del 2007, n. 111 del 2005), anche con riguardo al profilo qui in esame.

Questa considerazione comporta che il riferimento della norma a tariffe pregresse non permette, da solo, di farne ritenere l'irragionevolezza. La prospettazione della loro inadeguatezza a garantire un margine di utile, sia pure ridotto rispetto all'aspettativa dei soggetti erogatori, è inoltre inidonea a confortare la denunciata violazione dell'art. 3 Cost., qualora, come nella specie, consista in una assertiva deduzione, svolta, sostanzialmente, facendo generico riferimento al mero decorso del tempo.

Per i rimettenti sarebbe stato, infatti, agevole vagliare ed accertare la consistenza di siffatta deduzione, sulla scorta di dati oggettivi; ciò sarebbe stato necessario soprattutto in considerazione della peculiarità delle prestazioni in esame, notoriamente interessate da una rilevante evoluzione tecnologica, suscettibile di avere comportato una riduzione dei costi. In tal senso è significativo che il testo della norma contenuto nel disegno di legge finanziaria stabiliva un abbattimento delle tariffe fissato in misura più elevata (e cioè pari al 50 per cento) di quella poi stabilita, benché lo limitasse soltanto ad alcune prestazioni, appunto in considerazione dei risparmi di spesa consentiti dall'elevata automatizzazione di un significativo numero di prestazioni diagnostiche.

La successiva, quantitativamente rilevante, riduzione della misura dello sconto stabilita con il testo definitivo della norma statale, accompagnata da una estensione dello stesso a tutte le prestazioni, può dunque essere ritenuta espressione di una non irragionevole ponderazione di siffatti elementi, comunque insuscettibile di essere giudicata arbitraria sulla scorta di considerazioni meramente congetturali. Peraltro, la valutazione di manifesta irragionevolezza neanche può essere confortata dall'annullamento del d.m. del 22 luglio 1996 da parte del Consiglio di Stato (Sezione IV, 29 marzo 2001, n. 1839), in quanto dichiarato per un vizio del procedimento.

Per altro verso, nello scrutinio di ragionevolezza, come questa Corte ha affermato, assume rilievo il carattere transitorio della norma (sentenze n. 279 del 2006, n. 200 del 2005, n. 310 del 2003; in riferimento alle norme regionali, sentenza n. 20 del 2000), nella specie sicuramente sussistente anche alla luce delle sopravvenienze normative.

L'art. 8 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria) nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 28 febbraio 2008, n. 31, ha modificato l'art. 1, comma 170, della legge n. 311 del 2004, che ora, nella parte qui rilevante, dispone: «Con cadenza triennale a far data dall'emanazione del decreto di ricognizione ed eventuale aggiornamento delle tariffe massime di cui al precedente periodo, e comunque, in sede di prima applicazione, non oltre il 31 dicembre 2008, si procede all'aggiornamento delle tariffe massime, anche attraverso la valutazione comparativa dei tariffari regionali, sentite le società scientifiche e le associazioni di categoria interessate».

Inoltre, la disciplina della fissazione delle tariffe di cui all'art. 8-*sexies*, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992 è stata modificata dall'art. 79 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), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in modo da permettere una accurata ricognizione dei costi delle prestazioni ed una equa remunerazione delle stesse.



Pertanto, non v'è dubbio che la disciplina stabilita dalla norma statale censurata risulta temporalmente limitata, carattere che connota anche la norma regionale in esame, non soltanto perché essa è evidentemente coordinata con la prima, ma anche perché la disposizione già lo fissava con riferimento all'emanazione dei nuovi livelli essenziali di assistenza, costituendo l'eventualità della mancata adozione di questi un mero inconveniente di fatto.

La circostanza che omologhe prestazioni, rese nel corso di uno stesso anno, possano essere differentemente remunerate, in conseguenza dell'applicabilità di una diversa disciplina, neppure comporta, una violazione dell'art. 3 Cost. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non contrasta, infatti, di per sé con il principio di eguaglianza un differenziato trattamento applicato alla stessa categoria di soggetti, ovvero allo stesso soggetto, ma in momenti diversi nel tempo, poiché proprio il fluire del tempo costituisce un elemento diversificatore delle situazioni giuridiche (sentenza n. 342 del 2006, ordinanza n. 400 del 2007).

Siffatte considerazioni dimostrano l'infondatezza delle censure riferite all'art. 41 Cost., non risultando comprovata la compromissione di ogni margine di utile, quindi la lesione della libertà di iniziativa economica privata, che peraltro non riceve dall'ordinamento protezione assoluta, vieppiù in considerazione del carattere temporalmente limitato della disciplina e della circostanza che l'erogazione di prestazioni per conto del S.s.n. è comunque frutto di una scelta delle strutture private.

7.3. — La censura riferita all'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento tra strutture accreditate, pubbliche e private, e tra strutture private che erogano o meno prestazioni per conto del S.s.n., del pari non è fondata.

La equiordinazione delle prime, esclusa da questa Corte, sia pure in relazione ad uno specifico profilo (concernente le fonti di finanziamento complessivo delle medesime, sentenza n. 111 del 2005), comunque già da solo sufficiente ad incidere sull'asserita omologia delle situazioni, deve infatti essere esclusa, tra l'altro, in quanto la doverosa peculiarità connessa alla natura pubblica della struttura comporta che su di essa grava l'obbligo di prestare i servizi, anche oltre il tetto di spesa assegnato. La evidente diversità delle situazioni delle strutture private che erogano prestazioni per conto del S.s.n., ovvero di privati, rende inoltre chiara l'insussistenza della denunciata violazione del principio di eguaglianza in riferimento a queste fattispecie in comparazione.

7.4. — La denuncia proposta in relazione all'art. 32 Cost., sotto i profili della lesione del diritto di libera scelta dell'assistito e della possibile incidenza della disciplina in esame sulla continuità dei rapporti e sulla permanenza delle strutture private all'interno della organizzazione del S.s.n., con eventuale pregiudizio della funzionalità di quest'ultimo, in danno della tutela della salute, non è fondata.

In ordine al primo profilo, è sufficiente ribadire, come questa Corte ha già affermato, che il principio di libera scelta non è assoluto e va temperato con gli altri interessi costituzionalmente protetti, in considerazione dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore ordinario incontra in relazione alle risorse finanziarie disponibili (sentenze n. 267 del 1998, n. 416 del 1996).

La prospettazione concernente il secondo profilo consiste, invece, in un'argomentazione meramente ipotetica che, appunto perché tale, è inidonea a dare consistenza alla censura.

7.5. — Il riferimento all'art. 97 Cost. è inconferente rispetto al profilo di illegittimità costituzionale denunciato dalle ordinanze di rimessione che richiamano detto parametro costituzionale.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, il principio di buon andamento è, infatti, applicabile esclusivamente all'attività della pubblica amministrazione. I rimettenti non hanno, invece, posto in discussione il contenuto di una disposizione avente ad oggetto la disciplina dell'azione della pubblica amministrazione, ma esclusivamente le modalità dello svolgimento della funzione legislativa, alla quale non è riferibile l'art. 97 Cost. (sentenze n. 372 e n. 241 del 2008).

7.6. — La questione sollevata in relazione agli artt. 24, 103 e 113 Cost. non è fondata.

Le norme censurate incidono su un numero determinato e limitato di destinatari e, avendo contenuto particolare e concreto, costituiscono leggi-provvedimento, di per sé ammissibili, poiché, come è stato sopra ricordato, non è vietata l'attrazione alla legge, anche regionale, della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, purché siano osservati i principi di ragionevolezza e non arbitrarietà e dell'intangibilità del giudicato e non sia vulnerata la funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso (tra le molte, sentenze n. 288 e n. 241 del 2008, n. 267 e n. 11 del 2007, n. 282 del 2005).



In riferimento all'eventuale interferenza delle norme con provvedimenti giurisdizionali, questa Corte, anche di recente, ha escluso che all'adozione di una determinata disciplina con norme di legge sia di ostacolo la circostanza che, in sede giurisdizionale, sia stata ritenuta illegittima quella contenuta in una fonte normativa secondaria o in un atto amministrativo. Anche in tal caso è escluso che sia compromessa la funzione giurisdizionale, poiché legislatore e giudice continuano a muoversi su piani diversi: il primo fornisce regole di carattere tendenzialmente generale e astratto; il secondo applica il diritto oggettivo ad una singola fattispecie (ordinanze n. 32 del 2008, n. 352 del 2006, sentenze n. 211 del 1998, n. 263 del 1994).

Sono, invece, censurabili le norme il cui intento non sia quello di stabilire una regola astratta, ma di incidere su di un giudicato, non potendo ritenersi consentito al legislatore di risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie e di vanificare gli effetti di una pronuncia giurisdizionale divenuta intangibile, violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi (sentenza n. 374 del 2000).

Siffatti principi non sono vulnerati dalle norme censurate (il richiamo contenuto nell'ordinanza r.o. n. 176 del 2008 all'art. 97 Cost. in relazione ad essi è inconferente, non concernendo detto parametro costituzionale il rapporto tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale).

La sentenza del Consiglio di Stato (sez. IV, 29 marzo 2001, n. 1839), indicata quale giudicato asseritamente violato, indipendentemente dalla considerazione che neppure concerneva tutte le prestazioni in esame, ha reso infatti inapplicabile il d.m. 22 luglio 1996 alle prestazioni erogate nella vigenza di tale atto, nel quadro di un assetto caratterizzato dalla periodica revisione delle tariffe.

Le disposizioni censurate, peraltro emanate oltre sei anni dopo la pronuncia del Consiglio di Stato, si sono limitate a stabilire le tariffe applicabili esclusivamente a far data dalla loro entrata in vigore, quindi a prestazioni rese successivamente alla sentenza. Esse hanno stabilito una regolamentazione della remunerazione delle prestazioni che il legislatore ordinario ha ritenuto di attrarre, temporaneamente, alla sfera legislativa, in virtù di una scelta che, per le considerazioni sopra svolte, neppure può ritenersi irragionevole e manifestamente arbitraria, benché sia stato fatto riferimento a tariffe pregresse. Per questa considerazione, le norme in esame, prive di efficacia retroattiva, non hanno violato il giudicato e gli effetti della pronuncia, poiché hanno soltanto stabilito la disciplina applicabile per il futuro, con conseguente infondatezza delle censure.

7.7. — Non sono, infine, fondate le censure svolte in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

In linea preliminare, occorre ribadire che lo scopo perseguito dal legislatore, di evitare l'aumento incontrollato della spesa sanitaria, è compatibile con i principi espressi da detti parametri costituzionali, nella considerazione bilanciata – che appartiene all'indirizzo politico dello Stato, nel confronto con quello delle Regioni – della necessità di assicurare, ad un tempo, l'equilibrio della finanza pubblica e l'uguaglianza di tutti i cittadini nel godimento dei diritti fondamentali, tra cui indubbiamente va ascritto il diritto alla salute (sentenza n. 203 del 2008). Ed è appunto perché il diritto alla salute spetta ugualmente a tutti i cittadini e va salvaguardato sull'intero territorio nazionale che detta spesa, in considerazione degli obiettivi della finanza pubblica e delle costanti e pressanti esigenze di contenimento della spesa sanitaria, si presta ad essere tendenzialmente manovrata, in qualche misura, dallo Stato (tra le tante, sentenze n. 203 del 2008, n. 193 e n. 98 del 2007).

L'autonomia finanziaria delle Regioni, delineata dal novellato testo dell'art. 119 Cost. si presenta, poi, in larga parte, ancora *in fieri*, con la conseguenza che le stesse Regioni sono legittimate a contestare interventi legislativi dello Stato, concernenti il finanziamento della spesa sanitaria, soltanto qualora lamentino una diretta ed effettiva incisione della loro sfera di autonomia finanziaria (sentenza n. 216 del 2008).

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenze n. 289 del 2008, n. 412 e n. 169 del 2007; n. 88 del 2006) ed incidano temporaneamente su una complessiva e non trascurabile voce di spesa (sentenze n. 289 e n. 120 del 2008), mirando il legislatore statale a perseguire l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una frequente causa del disavanzo pubblico, quale la spesa sanitaria, che abbia rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno e concerna un non trascurabile aggregato della stessa spesa.



Nel quadro di detti principi, va osservato anzitutto che la norma statale censurata stabilisce lo sconto da operare sulle tariffe più volte richiamate, ma non ha escluso il potere delle Regioni di stabilire tariffe superiori, che restano a carico dei bilanci regionali (art. 1, comma 170, della legge n. 311 del 2004; art. 8-*sexies*, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992).

Inoltre, nel protocollo di intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale per la salute, sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, nella riunione del 28 settembre 2006, aveva espresso la propria condivisione, era stato concordato l'obiettivo di ridurre la spesa sanitaria, che è appunto lo scopo perseguito dal citato art. 1, comma 796, lettera o), nell'osservanza dei principi sopra richiamati, con una misura di carattere transitorio, che ha avuto ad oggetto un rilevante aggregato di spesa, lasciando anche un margine di autonomia alle Regioni, con conseguente infondatezza delle censure. Ed è significativa al riguardo la mancata impugnativa da parte delle Regioni.

La deduzione che lo Stato ha fissato le tariffe «attraverso un meccanismo, quello del decreto ministeriale che, nel caso del d.m. del 2006 [...], ha visto il parere contrario della Conferenza Stato-Regioni» (svolta nelle ordinanze del T.a.r. per la Calabria) e che la norma in esame avrebbe stabilito direttamente le tariffe, anziché limitarsi a fissare i criteri generali, è in parte inconferente, in parte infondata.

Relativamente al primo profilo, è sufficiente osservare che il richiamo contenuto nella norma al d.m. 22 luglio 1996 rende evidentemente non pertinente il riferimento fatto dai rimettenti al d.m. del 12 settembre 2006 ed al parere contrario reso su di esso.

In ordine al secondo profilo, va invece osservato che la disciplina della fissazione delle tariffe in esame stabilita da norme ordinarie non può essere evocata per inferirne l'illegittimità del citato art. 1, comma 796, lettera o), in relazione ai parametri costituzionali in esame, che, per le considerazioni sopra svolte in ordine al suo contenuto ed allo scopo con esso perseguito, non risultano affatto vulnerati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), sollevata in riferimento agli artt. 3, 24, 32, 41, 97, 103, 113, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione distaccata di Lecce, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sede di Catanzaro, sezione I, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, e dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, con le ordinanze indicate in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 2, della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007 n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), nel testo sostituito dall'art. 2 della legge della stessa Regione 5 giugno 2007, n. 16 (Prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), sollevata in riferimento agli artt. 24, 32, 41, 97 e 113 della Costituzione dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione distaccata di Lecce, e dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° aprile 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 2 aprile 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 95

Ordinanza 1° - 2 aprile 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Esecuzione forzata - Pignoramento dei beni nella casa del genitore del debitore, con lo stesso convivente - Opposizione del terzo-genitore all'esecuzione - Divieto di provare per presunzioni semplici il diritto di proprietà del terzo opponente anche quando l'esistenza di tale diritto sia resa verosimile dal rapporto di convivenza fra terzo-genitore e figlio debitore esecutato - Denunciata violazione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa - Insufficiente motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. proc. civ., art. 621; cod. civ., art. 2729 (combinato disposto).
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo MADDALENA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 621 del codice di procedura civile in combinato disposto con l'art. 2729 del codice civile, promosso dal Tribunale di Torino nel procedimento civile vertente tra Lo Monte Caterina e la Furlan s.r.l. con ordinanza del 5 maggio 2008, iscritta al n. 335 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, 1ª serie speciale, dell'anno 2008.

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

Udito nella Camera di consiglio del 25 febbraio 2009 il giudice relatore Alfio Finocchiaro.

Ritenuto che il Tribunale di Torino — nel corso di giudizio di opposizione di terzo all'esecuzione, in cui la madre del debitore ha rivendicato la proprietà dei beni pignorati e chiesto la sospensione dell'esecuzione, adducendo che i beni, oggetto di pignoramento, arredavano, da tempo, la casa coniugale di lei e del marito, nonché l'impossidenza del di lei figlio, attuale debitore esecutato — ha sollevato questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 621 del codice di procedura civile e 2729 del codice civile, nella parte in cui vieta la prova per presunzioni semplici, anche quando l'esistenza del diritto di proprietà del terzo sui beni pignorati sia resa verosimile dal rapporto di convivenza tra terzo-genitore e figlio, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost.;

che il rimettente espone che l'opponente non ha prodotto documenti, con data certa anteriore al pignoramento, che provino la proprietà dei beni pignorati, e quindi si affida alle presunzioni semplici di cui all'art. 2729 cod. civ.;



che, tuttavia, l'art. 621 cod. proc. civ., che vieta la prova per testi per comprovare che i beni mobili siano di proprietà del terzo opponente, esclude, implicitamente e automaticamente, la prova per presunzioni, di cui all'art. 2729 cod. civ., per il divieto legale, di cui al secondo comma di quest'ultimo articolo;

che la circostanza che il terzo non possa invocare la prova per presunzioni e comunque che tale prova non possa essere utilizzata dal giudice, è principio affermato costantemente dalla Corte di cassazione nell'applicazione dell'art. 621 cod. proc. civ., secondo cui il terzo ha l'onere di provare il fatto costitutivo del suo diritto di proprietà nonché il titolo per cui i beni pignorati si trovano presso il debitore;

che a causa della notoria e sempre più diffusa e lunga convivenza dei figli maggiorenni con i genitori, il fenomeno è sempre più ricorrente nella prassi giudiziaria, per cui il figlio maggiorenne, debitore esecutato, privo di redditi, residente nella casa genitoriale, si trova a subire il pignoramento e l'asportazione del mobilio, che per il combinato degli artt. 513 e 621 cod. proc. civ. si presume *ex lege iuris tantum* di sua proprietà, senza che il genitore possa invocare le presunzioni semplici, di cui agli artt. 621 cod. proc. civ. e 2729 cod. civ., pur in costanza di situazioni di fatto connesse alla sua abitazione, per molti anni, in quella casa;

che, per giurisprudenza costante, la presunzione legale *iuris tantum* del combinato disposto degli artt. 513 e 621 cod. proc. civ., in base alla quale le cose che si trovino nella casa del debitore si presumono di proprietà dello stesso, opera sul presupposto di una relazione di fatto tra il debitore e questi particolari spazi di vita professionale o familiare, perché chi ne gode può liberamente introdurvi e solitamente vi introduce cose che gli appartengono;

che, secondo il rimettente, il combinato disposto degli artt. 621 cod. proc. civ. e 2729 cod. civ. è in contrasto con il parametro costituzionale dell'art. 24 Cost., perché, se appare ragionevole che l'art. 621 c.p.c. vieti la prova per testi per comprovare che i beni mobili siano di proprietà del terzo, in quanto la prova sulla proprietà non può affidarsi alle percezioni delle persone, chiamate a testimoniare, appare irragionevole che il legislatore vieti anche la prova per presunzioni semplici, che è prova logica basata su fatti obiettivi, quando il terzo opponente sia il genitore del debitore esecutato maggiorenne, che conviva con i genitori;

che, per di più, il combinato disposto degli articoli 621 cod. proc. civ. e 2729 cod. civ., si pone in contrasto con la presunzione legale che discende dagli articoli 159 e 177 cod. civ., secondo la quale i beni mobili acquistati, dopo il matrimonio, per la casa coniugale, sono in comproprietà e comunione tra i coniugi e non certo dei figli conviventi;

che l'art. 621 cod. proc. civ. ammette, come eccezione, la prova per testi o per presunzione, ma solo quando «l'esistenza del diritto (di proprietà) del terzo sia reso verosimile dalla professione o dal commercio, esercitati dal terzo o dal debitore», ma non quando sia reso verosimile dal rapporto di convivenza tra terzo-genitore e figlio, debitore esecutato;

che la normativa impugnata appare altresì gravemente discriminatoria, per il contrasto con l'art. 3 Cost., tra il creditore, a cui favore opera la presunzione legale, in base alla quale i beni presenti nella casa ove abita il debitore sono considerati nella di lui proprietà, e il terzo-genitore, che dà alloggio al figlio debitore maggiorenne e vive nella stessa casa (a volte i beni pignorati si trovano nella casa già da prima della convivenza del figlio), sul quale terzo-genitore grava la prova diabolica di presentare documenti con data certa e il divieto di invocare le presunzioni, dell'art. 2729 cod. civ., anche quando l'esistenza del diritto di proprietà del terzo sia reso verosimile dal rapporto di convivenza tra terzo-genitore e figlio, debitore esecutato;

che il Tribunale di Torino motiva la rilevanza della questione nel processo *a quo* perché, in caso di accoglimento, egli potrebbe servirsi delle presunzioni, di cui all'art. 2729 cod. civ., che allo stato non può utilizzare;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione.



Considerato che il Tribunale di Torino dubita della legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 621 cod. proc. civ. e 2729 cod. civ., nella parte in cui vieta la prova per presunzioni semplici, anche quando l'esistenza del diritto di proprietà del terzo opponente all'esecuzione dei beni pignorati sia resa verosimile dal rapporto di convivenza tra terzo-genitore e figlio debitore esecutato, per violazione dell'art. 24 della Costituzione, costituendo la prova per presunzioni prova logica basata su fatti obiettivi, quando il terzo opponente sia il genitore del debitore esecutato maggiorenni che conviva con i genitori, ed essendo inoltre in contrasto con la presunzione di comproprietà dei coniugi sui beni acquistati in costanza di matrimonio; nonché dell'art. 3 della Costituzione, per disparità di trattamento nell'onere della prova tra il terzo-genitore, su cui grava la prova diabolica di presentare documenti con data certa e il divieto di invocare le presunzioni, ed il creditore, a cui favore opera la presunzione legale, in base alla quale i beni di casa ove abita il debitore, sono considerati nella di lui proprietà;

che le limitazioni poste dagli artt. 2721 e seguenti cod. civ. all'ammissibilità della prova testimoniale, sulla base della costante giurisprudenza di legittimità, non attengono a ragioni di ordine pubblico, ma sono dettate a tutela di interessi di natura privatistica, con la conseguenza che la loro violazione non solo non può essere rilevata d'ufficio dal giudice, ma neppure è rilevabile dalle parti ove non sia stata dedotta dalla parte contraria all'ammissibilità della prova;

che dall'ordinanza di rimessione emerge che il terzo, genitore convivente del debitore, non ha prodotto documenti di data certa anteriore al pignoramento, ma ha articolato la propria difesa mostrando di voler avvalersi di una presunzione di proprietà, resa verosimile dal rapporto di convivenza;

che non risulta se il creditore, che ha proceduto al pignoramento, sempre che si sia costituito in giudizio (il che non è dato sapere), si sia doluto della ammissibilità della prova per presunzioni;

che, senza l'eccezione di parte, la prova è ammissibile, con la conseguenza che la causa può esser decisa sulla base di essa, senza che si renda necessaria la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 621 cod. proc. civ. in relazione all'art. 2729, secondo comma, cod. civ.;

che, da quanto precede, deriva che la questione è manifestamente inammissibile, per difetto di rilevanza o, almeno, per insufficiente motivazione sulla rilevanza, per mancanza della attualità pregiudiziale del quesito di costituzionalità rispetto alla definizione del giudizio *a quo*.

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 degli artt. 621 del codice di procedura civile e 2729 del codice civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale di Torino, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° aprile 2009.

Il Presidente: MADDALENA

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 2 aprile 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 96

Ordinanza 1° - 2 aprile 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Poste - Responsabilità del gestore per danni causati all'utenza - Prevista esclusione della responsabilità per i servizi postali, di bancoposta e delle telecomunicazioni fuori dei casi e limiti stabiliti dalla legge - Denunciata irragionevole disparità di trattamento fra operatori commerciali e contrasto con il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli al pieno sviluppo della libertà e dell'eguaglianza dei cittadini - Ordinanza priva di adeguata descrizione della fattispecie; omessa motivazione in ordine alla perdurante rilevanza della questione, avente ad oggetto norma abrogata - Manifesta inammissibilità.

- D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 6.
- Costituzione, artt. 2 e 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

Giudici: 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, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), promosso dal Tribunale di Catania nel procedimento civile vertente tra Rizzani de Eccher s.p.a. e Poste Italiane s.p.a. ed altri, con ordinanza del 2 luglio 2008, iscritta al n. 320 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, 1^a serie speciale, dell'anno 2008.

Visti l'atto di costituzione di Poste Italiane s.p.a., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

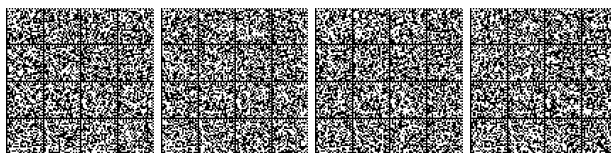
Udito nella Camera di consiglio del 25 febbraio 2009 il giudice relatore Giuseppe Tesaurò.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Catania, con ordinanza del 2 luglio 2008, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni);

che, nel giudizio principale, la società attrice ha chiesto il risarcimento del danno subito in relazione alla spedizione di un piego postale a mezzo del servizio di posta celere, asseritamente cagionato dal comportamento negligente dei dipendenti della Poste Italiane s.p.a. e detta fattispecie, secondo il rimettente, sarebbe disciplinata dall'art. 6 del d.P.R. n. 156 del 1973, il quale stabilisce che il gestore del servizio «non incontra alcuna responsabilità per i servizi postali, di bancoposta e delle telecomunicazioni fuori dei casi e dei limiti espressamente stabiliti dalla legge»;

che, ad avviso del giudice *a quo*, il citato art. 6 violerebbe l'art. 3 Cost., poiché la trasformazione dell'Ente Poste italiane in società per azioni renderebbe ingiustificata la limitazione della responsabilità del gestore del servizio e realizzerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra imprenditori commerciali, in quanto detta limitazione è stabilita «in favore del solo "soggetto imprenditoriale di grande dimensione"»;

che, inoltre, la norma censurata darebbe «luogo ad ostacoli di ordine economico e sociale», influirebbe negativamente sulla libertà e sull'eguaglianza dei cittadini ed impedirebbe il pieno sviluppo della persona umana, ponendosi in tal modo in contrasto con l'art. 2 Cost.;



che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha eccepito l'inammissibilità della questione, in quanto il rimettente non ha accertato se la società convenuta sia responsabile del danno lamentato dalla parte attrice e, comunque, per difetto di motivazione sulla rilevanza della questione;

che si è costituita nel giudizio Poste Italiane s.p.a., parte del processo principale, eccependo, anche nella memoria depositata in prossimità della camera di consiglio, l'inammissibilità della questione, poiché la norma censurata è stata abrogata dall'art. 218 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche);

che, secondo la parte, la questione sarebbe, comunque, infondata, in primo luogo, perché sarebbe tuttora vigente l'art. 70 del d.P.R. n. 156 del 1973, il quale stabilisce una limitazione dell'indennità da corrispondere nel caso di perdita o avaria del pacco oggetto della spedizione, indennità la cui misura è fissata dalla «Carta della qualità del servizio pubblico postale», emanata con decreto del Ministro delle comunicazioni del 26 febbraio 2004, adottato ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 (Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio); in secondo luogo, perché la limitazione della responsabilità sarebbe giustificata dai peculiari caratteri del servizio postale, i quali prescindono dalla natura pubblica o privata del soggetto che lo espleta.

Considerato che il Tribunale ordinario di Catania dubita, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), nella parte in cui stabilisce che il gestore del servizio «non incontra alcuna responsabilità per i servizi postali, di bancoposta e delle telecomunicazioni fuori dei casi e dei limiti espressamente stabiliti dalla legge»;

che la questione è manifestamente inammissibile anzitutto in ragione delle gravi lacune che segnano la descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, tali da precludere il necessario controllo di questa Corte in punto di rilevanza (*ex multis*, ordinanze n. 441 e n. 423 del 2008) e neppure emendabili attraverso l'esame diretto del fascicolo del giudizio principale (ordinanze n. 395 del 2008, n. 251 del 2007);

che, inoltre, anteriormente alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione, la norma censurata è stata abrogata dall'art. 218 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche) e, tuttavia, il rimettente ha apoditticamente affermato la rilevanza della questione, senza esplicitare le ragioni dell'eventuale perdurante applicabilità della disposizione, indicazione questa che sarebbe stata vieppiù necessaria in considerazione delle carenze dell'ordinanza di rimessione in punto di descrizione della fattispecie, con conseguente sussistenza di un ulteriore profilo di manifesta inammissibilità della questione (ordinanze n. 168 del 2007; n. 300 del 2006).

Visti gli articoli 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. 6 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), sollevata, in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Catania, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° aprile 2009.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 2 aprile 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 97

Ordinanza 1° - 2 aprile 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati tributari - Confisca - Confisca obbligatoria c.d. «per equivalente» di beni di cui il reo abbia la disponibilità stabilita con la legge n. 244/2007 - Applicabilità della misura anche ai reati commessi prima dell'entrata in vigore della predetta legge - Lamentata violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Errore di diritto del presupposto interpretativo - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. pen., artt. 200 e 322-ter; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 1, comma 143.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 7.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: 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, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 200, 322-ter del codice penale e 1, comma 143, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), promosso con ordinanza del 12 febbraio 2008, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Trento nel procedimento penale a carico di S.B., iscritta al n. 190 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, 1^a serie speciale, dell'anno 2008.

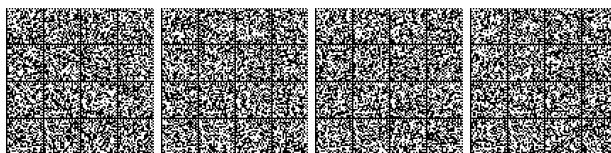
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella Camera di consiglio dell'11 marzo 2009 il giudice relatore Franco Gallo.

Ritenuto che, con ordinanza del 12 febbraio 2008, il Giudice dell'udienza preliminare di Trento ha sollevato, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, questione di legittimità degli artt. 200, 322-ter del codice penale e 1, comma 143, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), nella parte in cui prevedono «la confisca obbligatoria [...] di beni di cui il reo abbia la disponibilità per un valore corrispondente a quello del profitto, per i reati tributari commessi precedentemente alla loro entrata in vigore»;

che il rimettente premette di aver applicato a un imputato, a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, la pena di anni uno e mesi dieci di reclusione per alcuni reati in materia tributaria e fallimentare (specificati nell'ordinanza di remissione) commessi fino al 27 settembre 2005 e che, successivamente a tale pronuncia, il difensore ha avanzato istanza di dissequestro della somma di denaro sequestrata all'imputato nel corso del procedimento;

che, ad avviso del rimettente, la restituzione di tale somma, pur essendo «atto dovuto» — in quanto il denaro non è ricollegabile all'attività delittuosa —, è impedita dall'entrata in vigore, in data 1° gennaio 2008, del denunciato art. 1, comma 143, della legge n. 244 del 2007, secondo cui «nei casi di cui agli articoli 2, 3, 4, 5, 8, 10-bis, 10-ter, 10-quater e 11 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni di cui all'art. 322-ter del codice penale»;



che infatti, per effetto di tale disposizione — prosegue il medesimo rimettente —, la confisca per equivalente è divenuta applicabile ai reati tributari oggetto del giudizio principale e, in quanto misura di sicurezza di natura patrimoniale, si applica anche ai reati che, come quelli di specie, siano stati commessi anteriormente alla sua entrata in vigore;

che tale conclusione, osserva il giudice *a quo*, deriva dal fatto che, in base al diritto vivente, il principio dell'irretroattività della legge penale, sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost. e dall'art. 2 cod. pen., opera esclusivamente nei riguardi delle norme penali incriminatrici e non anche rispetto alle misure di sicurezza, come la confisca per equivalente, con la conseguenza che, per effetto della suddetta sopravvenuta normativa, la somma sequestrata all'imputato dovrebbe essere confiscata;

che, nondimeno, proprio l'applicazione retroattiva ai reati tributari della suddetta confisca per equivalente, si pone in contrasto, secondo il rimettente, con l'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e, quindi, con l'art. 117, primo comma, Cost., che esige il rispetto, da parte del legislatore, dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali;

che, al riguardo, il giudice *a quo* osserva che detta confisca — quale forma di prelievo pubblico a compensazione di prelievi illeciti — costituisce, alla stregua della giurisprudenza della Corte di cassazione, una misura di sicurezza di carattere «eminentemente sanzionatorio» (sezioni unite penali, n. 41936 del 2005) e, pertanto, sostanzialmente, una «pena», anche «secondo la nozione che ne fornisce la Corte europea dei diritti dell'uomo»;

che, sempre per il rimettente, da ciò deriva che l'applicazione retroattiva della confisca per equivalente comporta, come rilevato dalla Corte europea con la sentenza 9 febbraio 1995, Welch contro Regno Unito, la violazione dell'art. 7 della citata Convenzione, nella parte in cui stabilisce che «non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso»;

che il giudice *a quo*, infine, afferma la rilevanza della sollevata questione, perché, nel caso di accoglimento, la somma di denaro sequestrata andrebbe restituita all'imputato e non confiscata;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o comunque infondata, per l'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il rimettente;

che la difesa erariale rammenta che l'art. 322-ter cod. pen. — il quale prevede, appunto, la «confisca per equivalente» — è stato inserito nell'ordinamento dall'art. 3 della legge 29 settembre 2000, n. 300, il cui art. 15 stabilisce che «le disposizioni di cui all'articolo 322-ter del codice penale, introdotto dal comma 1 dell'articolo 3 della presente legge, non si applicano ai reati ivi previsti, nonché a quelli indicati nel comma 2 del medesimo articolo 3, commessi anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge»;

che, per l'Avvocatura generale dello Stato, il citato art. 15 della legge n. 300 del 2000 è espressivo — come chiarito dalla giurisprudenza della Corte di legittimità — del principio generale dell'ordinamento secondo cui è impossibile applicare la confisca in questione a fatti di reato per i quali, al momento della loro commissione, detta misura non era prevista;

che da ciò discende — sempre secondo l'Avvocatura — che, contrariamente a quanto opinato dal giudice *a quo*, la confisca per equivalente si applica solo a quei reati tributari «commessi nella vigenza della legge n. 244/07».

Considerato che il Giudice dell'udienza preliminare di Trento dubita della legittimità costituzionale degli artt. 200, 322-ter del codice penale e 1, comma 143, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), nella parte in cui essi prevedono la confisca obbligatoria cosiddetta «per equivalente» — vale a dire, la confisca di beni di cui il reo abbia la disponibilità, per un valore corrispondente a quello del profitto derivante dal reato — anche per i reati tributari commessi precedentemente alla loro entrata in vigore;

che il giudice *a quo* muove dall'erroneo presupposto interpretativo che la confisca in questione, dovendosi formalmente qualificare come misura di sicurezza e non come pena, deve essere retroattivamente applicata anche a reati commessi nel tempo in cui non era legislativamente prevista ovvero risultava diversamente disciplinata quanto a tipo, qualità e durata;



che, in particolare, per il rimettente le denunciate disposizioni, così interpretate, violano l'art. 117, primo comma, della Costituzione, perché si pongono in contrasto con l'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, assunto quale parametro interposto, il quale, nel prevedere che non possa essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è commesso, vieta, secondo l'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo, l'applicazione retroattiva anche della confisca «per equivalente», che, quale misura di sicurezza di carattere eminentemente sanzionatorio, deve invece essere sostanzialmente assimilata a una pena;

che tale interpretazione è erronea, perché, contrariamente a quanto affermato dal rimettente, l'art. 1, comma 143, della legge n. 244 del 2007 — con il quale la disciplina della confisca «per equivalente» di cui all'art. 322-ter cod. pen. è stata estesa ai reati tributari di cui agli artt. 2, 3, 4, 5, 8, 10-bis, 10-ter e 11 del d.lgs. n. 74 del 2000 — non opera retroattivamente;

che, infatti — come affermato dalla Corte di cassazione in numerose pronunce — la mancanza di pericolosità dei beni che sono oggetto della confisca per equivalente, unitamente all'assenza di un «rapporto di pertinenzialità» (inteso come nesso diretto, attuale e strumentale) tra il reato e detti beni, conferiscono all'indicata confisca una connotazione prevalentemente afflittiva, attribuendole, così, una natura «eminentemente sanzionatoria», che impedisce l'applicabilità a tale misura patrimoniale del principio generale dell'art. 200 cod. pen., secondo cui le misure di sicurezza sono regolate dalla legge in vigore al tempo della loro applicazione, e possono essere, quindi, retroattive (*ex multis*, Cassazione penale, sentenze n. 39173, n. 39172 e n. 21566 del 2008);

che a tale conclusione si giunge sulla base della duplice considerazione che il secondo comma dell'art. 25 Cost. vieta l'applicazione retroattiva di una sanzione penale, come deve qualificarsi la confisca per equivalente, e che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto in contrasto con i principi sanciti dall'art. 7 della Convenzione l'applicazione retroattiva di una confisca di beni riconducibile proprio ad un'ipotesi di confisca per equivalente (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza n. 307A/1995, *Welch v. Regno unito*);

che da tali rilievi consegue la manifesta infondatezza della questione, per erroneità del presupposto interpretativo.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 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 degli artt. 200, 322-ter del codice penale e 1, comma 143, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare di Trento con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° aprile 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 2 aprile 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 98

Ordinanza 1° - 2 aprile 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Disabile - Parente entro il quarto grado, tutore e convivente - Diritto al congedo straordinario per l'assistenza - Mancata previsione - Lamentata violazione del diritto fondamentale della persona, nonché del principio di uguaglianza, di tutela della salute e della famiglia fondata sul matrimonio - Questione formulata in forma ancipite e prospettazione di un *petitum* indeterminato - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, art. 42, comma 5.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29 e 32.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: 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, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), promosso dal Tribunale di Palermo nel procedimento civile vertente tra V.F. e Poste Italiane S.p.A. con ordinanza del 30 maggio 2008, iscritta al n. 371 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, 1^a serie speciale, dell'anno 2008.

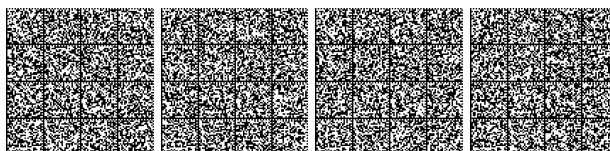
Udito nella Camera di consiglio dell'11 marzo 2009 il giudice relatore Maria Rita Saulle.

Ritenuto che il Tribunale di Palermo, con ordinanza del 30 maggio 2008 emessa nel corso di un procedimento civile promosso da V.F. nei confronti delle Poste Italiane S.p.A., ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 29 e 32 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella parte in cui non prevede il riconoscimento del congedo straordinario al «parente entro il quarto grado convivente di soggetto con handicap in situazione di gravità e al tutore convivente del minore o dell'interdetto che sia portatore di handicap in situazione di gravità»;

che il giudizio *a quo* ha ad oggetto la richiesta avanzata dal ricorrente, dipendente delle Poste Italiane S.p.A., volta al riconoscimento del beneficio indicato dalla disposizione censurata, in quanto unico soggetto in grado di prestare assistenza allo zio, disabile in condizione di gravità, con il quale convive e di cui è tutore;

che il rimettente, in punto di non manifesta infondatezza, ritiene che l'art. 42 del d.lgs. n. 151 del 2001, seppur inserito in una legge posta a tutela della maternità e paternità, trova la propria *ratio* nel preminente interesse di assicurare la cura e l'assistenza al disabile in ambito familiare, dovendosi ricomprendere nella nozione di famiglia di cui all'art. 29 della Costituzione anche i parenti entro il quarto grado;

che, pertanto, a parere del Tribunale, la disposizione censurata, nell'individuare quali beneficiari del congedo da essa previsto il fratello e la sorella e non anche i parenti entro il quarto grado, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 29 della Costituzione, in quanto irragionevolmente sottopone ad una diversa disciplina i vari soggetti che, nell'ambito della famiglia, assistono la persona disabile e che, «verosimilmente» come nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, costituiscono l'unica fonte di sostentamento di quest'ultima;



che da ciò deriverebbe l'ulteriore lesione dell'art. 32 della Costituzione, quale conseguenza della mancata possibilità per la persona disabile di avvalersi del supporto economico del parente entro il quarto grado con essa convivente;

che, a parere del rimettente, le argomentazioni riferite al parente entro il quarto grado valgono anche per il tutore convivente del minore o dell'interdetto disabile, in quanto può avvenire che egli, nel sostituirsi ai genitori, si prenda cura di tali persone all'interno della propria famiglia, di talché non vi sarebbe «alcuna ragione per differenziare la posizione di costui da quella del genitore (del quale fa le veci), anche in relazione alla concessione del congedo finalizzato all'assistenza del soggetto sottoposto a tutela» ed affetto da grave disabilità;

che, in punto di rilevanza, il rimettente rileva che la domanda di congedo è stata negata unicamente in forza della limitata sfera applicativa della disposizione censurata, con la conseguenza che l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata potrebbe consentire al ricorrente di ottenere il beneficio richiesto.

Considerato che il Tribunale di Palermo dubita, in riferimento agli artt. 2, 3, 29 e 32 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53) nella parte in cui non prevede il riconoscimento del congedo straordinario al «parente entro il quarto grado convivente di soggetto con handicap in situazione di gravità e al tutore convivente del minore o dell'interdetto che sia portatore di handicap in situazione di gravità»;

che il rimettente ritiene la disposizione censurata in contrasto con gli indicati parametri costituzionali in quanto, irragionevolmente, differenzia all'interno della famiglia i parenti entro il secondo grado che assistono la persona disabile in situazione di gravità, per i quali è prevista la concessione del congedo straordinario, dai parenti entro il quarto grado e dai tutori per i quali il suddetto beneficio è negato;

che da ciò consegue, sempre a parere del Tribunale, una limitazione del diritto alla salute della persona disabile ove essa sia assistita da un parente entro il quarto grado o da un tutore, nonché una minor tutela della famiglia di cui questi ultimi farebbero parte;

che la questione è manifestamente inammissibile;

che, infatti, il giudice *a quo* propone, senza porle in rapporto di subordinazione tra di loro, due questioni di costituzionalità: una relativa al mancato riconoscimento del congedo straordinario ai parenti entro il quarto grado; l'altra concernente la mancata attribuzione del suddetto beneficio a favore del tutore;

che il Tribunale, quindi, prospetta un *petitum* indeterminato e formula le questioni in termini di alternativa irrisolta e, dunque, in forma ancipite, senza operare una scelta tra le due.

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. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 29 e 32 della Costituzione, dal Tribunale di Palermo con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° aprile 2009.

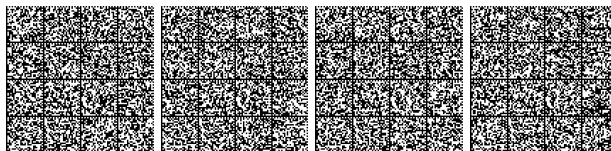
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: SAULLE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 2 aprile 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 99

Sentenza 1° - 2 aprile 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso regionale - Impugnazione di più disposizioni della legge finanziaria 2008 - Trattazione delle questioni relative ai commi 279 e 280 dell'art. 2 - Riserva a separate pronunce della decisione sulle altre.

– Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 279 e 280.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2008 - Finanziamento per la ristrutturazione edilizia e l'ammmodernamento tecnologico in sanità - Incremento dello stanziamento previsto dalla legge finanziaria 2007 e parziale modificazione dei vincoli sulla destinazione delle risorse - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata irragionevolezza e lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Questioni non implicanti lesione di competenze regionali - Inammissibilità.

– Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 279 e 280, lett. c).

– Costituzione, artt. 3 e 97.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2008 - Finanziamento per la ristrutturazione edilizia e l'ammmodernamento tecnologico in sanità - Incremento dello stanziamento previsto dalla legge finanziaria 2007 e parziale modificazione dei vincoli sulla destinazione delle risorse - Denunciata violazione dell'art. 32 della Costituzione - Carenza di qualsivoglia motivazione - Inammissibilità della questione.

– Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 279 e 280, lett. c).

– Costituzione, art. 32.

Sanità pubblica - Norme sulla ristrutturazione edilizia e l'ammmodernamento tecnologico delle strutture sanitarie - Riconducibilità a materie di legislazione concorrente (governo del territorio e tutela della salute) - Non ascrivibilità dell'edilizia sanitaria alla potestà regionale residuale, né ai livelli essenziali di assistenza rimessi alla potestà esclusiva dello Stato.

– Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 279 e 280.

– Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. m), terzo e quarto.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2008 - Incremento di tre miliardi di euro dell'importo fissato per l'attuazione del programma di edilizia sanitaria - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia legislativa, amministrativa-organizzativa e di spesa dell'ente regionale, nonché del principio di leale collaborazione - Esclusione (non risultando innovata la disciplina precedente e le forme istituzionali di coinvolgimento delle Regioni) - Non fondatezza della questione.

– Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 279.

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

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2008 - Finanziamento per la ristrutturazione edilizia e l'ammmodernamento tecnologico in sanità - Previsione di nuovi e puntuali vincoli di destinazione delle somme stanziare in aumento rispetto alle previsioni della legge finanziaria 2007 - Violazione della potestà legislativa regionale in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle censure promosse «in via subordinata».

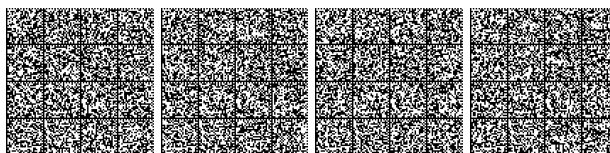
– Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 280, lett. a).

– Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119, terzo comma (5 e 120, secondo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11).

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2008 - Modifica del fondo per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative - Previsione di vincoli puntuali alla destinazione di somme stanziare in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle censure promosse «in via subordinata».

– Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 280, lett. b).

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



Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2008 - Programmazione degli interventi nel campo dell'edilizia sanitaria - Criteri - Priorità degli interventi relativi alla realizzazione di strutture sanitarie territoriali, residenziali e semiresidenziali - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia legislativa, amministrativa-organizzativa e di spesa dell'ente regionale, nonché del principio di leale collaborazione - Esclusione, trattandosi della determinazione da parte dello Stato di principio fondamentale in materia di legislazione concorrente - Non fondatezza della questione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 280, lett. c).
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119 (5 e 120, secondo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: 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, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 279 e 280, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 26 febbraio 2008, depositato in cancelleria il 5 marzo 2008 ed iscritto al n. 19 del registro ricorsi del 2008.

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

Udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2009 il giudice relatore Gaetano Silvestri;

Uditi gli avvocati Luigi Manzi, Mario Bertolissi e Ezio Zanon per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

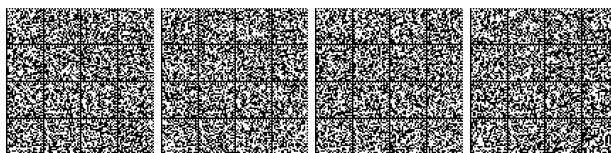
Ritenuto in fatto

1. — La Regione Veneto ha promosso, con ricorso notificato il 26 febbraio 2008 e depositato il successivo 5 marzo, questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), e, tra queste, dell'art. 2, commi 279 e 280, in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

1.1. — Il citato comma 279 recita: «All'articolo 1, comma 796, lettera n), primo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le parole: «20 miliardi di euro» sono sostituite dalle seguenti: “23 miliardi di euro”».

Il comma 280, invece, stabilisce: «All'articolo 1, comma 796, lettera n), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nel secondo periodo, dopo le parole: “Il maggior importo di cui alla presente lettera è vincolato” sono inserite le seguenti: “per 100 milioni di euro per l'esecuzione di un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, finalizzato al potenziamento delle ‘unità di risveglio dal coma’; per 7 milioni di euro per l'esecuzione di un programma pluriennale di



interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, destinati al potenziamento e alla creazione di unità di terapia intensiva neonatale (TIN); per 3 milioni di euro per l'esecuzione di un programma pluriennale di interventi in materia di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, destinati all'acquisto di nuove metodiche analitiche, basate sulla spettrometria di 'massa tandem', per effettuare screening neonatali allargati, per patologie metaboliche ereditarie, per la cui terapia esistono evidenze scientifiche efficaci";

b) nel secondo periodo, le parole: "100 milioni di euro ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative" sono sostituite dalle seguenti: "150 milioni di euro ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali e l'acquisizione di tecnologie per gli interventi territoriali dedicati alle cure palliative, ivi comprese quelle relative alle patologie degenerative neurologiche croniche invalidanti";

c) dopo il secondo periodo sono inseriti i seguenti: "Nella sottoscrizione di accordi di programma con le regioni, è data, inoltre, priorità agli interventi relativi ai seguenti settori assistenziali, tenuto conto delle esigenze della programmazione sanitaria nazionale e regionale: realizzazione di strutture sanitarie territoriali, residenziali e semiresidenziali. Il Ministero della salute, attraverso la valutazione preventiva dei programmi di investimento e il monitoraggio della loro attuazione, assicura il raggiungimento dei predetti obiettivi prioritari, verificando nella programmazione regionale la copertura del fabbisogno relativo anche attraverso i precedenti programmi di investimento";

Preliminarmente, la ricorrente osserva come le due norme impugnate modificano l'art. 1, comma 796, lettera n), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007). Quest'ultima disposizione era stata a sua volta impugnata dalla stessa Regione Veneto con il ricorso n. 10 del 2007 per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost. e, in via subordinata, del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge cost. n. 3 del 2001.

In particolare, la difesa regionale rileva che, a seguito della legge finanziaria per il 2008, lo stanziamento per la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico in sanità è stato incrementato di ulteriori 3 miliardi di euro per raggiungere l'importo complessivo totale di 23 miliardi di euro e sono state parzialmente modificate ed integrate le previsioni di vincolo sulla destinazione delle risorse.

Il legislatore statale ha previsto inoltre che, in sede di sottoscrizione degli accordi di programma con le Regioni, sia data priorità agli interventi relativi alla realizzazione di strutture sanitarie territoriali, residenziali e semiresidenziali.

1.2. — Secondo la ricorrente le norme di cui ai commi 279 e 280 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 presentano «gli stessi profili di incostituzionalità» dell'art. 1, comma 796, lettera n), della legge n. 296 del 2006, già impugnato, in quanto «perpetua[no] ed aggrava[no] l'esistenza di un intervento finanziario statale non conforme a Costituzione».

La difesa regionale ritiene che le materie sulle quali incidono le norme impugnate siano quelle della «tutela della salute», di potestà legislativa concorrente, e dell'«edilizia sanitaria», che, non essendo prevista né dal secondo né dal terzo comma dell'art. 117 Cost., rientrerebbe nella competenza legislativa residuale delle Regioni.

Al riguardo, la ricorrente osserva come la previsione di finanziamenti a destinazione vincolata in materie su cui la Regione ha potestà legislativa esclusiva o concorrente, a seguito della riforma costituzionale del 2001, non sia più compatibile con il dettato degli artt. 117, 118 e 119 Cost., «dal momento che, ben lungi dall'essere una determinazione di principi fondamentali, si risolve in una penetrante violazione dell'autonomia legislativa, amministrativa-organizzativa e di spesa dell'ente regionale».

A parere della Regione Veneto, lo stanziamento di risorse di cui alle norme impugnate non può essere ricondotto alla previsione dell'art. 119, quinto comma, Cost. e, quand'anche lo fosse, i censurati commi 279 e 280 sarebbero illegittimi per violazione del principio di leale collaborazione, «dal momento che, pur attenendo ad ambiti di competenza concorrente o esclusiva regionale, le Regioni non sono state coinvolte nella programmazione di detti fondi».

Inoltre, secondo la ricorrente, l'intervento statale in esame sarebbe viziato «anche sotto il profilo della ragionevolezza e, di riflesso, del rispetto del principio del buon andamento». Infatti, con la normativa impugnata lo Stato confermerebbe «la propria incapacità a porre discipline normative ponderate e stabili, idonee a orientare in modo coerente e per un periodo medio-lungo le scelte della Regione, sia sotto il profilo legislativo, sia con riguardo a quello organizzativo-amministrativo, finendo con l'elargire, di anno in anno, ingenti quantità di risorse pubbliche, sulla base di esigenze contingenti o programmi spesso estemporanei».

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



In particolare, la difesa erariale ritiene che i commi 279 e 280 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 prevedano interventi finanziari finalizzati ad assicurare il rispetto dei livelli essenziali di assistenza, rientranti pertanto nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. In ogni caso, aggiunge il resistente, il comma 280 «fa esplicito e diretto riferimento agli accordi di programma con le Regioni, escludendo quindi che risulti violato il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione e all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

3. — In data 25 febbraio 2009, la Regione Veneto ha depositato una memoria integrativa nella quale richiama la sentenza n. 45 del 2008, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera *n*), della legge n. 296 del 2006, limitatamente alle parole «Il maggior importo di cui alla presente lettera è vincolato per 500 milioni di euro alla riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e di radioterapia di interesse oncologico con prioritario riferimento alle regioni meridionali ed insulari, per 100 milioni di euro ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative con prioritario riferimento alle regioni che abbiano completato il programma realizzativo di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 450, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 39, e che abbiano avviato programmi di assistenza domiciliare nel campo delle cure palliative, per 100 milioni di euro all'implementazione e all'ammodernamento dei sistemi informatici delle aziende sanitarie ed ospedaliere e all'integrazione dei medesimi con i sistemi informativi sanitari delle regioni e per 100 milioni di euro per strutture di assistenza odontoiatrica.».

Quest'ultima proposizione normativa, infatti, è stata ritenuta in contrasto con gli artt. 119, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., in quanto contenente dei «vincoli puntuali di destinazione di fondi in ambiti materiali appartenenti alla potestà legislativa concorrente». La ricorrente muove dal presupposto che le norme oggetto dell'odierna impugnazione «ripropongono la medesima forma ed i medesimi contenuti della previsione di cui al comma 796, lettera *n*), della Finanziaria 2007, nella parte già dichiarata costituzionalmente illegittima con la pronuncia appena ricordata», e pertanto ritiene che i commi 279 e 280 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 «non possano uscire indenni dal vaglio di costituzionalità».

Per queste ragioni la difesa regionale insiste affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme impuginate.

Considerato in diritto

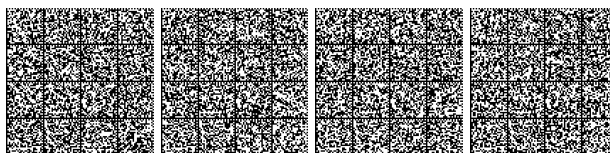
1. — La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008).

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nella legge n. 244 del 2007, vengono in esame in questa sede le questioni relative all'art. 2, commi 279 e 280, promosse in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2. — Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni sollevate con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto prospettate dalla Regione Veneto in relazione a parametri costituzionali diversi dalle norme che operano il riparto di competenze con lo Stato e non si risolvono in lesioni delle competenze regionali stabilite dalla Costituzione (*ex plurimis*, sentenze n. 12 del 2009, n. 371 e n. 326 del 2008).

Parimenti inammissibile risulta la questione sollevata con riferimento all'art. 32 Cost., in quanto carente di qualsiasi motivazione (*ex plurimis*, sentenze n. 428, n. 387 e n. 326 del 2008).

3. — Occorre innanzitutto precisare che le disposizioni censurate, in quanto disciplinano la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico delle strutture sanitarie, possono essere ricondotte alle materie, entrambe di potestà legislativa concorrente, del governo del territorio e della tutela della salute (sentenze n. 45 del 2008 e n. 105 del 2007).



Non si può pertanto condividere l'individuazione degli ambiti materiali prospettata dalla ricorrente, e cioè che l'edilizia sanitaria, non essendo prevista esplicitamente né nel secondo né nel terzo comma dell'art. 117 Cost., rientrerebbe nella potestà legislativa residuale delle Regioni, di cui al quarto comma del medesimo articolo. Parimenti inaccettabile è la ricostruzione operata dal resistente, secondo cui l'ambito materiale sarebbe quello dei livelli essenziali di assistenza (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), appartenente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

La prima ricostruzione trascura, da una parte, le rilevanti ricadute degli insediamenti edilizi sanitari sull'assetto del territorio, che viene ad essere inciso dalla realizzazione di nuove strutture, e, dall'altra, la destinazione di tali strutture al fine essenziale della tutela della salute. La seconda prospettazione confonde i livelli essenziali di assistenza, che attengono all'erogazione dei servizi in campo sanitario, e le strutture che strumentalmente vengono predisposte per la prestazione dei servizi stessi. Soltanto con riferimento a questi ultimi acquista, infatti, un senso la distinzione tra livelli essenziali e non essenziali.

4. — La questione di legittimità costituzionale del comma 279 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 non è fondata.

La disposizione citata prevede un incremento di tre miliardi di euro dell'importo fissato dall'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 1988), per l'attuazione del programma di edilizia sanitaria. Il semplice aumento della cifra destinata ad investimenti nel suddetto settore non può ritenersi lesivo delle competenze legislative delle Regioni, anche perché nessuna innovazione viene apportata alla precedente disciplina, ivi comprese le forme istituzionali di coinvolgimento delle Regioni e di accordo con le stesse (sentenza n. 45 del 2008).

È opportuno rilevare, peraltro, che, in data 21 dicembre 2006, la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali) ha approvato il Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo relativo al periodo 2007-2013. Successivamente, in linea con gli obiettivi del citato Quadro strategico, i Ministri dello sviluppo economico e della salute ed i Presidenti di otto Regioni meridionali ed insulari hanno siglato, il 17 aprile 2007, un Protocollo di intesa e un Memorandum, al fine di superare la separazione tra le politiche di finanziamento dei servizi sanitari e socio-sanitari e le politiche di investimento strutturale, anche in considerazione dell'esigenza di ridurre disuguaglianze territoriali tra Nord e Sud del Paese. Per il raggiungimento di tali obiettivi, il Memorandum ha definito un fabbisogno di tre miliardi di euro, che corrisponde all'aumento previsto dalla norma censurata.

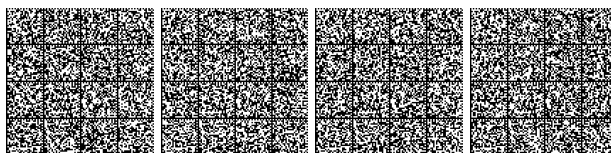
5. — La questione di legittimità costituzionale del comma 280, lettera *a*), dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 è fondata.

La citata disposizione impone che il maggiore importo di cui all'art. 1, comma 796, lettera *n*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) sia vincolato per 100 milioni di euro al potenziamento delle unità di risveglio dal coma; per 7 milioni di euro al potenziamento e alla creazione di unità di terapia intensiva neonatale; per 3 milioni di euro all'acquisto di nuove metodiche analitiche, «basate sulla spettrometria di “massa tandem”, per effettuare screening neonatali allargati, per patologie metaboliche ereditarie, per la cui terapia esistono evidenze scientifiche efficaci».

Si tratta di nuovi e puntuali vincoli di destinazione delle somme stanziare in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente: la norma censurata deve essere pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119, terzo comma, Cost., in conformità alla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 168, n. 142, n. 63, n. 50 e n. 45 del 2008).

6. — La questione di legittimità costituzionale del comma 280, lettera *b*), dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 è fondata.

La citata disposizione modifica la previsione e l'ammontare di un fondo a destinazione vincolata già esistente nell'originario testo del comma 796, lettera *n*), dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 e stabilisce che 150 milioni di euro sono vincolati ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali e l'acquisizione di tecnologie per gli interventi territoriali dedicati alle cure palliative, ivi comprese quelle relative alle patologie degenerative neurologiche croniche invalidanti.



Si tratta, anche in questo caso, di vincoli puntuali alla destinazione di somme stanziare in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente. Peraltro lo stesso vincolo era già stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con riferimento ad una norma corrispondente contenuta nella legge finanziaria 2007 (sentenza n. 45 del 2008).

7. — La questione di legittimità costituzionale del comma 280, lettera c), dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 non è fondata.

La disposizione in esame introduce un'ulteriore previsione dopo il secondo comma della già ricordata lettera n) dell'art. 1, comma 796, della legge n. 296 del 2006, secondo cui, nella sottoscrizione di accordi di programma con le Regioni, è data priorità — tenuto conto delle esigenze della programmazione sanitaria nazionale e regionale — alla realizzazione di strutture sanitarie territoriali, residenziali e semiresidenziali. Il Ministero della salute, attraverso la valutazione preventiva dei programmi di investimento e il monitoraggio della loro attuazione, assicura il raggiungimento dei predetti obiettivi prioritari, verificando nella programmazione regionale la copertura del fabbisogno relativo anche attraverso i precedenti programmi di investimento.

La norma censurata si limita ad introdurre un criterio di priorità nella realizzazione degli interventi nel campo dell'edilizia sanitaria, la cui programmazione ed attuazione spetta alle Regioni. Si tratta di principi fondamentali che lo Stato è competente a stabilire in una materia, come quella in questione, ascrivibile alla potestà legislativa concorrente.

8. — Infine, la questione promossa, «in via subordinata», con riferimento al principio di leale collaborazione, in parte risulta assorbita dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle lettere a) e b) del comma 280 nei termini sopra esposti e, per la parte relativa alle rimanenti norme censurate, deve essere ritenuta infondata alla luce dell'esplicito riferimento alle forme istituzionali di coinvolgimento delle Regioni ricordate nei paragrafi 4 e 7.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse, nei confronti della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 280, lettere a) e b), della legge n. 244 del 2007;

Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 279 e 280, lettera c), della legge n. 244 del 2007, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32 e 97 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 279 e 280, lettera c), della legge n. 244 del 2007, promosse, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° aprile 2009.

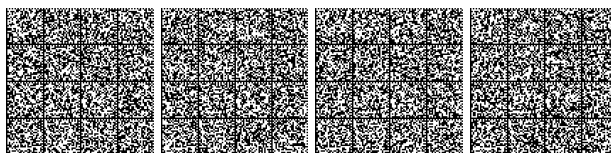
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 2 aprile 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 100

Ordinanza 1° - 2 aprile 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Costituzione e intervento nel giudizio incidentale - Deposito del relativo atto oltre il termine perentorio all'uopo previsto - Inammissibilità.

– Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 3.

Imposte e tasse - Norme della Regione Calabria - Istituzione di un'imposta regionale sostitutiva dell'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano - Denunciata violazione dei criteri costituzionali di riparto dell'imposizione tributaria tra Stato e Regioni, assoggettamento retroattivo al pagamento di un tributo, in deroga allo Statuto dei diritti del contribuente - Difetto di motivazione sulla rilevanza (stante la possibilità, prospettata dal rimettente, di contrasto della norma censurata con il diritto comunitario) - Descrizione carente e contraddittoria della fattispecie oggetto dei giudizi *a quibus* - Manifesta inammissibilità delle questioni.

– Legge della Regione Calabria 26 giugno 2003, n. 8, art. 3-*bis*.

– Costituzione, artt. 23, 53, 117 e 119.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 3-*bis* della legge della Regione Calabria 26 giugno 2003, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario «collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2003 – art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002»), promossi dalla Commissione tributaria regionale per la Calabria sui ricorsi proposti dalla Regione Calabria contro l'Enel Produzione s.p.a. e l'Eni s.p.a. con due ordinanze del 4 luglio 2007, iscritte ai nn. 107 e 149 del registro ordinanze 2008 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 17 e 21, 1ª serie speciale, dell'anno 2008.

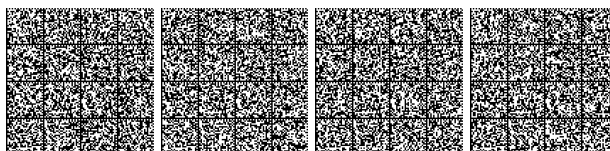
Visti gli atti di costituzione della Regione Calabria, dell'Enel Produzione s.p.a. e dell'Eni s.p.a.;

Udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2009 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi gli avvocati Pierpaolo Salvatore Pugliano per la Regione Calabria, Livia Salvini per l'Enel Produzione s.p.a. e Gregorio Leone per l'Eni s.p.a.

Ritenuto che con ordinanza del 4 luglio 2007 (reg. ord. n. 149 del 2008) la Commissione tributaria regionale per la Calabria ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* della legge della Regione Calabria 26 giugno 2003, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario «collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2003 – art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002»), in riferimento agli artt. 23, 53, 117 e 119 della Costituzione;

che il giudice rimettente precisa di essere chiamato a pronunciarsi sull'appello proposto dalla Regione Calabria avverso una sentenza della Commissione tributaria provinciale, con cui è stato «dichiarato inapplicabile» un atto di accertamento e contestuale irrogazione di sanzione, in capo ad Eni s.p.a., relativo alla «imposta regionale sostitutiva dell'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano», «istituita», secondo il giudice *a quo*, dalla norma impugnata;



che la Commissione tributaria di primo grado sarebbe giunta a tale conclusione a seguito della disapplicazione dell'art. 3-bis censurato per contrasto con le direttive comunitarie n. 92/12/CEE (Direttiva del Consiglio relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa) e n. 92/81/CEE (Direttiva del Consiglio relativa all'armonizzazione delle strutture delle accise sugli oli minerali);

che secondo il rimettente, tuttavia, rispetto a tale profilo di compatibilità comunitaria e all'esperimento di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, «assume rilievo preliminare la questione di ordinamento interno» concernente il contrasto tra la norma impugnata e gli artt. 117, 119, 23 e 53 della Costituzione;

che, in particolare, il legislatore regionale non avrebbe potuto esercitare nel caso di specie alcun «potere impositivo»;

che, quanto agli artt. 117 e 119 della Costituzione, sarebbero violati i «criteri di riparto della potestà di imposizione tributaria tra lo Stato e le Regioni» in relazione all'art. 8 della legge 8 maggio 1998, n. 146 (Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario);

che, quanto agli artt. 23 e 53 della Costituzione, si sarebbe imposto il pagamento di un tributo (oltre che di una sanzione pecuniaria e di interessi moratori) in via retroattiva, in quanto «successivo al fatto costituente il presupposto della imposizione», in deroga anche agli artt. 1 e 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente);

che è intervenuta in giudizio la Regione Calabria, con atto di costituzione depositato il 12 giugno 2008, chiedendo che la questione sia dichiarata «inammissibile e comunque infondata»;

che si è costituita in giudizio Eni s.p.a., già parte del processo principale, chiedendo l'accoglimento della questione, in riferimento agli artt. 3, 23, 25, 32, 53, 117 e 119 della Costituzione;

che la parte privata ricostruisce anzitutto il quadro normativo relativo all'imposta di consumo sul gas metano, osservando che solo in epoca recente e con esclusivo riferimento all'accisa erariale ne sarebbe stata prevista l'applicazione per il metano impiegato nella produzione di energia elettrica, in forza del d.P.C.m. 15 gennaio 1999 (Modificazioni, per l'anno 1999, delle aliquote delle accise sugli oli minerali e delle aliquote dell'imposta sui consumi di carbone, coke di petrolio e orimulsion), basato sull'art. 8 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo);

che, quanto alle Regioni a statuto ordinario, l'art. 9, comma 1, del d.lgs. 21 dicembre 1990, n. 398 (Istituzione e disciplina dell'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione di cui alla legge 23 dicembre 1977, n. 952 e successive modificazioni, dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale e per le utenze esenti, di un'imposta sostitutiva dell'addizionale, e previsione della facoltà delle regioni a statuto ordinario di istituire un'imposta regionale sulla benzina per autotrazione), ha istituito un'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano per impieghi diversi da quelli delle imprese industriali ed artigiane, mentre il comma 2 della medesima disposizione ha introdotto un'imposta regionale sostitutiva della addizionale, con riguardo alle utenze esenti;

che, in entrambi tali casi, il legislatore statale avrebbe vietato di assoggettare all'imposizione tributaria l'impiego del metano ai fini della produzione di energia elettrica;

che, in particolare, tale divieto sarebbe contenuto nell'art. 10, comma 5, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8 (Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 19 marzo 1993, n. 68, quanto all'addizionale regionale, e nell'art. 8 della legge n. 146 del 1998, quanto all'imposta sostitutiva dell'addizionale regionale, norma di interpretazione autentica dell'art. 10, comma 9, del decreto-legge n. 8 del 1993;

che la norma impugnata, in violazione di tale divieto, avrebbe esteso il tributo all'impiego di gas metano impiegato come combustibile nella produzione di energia elettrica e per di più, quanto alla previsione del comma 2 della disposizione impugnata, con effetto retroattivo, incorrendo così nel dedotto vizio di illegittimità costituzionale;

che con ordinanza del 4 luglio 2007 (reg. ord. n. 107 del 2008), del tutto analoga alla precedente, la Commissione tributaria regionale per la Calabria ha nuovamente sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis della legge della Regione Calabria 26 giugno 2003, n. 8 in riferimento agli artt. 23, 53, 117 e 119 della Costituzione;



che si è costituita in giudizio la Regione Calabria, chiedendo che la questione sia dichiarata «inammissibile e comunque infondata»;

che, in primo luogo, la Regione ritiene inammissibile la questione, poiché essa introdurrebbe un «conflitto di attribuzioni» concernente i criteri di riparto della competenza legislativa in materia di tributi, sollevato «da parte non legittimata»;

che, in secondo luogo, essa sarebbe irrilevante, poiché il d.lgs. 2 febbraio 2007, n. 26 (Attuazione della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità), consentirebbe oramai l'imposizione tributaria in oggetto solo «per motivi di politica ambientale», sicché, «in assenza di espressa previsione» di tali motivi, l'accisa e l'addizionale regionale sul consumo del metano sarebbero «venute meno»;

che viene altresì eccepita l'inammissibilità della questione, poiché il rimettente, pur avendo dato atto di un possibile contrasto tra la norma oggetto e la normativa comunitaria, non avrebbe verificato se si dovesse procedere alla disapplicazione della prima, con conseguente irrilevanza della questione di costituzionalità;

che, nel merito, la Regione ritiene di poter basare la norma impugnata su un'espressa disposizione statale che consentirebbe di assoggettare all'addizionale regionale il consumo di metano nella produzione di energia, ovvero l'art. 8, comma 7, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, mentre sarebbe inconferente l'art. 8 della legge n. 146 del 1998, evocato dal rimettente, posto che esso ha per oggetto non già l'addizionale regionale, ma l'imposta sostitutiva di tale addizionale, che «non riguarda il caso in esame»;

che, infine, il tributo non avrebbe carattere retroattivo;

che, successivamente, la Regione ha depositato memoria, insistendo nelle conclusioni appena esposte;

che si è costituita in giudizio Enel Produzione s.p.a., già parte del processo principale, concludendo per l'accoglimento della questione;

che, dopo avere ricostruito il quadro normativo concernente l'accisa sul metano e la addizionale regionale, l'interveniente sottolinea che l'art. 8 della legge n. 448 del 1998 avrebbe assoggettato ad imposizione l'impiego del metano nella produzione di energia elettrica solo con riguardo alla prima, mentre «non ha espressamente specificato se il gas metano utilizzato per la produzione di energia elettrica dovesse intendersi imponibile agli effetti non solo dell'accisa, ma anche dell'addizionale regionale»;

che Enel Produzione s.p.a. ritiene tuttavia corretta la soluzione negativa;

che, sulla base di tale premessa, l'interveniente osserva che la Regione Calabria non avrebbe potuto ampliare il campo applicativo di un tributo da ritenersi a tutti gli effetti statale, in quanto istituito e disciplinato dalla legge dello Stato, né direttamente, né tramite «interpretazione» delle norme statali;

che, inoltre, sarebbe altresì preclusa alla Regione l'introduzione di un tributo in via retroattiva;

che, nell'imminenza dell'udienza pubblica, Enel Produzione s.p.a. ha depositato memoria, insistendo nelle conclusioni già formulate.

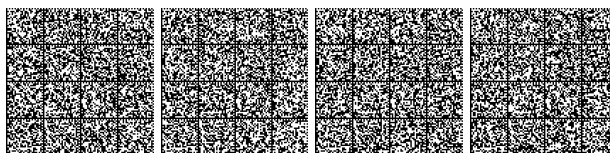
Considerato che con due ordinanze di analogo contenuto la Commissione tributaria regionale per la Calabria ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* della legge della Regione Calabria 26 giugno 2003, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario «collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2003 – art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002»), in riferimento agli artt. 23, 53, 117 e 119 della Costituzione:

che i giudizi meritano di essere riuniti, in quanto pongono identica questione di legittimità costituzionale;

che sono intervenuti in giudizio la Regione Calabria, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile ed infondata, nonché le parti private Eni s.p.a. e Enel Produzione s.p.a., che hanno invece concluso per l'accoglimento;

che va dichiarato inammissibile l'intervento della Regione Calabria nel giudizio promosso con l'ordinanza n. 149 del 2008, in quanto il relativo atto è stato depositato oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (*ex plurimis*, ordinanza n. 124 del 2008);

che la norma impugnata, a parere del giudice *a quo*, avrebbe «istituito», con effetto retroattivo, l'imposta regionale sostitutiva dell'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano, incidendo illegittimamente su di un tributo statale, in violazione dei parametri costituzionali sopra richiamati;



che il rimettente ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale ritenendo che esse avessero «rilievo preliminare» rispetto alla non applicazione della norma oggetto, per contrasto con le direttive comunitarie n. 92/12/CEE e n. 92/81/CEE, di cui lo stesso giudice *a quo* ha prospettato il carattere direttamente applicabile, riservandosi in ogni caso di ricorrere al rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia;

che, infatti, il giudice tributario di primo grado, le cui sentenze sono oggetto di gravame innanzi al rimettente, avrebbe «disapplicato» la norma impugnata, proprio in ragione di tale profilo di compatibilità comunitaria;

che in questa sede resta del tutto impregiudicato il merito della questione di compatibilità comunitaria della norma oggetto, con riguardo sia al contenuto delle citate direttive comunitarie, sia al preteso carattere direttamente applicabile che il rimettente non esclude di attribuire loro;

che, tuttavia, il solo dubbio manifestato dal rimettente con riguardo alla possibilità di non applicare la norma impugnata per contrasto con il diritto comunitario rende difettosa la motivazione sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, rispetto alla quale «la questione di compatibilità comunitaria costituisce un *prius* logico e giuridico» (*ex plurimis*, sentenza n. 284 del 2007; ordinanza n. 415 del 2008);

che, inoltre, è del tutto carente e contraddittoria la descrizione della fattispecie propria dei giudizi *a quibus*;

che, in particolare, il rimettente non si è peritato neppure di delimitare con chiarezza l'oggetto della questione, posto che l'asserzione secondo cui essa verte «sull'imposta regionale sostitutiva dell'addizionale regionale», confortata dall'indicazione a norma interposta dell'art. 8 della legge n. 146 del 1998 relativa a tale imposta, non trova corrispondenza nella lettera della norma impugnata, la quale si riferisce con ogni evidenza alla sola addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano;

che tale vizio comporta anch'esso la manifesta inammissibilità delle questioni (*ex plurimis*, ordinanza n. 15 del 2009; ordinanza n. 444 del 2008), con assorbimento di ogni ulteriore profilo di inammissibilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara inammissibile l'intervento della Regione Calabria nel giudizio promosso con l'ordinanza n. 149 del 2008;

Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis della legge della Regione Calabria 26 giugno 2003, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario «collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2003 - art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002»), sollevate, in riferimento agli artt. 23, 53, 117 e 119 della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale per la Calabria con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° aprile 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 2 aprile 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 101

Ordinanza 1° - 2 aprile 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Questioni di legittimità costituzionale sollevate sotto più profili - Sopravvenuta declaratoria di illegittimità incostituzionale dell'intera legge della Regione Lombardia - Questioni divenute prive di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- Legge Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 7.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: 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, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 7 della legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6 (Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa), promosso dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia sul ricorso proposto da Kondaj Enkeleda contro il Comune di Rho con ordinanza del 6 giugno 2008, iscritta al n. 376 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, 1ª serie speciale, dell'anno 2008.

Udito nella Camera di consiglio dell'11 marzo 2009 il giudice relatore Ugo De Siervo.

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 6 giugno 2008 il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7 della legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6 (Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa), in riferimento agli artt. 41 e 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, della Costituzione:

che il censurato art. 7, introducendo l'art. 98-*bis* nella legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), dispone che «i Comuni individuano gli ambiti territoriali nei quali è ammessa la localizzazione dei centri di telefonia in sede fissa e definiscono la disciplina urbanistica cui è in ogni caso subordinato il loro insediamento, con particolare riferimento alla disponibilità di aree per parcheggi, nonché alla compatibilità con le altre funzioni urbane e con la viabilità di accesso» (comma 1);

che il successivo comma 2 del medesimo art. 98-*bis* introdotto dal censurato art. 7 prevede che «le determinazioni di cui al comma 1 sono operate dai comuni negli atti di PGT, ovvero, fino all'adeguamento di cui all'articolo 26, commi 2 e 3, con variante allo strumento urbanistico vigente da assumersi ai sensi dell'articolo 25, comma 1, secondo la fattispecie di cui all'articolo 2, comma 2, lettera i), della legge regionale n. 23 del 1997 che trova applicazione senza l'eccezione prevista dalla stessa lettera i)»;

che, ai sensi del comma 3 dello stesso art. 98-*bis* introdotto dal censurato art. 7, «nelle more delle determinazioni di cui ai commi 1 e 2 non è consentita l'apertura di nuovi centri di telefonia in sede fissa, né la rilocalizzazione di centri preesistenti»;



che la ricorrente nel giudizio principale, subentrata «di fatto» ad altri nella conduzione di un centro di telefonia in sede fissa dal dicembre 2007, si è vista negare dalla competente amministrazione comunale l'autorizzazione prevista dalla legge regionale n. 6 del 2006 per effetto della operatività del divieto posto dal censurato art. 7;

che il rimettente eccepisce la violazione dell'art. 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, della Costituzione, in quanto la censurata disposizione si tradurrebbe in una «programmazione quantitativa dell'offerta» e fisserebbe «vere e proprie preclusioni temporali» all'apertura di nuovi centri di telefonia in sede fissa, con ciò disattendendo le esigenze di salvaguardia della concorrenza, come consacrate in ambito comunitario (direttiva 7 marzo 2002 n. 2002/21/CE) e come attuate dalle conseguenti norme statali di recepimento (decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259), e violando i principi fondamentali di matrice statale in materia di «ordinamento della comunicazione»;

che il giudice *a quo* lamenta, altresì, la violazione dell'art. 41 della Costituzione, in relazione ai rilevanti ostacoli che le suddette prescrizioni frapporterebbero alla libertà di iniziativa economica, con particolare riferimento all'accesso al mercato di nuovi operatori.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6 (Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa), in riferimento agli artt. 41 e 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, della Costituzione:

che le suesposte questioni di legittimità costituzionale sono manifestamente inammissibili;

che, infatti, questa Corte, con la sentenza n. 350 del 2008, successiva all'ordinanza di rimessione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Lombardia n. 6 del 2006;

che, in particolare, con tale pronuncia questa Corte ha statuito che confligge con le scelte operate dal legislatore statale in tema di liberalizzazione dei servizi di comunicazione elettronica e di semplificazione procedimentale l'introduzione, ad opera del legislatore regionale, di un vero e proprio autonomo procedimento autorizzatorio per lo svolgimento dell'attività dei centri di telefonia;

che per effetto di tale sentenza le questioni di costituzionalità delle medesime disposizioni sono divenute prive di oggetto;

che, invero, l'efficacia *ex tunc* della citata dichiarazione d'incostituzionalità preclude al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza delle sollevate questioni, valutazione che sola potrebbe giustificare la restituzione degli atti al giudice rimettente (*ex multis*, ordinanze n. 45 del 2009; n. 449, n. 415 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 delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6 (Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa), sollevate dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, in riferimento agli artt. 41 e 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° aprile 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 2 aprile 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 102

Ordinanza 1° - 2 aprile 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Competenza del Giudice dell'udienza preliminare anche per i delitti di competenza della Corte di assise - Denunciata violazione dei principi di sovranità popolare, del giudice naturale preconstituito per legge e dei principi relativi alla funzione giurisdizionale e del giusto processo, nonché del diritto di difesa - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. proc. pen., art. 438.
- Costituzione, artt. 1, 24, 25, 101, 102 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: 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, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 438 del codice di procedura penale, promossi dalla Corte d'assise d'appello di Napoli nei procedimenti penali a carico di R.V. e di G.P., con ordinanze del 19 febbraio e del 28 marzo 2007, iscritte ai nn. 828 e 849 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 3 e 5, 1ª serie speciale, dell'anno 2008;

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

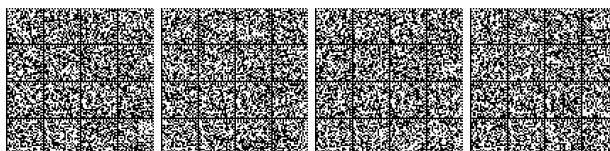
Udito nella Camera di consiglio dell'11 marzo 2009 il giudice relatore Giuseppe Frigo;

Ritenuto che, con due ordinanze emesse il 19 febbraio e il 28 marzo 2007 in diversi processi, la Corte d'assise d'appello di Napoli ha proposto identica questione di legittimità costituzionale dell'art. 438 del codice di procedura penale «nella parte in cui demanda al giudice dell'udienza preliminare lo svolgimento del giudizio abbreviato anche nei procedimenti di competenza della corte di assise», prospettandone il contrasto con gli artt. 1, 24, 25, 101, 102 e 111 della Costituzione;

che il giudice *a quo* espone nella prima ordinanza di essere stato investito della cognizione dell'appello proposto dall'imputato R.V. avverso sentenza di condanna alla pena di 14 anni di reclusione, inflittagli all'esito di un giudizio abbreviato dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli per il delitto di omicidio volontario aggravato, tenuto conto della riduzione della pena conseguente alla scelta di tale rito; e, nella seconda ordinanza, dell'appello proposto dall'imputato G.P. avverso sentenza di condanna alla pena di 12 anni di reclusione, pure inflittagli all'esito di un giudizio abbreviato dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli per omicidio volontario e porto abusivo di coltello, tenuto conto della riduzione della pena per la scelta del rito;

che il giudice *a quo* aggiunge di doversi preliminarmente occupare, in entrambi i processi, della suddetta questione di legittimità costituzionale, espressamente eccepita dalla difesa degli imputati e ritenuta rilevante — in quanto l'eventuale accoglimento determinerebbe la esigenza di annullare le sentenze appellate, con regressione al primo grado ed il rinvio degli imputati a giudizio avanti la corte d'assise — e altresì non manifestamente infondata;

che la non manifesta infondatezza si apprezzerrebbe, in primo luogo, con riferimento alla disposizione combinata degli artt. 1 e 25, primo comma, Cost. e comunque al principio di ragionevolezza, in quanto per i processi di sua competenza la Corte d'assise, istituita dalla legge 10 aprile 1951, n. 287 (Riordinamento dei giudizi di assise) ed espressione della diretta partecipazione del popolo, detentore della sovranità, all'amministrazione della giustizia, sarebbe da intendere quale giudice naturale, a cui nessuno può essere sottratto, come, invece, avviene con l'attribuzione della competenza per quegli stessi reati al giudice monocratico dell'udienza preliminare;



che altrettanto non manifestamente infondato sarebbe il dubbio di incostituzionalità con riguardo agli artt. 101 e 102, terzo comma, Cost., i quali avrebbero «blindato di costituzionalità» la Corte d'assise quale giudice naturale in relazione alla citata legge istitutiva della medesima;

che ulteriormente sarebbe violato l'art. 25, primo comma, Cost., in quanto la sottrazione al giudice naturale avverrebbe per effetto dell'esercizio del diritto potestativo del solo imputato di adire il giudizio abbreviato, configurandosi, con riguardo ai processi suddetti, una competenza alternativa, consegnata alla sua libera e immotivata scelta;

che ciò costituirebbe altresì violazione del principio costituzionale di parità delle parti, espresso dall'art. 111, secondo comma, Cost.;

che si dovrebbe, infine, rilevare il contrasto con il precetto di inviolabilità del diritto di difesa enunciato dall'art. 24, secondo comma, Cost., a causa delle conseguenze della asserita sottrazione al giudice naturale, in tema di prova, la cui valutazione da parte del collegio misto, comprendente i giudici popolari, seguirebbe criteri più ampi di cosiddetto libero convincimento, mentre il giudice professionale sarebbe rigorosamente vincolato a quelli recati dal codice di procedura penale;

che comunque non varrebbe a riportare in equilibrio e a ragionevolezza il sistema la cognizione del collegio misto per gli appelli anche delle sentenze rese in primo grado secondo il rito abbreviato; ciò, anzi, aggraverebbe gli squilibri;

che da tempo la sensibilità generale avverte l'esigenza di mantenere la competenza della Corte d'assise anche per i giudizi abbreviati e di ciò si sono fatte espressione varie iniziative legislative;

che nei giudizi di costituzionalità promossi con le due ordinanze di rimessione è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

Considerato che identica è la questione sollevata nei due giudizi e che, dunque, essi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione;

che la Corte d'assise d'appello di Napoli solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 438 del codice di procedura penale per contrasto con gli artt. 1, 24, 25, 101, 102 e 111 della Costituzione, nella parte in cui demanda al giudice dell'udienza preliminare lo svolgimento del giudizio abbreviato anche nei procedimenti di competenza della Corte d'assise;

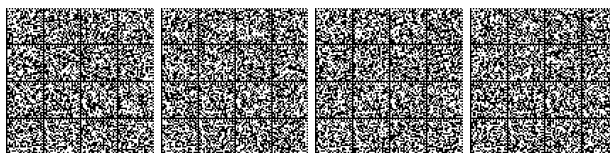
che, pur essendo rilevante nei giudizi *a quibus*, la questione è manifestamente infondata con riguardo a tutti i parametri costituzionali evocati;

che, in particolare, l'attribuzione della competenza al giudice dell'udienza preliminare (giudice professionale monocratico) per il giudizio abbreviato nei procedimenti che, nel rito ordinario, sono attribuiti alla Corte d'assise (giudice collegiale a composizione mista, con prevalente componente di giudici popolari) non sottrae l'imputato al giudice naturale e non viola la disposizione combinata degli artt. 1, secondo comma, e 25, primo comma, Cost.;

che, infatti, secondo quanto ha più volte e costantemente deciso questa Corte, l'ordinamento costituzionale non propone una nozione autonoma di giudice naturale, distinta e diversa da quella di giudice precostituito per legge, dovendosi con ciò intendere, secondo una equivalenza e reciproca integrazione delle due locuzioni, che spetta alla legge previamente determinare, rispetto alle possibili controversie giudiziarie, il giudice competente a conoscerle, così ripartendo la giurisdizione tra i vari giudici previsti dall'ordinamento giudiziario, sicché giudice naturale è quello prefigurato dalla legge, secondo criteri generali che, nei limiti della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà, appartengono alla discrezionalità legislativa (tra le molte, sentenze n. 460 del 1994, n. 305 del 1993, n. 375 del 1991, n. 135 del 1980, n. 88 del 1962 e n. 29 del 1958; ordinanze n. 138 del 2008, n. 193 del 2003 e n. 481 del 2002);

che entro tali limiti non assumono rilievo e non possono essere motivo di censura la presunta maggiore o minore idoneità o qualificazione, che possa essere rivendicata o riconosciuta all'uno o all'altro organo della giurisdizione, e così la scelta per l'attribuzione della competenza al giudice monocratico piuttosto che a quello collegiale e, nell'ambito del secondo, al collegio tutto professionale piuttosto che a quello composto anche da «soggetti idonei estranei all'amministrazione della giustizia» o anche da «giudici popolari» (art. 102, secondo e terzo comma, Cost.);

che, più specialmente, va esclusa una «costituzionalizzazione» della Corte d'assise, quale giudice naturale per i reati di sua competenza, con qualunque rito siano svolti i relativi processi, in forza della citata legge n. 287 del 1951 sul riordinamento dei giudizi di assise, che è legge ordinaria non assumibile nella cornice delineata dall'art. 25, primo comma, Cost. né in quella degli artt. 101 e 102, terzo e quarto comma, ma piuttosto emanata, in collegamento con la disciplina della competenza dettata dal codice di rito, nell'adempimento della riserva di legge, in via generale contenuta nell'art. 25 e, con riguardo alla partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia, nel terzo comma dell'art. 102: dovendosi, a proposito di questa norma, rammentare che il dibattito politico-culturale, svoltosi a suo tempo all'Assemblea costituente proprio sul tema della costituzionalizzazione di quella forma più avanzata di tale partecipazione quale è la giuria, si concluse con un rinvio al legislatore ordinario, cui venne attribuita la piena libertà di scegliere «i casi» e «le forme» di tale partecipazione (al che appunto esso provvede con la legge suddetta);



che ovvia conseguenza è che nessuna censura a livello costituzionale può essere mossa alla scelta di attribuire gli stessi processi, che in via ordinaria sono di competenza della Corte d'assise, al giudice dell'udienza preliminare, quando si svolgano secondo le norme del giudizio abbreviato, dovendo entrambi essere considerati giudici naturali precostituiti per legge;

che l'attribuzione di competenza, nel secondo caso, al giudice dell'udienza preliminare non è né arbitraria né irragionevole, restando nell'area delle scelte discrezionali, semmai opinabili ma non censurabili sul piano della legittimità costituzionale, con cui il legislatore all'evidenza ha valorizzato i connotati specifici del giudizio abbreviato quale giudizio a prova contratta, articolato su attività e cadenze comunque più semplici e spedite, al cui governo poteva bastare un giudice monocratico;

che, analogamente, questa Corte (sentenza n. 460 del 1994) ha già escluso qualsiasi lesione dei parametri costituzionali qui evocati, in relazione al giudizio abbreviato nel processo penale militare, per il fatto che ne sia attribuita la cognizione al giudice monocratico dell'udienza preliminare, anziché al tribunale militare in composizione mista, che è il giudice competente in via ordinaria;

che neppure può dirsi violato l'art. 25, primo comma, Cost. sotto il profilo di una incompiuta predeterminazione per legge della competenza: infatti, quella così delineata non integra una competenza alternativa né si configura come una situazione in cui il solo imputato sarebbe arbitro di scegliersi il giudice; sono, piuttosto, riconoscibili due diversi processi: il giudizio ordinario in dibattimento e il giudizio abbreviato, con caratteristiche marcatamente distinte, per ciascuno dei quali è precostituito per legge un solo giudice; la scelta dell'imputato non è scelta del giudice, ma del rito con tutte le sue caratteristiche, che, rese accettabili per lui dalla prospettiva premiale sul piano sanzionatorio, si risolvono essenzialmente in rinunce a cospicue garanzie, quali sono indubbiamente il contraddittorio per la prova e la stessa composizione, collegiale e mista, del giudice (come questa Corte ha già a suo tempo sottolineato: sentenza n. 691 del 1991);

che, in considerazione di ciò, non si configura una lesione delle condizioni di parità delle parti (in assunto contrastante con l'art. 111, secondo comma, Cost.), una volta che, quanto al pubblico ministero, la scelta del rito fatta dall'imputato non reca alcun pregiudizio agli interessi di cui la parte pubblica è portatrice, mentre alla eventuale parte civile la legge riserva la facoltà di non accettare il rito, senza conseguenze negative per il conseguimento dei propri obiettivi in un separato processo civile;

che, da un punto di vista generale, questa Corte ha già comunque statuito che non contrastano con il principio del giudice precostituito le norme con le quali sia scelta, come criterio di radicamento della competenza, un'attività dell'imputato che non si riduca a mero arbitrio (sentenza n. 217 del 1993);

che, infine, neppure sussiste lesione del diritto di difesa tutelato dall'art. 24, secondo comma, Cost., sotto il dedotto profilo dei criteri di valutazione della prova, sia perché, quando pure la disciplina censurata incidesse realmente su quel diritto, ciò sarebbe legittimato dal consenso prestato dall'imputato che ne è titolare, sia soprattutto perché tali criteri sono identici sia per il giudice collegiale misto nel giudizio ordinario avanti la corte d'assise, sia per il giudice monocratico nel giudizio abbreviato, contrariamente a quanto opina la Corte rimettente.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 438 del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 1, 24, 25, 101, 102 e 111 della Costituzione, dalla Corte d'assise d'appello di Napoli con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° aprile 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 2 aprile 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 103

Ordinanza 1° - 2 aprile 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Amnistia ed indulto - Elenco delle esclusioni oggettive dall'indulto concesso dalla legge n. 241/2006 - Mancata inclusione del delitto di riciclaggio di cui all'art. 648-ter cod. pen. - Lamentata disparità di trattamento rispetto alla fattispecie criminosa di cui all'art. 648-bis cod. pen. e dedotta violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Richiesta di intervento additivo *in malam partem* - Intervento precluso alla Corte - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 31 luglio 2006, n. 241, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

Giudici: 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, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 31 luglio 2006, n. 241 (Concessione di indulto), promosso dal Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di T.C. con ordinanza del 24 maggio 2007, iscritta al n. 790 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, 1^a serie speciale, dell'anno 2007;

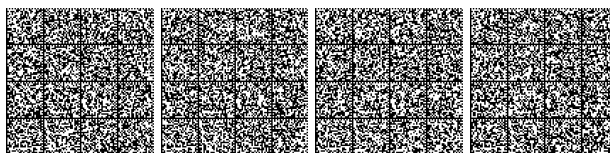
Udito nella Camera di consiglio del 25 febbraio 2009 il giudice relatore Giuseppe Frigo;

Ritenuto che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 31 luglio 2006, n. 241 (Concessione di indulto), nella parte in cui non stabilisce che l'indulto concesso dalla medesima legge non si applica al delitto previsto dall'art. 648-ter del codice penale (impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita), limitatamente all'ipotesi in cui «l'impiego in attività economiche o finanziarie riguardi denaro, beni o altre utilità provenienti dai delitti concernenti la produzione o il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope»;

che il rimettente riferisce di essere investito, quale giudice dell'esecuzione, dell'istanza di applicazione dell'indulto presentata dal difensore di una persona condannata, con sentenza irrevocabile, alla pena di cinque anni di reclusione ed euro diecimila di multa per il delitto di cui all'art. 648-ter cod. pen.;

che, secondo le inequivoche indicazioni contenute nella motivazione della sentenza di condanna, il fatto criminoso — commesso fino al 1994 — era consistito nell'investimento nel capitale di due società a responsabilità limitata di denaro proveniente dall'attività di traffico di stupefacenti posta in essere, anche a livello internazionale, da una vasta e articolata organizzazione criminale, avente tale scopo;

che, ciò premesso, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge n. 241 del 2006, nella parte in cui non esclude dall'indulto il delitto di cui all'art. 648-ter cod. pen., allorché la condotta criminosa concerna — come nella specie — proventi della produzione o del traffico di sostanze stupefacenti;



che il rimettente osserva come — alla luce della giurisprudenza costituzionale — l'inclusione o l'esclusione di determinati reati dall'ambito applicativo di provvedimenti di clemenza sia rimessa al legislatore, le cui valutazioni si sottraggono al sindacato di costituzionalità, salvo che ricorrano casi in cui la sperequazione normativa tra figure omogenee di reati assuma aspetti e dimensioni tali da non potersi considerare sorretta da alcuna ragionevole giustificazione: ottica nella quale verrebbe in particolare rilievo l'identità dell'oggetto della tutela;

che, nella specie, l'art. 1, comma 2, lettera *a*), numero 26), della legge n. 241 del 2006 indica, tra i casi tassativi di inapplicabilità dell'indulto, quello in cui la pena sia stata inflitta per il delitto di cui all'art. 648-*bis* cod. pen. (riciclaggio), «limitatamente all'ipotesi che la sostituzione riguardi denaro, beni o altre utilità provenienti dal delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione o dai delitti concernenti la produzione o il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope»;

che, ad avviso del giudice *a quo*, non vi sarebbe peraltro ragione per trattare diversamente la pena inflitta, nelle medesime ipotesi, per il delitto di cui all'art. 648-*ter* cod. pen.: essendosi di fronte a fattispecie criminose caratterizzate dal medesimo scopo («ostacolare la separazione dei proventi del reato dall'azione criminosa»), agevolandone così la prova e rendendone inservibili i risultati) e dalla stessa oggettività giuridica («la tutela dell'economia pubblica, della trasparenza del mercato, della concorrenza»);

che, sul versante della condotta, d'altro canto, il delitto di impiego in attività economiche e finanziarie dei proventi di delitto si porrebbe come «momento ultimo» di una azione di contrasto svolta in stadi successivi, ma collegati tanto sul piano fattuale che su quello giuridico;

che, in tale direzione, sarebbe significativa — più ancora che la «successione sistematica» degli artt. 648, 648-*bis* e 648-*ter* cod. pen. — la «clausola di specialità» con cui le tre norme incriminatrici esordiscono: clausola a fronte della quale il ricettatore è punito solo se non ha concorso nel reato presupposto, il riciclatore solo se non ha concorso o ricettato, l'investitore di capitali solo se non ha concorso, ricettato o riciclato;

che le condotte considerate risulterebbero, dunque, talmente «contigue» da rendere necessaria una apposita «clausola di consunzione», per evitare che il reo sia punito più volte per una attività che, qualora comprenda più d'una fra le predette condotte, il legislatore considera unitariamente;

che tanto la fattispecie criminosa di cui all'art. 648-*bis* cod. pen. che quella delineata dall'articolo successivo sarebbero inoltre contraddistinte, quanto all'elemento psicologico, da un dolo generico che presenta un medesimo profilo «critico» nell'applicazione concreta: quello, cioè, della dimostrazione della consapevolezza, da parte del soggetto attivo, della provenienza delittuosa del bene riciclato o investito;

che l'evidenziata «equipollenza» dei due delitti troverebbe puntuale riscontro nell'identità del trattamento sanzionatorio, attestato su livelli di notevole asprezza (reclusione da quattro a dodici anni e multa da euro 1.032 ad euro 15.493);

che, anche sotto l'aspetto processuale e del trattamento in fase esecutiva delle pene per essi inflitte, i due reati risultano soggetti al medesimo regime;

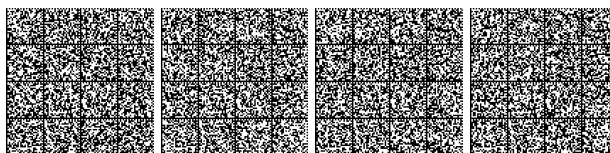
che neppure, infine, sarebbe possibile rinvenire una qualche ragione che giustifichi la discriminazione delle due figure criminose con specifico riferimento all'indulto;

che la scelta di escludere dal provvedimento di clemenza il delitto di riciclaggio, quando abbia ad oggetto proventi del traffico di stupefacenti, risulterebbe sorretta, infatti, da un solido fondamento politico-criminale: il legislatore avrebbe ritenuto, cioè — come per altri delitti in materia di stupefacenti — che, per l'entità e il tipo di danno criminale recato dai reati in questione, le finalità di prevenzione generale e speciale della pena non possano «affievolirsi» per le ragioni sottese al provvedimento di clemenza, legate soprattutto alle condizioni di vita dei detenuti e alla gestione delle carceri;

che, in tale prospettiva, apparirebbe peraltro del tutto illogico che venga ammesso all'indulto il delitto di investimento in attività economiche e finanziarie dei proventi della medesima attività criminosa;

che, sotto i profili evidenziati, la disposizione censurata si porrebbe dunque in contrasto tanto con l'art. 3 Cost., che «impone di trattare in modo identico situazioni identiche rispetto alla disciplina di riferimento», quanto con l'art. 27, terzo comma, Cost., che impone di salvaguardare la finalità di prevenzione generale e speciale della pena.

Considerato che, con la questione di costituzionalità sollevata, il Tribunale di Milano invoca una pronuncia additiva, la quale inserisca nell'elenco delle esclusioni oggettive dall'indulto concesso dalla legge 31 luglio 2006, n. 241 (Concessione di indulto) una ulteriore fattispecie criminosa (quella di cui all'art. 648-*ter* del codice penale, ove concernente proventi della produzione o del traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope): pronuncia che avrebbe, quindi, l'effetto di sottrarre i condannati per tale reato — quale l'istante nel giudizio *a quo* — alla fruizione del beneficio, modificandone in senso deteriore il trattamento;



che all'adozione di una simile pronuncia osta, tuttavia, l'art. 25, secondo comma, della Costituzione, che nell'enunciare il principio della riserva di legge in materia penale, impedisce alla Corte non soltanto di creare nuove fattispecie criminose o di estendere quelle esistenti a casi non previsti, ma anche di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità (*ex plurimis*, con riferimento alle cause di estinzione del reato, sentenze n. 324 e n. 65 del 2008, n. 317 del 2000; e della pena, ordinanza n. 297 del 1997): e ciò fatta eccezione per l'ipotesi — che non ricorre tuttavia nella specie — in cui il sindacato verta sulle cosiddette norme penali di favore (sentenza n. 394 del 2006, ordinanza n. 164 del 2007);

che, a tal riguardo, è in effetti ben vero che l'indulto rappresenta una causa di estinzione della pena con caratteristiche peculiari, trattandosi di provvedimento di clemenza che, in deroga alla disciplina generale, sottrae eccezionalmente gli autori di fatti previsti dalla legge come reato all'applicazione, in tutto o in parte, delle sanzioni per essi stabilite;

che l'indulto del 2006 è stato varato, in particolare — secondo quanto emerge dai lavori parlamentari — al fine di far fronte ad una situazione di sovraffollamento degli istituti penitenziari divenuta, per vari fattori, insostenibile e reputata dal legislatore non superabile, nell'immediato, con interventi alternativi: situazione che — come pure si legge nei lavori parlamentari — rischiava di rendere lo Stato inadempiente nell'attuazione dei principi costituzionali attinenti all'esecuzione della pena, quali, in specie, il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e la finalità rieducativa (art. 27, terzo comma, Cost.);

che, in tale ottica, la legge n. 241 del 2006 ha quindi concesso un indulto di ampia portata, sia in rapporto alla misura della pena condonata (tre anni per le pene detentive e diecimila euro per quelle pecuniarie) che all'area di applicazione, la quale abbraccia tutti i reati commessi sino al 2 maggio 2006, senza che neppure operino le limitazioni soggettive previste dall'art. 151, ultimo comma, cod. pen.;

che, pertanto, rispetto ai fatti criminosi commessi fino alla data dianzi indicata, la condonabilità della pena, entro i limiti stabiliti dal provvedimento di clemenza, è venuta comunque ad assumere la valenza di una regola generale: regola rispetto alla quale le esclusioni oggettive previste dall'art. 1, comma 2, della legge n. 241 del 2006 — e, fra esse, quella espressa al numero 26), relativa al riciclaggio, di cui il rimettente vorrebbe ampliare la portata — si atteggiano come eccezioni;

che resta dunque confermata l'impraticabilità dell'intervento additivo richiesto dal giudice *a quo*;

che la questione va dichiarata, pertanto, manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 31 luglio 2006, n. 241 (Concessione di indulto), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Milano con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° aprile 2009.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 2 aprile 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 104

Sentenza 1° - 2 aprile 2009

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Cerimoniale - Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenze tra le cariche pubbliche - Disciplina, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, della posizione protocollare degli organi della Regione, degli enti da essa dipendenti e degli organi degli altri enti autonomi territoriali - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Marche - Eccezione di inammissibilità per asserito difetto di contenuto innovativo dell'atto impugnato - Reiezione.

- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 2008.
- Costituzione, artt. 117, commi quarto e sesto, e 118.

Cerimoniale - Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenze tra le cariche pubbliche - Disciplina, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, della posizione protocollare degli organi della Regione, degli enti da essa dipendenti e degli organi degli altri enti autonomi territoriali - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Marche - Eccezione di inammissibilità per asserita mancanza di menomazione della competenza regionale costituzionalmente determinata - Attenenza al merito del conflitto - Reiezione.

- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 2008.
- Costituzione, artt. 117, commi quarto e sesto, e 118.

Cerimoniale - Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenze tra le cariche pubbliche - Disciplina, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, della posizione protocollare degli organi della Regione, degli enti da essa dipendenti e degli organi degli altri enti autonomi territoriali - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Marche - Eccezione di inammissibilità per asserita genericità delle censure - Reiezione.

- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 2008.
- Costituzione, artt. 117, commi quarto e sesto, e 118.

Cerimoniale - Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenze tra le cariche pubbliche - Disciplina, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, della posizione protocollare degli organi della Regione, degli enti da essa dipendenti e degli organi degli altri enti autonomi territoriali - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Marche - Denunciata esorbitanza dalla competenza statale a disciplinare le cerimonie nazionali e internazionali, menomazione della asserita competenza residuale delle Regioni a disciplinare le precedenze delle cariche nelle cerimonie a carattere locale, illegittimo esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento in assenza di fondamento legislativo esplicito - Esclusione - Competenza esclusiva dello Stato nella determinazione dell'ordine delle precedenze nelle cerimonie pubbliche, ivi comprese quelle a carattere locale - Spettanza allo Stato del potere di adottare l'atto impugnato.

- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 2008.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. g) e quarto.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: 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 per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 aprile 2008, recante «Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenze tra le cariche pubbliche», promosso dalla Regione Marche con ricorso notificato il 7 luglio 2008, depositato in cancelleria l'11 luglio 2008 ed iscritto al n. 12 del registro conflitti tra enti 2008;



Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
Udito nell'udienza pubblica del 10 febbraio 2009 il giudice relatore Maria Rita Saulle;
Uditi l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 7 luglio 2008 e depositato il successivo 11 luglio, la Regione Marche ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 2008 recante «Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenze tra le cariche pubbliche», per contrasto con gli artt. 117, quarto e sesto comma, e 118 della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione.

In punto di ammissibilità, la ricorrente rileva che l'atto impugnato non si limita a ripetere le disposizioni contenute nel d.P.C.m. 14 aprile 2006 recante «Disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenza tra le cariche pubbliche», ma ne modifica ed integra il contenuto, ampliando la nozione di cerimonia nazionale, ricomprendendovi anche quelle che si svolgono in occasione delle «esequie di Stato» e inserendo nuove posizioni protocollari.

In particolare, l'atto impugnato, nella parte in cui disciplina la posizione protocollare degli organi della Regione o degli enti da essa dipendenti e la disciplina della posizione protocollare degli organi degli altri enti autonomi territoriali, incide — secondo la ricorrente — in ambiti di competenza legislativa residuale regionale, violando in tal modo l'art. 117, quarto comma, della Costituzione, essendo riservata alla competenza esclusiva dello Stato la sola disciplina delle cerimonie «nazionali» ed «internazionali», ex art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.

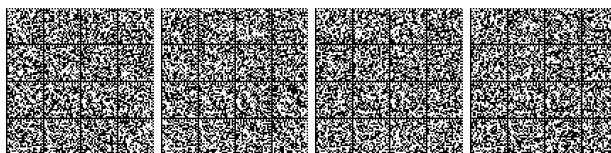
A parere della Regione Marche, il d.P.C.m. del 2008 sarebbe, altresì, illegittimo in quanto introdurrebbe «una disciplina non contenuta in una legge e neppure in un atto formalmente regolamentare» ma in un «atto amministrativo [...] che può essere qualificato come espressivo — almeno nella parte in cui si rivolge alla regolamentazione delle cerimonie organizzate dalle Regioni e dagli enti dipendenti — della funzione di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali»; funzione ammissibile, sottolinea la difesa regionale, «solo se non incidente in alcun modo su competenze regionali di cui alle materie del terzo e quarto comma dell'art. 117 Cost.», sulla base di quanto stabilito dall'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3).

La ricorrente, nel rilevare che gli atti di indirizzo e di coordinamento, alla luce della giurisprudenza costituzionale, «necessitano di un fondamento legislativo esplicito», che nel caso di specie mancherebbe, precisa che il d.P.C.m. impugnato sarebbe stato adottato senza il rispetto del principio di leale collaborazione, poiché non sarebbe stata raggiunta una preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, né conseguito il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, previsto dai commi 1 e 2 dell'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed agli enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa).

Ove si volesse negare all'atto impugnato la natura di atto di indirizzo e coordinamento, il d.P.C.m. del 2008, sempre ad avviso della Regione Marche, si porrebbe comunque in contrasto con gli artt. 117, sesto comma, e 118 della Costituzione.

Quanto all'art. 117, sesto comma, della Costituzione, la ricorrente rileva che, rientrando la materia disciplinata dall'atto impugnato nell'art. 117, quarto comma, della Costituzione e, comunque, non in una di quelle attribuite alla competenza esclusiva dello Stato, quest'ultimo non avrebbe alcun potere di dettare norme a contenuto regolamentare come quelle in esame.

L'atto impugnato si porrebbe, poi, in contrasto con l'art. 118 della Costituzione, in quanto questo richiede che il legislatore accompagni qualunque scelta di allocazione di funzioni amministrative ad un livello diverso da quello comunale, con un'analisi dell'effettiva rispondenza della scelta ai parametri indicati dalla norma costituzionale.



Infine, ad avviso della ricorrente, anche se si volesse ritenere che lo Stato possa esercitare in via esclusiva la potestà regolamentare, data l'incidenza della disciplina contenuta nell'atto impugnato su ambiti di competenza regionale, esso avrebbe dovuto avviare la procedura per il raggiungimento di un'intesa. Nel caso di specie, invece, non vi sarebbe stato alcun «tentativo di conseguire l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni», né sarebbero state previste altre forme di coinvolgimento regionale.

2. — Con atto depositato in data 25 luglio 2008 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la declaratoria di inammissibilità del ricorso o, nel merito, di infondatezza.

In via preliminare, l'Avvocatura eccepisce l'inammissibilità del ricorso perché l'atto impugnato sarebbe privo «di sostanziale contenuto innovativo» rispetto al cennato d.P.C.m. del 2006 e non vi sarebbe alcuna «menomazione della competenza costituzionalmente determinata, presupposto», sottolinea la difesa erariale, «indefettibile per l'ammissibilità del rimedio invocato»; inoltre, il ricorso sarebbe inammissibile anche per la genericità delle censure.

Nel merito, l'Avvocatura ritiene che la disciplina della materia protocollare e delle precedenze tra le cariche pubbliche è attribuita alla competenza esclusiva dello Stato al fine di garantirne l'unitarietà. In particolare, l'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., riconosce allo Stato la competenza esclusiva riguardo alla disciplina delle relazioni internazionali e diplomatiche e del trattamento dei rappresentanti di Stati esteri, degli organismi comunitari e delle organizzazioni internazionali. Pertanto, ove si desse la possibilità alle Regioni di regolare la posizione delle cariche straniere e delle rappresentanze diplomatiche si inciderebbe «gravemente sugli indirizzi di politica estera e nelle relazioni internazionali e diplomatiche», perché lo Stato «non sarebbe in grado di assicurare uniformità di trattamento» alle autorità in visita nel territorio.

Nella medesima finalità di unitarietà si colloca l'art. 117, secondo comma, lettera *c*), Cost. che affida allo Stato la competenza esclusiva riguardo ai rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose. Ne consegue che la definizione della posizione protocollare delle cariche ecclesiastiche e delle altre figure religiose e di culto non potrebbe essere lasciata «alla disomogenea determinazione regionale» in quanto non consentirebbe un trattamento uniforme di tali soggetti nella Repubblica.

La difesa erariale richiama, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettera *f*), Cost. che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva nella disciplina degli organi dello Stato, lettera *g*), in materia di ordinamento e organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali, e lettera *p*), in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

«La necessaria inscindibilità della disciplina» delle posizioni protocollari e delle precedenze discenderebbe, a parere dell'Avvocatura, anche dall'art. 3 Cost., sotto il profilo sia «del pari trattamento sia [...] della pari dignità sociale», e dall'art. 5 Cost., con il quale si afferma «l'unità e l'indivisibilità della Repubblica». Secondo l'interveniente, «se si dovesse riconoscere alle Regioni il potere di intervenire nella disciplina della materia protocollare e delle precedenze tra le cariche pubbliche si giungerebbe al risultato di avere tante distinte definizioni dell'ordine delle precedenze tra le cariche pubbliche della Repubblica quante sono le stesse autonomie territoriali».

Ad ulteriore sostegno della competenza esclusiva dello Stato in materia, la difesa erariale richiama l'art. 118, primo comma, Cost. poiché, proprio in applicazione del principio di sussidiarietà, lo Stato sarebbe «l'unico soggetto in grado di adeguatamente ed opportunamente dosare e apprezzare il confronto e l'intreccio dei poteri statali istituzionali e persino costituzionali, con quelli regionali e locali, nonché con autorità estere e rappresentanti di organismi comunitari e delle organizzazioni internazionali».

3. — In prossimità dell'udienza la Regione Marche ha depositato memoria con la quale insiste per l'accoglimento del ricorso.

La ricorrente premette che il conflitto odierno si configura in termini diversi rispetto a quello risolto con la sentenza n. 311 del 2008 con la quale è stata affermata la competenza esclusiva dello Stato in materia di disciplina dell'ordine delle precedenze tra le diverse cariche dello Stato nelle cerimonie pubbliche.

In particolare, la difesa regionale precisa che il presente giudizio non ha ad oggetto solo la «mera rivendicazione da parte della Regione ricorrente di una competenza a sé spettante e illegittimamente invasa» dal d.P.C.m. impugnato, ma anche la «illegittima compressione o limitazione dei propri poteri da parte dell'ente costituzionalmente competente» all'adozione del citato atto, in quanto non sarebbero state rispettate le garanzie, le forme e le procedure collaborative previste dall'ordinamento «allorché un atto amministrativo statale sia destinato ad incidere sui poteri costituzionalmente spettanti alle Regioni».



Ad avviso della Regione Marche le eccezioni di inammissibilità sollevate dal resistente sarebbero infondate. L'atto impugnato non si limiterebbe infatti a correggere errori materiali contenuti nel d.P.C.m. del 14 aprile 2006, ma introdurrebbe nuove disposizioni. Del pari infondata sarebbe l'eccezione di inammissibilità riguardante la mancanza di menomazione della competenza regionale costituzionalmente determinata quale presupposto «per l'ammissibilità del rimedio invocato». L'eccezione in parola, ad avviso della difesa regionale, sarebbe inconferente in quanto relativa al merito del conflitto. Da ultimo, anche l'eccezione di inammissibilità riferita alla genericità delle censure sarebbe infondata poiché «una volta dimostrata l'indubbia incidenza della disciplina statale sui poteri spettanti alla Regione», sarebbe «risultata impropria ed inutile» una indicazione puntuale delle singole disposizioni, essendo evidente che le doglianze riguardano «l'intero decreto complessivamente considerato».

Nel merito, la Regione ribadisce le argomentazioni sviluppate nell'atto introduttivo del conflitto riguardo alla violazione delle procedure stabilite dall'ordinamento a tutela delle prerogative costituzionali delle Regioni.

In particolare, la ricorrente precisa che il d.P.C.m. impugnato non può «essere qualificato né come atto con forza e valore di legge, né come atto di esercizio del potere regolamentare», e rileva inoltre, con riferimento all'esercizio della potestà regolamentare dello Stato, che, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'esclusione degli obblighi di coinvolgimento delle Regioni non avrebbe carattere assoluto, potendosi imporre ogni qual volta, come nel caso di specie, sussista un forte intreccio tra competenze statali e competenze regionali.

L'atto impugnato, ad avviso della ricorrente, si configurerebbe come un «atto amministrativo non regolamentare» sia per il richiamo nelle premesse della legge 23 agosto 1998, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), e della legge 12 gennaio 1991, n. 13 (Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica), sia per «la mancanza della formale denominazione "Regolamento"»; inoltre, il d.P.C.m. sarebbe stato adottato senza il parere del Consiglio di Stato e senza il visto e la registrazione della Corte dei conti.

Ciò premesso, secondo la difesa regionale, pur ammettendo che, dopo la riforma costituzionale del 2001, lo Stato mantiene la funzione amministrativa di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza esclusiva, il d.P.C.m. del 2008 è stato emanato «in dispregio sia dello "statuto costituzionale" della potestà di indirizzo e coordinamento» elaborato dalla Corte costituzionale, sia del procedimento collaborativo stabilito dal citato art. 8 della legge n. 59 del 1997 e richiamato dall'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003.

4. — Con memoria depositata in data 29 gennaio 2009 la difesa erariale insiste affinché il conflitto sia dichiarato inammissibile o, nel merito, infondato.

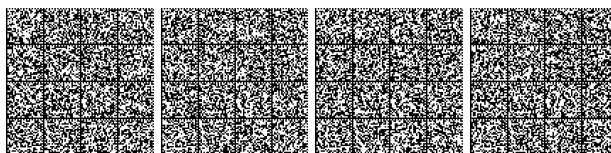
L'Avvocatura premette che, alla luce della sentenza n. 311 del 2008, «alle Regioni è precluso ogni tipo di intervento normativo» in merito alla determinazione dell'ordine delle precedenzae tra le varie cariche pubbliche nelle cerimonie pubbliche e ribadisce le argomentazioni sviluppate nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1. — Il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Marche nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri concerne il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 2008 recante «Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenzae tra le cariche pubbliche», del quale viene chiesto l'annullamento.

Ad avviso della ricorrente, l'atto impugnato, nel disciplinare la posizione protocollare degli organi della Regione, degli enti da essa dipendenti, nonché degli organi di altri enti autonomi territoriali, violerebbe l'art. 117, quarto comma, della Costituzione, in quanto sarebbe riservata alla competenza esclusiva dello Stato la sola disciplina delle cerimonie «nazionali» ed «internazionali».

Sempre secondo la difesa regionale, il d.P.C.m. del 2008 sarebbe un mero atto amministrativo di indirizzo e di coordinamento di funzioni amministrative regionali e, pertanto, sarebbe illegittimo in quanto la suddetta funzione non può essere esercitata nelle materie di competenza concorrente e residuale delle Regioni, avendo, peraltro, la giurisprudenza costituzionale affermato che gli atti in questione necessitano di un fondamento legislativo esplicito nel caso di specie mancante.



Ad avviso della Regione ricorrente, inoltre, l'atto impugnato sarebbe stato adottato senza il rispetto del principio di leale collaborazione, poiché non sarebbe stata raggiunta una preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, né acquisito il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, previsto dai commi 1 e 2 dell'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59. Infine, anche a voler negare la natura di atto di indirizzo e di coordinamento al d.P.C.m. impugnato, esso violerebbe gli artt. 117, sesto comma, e 118 della Costituzione poiché lo Stato non potrebbe adottare norme a contenuto regolamentare in materie attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni; inoltre, la scelta di allocazione di funzioni amministrative ad un livello diverso da quello comunale dovrebbe essere accompagnata da un'analisi dell'effettiva rispondenza della scelta ai parametri indicati dalla norma costituzionale.

2. — Anzitutto occorre affrontare alcune questioni preliminari sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1 — Secondo la difesa erariale il ricorso sarebbe inammissibile perché l'atto impugnato sarebbe privo «di sostanziale contenuto innovativo» rispetto al d.P.C.m. del 2006; inoltre, le censure sarebbero formulate in modo generico.

L'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato non può essere accolta, dal momento che l'atto impugnato non si è limitato a correggere errori materiali contenuti nel precedente d.P.C.m. del 2006. Con tale atto sono state, infatti, modificate la disciplina dell'ordine delle precedenze tra le varie autorità e quella del cerimoniale: in particolare, sono state inserite nuove posizioni protocollari ed è stata ampliata la nozione di cerimonia nazionale.

La seconda eccezione di inammissibilità deve essere del pari disattesa in quanto, come rilevato dalla stessa difesa regionale, riguarda in realtà il merito del conflitto. È, infine, infondato il rilievo di genericità delle censure per mancata individuazione da parte della ricorrente delle disposizioni asseritamente lesive delle prerogative regionali, poiché esse sono facilmente identificabili, per i termini in cui sono state prospettate, e risultano riferite all'intero d.P.C.m.

3. — Nel merito, il conflitto non è fondato.

4. — Questa Corte, con la recente sentenza n. 311 del 2008, ha già chiarito che la determinazione dell'ordine delle precedenze nelle cerimonie pubbliche, ivi comprese quelle a carattere locale, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.

Orbene, l'atto impugnato, con il quale sono state apportate modifiche alla disciplina dell'ordine delle precedenze stabilita dal d.P.C.m. del 2006, si configura come diretta espressione della cennata competenza esclusiva dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, adottare il d.P.C.m. 16 aprile 2008 recante «Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenze tra le cariche pubbliche».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° aprile 2009.

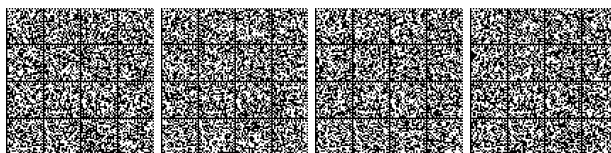
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: SAULLE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 2 aprile 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 105

Sentenza 1° - 2 aprile 2009

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Salute (tutela della) - Misure per l'identificazione e la registrazione della popolazione canina - Ordinanza contingibile e urgente del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali - Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia autonoma di Trento - Dedotta lesione delle competenze legislative ed amministrative provinciali nonché del principio di leale collaborazione - Carezza di motivazione circa l'ascrivibilità del contenuto del provvedimento censurato alle evocate materie di attribuzione provinciale - Non sanabilità della lacuna riscontrata negli atti successivi all'introduzione del giudizio - Inammissibilità del conflitto.

- Ordinanza 6 agosto 2008 del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, 118 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1), 9, n. 10), e 16; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 3 e 4; legge 4 agosto 1991, n. 281, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: 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 per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della ordinanza del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali del 6 agosto 2008 intitolata «Ordinanza contingibile ed urgente concernente misure per l'identificazione e la registrazione della popolazione canina», promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 20 ottobre 2008, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2008 ed iscritto al n. 16 del registro conflitti tra enti 2008.

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

Udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2009 il giudice relatore Maria Rita Saulle;

Uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo 22 ottobre, la Provincia autonoma di Trento ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri avverso l'ordinanza 6 agosto 2008 del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, intitolata «Ordinanza contingibile ed urgente concernente misure per l'identificazione e la registrazione della popolazione canina», per violazione:

a) degli artt. 8, n. 1), 9, n. 10), e 16 dello statuto di autonomia di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige);

b) del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità) e del d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità approvate con d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474), nonché degli artt. 2, 3 e 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento);

c) degli artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118 della Costituzione, in relazione all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

d) dell'art. 120 della Costituzione;

e) della legge 4 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo), con particolare riferimento all'art. 3;

f) del principio di leale collaborazione e del principio di legalità.

1.1. — La Provincia autonoma di Trento premette di avere competenza legislativa concorrente nelle materie «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera», e «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto», ai sensi, rispettivamente, degli artt. 9, comma 1, n. 10), e 8, comma 1, n. 1), dello statuto speciale di autonomia di cui al d.P.R. n. 670 del 1972, precisando di essere dotata, altresì, delle corrispondenti funzioni amministrative (art. 16).

La ricorrente, inoltre, afferma di essere dotata di potestà legislativa concorrente nella materia «tutela della salute», «applicabile per effetto dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto tale competenza possa risultare più ampia di quella statutaria», aggiungendo che, ai sensi di tale ultima disposizione, godrebbe altresì della potestà legislativa residuale di cui all'art. 117, comma quarto, Cost.

Le competenze in materia sanitaria, precisa ancora la ricorrente, sarebbero state «concretizzate in capo alla Provincia dalle relative norme d'attuazione, ed in particolare da quelle in materia di igiene e sanità», cioè dal d.P.R. n. 474 del 1975 e dal d.P.R. n. 197 del 1980.

1.2. — Nel ricorso si osserva che, già nel quadro del riparto costituzionale di competenze previsto dall'originario titolo V della parte seconda della Costituzione, lo Stato ha adottato la legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo), con la quale ha disciplinato le competenze delle Regioni nella materia regolata dall'atto impugnato, disponendo in particolare, all'art. 3, che «le Regioni disciplinano con propria legge, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'istituzione dell'anagrafe canina presso i Comuni o le Unità sanitarie locali, nonché le modalità per l'iscrizione a tale anagrafe e per il rilascio al proprietario o al detentore della sigla di riconoscimento del cane, da imprimeresi mediante tatuaggio indolore».

Inoltre, osserva sempre la ricorrente, il comma 7 dello stesso art. 3 dispone che «le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione ai principi contenuti nella presente legge e adottano un programma regionale per la prevenzione del randagismo, nel rispetto dei criteri di cui al presente articolo».

1.3. — La Provincia autonoma di Trento evidenzia che, in attuazione di quanto disposto dall'art. 3 della legge n. 281 del 1991, ha emanato la legge provinciale 1° agosto 2003, n. 5 (Disposizioni per la formazione dell'assestamento del bilancio annuale 2003 e pluriennale 2003-2005, nonché per il bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Provincia Autonoma di Trento – legge finanziaria). Detta legge, all'art. 10, disciplina la materia dell'istituzione dell'anagrafe ed è stata completata in via regolamentare con il d.P.P. 2 aprile 2007, n. 4-84/Leg (Disposizioni regolamentari per l'applicazione dell'articolo 10 della legge provinciale 1° agosto 2003, n. 5, relativo all'istituzione dell'anagrafe canina e all'attuazione della legge 14 agosto 1991, n. 281, legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo).



2. — Ciò premesso, la ricorrente ritiene che l'ordinanza ministeriale impugnata, dettando disposizioni nella stessa materia da lei già regolata sia a livello primario che secondario, si sarebbe sovrapposta illegittimamente alla citata normativa, invadendo le competenze costituzionali ad essa riservate.

La Provincia autonoma dà conto del contenuto asseritamente lesivo dell'ordinanza impugnata affermando che essa:

a) all'art. 1 definirebbe «termini, modalità e competenze nel processo di identificazione e registrazione» della popolazione canina «in contrasto con la normativa provinciale»;

b) all'art. 3 attribuirebbe «allo Stato, con provvedimento da sancire in Conferenza Stato-Regioni», ma di cui risulterebbe «titolare esclusivamente il Ministro competente, il potere di definire le modalità tecniche e operative per assicurare la interoperabilità delle banche-dati nazionali e regionali nonché per l'individuazione di un unico documento di identificazione e registrazione del cane, in sostituzione dell'attuale certificazione»;

c) all'art. 4 attribuirebbe «funzioni di prevenzione del randagismo agli enti locali, allocando le relative funzioni di lotta al randagismo»;

d) all'art. 6 imporrebbe alle Regioni e alle Province autonome «di individuare e assegnare uno specifico obiettivo di provvedere ai direttori generali delle aziende sanitarie locali, anche con riferimento a quelle istituzioni» che, come la ricorrente, «hanno già definito normativamente l'assetto delle competenze all'esercizio delle funzioni nel proprio ordinamento».

2.1. — Tenuto conto del contenuto dell'atto impugnato e delle conseguenti aree di sovrapposizione con la normativa provinciale, la ricorrente lamenta, in primo luogo, che l'ordinanza ministeriale sia stata adottata «in assenza di idonea base giuridica ed in una situazione del tutto priva del carattere della straordinarietà», con conseguente violazione del «principio di legalità» e delle «regole costituzionali sulla competenza regolamentare».

La difesa provinciale osserva al riguardo che, nonostante il richiamo contenuto nelle premesse dell'atto impugnato agli artt. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), e 117 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), concernenti i «poteri di ordinanza dati a salvaguardia della salute pubblica, di fronte ad eventi straordinari che non possano essere fronteggiati con i corrispondenti poteri attribuiti a ciascuna Regione e Provincia autonoma», le successive esplicitazioni delle finalità perseguite — contenute nelle medesime premesse — dimostrerebbero l'estraneità dell'ordinanza impugnata ai poteri di emergenza conferiti dalle citate disposizioni.

Dette finalità, osserva la difesa provinciale — riguardando ad esempio la «necessità di assicurare una compiuta ed uniforme applicazione, sull'intero territorio nazionale, della normativa concernente l'identificazione dei cani e la gestione dell'anagrafe canina, al fine di poter svolgere un efficace controllo della popolazione canina», ovvero la «necessità di far fronte ai problemi di salute pubblica derivanti dal fenomeno del randagismo dei cani, quali il possibile diffondersi di malattie infettive, l'incremento degli incidenti stradali, i casi di aggressione dei cani rinselvaticiti e l'incremento dello stesso randagismo» — non potrebbero validamente giustificare l'adozione, con ordinanza contingibile ed urgente, di una normativa corrispondente «a quella che lo statuto di autonomia e la stessa legge statale attribuiscono alla competenza della Provincia di Trento».

I «poteri di necessità», infatti, prosegue la difesa provinciale, si configurerebbero come *extrema ratio* del sistema, per far fronte a «situazioni eccezionali e transitorie» e in relazione alle quali manchi «una disciplina stabile ed ordinaria», diversamente dal caso di specie in cui detta disciplina sarebbe stata già dettata sia a livello statale (legge quadro n. 281 del 1991) sia a livello provinciale, in attuazione della legge quadro e degli accordi Stato-Regioni intervenuti nella materia.

Pertanto, secondo la Provincia di Trento, l'ordinanza impugnata avrebbe «natura sostanzialmente regolamentare» in violazione, oltre che del principio di legalità, anche dell'art. 117, sesto comma, Cost., che attribuisce allo Stato potestà regolamentare solo nelle materie di competenza esclusiva.

2.2. — Con il secondo motivo, la ricorrente deduce che anche un'eventuale qualificazione dell'ordinanza impugnata come atto di indirizzo e coordinamento non condurrebbe a conclusioni diverse, posto che, da un lato, essa difetterebbe comunque di un valido fondamento giuridico in violazione del principio di legalità, dall'altro, sarebbe stata adottata in violazione dell'obbligo di consultazione stabilito per la funzione di indirizzo e coordinamento dall'art. 3 del d.lgs. n. 266 del 1992.



2.3. — Con il terzo motivo del ricorso si contesta la legittimità e lesività dell'ordinanza anche nell'ipotesi in cui dovesse essere qualificata «come atto funzionalmente equivalente all'esercizio di un potere sostitutivo».

Ad avviso della difesa provinciale, pur prescindendo dall'assenza nelle premesse di un qualunque riferimento espresso a tale potere, l'illegittimità dell'atto discenderebbe comunque dal fatto di essersi rivolto nei confronti «di istituzioni che — come la Provincia di Trento — dispongono di una disciplina completa, aggiornata e perfettamente vigente ed efficace», e dunque in assenza di un eventuale ritardo nella attuazione della legge quadro statale e degli accordi Stato-Regioni esistenti in materia, nonché di qualunque contestazione sul punto.

2.4. — Con il quarto motivo, la ricorrente lamenta l'illegittimità ed invasività dell'ordinanza in quanto, «sovvertendo l'ordine costituzionale delle fonti», detterebbe «con atto ministeriale una disciplina dettagliata e direttamente operativa della materia, in violazione delle regole costituzionali e statutarie, nonché dell'art. 2 delle norme di attuazione di cui al d.lgs. n. 266 del 1992».

La difesa provinciale osserva, al riguardo, che il contenuto dell'ordinanza impugnata pone innanzitutto «obblighi concreti ed operativi», con precisazioni di dettaglio, come quando stabilisce che «il proprietario o il detentore di un cane deve provvedere a far identificare e registrare l'animale, nel secondo mese di vita, mediante l'applicazione del microchip» e che «il proprietario o il detentore di cani di età superiore ai due mesi è tenuto a identificare e registrare il cane ai fini di anagrafe canina, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente ordinanza» (art. 1, comma 2); ovvero, ancora, quando stabilisce che «il proprietario o detentore di cani già identificati ma non ancora registrati è tenuto a provvedere alla registrazione all'anagrafe canina entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente ordinanza» (art. 1, comma 5).

In secondo luogo, evidenzia sempre la Provincia ricorrente, l'ordinanza impugnata determinerebbe «con precisione le competenze», specificando ad esempio che la registrazione dell'animale deve essere effettuata «dai veterinari pubblici competenti per territorio» o «da veterinari libero professionisti, abilitati ad accedere all'anagrafe canina regionale» (art. 1, comma 3); ovvero che le Regioni e le Province autonome assegnano «ai direttori generali delle aziende sanitarie locali l'obiettivo di provvedere, nell'ambito delle rispettive competenze, alla attuazione della legge 14 agosto 1991, n. 281, dell'Accordo Stato-regioni del 16 febbraio 2003 e della presente ordinanza» (art. 6, comma 1).

In terzo luogo, rileva ancora la difesa provinciale, l'atto impugnato prevederebbe «altri poteri ministeriali, sia normativi che provvedimentali», disponendo, ad esempio, che, con proprio atto (seppur «da sancire in sede di Conferenza Stato-regioni»), il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali «definisce le modalità tecniche ed operative per assicurare l'interoperatività della banca dati canina nazionale con le anagrafi canine regionali» e che «con il medesimo provvedimento individuerà un unico documento di identificazione e registrazione del cane, che dovrà essere adottato in sostituzione dell'attuale certificazione» (art. 3). Sarebbe altresì previsto il potere del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali di registrare i soggetti abilitati alla produzione dei microchip (art. 5, comma 1), nonché di registrare «i produttori e i distributori di microchip», assegnando loro «una serie numerica di codici identificativi elettronici» (art. 5, comma 3).

Infine, l'ordinanza detterebbe «una compiuta disciplina della produzione e del commercio dei microchip, creando un mercato chiuso e ponendo regole limitative della concorrenza».

Ad avviso della Provincia di Trento, pertanto, l'ordinanza ministeriale impugnata, dettando un siffatto «sistema di regole» in assenza di alcun conferimento di potere» e senza rispettare il «riparto di competenze tra Stato e Regioni» nonché i principi che regolano i rapporti tra fonti statali e fonti della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, risulterebbe radicalmente illegittimo e lesivo delle proprie competenze.

2.5. — Con il quinto motivo, la Provincia ricorrente deduce l'illegittimità e la lesività della disciplina impugnata anche per violazione del principio di leale collaborazione, posto che l'esercizio dei poteri di emergenza «avrebbe dovuto formare oggetto di coordinamento con le Regioni e Province autonome competenti, attraverso sia una consultazione con le singole realtà territoriali per verificare la situazione locale, sia in sede di Conferenza Stato-Regioni».

2.6. — Alla luce di tali motivazioni, la Provincia autonoma di Trento chiede a questa Corte di dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di emanare con effetto nella Provincia di Trento l'ordinanza 6 agosto 2008, recante «Ordinanza contingibile ed urgente concernente misure per l'identificazione e la registrazione della popolazione canina» e, conseguentemente, di voler annullare l'impugnata ordinanza con riguardo alla Provincia di Trento.



3. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento sia rigettato.

3.1. — In primo luogo, risulterebbe privo di fondamento il rilievo secondo il quale l'ordinanza impugnata sarebbe stata adottata in assenza di idonea base giuridica. Ad avviso della difesa erariale, infatti, il fondamento giuridico dell'atto in questione andrebbe rinvenuto negli artt. 32 della legge n. 833 del 1978 e 117 del d.lgs. n. 112 del 1998, espressamente richiamati nelle premesse, che consentirebbero di intervenire con ordinanze contingibili ed urgenti «in caso di emergenze di carattere sanitario o di igiene pubblica afferenti più ambiti territoriali regionali».

In particolare, le motivazioni di carattere sanitario poste a fondamento del provvedimento, quali «l'incremento del randagismo», il «possibile diffondersi di malattie infettive», «l'aumento degli incidenti stradali», nonché «i recenti e numerosi casi di aggressione di cani rinselvaticiti», rappresenterebbero i validi presupposti in base ai quali il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali avrebbe esercitato detto potere di ordinanza.

Tali ragioni infatti, secondo la difesa erariale, avrebbero un'indubbia rilevanza generale, posto che il fenomeno del randagismo investirebbe oggettivamente non soltanto l'originario territorio in cui si manifesta, ma anche ambiti territoriali limitrofi, giustificando un intervento che disponga misure uniformi per tutto il territorio nazionale.

Pertanto, secondo la difesa erariale, l'evidenziato fondamento giuridico del potere esercitato con l'atto impugnato escluderebbe la possibilità di qualificare l'ordinanza ministeriale in questione — così come, invece, ipotizzato dalla Provincia ricorrente — in termini di atto avente natura regolamentare, ovvero di atto di indirizzo e coordinamento, ovvero, ancora, come «atto di esercizio di un potere sostitutivo».

3.2. — Quanto all'asserita violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce che l'atto impugnato risulterebbe adottato nel rispetto del riparto di competenze tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, in quanto introdurrebbe obblighi a cui attenersi «in conformità alle disposizioni adottate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano» (art. 1, comma 1, dell'ordinanza impugnata). Sotto altro profilo, sempre la difesa erariale osserva che lo stesso art. 2, comma 5, del citato d.lgs. n. 266 del 1992 «fa salvi i poteri di ordinanza diretti a provvedere a situazioni eccezionali di necessità e urgenza nei casi e nei modi previsti dall'ordinamento».

3.3. — Con riferimento alla lamentata violazione del principio di leale collaborazione, la difesa erariale osserva che il potere del ministro di emanare ordinanze contingibili ed urgenti costituirebbe un'eccezione al principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi, in ragione dei presupposti che ne legittimano l'esercizio, non potendo, pertanto, «ritenersi *ex se* lesivo del principio di leale collaborazione».

3.4. — L'Avvocatura generale dello Stato osserva inoltre che, con riferimento alla «necessità di impedire l'aumento degli incidenti stradali» e «di impedire il reiterarsi di fenomeni di aggressione di cani rinselvaticiti nei confronti delle persone», il provvedimento *de quo* opererebbe nell'ambito della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera h), Cost., in materia di ordine pubblico e sicurezza.

In particolare, la difesa erariale deduce, al riguardo, che la competenza legislativa esclusiva dello Stato in ordine alla sicurezza della circolazione stradale sarebbe stata riconosciuta già con la decisione di questa Corte n. 428 del 2004.

Peraltro, l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia che, con la sentenza n. 222 del 2006, «in una fattispecie analoga, in tema di fenomeno di aggressività di alcune razze canine», questa Corte avrebbe «preliminarmente rilevato» che «il provvedimento impugnato regolava fattispecie eterogenee, insistendo su una pluralità di materie, ascrivibili non solo alla potestà legislativa concorrente (“tutela della salute”, compresa la polizia veterinaria), ma anche e soprattutto a quella esclusiva dello Stato (“ordine pubblico e sicurezza”)». In tale caso, rileva la difesa erariale, la Corte avrebbe riconosciuto sussistente la competenza statale, «rilevando come le prescrizioni contenute nell'ordinanza impugnata avessero un comune denominatore costituito dall'identica *ratio* afferente al miglioramento delle condizioni di sicurezza dei cittadini dinanzi al rischio di attacco da parte di cani di razze con un particolare potenziale di aggressività».

Orbene, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, i principi sopra richiamati sarebbero applicabili anche all'odierno conflitto, posto che l'ordinanza *de qua* mirerebbe a prevenire «non solo aggressioni dirette alle persone, ma anche incidenti stradali potenzialmente atti a cagionare lesioni alle persone», cosicché si dovrebbero ritenere anche in tal caso prevalenti le esigenze di sicurezza pubblica, con conseguente legittimità del provvedimento impugnato.

4. — In prossimità dell'udienza, con memoria depositata in data 11 febbraio 2009, la Provincia autonoma di Trento ha svolto ulteriori deduzioni in replica a quanto esposto dall'Avvocatura generale dello Stato nell'atto di costituzione in giudizio.



In particolare, ad avviso della ricorrente, «l'applicazione dell'ordinanza in Provincia di Trento, lungi dal risolvere un problema non regolato e urgente, si traduce nella sovrapposizione della disciplina dettagliata statale a quella provinciale, in violazione dei parametri indicati nel ricorso», posto che, applicando il criterio della prevalenza, il contenuto dell'atto impugnato andrebbe «ricondotto alla materia della sanità pubblica [...] e non a quella della pubblica sicurezza». Tale inquadramento risulterebbe confermato, a detta della ricorrente, anche da altri elementi quali il tenore stesso dell'art. 3 della legge n. 281 del 1991, che attesterebbe la ricorrenza in tale ambito di una ripartizione di competenze di tipo concorrente fra Stato e Regioni, nonché, soprattutto, l'inquadramento della legge da ultimo citata, effettuato da questa Corte nella sentenza n. 123 del 1992, ove si afferma che essa ricade, «nel suo complesso, [...] nella materia della sanità, ivi compresa l'assistenza e la polizia veterinaria».

4.1. — Peraltro, osserva sempre la ricorrente, se anche si assegnasse prevalenza alla «finalità di prevenzione dei danni alle persone», si dovrebbe comunque ricondurre il contenuto dell'atto non alla materia dell'ordine e della sicurezza pubblica, ma a quella della «polizia amministrativa», di competenza provinciale ai sensi dell'art. 9, n. 1), dello statuto di autonomia. Proprio questa Corte, infatti, rileva la ricorrente, avrebbe precisato che la funzione di polizia amministrativa «riguarda [...] l'attività di prevenzione e repressione diretta ad evitare danni o pregiudizi a persone o cose nello svolgimento di attività rientranti nelle materie affidate alla competenza regionale» (sentenza n. 290 del 2001).

Né a conclusioni diverse si potrebbe pervenire sulla base della sentenza n. 222 del 2006, citata dall'Avvocatura generale dello Stato, con la quale, sottolinea ancora la ricorrente, la Corte ha deciso il conflitto allora promosso dalla Provincia di Bolzano contro l'ordinanza del Ministro della salute 9 settembre 2003, intitolata «Tutela dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressioni da parte di cani potenzialmente pericolosi», riconducendo il provvedimento impugnato alla materia «ordine pubblico e sicurezza», ma solo in quanto il contenuto ineriva «evidentemente alla repressione di conegni suscettibili di rilevanza penale, dati dall'impiego di tecniche di addestramento particolari e dalla somministrazione di sostanze eccitanti, le une e l'altra finalizzate ad accentuare il potenziale di aggressività di taluni cani». Resterebbe, pertanto, «confermata l'estraneità dell'ordinanza impugnata alla materia della "pubblica sicurezza"», posto che «la finalità di prevenzione dei danni alle persone» avrebbe un peso chiaramente ridotto, non essendo finalizzata alla prevenzione della commissione di reati.

5. — Con memoria depositata in pari data, anche il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha svolto ulteriori deduzioni, insistendo nel rigetto del ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento.

La difesa erariale, nel ribadire le argomentazioni già svolte nell'atto di costituzione in giudizio, sottolinea nuovamente che l'ordinanza impugnata è stata adottata nel rispetto dei limiti e delle procedure espressamente previsti dalle norme attributive del relativo potere.

In particolare, l'Avvocatura generale dello Stato, richiamando i principi affermati da questa Corte con la sentenza n. 222 del 2006, sottolinea che il provvedimento in oggetto, essendo giustificato dalla necessità di «impedire l'aumento degli incidenti stradali», nonché «il reiterarsi di fenomeni di aggressione di cani rinselvaticati nei confronti delle persone», risulterebbe ascrivibile all'ambito materiale dell'ordine pubblico e sicurezza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

Considerato in diritto

1. — La Provincia autonoma di Trento ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione all'ordinanza 6 agosto 2008 del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, intitolata «Ordinanza contingibile ed urgente concernente misure per l'identificazione e la registrazione della popolazione canina», deducendo la lesione delle proprie competenze normative e amministrative riconosciute dallo statuto speciale di autonomia e dalle relative norme di attuazione in materia di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera» e in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto», nonché delle competenze riconosciute degli artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118 della Costituzione, applicabili per effetto dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto tali competenze possano risultare più ampie di quelle statutarie, particolarmente in relazione alla materia «tutela della salute».



1.1. — Ad avviso della Provincia autonoma, l'ordinanza ministeriale in questione sarebbe stata adottata in assenza di idonea base giuridica ed in una situazione del tutto priva del carattere della straordinarietà, con conseguente violazione del principio di legalità e delle regole costituzionali sulla competenza regolamentare, senza peraltro che l'atto medesimo possa legittimamente essere qualificato né come atto di indirizzo e coordinamento né come atto funzionalmente equivalente all'esercizio di un potere sostitutivo. L'ordinanza impugnata, inoltre, detterebbe «con atto ministeriale una disciplina dettagliata e direttamente operativa della materia, in violazione delle regole costituzionali e statutarie, nonché dell'art. 2 delle norme di attuazione di cui al d.lgs. n. 266 del 1992», ponendosi, altresì, in contrasto con il principio di leale collaborazione.

2. — Il ricorso è inammissibile.

2.1. — Tutte le censure prospettate dalla ricorrente si fondano sul presupposto della asserita lesione delle competenze normative e amministrative spettanti alla Provincia autonoma nelle materie «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera», «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto», «tutela della salute», nonché in non meglio precisati ambiti materiali riconducibili alla potestà legislativa residuale riconosciuta dall'art. 117, quarto comma, Cost.

Senza considerare la palese inammissibilità del richiamo a quest'ultimo parametro, che si presenta del tutto indefinito e quindi generico, nel ricorso non è dato rinvenire alcuna motivazione né in ordine alla riconducibilità del contenuto dell'ordinanza impugnata alle suddette materie, né in ordine alle ragioni che si porrebbero a sostegno di tale riconduzione.

La ricorrente, infatti, si è limitata a evidenziare, in via esemplificativa, alcune aree di sovrapposizione normativa tra la disciplina introdotta con l'ordinanza ministeriale e quella provinciale preesistente, senza tuttavia esplicitare il presupposto logico della lamentata lesione, concernente appunto la ascrivibilità o meno del contenuto del provvedimento censurato alle materie di attribuzione provinciale evocate; motivazione tanto più necessaria posto che le singole prescrizioni dell'ordinanza in questione non presentano contenuto omogeneo.

Soltanto nella memoria depositata in prossimità dell'udienza la Provincia ricorrente, replicando alle deduzioni dell'Avvocatura dello Stato, che aveva prospettato la riconduzione dell'ordinanza alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., in materia di ordine pubblico e sicurezza, ha fatto esplicito riferimento alla applicabilità del «criterio della prevalenza», in base al quale il contenuto dell'atto impugnato dovrebbe essere ricondotto «alla materia della sanità pubblica».

La riscontrata lacuna — da ritenersi, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non sanabile negli atti successivi all'introduzione del giudizio — si traduce in una palese carenza di motivazione del ricorso, determinandone l'inammissibilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° aprile 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: SAULLE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 2 aprile 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 106

Sentenza 11 marzo - 3 aprile 2009

Giudizio per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato.

Segreto di Stato - Apposizione e conferma su atti e notizie inerenti al sequestro di persona perpetrato ai danni di Nasr Osama Mustafa Hassan, alias Abu Omar - Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato insorti tra il Presidente del Consiglio dei ministri e varie Autorità giudiziarie (Procuratore della Repubblica, Giudice per le indagini preliminari e Giudice monocratico del Tribunale di Milano) - Legittimazione a sollevare conflitto e a resistere - Sussistenza.

– Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.

Segreto di Stato - Principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale in materia - Perdurante attualità, pur a seguito della nuova disciplina introdotta dalla legge n. 124 del 2007.

– Legge 24 ottobre 1977, n. 801, art. 12; legge 3 agosto 2007, n. 124, art. 39; codice di procedura penale, art. 202 (come novellato dall'art. 40 della legge 3 agosto 2007, n. 124).

– Costituzione, artt. 1, secondo comma, 5 e 52.

Segreto di stato - Procedimento penale relativo al sequestro di persona perpetrato ai danni di Nasr Osama Mustafa Hassan, alias Abu Omar - Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione alla utilizzazione, nella fase delle indagini preliminari e dell'udienza preliminare, di atti parzialmente coperti da segreto di Stato - Successiva espunzione dei suddetti atti da parte del Giudice del dibattimento - Permanenza dell'interesse alla definizione dei conflitti.

– Richiesta di rinvio a giudizio emessa il 5 dicembre 2006 dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano; decreto che dispone il giudizio emesso il 16 febbraio 2007 dal Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Milano.

Segreto di Stato - Indagini preliminari nei confronti di funzionari del Sismi e di agenti di un servizio straniero per il sequestro di persona di Nasr Osama Mustafa Hassan, alias Abu Omar - Note del Presidente del Consiglio dei ministri e dell'Ufficio stampa e portavoce della Presidenza del Consiglio riguardanti l'esistenza di documenti coperti da segreto di Stato - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano - Denunciata apposizione del segreto di Stato in relazione a fatti eversivi dell'ordine costituzionale, eccesso di potere e falsità dei presupposti, mancata esplicitazione delle ragioni dell'apposizione del segreto, violazione delle attribuzioni costituzionali del pubblico ministero - Ammissione da parte dello stesso ricorrente di non aver subito alcun *vulnus* alla propria attività di indagine - Inammissibilità del ricorso.

– Note del Presidente del Consiglio dei ministri 11 novembre 2005 n. USG/2.SP/1318/50/347; 26 luglio 2006 n. USG/2.SP/813/50/347; direttiva Presidente del Consiglio 30 luglio 1985, n. 2001.5/707; nota per la stampa 5 giugno 2007.

– Costituzione, art. 112.

Segreto di Stato - Decreto di rinvio a giudizio di funzionari del Sismi e di agenti di un servizio straniero per il sequestro di persona perpetrato ai danni di Nasr Osama Mustafa Hassan, alias Abu Omar - Adozione anche sulla base di documenti parzialmente coperti da segreto di Stato - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale di Milano - Ricorso incidentale proposto nell'interesse della Sezione GIP del Tribunale di Milano, successivamente alla ordinanza di ammissibilità del conflitto - Inammissibilità di iniziative «in via incidentale» da parte di soggetti «resistenti» in un giudizio ritualmente instaurato - Inammissibilità del ricorso incidentale.

– Note del Presidente del Consiglio dei ministri 11 novembre 2005 n. USG/2.SP/1318/50/347; 26 luglio 2006 n. USG/2.SP/813/50/347; direttiva Presidente del Consiglio 30 luglio 1985, n. 2001.5/707; nota per la stampa 5 giugno 2007.

– Costituzione, art. 112.



Segreto di Stato - Richiesta di rinvio a giudizio e decreto che dispone il giudizio nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili del sequestro di persona di Nasr Osama Mustafa Hassan, *alias* Abu Omar - Utilizzazione, nella forma non protetta da *omissis*, di documenti legittimamente sequestrati nel corso di attività di perquisizione e successivamente parzialmente segreti - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del Procuratore della Repubblica e del Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale di Milano - Menomazione delle prerogative del ricorrente in ordine all'apposizione del segreto - Accoglimento parziale del ricorso - Annullamento degli atti processuali nelle parti corrispondenti agli *omissis* e alle obliterazioni di intestatari, destinatari e denominazioni di uffici - Competenza dell'autorità giudiziaria a valutare gli effetti dell'annullamento sui giudizi pendenti.

- Richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano 5 dicembre 2006; Decreto di rinvio a giudizio del giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano, 16 febbraio 2007.

Segreto di Stato - Procedimento penale a carico di funzionari del Sismi ed agenti dei servizi stranieri per il sequestro di persona di Nasr Osama Mustafa Hassan, *alias* Abu Omar - Richiesta e assunzione di incidente probatorio avente ad oggetto anche temi (relazioni tra servizi italiani e servizi stranieri di *intelligence*) coperti da segreto di Stato - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del Procuratore della Repubblica e del Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale di Milano - Accoglimento parziale del ricorso - Annullamento della richiesta e dell'ordinanza di ammissione dell'incidente probatorio, nonché del verbale di assunzione della prova - Inutilizzabilità delle risultanze probatorie acquisite attraverso detto incidente.

- Richiesta di incidente probatorio 18 settembre 2006; verbale di assunzione di incidente probatorio 30 settembre 2006.
- Legge 24 ottobre 1977, n. 801, art. 12.

Segreto di Stato - Attività di indagine della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano sul sequestro di persona di Nasr Osama Mustafa Hassan, *alias* Abu Omar e conseguente richiesta di rinvio a giudizio di funzionari del Sismi e di agenti di un servizio straniero - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano - Lamentato esercizio di «indebite pressioni» sugli indagati affinché rivelassero il segreto di Stato da loro opposto e denunciata attività di intercettazione «a tappeto» sulle utenze telefoniche intestate al Sismi - Riferimento a condotte non tutelabili mediante l'istituto del conflitto tra poteri - Limiti alla utilizzabilità processuale del contenuto delle intercettazioni.

- Costituzione, artt. 1, 5, 52, 87, 94, 95 e 126; legge 24 ottobre 1977, n. 801, art. 1.

Segreto di Stato - Procedimento penale nei confronti di funzionari del Sismi ed agenti di servizi stranieri per il sequestro di persona di Nasr Osama Mustafa Hassan, *alias* Abu Omar - Ordinanze istruttorie emesse dal giudice monocratico del Tribunale di Milano - Revoca della precedente ordinanza di sospensione del processo; sostituzione nel fascicolo per il dibattimento dei documenti omissati con quelli non omissati; ammissione di tutti i testi indicati dal pubblico ministero e su tutte le circostanze - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione di segreto di Stato ritualmente apposto - Accoglimento parziale del ricorso - Non spettanza al Giudice monocratico del Tribunale di Milano del potere di emettere l'ordinanza 14 maggio 2008 di ammissione di tutti i testi indicati dal pubblico ministero e su tutte le circostanze dallo stesso indicate - Annullamento della suddetta ordinanza.

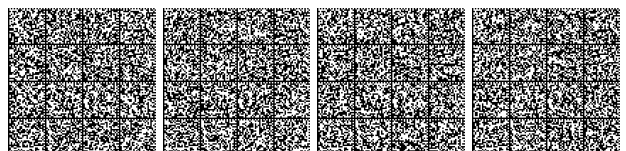
- Ordinanze del Tribunale di Milano 19 marzo 2008 e 14 maggio 2008.

Segreto di Stato - Procedimento penale nei confronti di funzionari del Sismi ed agenti di servizi stranieri per il sequestro di persona ai danni di Nasr Osama Mustafa Hassan, *alias* Abu Omar - Note del Presidente del Consiglio dei ministri di conferma del segreto di Stato opposto da testimoni - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Giudice monocratico del Tribunale di Milano - Denunciata violazione del principio di legalità e di proporzionalità, dell'anteriorità della segretezza e di correttezza e lealtà - Insussistenza - Spettanza al Presidente del Consiglio dei ministri del potere di apporre e confermare il segreto ed emettere le note contestate.

- Note del Presidente del Consiglio USG/2.SP/556/50/347 e USG/2.SP/557/347 del 15 novembre 2008, nota n. 6000.1/45025/GAB del 6 ottobre 2008.

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Istanza della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano di cancellazione di alcune parole, specificamente indicate, contenute nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Reiezione.

- Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2007, iscritto al n. 2/2007 del Registro conflitti.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: 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, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato insorti tra il Presidente del Consiglio dei ministri, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, l'Ufficio del Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale, anche in funzione di Giudice dell'udienza preliminare, ed il Tribunale di Milano, Giudice monocratico della IV sezione penale, in relazione: ad atti compiuti nel corso delle indagini preliminari dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano sulla base di fonti di prova e in relazione a circostanze coperte dal segreto di Stato, concernenti il sequestro di persona in danno di Nasr Osama Mustafa Hassan, *alias* Abu Omar; alla richiesta di rinvio a giudizio emessa dalla medesima Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano in data 5 dicembre 2006; al conseguente decreto che dispone il giudizio adottato dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Milano in data 16 febbraio 2007; alle note del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 novembre 2005 n. USG/2.SP/1318/50/347, del 26 luglio 2006 n. USG/2.SP/813/50/347 e del 5 giugno 2007 ed alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 luglio 1985 n. 2001.5/707; alle ordinanze del Tribunale di Milano, Giudice monocratico della IV sezione penale, emesse in data 19 marzo 2008 e 14 maggio 2008; alle note del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 novembre 2008 n. USG/2.SP/556/50/347 e n. USG/2.SP/557/50/347 e del 6 ottobre 2008 n. 6000.1/42025/GAB, giudizi promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri (ricorsi nn. 2 e 3 del 2007), della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano (ricorso n. 6 del 2007), del Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 14 del 2008) e del Tribunale di Milano, Giudice monocratico della IV sezione penale (ricorso n. 20 del 2008), notificati, rispettivamente, il 10 maggio e il 2 ottobre 2007, il 17 luglio e il 22 dicembre 2008, depositati in cancelleria il 17 maggio e il 9 ottobre 2007, il 23 luglio e il 30 dicembre 2008 ed iscritti ai nn. 2, 3 e 6 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2007 ed ai nn. 14 e 20 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2008, fase di merito.

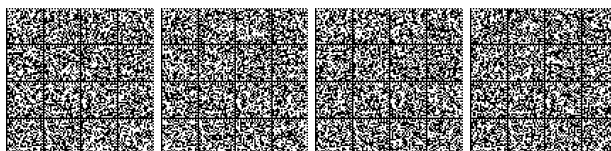
Visti gli atti di costituzione della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, dell'Ufficio del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano, del Presidente del Consiglio dei ministri e del Tribunale di Milano, Giudice monocratico della IV sezione penale;

Udito nella udienza del 10 marzo 2009 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi gli avvocati dello Stato Ignazio Francesco Caramazza e Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Alessandro Pace per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano e l'avvocato Federico Sorrentino per l'Ufficio del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano e per il Tribunale di Milano, Giudice monocratico della IV sezione penale.

Ritenuto in fatto

1. — Tra il Presidente del Consiglio dei ministri e le diverse Autorità giudiziarie (Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, Ufficio del Giudice per le indagini preliminari, anche in funzione di Giudice dell'udienza preliminare, e Giudice monocratico della IV sezione penale del medesimo Tribunale), investite della trattazione del processo penale, e di seguito del dibattimento, in ordine alla ipotesi di sequestro di persona ai danni di Nasr Osama Mustafa Hassan, *alias* Abu Omar, sono insorti cinque conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato mediante la proposizione di altrettanti ricorsi, rispettivamente contrassegnati con i numeri 2, 3 e 6 del registro conflitti fra poteri del 2007 e i numeri 14 e 20 del registro conflitti fra poteri del 2008.



2. — I primi due ricorsi (numeri 2 e 3 del 2007) sono stati proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano e del Giudice per le indagini preliminari, anche in funzione di Giudice dell'udienza preliminare, del medesimo Tribunale.

2.1. — In particolare, con il ricorso n. 2 del 2007 si è chiesto a questa Corte di dichiarare che non spettava al pubblico ministero, in primo luogo, procedere nelle indagini utilizzando documenti coperti da segreto di Stato (e segnatamente tutti quelli reperiti all'esito di attività di perquisizione e sequestro, eseguita presso la sede del SISMI di via Nazionale in Roma il 5 luglio 2006, contrassegnati come reperto D-19, documenti poi allegati alla richiesta di rinvio a giudizio formulata nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili del sequestro di persona.

Si contesta, infatti, alla Procura della Repubblica di Milano di avere violato il segreto di Stato per avere utilizzato «come prova (e prova di particolare importanza), come fonte di ulteriori indagini e come base della richiesta di rinvio a giudizio», l'intera documentazione integrante il suddetto reperto D-19, piuttosto che quella, «in larghissima parte identica» alla prima, trasmessa — oltretutto su espressa richiesta della predetta Autorità giudiziaria — dal Direttore del SISMI con nota del 31 ottobre 2006, ma «oscurata» in alcuni passaggi, in quanto idonei a rivelare nominativi di agenti stranieri, sigle segrete dei relativi Servizi e rapporti tra Servizi italiani e stranieri. Costituirebbe, poi, ulteriore violazione del segreto di Stato la circostanza che tale documentazione integrale sia stata trasmessa dal medesimo organo giudiziario al Parlamento Europeo e sia stata pubblicata su internet.

In secondo luogo, con il medesimo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che la Procura milanese avrebbe svolto attività investigativa — ed esattamente intercettazioni telefoniche ed interrogatori di indagati — le cui specifiche modalità risulterebbero lesive del segreto opposto dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Per un verso, infatti, sarebbero state effettuate intercettazioni telefoniche «a tappeto» su utenze «di servizio» del SISMI, e ciò pur nella consapevolezza — derivante dalla circostanza che il relativo contratto di telefonia mobile con il gestore fosse stato espressamente segretato, e che il gestore avesse avvertito i richiedenti magistrati delle esigenze di particolare riservatezza — che l'associazione ai numeri di utenza SISMI fosse coperta da segreto di Stato.

Tale attività di intercettazione avrebbe consentito — secondo il ricorrente — per un effetto a catena di prendere cognizione di circa 180 utenze telefoniche «coperte» e di svelare l'intero sistema delle reti di comunicazione del Servizio, nonché l'identità di ben 85 soggetti ad esso appartenenti, oltre quella di altri vari soggetti appartenenti ad organismi informativi stranieri.

Per altro verso, poi, integrerebbe un'ulteriore violazione delle prerogative del ricorrente in materia di segreto di Stato la condotta dei pubblici ministeri consistita, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, nel «forzare gli indagati a rispondere anche quando la risposta avrebbe comportato la violazione di un opposto segreto di Stato». Condotta, questa, che si sarebbe articolata ora con la negazione dell'esistenza di un segreto di Stato, ora con l'invito a violarlo, ora qualificando la mancata risposta per opposizione di segreto come rifiuto di rispondere: fino al punto di richiedere incidente probatorio, in data 18 settembre 2006, onde accertare i rapporti tra SISMI e CIA, vale a dire rapporti coperti da segreto di Stato, in virtù di leggi, direttive e provvedimenti puntuali.

Analoga censura viene svolta con riferimento all'incidente probatorio — consistente nell'interrogatorio di taluni degli indagati al fine di accertare, secondo il ricorrente, circostanze anch'esse oggetto di segretazione — effettuato il 30 settembre 2006.

Su tali basi, quindi, il ricorrente ha concluso affinché alla declaratoria di non spettanza, alla Procura milanese, del potere di operare secondo le modalità sopra meglio indicate consegua l'annullamento degli atti di indagine e della richiesta di rinvio a giudizio basata anche su di essi.

2.1.1. — Dichiarato da questa Corte ammissibile il conflitto con l'ordinanza n. 124 del 2007, si è costituita in giudizio la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, che ha concluso per la declaratoria di inammissibilità del ricorso, ovvero per la sua reiezione.

Essa, nel riassumere i tre profili di menomazione lamentati dal Presidente del Consiglio dei ministri, rivendica l'assoluta correttezza del proprio operato.

Evidenzia, pertanto, che «nessun segreto è mai stato opposto rispetto a documenti facenti parte degli atti del procedimento, né *a fortiori* documenti segretati sono mai stati utilizzati nell'indagine ed ai fini della richiesta di rinvio a giudizio»; che nessuna utenza telefonica risultava coperta dal segreto di Stato, posto che i gestori di telefonia mobile presso cui dovevano essere disposte le intercettazioni si erano limitati ad affermare (trattandosi di utenze non intestate a privati ed assegnate ad «Ente istituzionale») l'esistenza di «esigenze di particolare riservatezza contrattuali», senza che a tale espressione potesse attribuirsi la valenza di apposizione di segreto e stante, in generale, l'inesistenza di qualsivoglia divieto *ex lege* in relazione all'intercettabilità delle comunicazioni intervenute su utenze telefoniche usate da appartenenti al SISMI; che, infine, nessuno tra gli appartenenti al Servizio, esaminati come persone informate sui fatti o interrogati come indagati, ha subito la benché minima pressione o prevaricazione.



Ciò premesso, la Procura di Milano eccepisce la non opponibilità del segreto di Stato in relazione ai fatti oggetto dell'indagine, attesa «la natura eversiva dell'ordine costituzionale» che li connoterebbe.

A tale categoria, infatti, sarebbero da ricondurre non «i soli fatti politicamente eversivi in senso stretto», ma anche «quei fatti illeciti che contrastino con i “principi supremi” del nostro ordinamento, tra cui le norme costituzionali che garantiscano i diritti inviolabili dell'uomo»: nella specie, ciò sarebbe avvenuto attraverso le c.d. «consegne straordinarie», vale a dire il sequestro, sul territorio nazionale, di persone da tradurre *manu militari* in altri Paesi, per essere ivi interrogate con l'uso di violenza fisica o morale.

In subordine, escluso che il Presidente del Consiglio dei ministri, con la nota dell'11 novembre 2005, abbia inteso apporre il segreto di Stato, la Procura di Milano deduce l'illegittimità della successiva nota del 26 luglio 2006. Essa, infatti, sarebbe illegittima per una serie di ragioni: perché affetta da eccesso di potere, affermando un fatto che «non risponde a verità»; perché appone il segreto di Stato a vicende inerenti «fatti eversivi dell'ordine costituzionale»; perché, affermando di procedere alla conferma del segreto precedentemente apposto, non indica come e quando l'apposizione sarebbe avvenuta, né specifica le ragioni essenziali dell'apposizione del segreto; perché, infine, pretende di attribuire efficacia retroattiva alla nota precedentemente emessa.

2.1.2. — Le parti confliggenti hanno, inoltre, ribadito le proprie posizioni e conclusioni depositando memorie in occasione tanto dell'udienza del 29 gennaio 2008 (originariamente destinata alla trattazione del presente conflitto) quanto in quella del 10 marzo 2009.

2.2. — Con il secondo dei predetti ricorsi (n. 3 del 2007), il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto un analogo conflitto nei confronti del Giudice per le indagini preliminari, anche in funzione di Giudice dell'udienza preliminare, del Tribunale di Milano.

Con tale ricorso si chiede a questa Corte — in forza dei medesimi argomenti sopra indicati, atteso che la violazione del segreto di Stato attribuita al Giudice dell'udienza preliminare costituirebbe una «automatica conseguenza della pregressa violazione, operata a monte dal P.M.» — di dichiarare che non spettava alla predetta Autorità giudiziaria, innanzitutto, acquisire ed utilizzare (sotto ogni profilo, direttamente o indirettamente) atti, documenti e fonti di prova coperti da segreto di Stato, nonché prendere conoscenza degli stessi ed in base ad essi disporre — a fronte della richiesta formulata dal pubblico ministero a norma dell'art. 416 del codice di procedura penale — il rinvio a giudizio degli imputati e la fissazione dell'udienza dibattimentale, così offrendo tali documenti e fonti di prova ad ulteriore pubblicità.

Alla declaratoria di non spettanza dovrebbe conseguire, secondo il ricorrente, tanto l'annullamento del decreto di rinvio a giudizio del 16 febbraio 2007, quanto l'ordine di restituzione dei documenti coperti da segreto di Stato ai loro legittimi detentori.

2.2.1. — Dichiarato ammissibile da questa Corte anche tale conflitto con l'ordinanza n. 125 del 2007, sono intervenuti, «nell'interesse della Sezione GIP del Tribunale di Milano», sia «il Presidente f.f. della Sezione predetta» che «il Giudice per le indagini preliminari assegnatario del procedimento n. 1966/05», proponendo, altresì, «ricorso incidentale».

Gli intervenienti reputano, infatti, che tutti gli atti richiamati dal Presidente del Consiglio dei ministri — ovvero la nota dell'11 novembre 2005 (con la quale, pur affermata l'estraneità del Governo e del SISMI al sequestro di persona, si ribadiva il vincolo del segreto in ordine alle informazioni relative ai rapporti tra il SISMI, il SISDe e gli organi informativi di altri Stati), la direttiva del 30 luglio 1985 n. 2001.5/07 (contenente un lungo elenco di materie da intendersi coperte dal segreto di Stato) e la nota del 26 luglio 2006 (con cui veniva accolta la richiesta della Procura di Milano di consegnare i documenti nella disponibilità del Ministro della difesa concernenti il sequestro di persona ed, in generale, la pratica delle extraordinary renditions) — comporterebbero «una compressione delle attribuzioni e dei poteri propri dell'autorità giudiziaria garantiti dall'art. 101 Cost.».

3. — Con il ricorso n. 6 del 2007, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano ha proposto ricorso nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spettava al Presidente del Consiglio dei ministri né «disporre la segretazione di atti e notizie riguardanti le modalità progettuali, organizzative ed esecutive» del rapimento, «in quanto esse costituiscono “fatti eversivi dell'ordine costituzionale”», né, parimenti, «segretare notizie e documenti sia genericamente, sia immotivatamente, sia retroattivamente», in relazione alla stessa vicenda.



Si duole, infatti, il ricorrente che, sebbene il Presidente del Consiglio dei ministri all'epoca in carica – premessa la «consapevole certezza» circa l'estraneità del Governo e del SISMI «rispetto a qualsivoglia risvolto riconducibile al sequestro», ma comunque ribadito l'«indefettibile dovere istituzionale (di) salvaguardare, nei modi e nelle forme normativamente previsti, la riservatezza di atti, documenti, notizie e ogni altra cosa idonea a recar danno agli interessi protetti» dall'art. 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801 (Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato) – avesse manifestato, con nota dell'11 novembre 2005, la propria disponibilità a «fornire gli elementi di informazione richiesti nella misura in cui gli stessi risultavano partecipabili all'Autorità Giudiziaria», con successiva nota del 26 luglio 2006 comunicava, invece, alla Procura della Repubblica di Milano che su tutti i «fatti concernenti il sequestro», su tutte le vicende «che lo hanno preceduto» e «in generale» su «tutti i documenti, informative o atti relativi alla pratica delle c.d. "renditions" era stato apposto il segreto di Stato da parte del precedente Presidente del Consiglio».

In particolare, il ricorrente – nell'evidenziare di aver proceduto, sin dal maggio 2006, a diverse attività di indagine senza che mai fosse stato opposto alcun segreto di Stato, ma, anzi, con l'espressa assicurazione del Direttore del SISMI (già fornita alla Procura milanese con missiva dell'11 luglio 2006 e dallo stesso ribadita persino una volta assunta la qualità di indagato) circa l'inesistenza dell'apposizione del segreto di Stato alle vicende relative al sequestro di persona – lamenta che la predetta nota del 26 luglio 2006 non solo farebbe retroagire «il segreto sui fatti di causa all'11 novembre 2005 o ad altra data anteriore ancorché sconosciuta», così pretendendo di «incidere sulla celebrazione e/o sull'esito del processo» già instaurato, ma avrebbe reso, comunque, più difficoltosa «l'effettuazione di ulteriori indagini della Procura di Milano» su tali fatti, con violazione delle prerogative a quest'ultima spettanti a norma dell'art. 112 Cost.

In forza, pertanto, di tali rilievi il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano ha chiesto l'annullamento di entrambe le citate note emesse del Presidente del Consiglio dei ministri, evidenziando — preliminarmente — l'esistenza di un profilo di contrasto con l'art. 12 della citata legge n. 801 del 1977. Ricorrerebbe, invero, nel caso di specie, un fatto riconducibile a quelli «eversivi dell'ordine costituzionale» per i quali la citata legge impedisce l'apposizione del segreto di Stato, atteso che l'ipotizzato sequestro di persona (come più in generale, si assume sempre nel ricorso, la pratica delle c.d. *extraordinary renditions*) si paleserebbe incompatibile con le regole che identificano lo Stato costituzionale, le quali impediscono che sul «territorio nazionale siano effettuati sequestri di persone da tradurre *manu militari* in altri Paesi, per essere ivi interrogate con l'uso, appunto, di violenza fisica o morale».

Inoltre, il ricorrente ha così formulato il secondo motivo di impugnazione: «illegittimità della nota del 26 luglio 2006 perché falsamente afferma che il segreto di Stato sui fatti connessi al sequestro di persona sarebbe stato apposto dal suo predecessore. Eccesso di potere per errore o falsità dei presupposti». Con tali censure, il ricorrente ha posto in evidenza che la suindicata nota sarebbe contraria al principio che vieta l'apposizione retroattiva del segreto di Stato e ha ipotizzato anche la violazione della previsione di cui all'art. 16 della legge n. 801 del 1977, a causa della mancata enunciazione delle ragioni essenziali della segretezza.

Di qui, pertanto, la richiesta di annullamento delle predette note ed inoltre, «se del caso», della direttiva del Presidente del Consiglio del 30 luglio 1985 n. 2001.5/07 (in quanto, ove fosse interpretata nel senso di imporre un generale divieto per l'autorità giudiziaria di acquisire ed utilizzare tutte le informazioni ed i documenti attinenti ai rapporti tra Servizi italiani e Servizi stranieri, violerebbe del pari le prerogative costituzionali ad essa spettanti, imponendole, di fatto, un generale onere di richiedere, di volta in volta, al Presidente del Consiglio dei ministri, un'espressa deroga ad un segreto genericamente imposto) e della «Nota per la stampa» del 5 giugno 2007 dell'Ufficio Stampa e del portavoce del Presidente del Consiglio, nella quale — in evidente contraddizione con la già citata nota del 26 luglio 2006 — si afferma che sul presunto rapimento non esiste agli atti del SISMI nessun documento e «quindi nessun segreto di Stato».

3.1. — Dichiarato da questa Corte ammissibile il suddetto conflitto con l'ordinanza n. 337 del 2007, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri.

Eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso, giacché la Procura della Repubblica di Milano — in esito alla nota del 26 luglio 2006 (con la quale il Presidente del Consiglio dei ministri ribadiva l'esistenza del segreto di Stato) — aveva omesso di formulare interpello ai sensi degli articoli 202 o 256 cod. proc. pen., ritenendo (come si legge testualmente nel ricorso) «gli elementi acquisibili non essenziali per la definizione del processo, avendo già raccolto elementi di prova ritenuti sufficienti per esercitare l'azione penale».

Tale affermazione — a parere della difesa statale — è idonea, in punto di diritto, a far ritenere il ricorso medesimo inammissibile per difetto di attualità e concretezza del conflitto, posto che, per affermazione del medesimo ricorrente, «non è dato ravvisare alcuna concreta ed attuale menomazione dei poteri attribuiti al P.M. dalla Costituzione».



Il Presidente del Consiglio dei ministri contesta, in subordine, che l'oggetto dell'indagine milanese possa considerarsi «fatto eversivo dell'ordine costituzionale» — identificato in quello «volto al mutamento dell'ordinamento per via rivoluzionaria o comunque violenta» — attesa la contestazione, nel caso di specie, del reato di cui all'art. 605 cod. pen. (Sequestro di persona) e non già quello di cui all'art. 289-bis (Sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico).

Rileva, pertanto, che il Procuratore della Repubblica di Milano, ove avesse ritenuto illegittima — per tale ragione — l'apposizione del segreto di Stato, «avrebbe dovuto chiedere al GIP la qualificazione del reato *ex art.* 204 cod. proc. pen. ed, in caso di consenso sulla sua natura eversiva, darne comunicazione ad esso Presidente del Consiglio a norma del combinato disposto degli articoli 204 cod. proc. pen. e 66 disp. att. cod. proc. pen.»: e, solo in esito alla conferma del segreto da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, avrebbe potuto proporre conflitto.

Rivendica, infine, la difesa statale la legittimità dell'operato del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale — senza alcuna contraddizione o ambiguità — ha sempre inteso segretare, non indistintamente tutte le vicende connesse con il presunto rapimento, ma solo i rapporti tra Servizi nazionali e stranieri.

3.2. — Le parti confliggenti hanno, inoltre, ribadito le proprie posizioni e conclusioni depositando memorie in occasione tanto dell'udienza del 29 gennaio 2008 (originariamente destinata alla trattazione anche del presente conflitto) quanto di quella del 10 marzo 2009.

4. — I due ulteriori conflitti (ricorsi numeri 14 e 20 del 2008) concernenti la medesima vicenda sono invece insorti in relazione alla fase dibattimentale del processo relativo al presunto sequestro di persona e vedono contrapposti, a parti reciprocamente invertite, il Presidente del Consiglio dei ministri ed il Giudice monocratico della IV sezione penale del Tribunale di Milano, titolare di tale dibattimento.

4.1. — In particolare, con il ricorso n. 14 del 2008, il Presidente del Consiglio mira all'annullamento delle ordinanze istruttorie emesse dalla predetta Autorità giudiziaria il 19 marzo ed il 14 maggio 2008.

Con il primo di tali provvedimenti il suddetto Giudice monocratico ha, innanzitutto, revocato la propria precedente ordinanza del 18 giugno 2007 con cui aveva sospeso, ai sensi dell'art. 479 cod. proc. pen., il processo pendente innanzi a sé (avendo, allora, ravvisato un nesso di pregiudizialità tra la decisione dei ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sopra illustrati e la definizione del giudizio sottoposto al suo esame).

Inoltre, il medesimo giudicante — con quella stessa ordinanza del 19 marzo 2007 — ha disposto la sostituzione, nel fascicolo del dibattimento, ai «documenti non omissati» raccolti dal pubblico ministero (costituenti, cioè, il già citato reperto D-19, di «quelli omissati» successivamente trasmessi dal SISMI alla Procura milanese).

Con la successiva ordinanza del 14 maggio 2008 la medesima Autorità giudiziaria ha ammesso, invece, l'escusione di tutti i testi indicati dal rappresentante dell'accusa ai numeri da 45 a 65 della propria lista, depositata a norma dell'art. 468 cod. proc. pen., su tutte le circostanze ivi indicate.

Assume, difatti, il ricorrente che la scelta — compiuta dall'Autorità giudiziaria con la prima delle contestate ordinanze (quella del 19 marzo 2008) — di «procedere oltre nel dibattimento» lederebbe, «di per sé», le proprie attribuzioni costituzionali, «in quanto il principio di leale collaborazione sembrerebbe imporre al giudice del dibattimento il dovere di attendere l'esito del conflitto» (o meglio, dei conflitti già incardinati innanzi a questa Corte) «prima di utilizzare fonti di prova potenzialmente inutilizzabili perché coperte da segreto di Stato».

Inoltre, parimenti lesiva delle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe anche l'ordinanza del 14 maggio 2008, in quanto la scelta del giudicante di ammettere l'assunzione della prova testimoniale richiesta dal pubblico ministero, su tutte le circostanze dal medesimo indicate, non offrirebbe idonea garanzia per la salvaguardia del segreto di Stato. Ed invero, secondo il ricorrente, la decisione del giudice di riservarsi — in base ad una verifica non condotta *ex ante*, e dunque in sede di ammissione della prova, bensì compiuta *ex post*, vale a dire in occasione di assunzione della stessa — l'esclusione soltanto di quelle domande che dovessero risultare «tese a ricostruire la tela dei più ampi rapporti CIA/SISMI» (consentendo, invece, quelle relative «a specifici rapporti tra soggetti appartenenti a detti organismi»), in quanto volte ad individuare «ambiti di responsabilità personali collegati alla dinamica dei fatti di causa»), equivarrebbe ad affermare che «il segreto di Stato non può mai coprire una fonte di prova nell'accertamento di un reato», principio che «è esattamente l'opposto» di quello enunciato dalla legge (art. 202 cod. proc. pen.) e ribadito dalla giurisprudenza costituzionale.

Sulla scorta, pertanto, di queste considerazioni il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto a questa Corte di dichiarare che non spettava al Giudice monocratico del Tribunale di Milano «né ammettere, né acquisire, né utilizzare atti, documenti e fonti di prova coperti da segreto di Stato e su tale base procedere ad istruttoria dibattimentale, così offrendo tali documenti e fonti di prova ad ulteriore pubblicità», nonché, più in generale, di «procedere oltre nel dibat-



timento», nella perdurante pendenza dei giudizi per conflitto di attribuzione nei quali «si discute della utilizzabilità di atti istruttori e/o documenti perché compiuti od acquisiti in violazione del segreto di Stato», annullando, per l'effetto, le citate ordinanze istruttorie emesse dal giudice milanese il 19 marzo ed il 14 maggio 2008.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che venga «comunque» dichiarato che «non spetta al Tribunale di Milano procedere oltre nell'istruttoria dibattimentale enunciando come regola di cautela per rispetto del segreto di Stato sui rapporti tra SISMi e CIA il principio che tale segreto avrebbe ad oggetto «la tela dei più ampi rapporti CIA/SISMi» ma mai «specifici rapporti» idonei ad individuare «ambiti di responsabilità personale» con ciò capovolgendo la regola del rapporto esistente tra segreto di Stato e funzione giurisdizionale ed affermando la prevalenza del potere giudiziario all'accertamento del reato rispetto al potere presidenziale di segretare fonti di prova».

4.1.1. — Dichiarato da questa Corte ammissibile il suddetto conflitto con l'ordinanza n. 230 del 2008, si è costituito in giudizio il Giudice monocratico del Tribunale di Milano per resistere all'iniziativa assunta dal Presidente del Consiglio dei ministri, della quale si è ipotizzata l'inammissibilità e, in subordine, la non fondatezza.

In primo luogo, il Giudice monocratico contesta, già in punto di fatto, l'affermazione del Presidente del Consiglio dei ministri secondo cui «la riapertura del processo, da un lato, violerebbe il principio di leale collaborazione tra poteri e, dall'altro, lederebbe le medesime attribuzioni del Presidente del Consiglio, che egli ha inteso tutelare con la proposizione dei precedenti conflitti».

Infatti, il resistente, per un verso, afferma di avere «provveduto ad estrapolare dal fascicolo dibattimentale i documenti su cui si erano focalizzati i precedenti conflitti (in particolare, il reperto D-19), per altro verso sottolinea come le «uniche fonti di prova in tesi segretate e contenute nel fascicolo dibattimentale» siano «le trascrizioni delle intercettazioni», peraltro già «effettuate dal GIP» e non «ulteriormente trascrivibili» da esso giudice del dibattimento.

Sulla base di tali rilievi la resistente Autorità giudiziaria ha eccepito, innanzitutto, l'inammissibilità del presente ricorso «per difetto di interesse concreto ed attuale».

Infatti, nel sottolineare come l'illustrata iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri appaia «strumentale» agli obiettivi di tutela da esso perseguiti «con i precedenti conflitti di attribuzione» (giacché anche il presente ricorso tenderebbe a salvaguardare il suo duplice interesse «a non veder utilizzate quelle fonti di prova che, nei precedenti ricorsi, aveva asserito essere segretate» ed inoltre «a prevenire l'evenienza che alcuni agenti o ex agenti dei Servizi depongano su fatti coperti da segreto di Stato»), il Giudice monocratico reputa che il conflitto qui in esame abbia «carattere meramente ipotetico», donde la sua inammissibilità (è citata, tra le molte, la sentenza n. 420 del 1995).

Inoltre, il ricorso sarebbe inammissibile, «non solo perché lamenta un rischio futuro ed eventuale», ma anche perché le stesse cautele adottate dal Giudice monocratico — e cioè la decisione di non utilizzare «le fonti di prova oggetto dei precedenti conflitti», quella, preannunciata, di sospendere nuovamente il processo ove si profili, al contrario, tale necessità, nonché, infine, l'aver ribadito che «i testimoni e gli indagati hanno l'obbligo penalmente sanzionato di opporre il segreto, qualora venga loro richiesto di deporre su fatti coperti da segreto» — impediscono «che quanto paventato possa inverarsi».

In subordine, il Giudice monocratico deduce l'infondatezza del ricorso, innanzitutto «nella parte in cui lamenta la lesività dell'ordinanza dibattimentale del 19 marzo 2008».

Non essendo, infatti, il rapimento in questione coperto da segreto di Stato, la resistente Autorità giudiziaria era titolare del «potere/dovere di svolgere il processo». Inoltre, il principio di leale collaborazione risulterebbe «impropriamente evocato», giacché esso implicherebbe, nella specie, «il dovere del giudice di non utilizzare acquisizioni probatorie oggetto di contestazione» davanti alla Corte costituzionale, «ma non invece il dovere di sospendere *sine die* il processo».

Infondato sarebbe, infine, il ricorso anche «nella parte in cui lamenta la lesività dell'ordinanza dibattimentale del 14 maggio 2008».

Ed invero, l'assunto del ricorrente, secondo cui la semplice ammissione della prova testimoniale richiesta dal pubblico ministero «sarebbe, di per sé, suscettibile di «vanificare» l'istituto della segretezza», risulterebbe *prima facie* non fondata, se è vero che l'art. 202 cod. proc. pen. «affida la tutela del segreto di Stato al dovere, penalmente sanzionato, del testimone di astenersi su fatti segretati e non, invece, come sembra ritenere il Presidente del Consiglio, ad un divieto rivolto al giudice di ammettere testimoni su tali fatti».

4.1.2. — Le parti confliggenti hanno, inoltre, ribadito le proprie posizioni e conclusioni depositando memorie in occasione dell'odierna udienza.



4.2. — Infine, il ricorso n. 20 del 2008 è stato proposto dal predetto Giudice monocratico del Tribunale di Milano «in relazione alle due lettere del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 novembre 2008 (USG/2.SP/556/50/347 e USG/2.SP/557/50/347), con cui è stato confermato il segreto di Stato opposto dai testimoni Sig.ri Giuseppe Scandone e Lorenzo Murgolo nel corso delle udienze dibattimentali rispettivamente del 15 e 29 ottobre 2008», e, «ove occorra», alla «lettera del Presidente del Consiglio datata 6 ottobre 2008 (N. 6000.1/42025/GAB)».

Ha premesso la ricorrente Autorità giudiziaria che il difensore di uno degli imputati, all'udienza dibattimentale del 15 ottobre 2008, ha depositato la suindicata lettera del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 ottobre 2008, «inoltrata a tutti gli appartenenti o ex appartenenti ai Servizi chiamati a testimoniare» nel predetto giudizio, con la quale si rammentava loro l'esistenza del segreto di Stato su «ogni e qualsiasi rapporto fra Servizi italiani e Servizi stranieri nel quadro della tutela delle relazioni internazionali», con conseguente dovere di opporre il segreto di Stato in relazione a «qualsiasi rapporto fra i Servizi italiani e stranieri» ancorché «in qualche modo collegato o collegabile» con il fatto storico del sequestro di persona.

Deduce, altresì, che i testi Scandone e Murgolo — il primo escusso in relazione ad eventuali ordini o direttive, impartiti da uno degli imputati, il Generale Pollari, e diretti «a vietare ai propri sottoposti il ricorso a mezzi illeciti di contrasto del terrorismo internazionale e, in particolare, le cosiddette extraordinary renditions», il secondo, invece, richiesto «di ripetere quanto già riferito nel corso delle indagini preliminari in ordine ad alcuni suoi colloqui con l'imputato dott. Mancini e relativi al coinvolgimento di quest'ultimo nel sequestro e alla sua partecipazione ad una riunione con "gli americani" a Bologna» — opponevano il segreto di Stato, «richiamandosi alla citata lettera/direttiva» del 6 ottobre 2008.

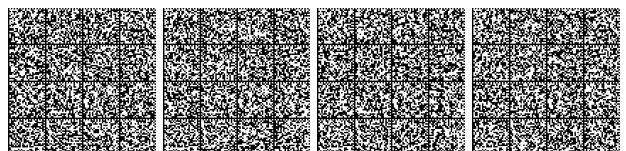
Ciò premesso, la ricorrente evidenzia che, con le citate note del 15 novembre 2008, il Presidente del Consiglio dei ministri — nel rispondere ai due interPELLI proposti dal giudicante ai sensi dell'art. 202 cod. proc. pen. — ha confermato il segreto opposto dai testi, motivando la propria duplice determinazione sia in ragione della necessità di «preservare la credibilità del Servizio nell'ambito dei suoi rapporti internazionali con gli organismi collegati» (e ciò in quanto «la divulgazione di notizie rivelatrici, anche di parti soltanto di tali rapporti, esporrebbe i nostri Servizi al rischio concreto di un ostracismo informativo da parte di omologhi stranieri, con evidenti negativi contraccolpi nello svolgimento di attività informativa presente e futura»), sia con l'«esigenza di riserbo che deve tutelare gli *interna corporis* di ogni Servizio, ponendo al riparo da indebita pubblicità le sue modalità organizzative ed operative».

Si è, inoltre, ribadita la sussistenza del segreto su «qualsiasi rapporto fra i Servizi italiani e stranieri» ancorché «in qualche modo collegato o collegabile» con il fatto storico costituito dal sequestro di persona oggetto del giudizio, con la specificazione che l'Autorità giudiziaria «è libera di indagare, accertare e giudicare il fatto di reato *de quo*, non coperto da segreto, con tutti i mezzi di prova consentiti», con la sola esclusione, però, proprio perché «coperti da segreto», di «quelli che hanno tratto ai rapporti fra Servizi italiani e stranieri».

Orbene, poiché tali affermazioni — a dire del ricorrente — renderebbero «di fatto assai arduo il concreto e pieno esercizio dei poteri giurisdizionali», il Giudice monocratico del Tribunale di Milano ha ritenuto necessario proporre il presente conflitto.

Con il relativo ricorso viene, innanzitutto, denunciata l'intrinseca contraddittorietà degli assunti del Presidente del Consiglio dei ministri: se il fatto di reato consistente nell'ipotizzato sequestro non è coperto da segreto, allora non dovrebbero esserlo «neanche le condotte degli imputati», giacché esse si atteggiano ad «elementi costitutivi» di tale fatto. Ne consegue, pertanto, che per il loro accertamento non si potrebbe precludere al giudice l'acquisizione e l'utilizzazione anche di quei mezzi di prova «che hanno tratto» ai rapporti tra agenti (o ex agenti) dei Servizi italiani e americani, ancorché «collegati o collegabili» alla commissione del reato, giacché ciò significa, in definitiva, proprio precludere all'Autorità giudiziaria «di conoscere fatti che proverebbero l'attiva partecipazione al delitto di un imputato (testimonianza Murgolo), ovvero l'estraneità di un altro (testimonianza Scandone)», inibendole, così, «di conoscere del "fatto di reato", che pure si afferma non essere segreto».

Viene, inoltre, dedotta la violazione del principio di proporzionalità, giacché le esigenze sottese ai due atti di conferma del segreto (ovvero la necessità di preservare tanto «la credibilità del Servizio nell'ambito dei suoi rapporti internazionali con gli organismi collegati», quanto il «riserbo che deve tutelare gli *interna corporis* di ogni Servizio, ponendo al riparo da indebita pubblicità le sue modalità organizzative ed operative»), avrebbero potuto essere garantite attraverso una distinzione — che il Presidente del Consiglio dei ministri, viceversa, non ha ritenuto di dovere compiere — tra «informazioni inerenti modalità organizzative ed operative dei Servizi, ovvero rapporti di carattere generale e istituzionale con i Servizi stranieri, comprese eventuali intese che definiscano linee di condotta condivise», destinati a rimanere segreti, e, invece, «condotte concretamente poste in essere dai singoli agenti/imputati e che abbiano avuto incidenza causale sul fatto criminoso, liberamente conoscibili dal giudice».



Con specifico riferimento, poi, alla conferma del segreto opposto dal teste Murgolo, si ipotizza anche il contrasto con il «principio dell' anteriorità della segretezza», investendo l'atto del Presidente del Consiglio dei ministri quanto dal testimone «già riferito nel corso delle indagini preliminari» e, dunque, una notizia già divulgata (e come tale non più sottoponibile a segreto).

Con specifico riferimento, da ultimo, alla conferma del segreto opposto dal teste Murgolo il ricorrente evidenzia «un'ulteriore anomalia». Infatti, a fronte di un interpello concernente «il ruolo eventualmente rivestito dall'imputato Mancini nel sequestro», il Presidente del Consiglio dei ministri, «muovendo da una "reinterpretazione"» dello stesso, ne avrebbe individuato l'oggetto — come conferma la motivazione incentrata sulla necessità di «preservare la credibilità del Servizio nell'ambito dei suoi rapporti internazionali con gli organismi collegati» — «in informazioni specificamente segretate (i rapporti CIA/SISMi)», con il che avrebbe «in sostanza eluso la richiesta di conferma, in contrasto con il principio di correttezza e lealtà».

Infine, è dedotta — rispetto a tutti gli atti impugnati — anche la violazione del principio di correttezza e lealtà, atteso che il potere di segretezza non sarebbe stato esercitato, come invece doveroso, «in modo chiaro, esplicito ed univoco», considerato, in particolare, che l'affermazione del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui il fatto di reato oggetto del giudizio non è segreto, mentre lo sono «i mezzi di prova (...) che hanno tratto ai rapporti fra Servizi italiani e stranieri», si risolverebbe «in una sorta di artificio retorico volto a mascherare, nella forma, l'effettiva portata della segretezza», la quale, «nella sostanza, diviene tanto ampia da comportare il rischio di uno svuotamento del potere/dovere del giudice di conoscere il reato nelle componenti oggettive e soggettive».

Su tali basi, dunque, il giudice ricorrente ha chiesto a questa Corte di dichiarare che non spetta al Presidente del Consiglio dei ministri segretare «qualsiasi rapporto fra i Servizi italiani e stranieri» ancorché «in qualche modo collegato o collegabile» con il fatto storico costituito dall'ipotizzato sequestro di persona, né «precludere all'autorità giudiziaria ricorrente l'acquisizione e l'utilizzazione di tutti i mezzi di prova che "hanno tratto ai rapporti fra Servizi italiani e stranieri"», né, infine, «confermare il segreto di Stato su notizie già rivelate nel corso delle indagini preliminari», per l'effetto annullando le due note del 15 novembre 2008 (USG/2.SP/556/50/347 e USG/2.SP/557/50/347), e «ove occorra», la lettera del Presidente del Consiglio datata 6 ottobre 2008 (N. 6000.1/42025/GAB).

4.2.1. — Dichiarato da questa Corte ammissibile il suddetto conflitto con l'ordinanza n. 425 del 2008, si è costituito in giudizio, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri per resistere all'iniziativa assunta dal Giudice monocratico del Tribunale di Milano.

Rileva la difesa del resistente che il ricorso in esame risulta argomentato sulla base della dedotta violazione «di quattro principi costituzionali», ed esattamente: «il principio di legalità, che vieta di coprire con il segreto di Stato la commissione di reati; il principio di proporzionalità, che, se consentirebbe di segretare rapporti di carattere generale ed istituzionale con i Servizi stranieri, vieterebbe però la segretezza di specifiche relazioni conducenti a comportamenti criminosi; il principio della necessaria anteriorità della segretezza, che vieterebbe di segretare in un processo notizie già acquisite nel corso delle indagini preliminari; il principio di correttezza e lealtà, che sarebbe stato violato da ben due Presidenti del Consiglio *pro tempore* a duplice titolo».

L'Avvocatura generale dello Stato esclude che, nel caso di specie, possa ravvisarsi la violazione di ciascuno di tali principi.

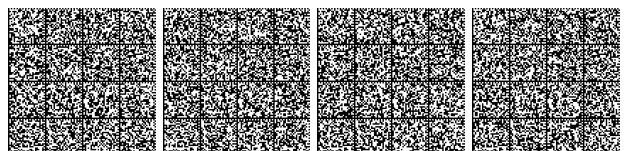
Quanto, in primo luogo, all'ipotizzato contrasto con il principio di legalità, la difesa statale nega che il Presidente del Consiglio dei ministri «abbia violato tale principio segretando il "fatto reato"» costituito dal sequestro di persona.

Difatti, in ciascuna delle «apposizioni di segreto, dalla prima all'ultima», si sarebbe «chiaramente distinto», da un lato, il «fatto di reato, su cui non c'era segreto», e, dall'altro, la «organizzazione dei Servizi» ed «i rapporti fra Servizi italiani e stranieri», profili, questi secondi, «su cui il segreto era, invece, apposto».

Né, d'altra parte, si può affermare — rileva sempre l'Avvocatura generale dello Stato, passando ad esaminare la dedotta violazione del principio di proporzionalità — che, nella specie, «il mezzo adoperato non sarebbe proporzionale al fine».

Ed invero, nel sostenere l'ammissibilità della «segretezza di rapporti di carattere istituzionale con i Servizi stranieri», ma non di quelli «di carattere particolare idonei a fornire prova di fatti criminosi», il giudice milanese — sottolinea la difesa statale — «afferma il principio che il segreto di Stato non può mai coprire una fonte di prova utile all'accertamento di un reato», principio «che è esattamente l'opposto» di quello affermato dalla legge e ribadito dalla giurisprudenza costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 86 del 1977, n. 110 e n. 498 del 1998).

L'Avvocatura generale dello Stato esclude, poi, che sia ipotizzabile, nel caso in esame, la violazione del principio dell' anteriorità della segretezza.



A suo dire, infatti, la ricorrente Autorità giudiziaria sarebbe incorsa in «tre errori concettuali» nel sostenere che la conferma espressa dal Presidente del Consiglio dei ministri — in occasione della risposta alla procedura d'interpello relativa alla deposizione del teste Murgolo — riguarda circostanze già divenute ostensibili per effetto di dichiarazioni, rese sempre dal predetto testimone, allorché venne escusso nel corso delle indagini preliminari ai sensi dell'art. 362 cod. proc. pen.

Il primo di tali errori consisterebbe nel «disconoscimento del segreto di Stato come entità ontologicamente esistente sulla base della legge che lo definisce», la quale, invece, reca — nella formulazione tanto dell'art. 12 della legge n. 801 del 1977, quanto dell'art. 39 della legge 3 agosto 2007, n. 124 (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto) — una definizione, secondo la difesa statale, «assolutamente puntuale», come tale idonea «a consentire a qualsiasi operatore del diritto di apprezzare la segretezza» di «atti, documenti, notizie, attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recar danno all'integrità dello Stato democratico» (ovvero, «della Repubblica», secondo la formulazione attualmente vigente).

Il secondo errore, al primo strettamente collegato, consisterebbe nel «ritenere che il segreto di Stato non possa essere apposto per categorie generali ma solo puntualmente e con il procedimento previsto dal codice di procedura penale».

Per contro, già la lettura dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 801 del 1977 consentirebbe di riconoscere al Presidente del Consiglio dei ministri, secondo la difesa statale, «la emanazione di direttive volte a meglio individuare categorie di documenti, atti ed altre cose coperte da segreto di Stato».

Non a caso, del resto, il Presidente del Consiglio dei ministri, dapprima con la circolare n. 2001 del 30 luglio 1983 (Direttive in materia di tutela del segreto di Stato nel settore degli organismi di informazione e sicurezza) e poi con il d.P.C.m. dell'8 luglio 2008 (Criteri per l'individuazione delle notizie, delle informazioni, dei documenti, degli atti, delle attività, delle cose e dei luoghi suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato), emanato a norma dell'art. 39, comma 5, della legge n. 124 del 2007, ha stabilito che «sono suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato le informazioni, le notizie, i documenti, gli atti, le attività, i luoghi e le cose attinenti alle materie di riferimento esemplificativamente elencate in allegato», tra le quali «le relazioni con Organi informativi di altri Stati».

Infine, il terzo errore addebitato dall'Avvocatura generale dello Stato alla ricorrente Autorità giudiziaria consisterebbe nell'aver ipotizzato «che il segreto di Stato venga meno quando esso sia già venuto a conoscenza di un certo numero di persone».

È, però, la stessa giurisprudenza di legittimità ad affermare che attraverso l'ulteriore divulgazione di un atto segreto «vengono dati all'atto maggior risalto e diffusione» (Corte di cassazione, I sezione penale, sentenza del 24 settembre 1995 n. 10135), puntualizzando «che è irrilevante che gli atti o fatti segreti fossero già conosciuti», occorrendo pur sempre impedire «l'effetto di divulgazione a settori ben più vasti di pubblico» (Corte di cassazione, VI sezione penale, sentenza n. 35647 del 17 aprile 2004).

Esclude, infine, l'Avvocatura generale dello Stato che ricorra la violazione del «principio di correttezza e lealtà», respingendo l'addebito di «ambiguità» rivolto ai Presidenti del Consiglio dei ministri succedutisi *pro tempore* nella titolarità della carica e basato sull'assunto che, «nelle loro apposizioni di segreto», essi avrebbero «sempre mal definito i confini del potere lasciato alla giurisdizione» nel presente caso, in particolare rendendo «conoscibile ed accertabile il mero fatto storico» costituito dal sequestro di persona oggetto dapprima di indagine e poi di giudizio — secondo quanto si legge testualmente nel presente ricorso per conflitto — «ma non le sue cause, non le condotte che lo hanno posto in essere».

Reputa, al contrario, la difesa statale che da una «lettura serena» delle note dell'11 novembre 2005, del 26 luglio 2006, del 2 ottobre 2007, del 6 ottobre 2008 e del 15 novembre 2008, emerga «il quadro preciso di una linea di continuità», in quanto il tema comune di tali atti è l'affermazione che non v'è alcun segreto sul fatto di reato del sequestro di persona, «ma sono coperte da segreto la organizzazione dei Servizi e le relazioni fra Servizio italiano e Servizi stranieri», ciò che per definizione confermerebbe che il segreto si riferisce «non a comportamenti ma a notizie acquisite dagli agenti del nostro Servizio attraverso comunicazioni di agenti stranieri e quindi filtrate nelle maglie della nostra organizzazione, di livello in livello».

Quanto, poi, alla ulteriore specifica contestazione di «ambiguità» rivolta al Presidente del Consiglio dei ministri attualmente in carica, in ordine all'iniziativa da esso assunta (a norma dell'art. 202 cod. proc. pen.) in relazione alla deposizione del teste Murgolo, e cioè «di avere "reinterpretato" l'interpello del giudice, distorcendo il senso della domanda fatta al teste ed eludendo quindi la richiesta di conferma», la difesa statale reputa che essa vada «ribaltata».



Si legge, difatti, nel ricorso — la difesa statale ne riproduce testualmente il passo — che «la testimonianza richiesta dal P.M. non verteva affatto sui rapporti internazionali del SISMI con gli organismi collegati ma aveva ad oggetto esclusivamente quanto riferito al teste dall'imputato Mancini in ordine ad un suo personale coinvolgimento nella commissione del reato».

Ciò premesso, l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia che dalla lettura delle registrazioni fonografiche che documentano il contenuto dell'esame del teste Murgolo emerge, in primo luogo, che la domanda del rappresentante dell'accusa era la seguente: «Poi però ci dica quello che ... Lei ha riferito due pagine di ciò che le ha detto Mancini sugli accertamenti chiesti agli (*recte*: dagli) americani, sulle riunioni di Bologna. Quindi ci racconti tutto quello che le ha detto Mancini». Del pari, sempre dalle fonoregistrazioni, risulta che il testimone, a fronte di tale domanda obiettò di non poter rispondere «sugli accertamenti richiesti agli (*recte*: dagli) americani», richiamando — sottolinea la difesa statale — la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri.

Orbene, non coerente con il tenore della domanda e della risposta, intercorse tra il pubblico ministero ed il testimone, si presenterebbe — secondo l'Avvocatura generale dello Stato — proprio l'interpello formulato dal Giudice del dibattimento (e non certo la risposta data dal Presidente del Consiglio dei ministri), avendo l'Autorità giudiziaria richiesto di confermare se fosse «legittima l'opposizione del segreto di Stato da parte del teste Murgolo Lorenzo in ordine alla domanda relativa alla sua conoscenza di quanto confidenzialmente a lui riferito dall'imputato Marco Mancini» in ordine al ruolo rivestito da quest'ultimo nel sequestro di persona.

Su tali basi, quindi, la difesa statale ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso.

4.2.2. — Anche in questo caso le parti confliggenti hanno, inoltre, ribadito le proprie posizioni e conclusioni depositando memorie in occasione dell'odierna udienza.

Considerato in diritto

1. — Vengono all'esame di questa Corte — all'esito dell'udienza di discussione avvenuta il 10 marzo 2009, a porte chiuse, sulla base del provvedimento del Presidente della Corte in data 18 febbraio 2009 — i cinque conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato (ricorsi numeri 2, 3 e 6 del 2007, nonché numeri 14 e 20 del 2008) insorti tra il Presidente del Consiglio dei ministri e le diverse Autorità giudiziarie (Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, Ufficio del Giudice per le indagini preliminari — anche in funzione di Giudice dell'udienza preliminare — e Giudice monocratico della IV sezione penale del medesimo Tribunale) investite del procedimento penale e, di seguito, del dibattimento, aventi ad oggetto l'ipotesi di reato di sequestro di persona perpetrato ai danni di Nasr Osama Mustafa Hassan, *alias* Abu Omar.

L'omogeneità dei ricorsi proposti ne giustifica la riunione, ai fini di una loro trattazione congiunta e dell'adozione di un'unica decisione.

In limine, per l'esatta individuazione del *thema decidendum*, è necessario riassumere i termini dei singoli ricorsi proposti dai diversi soggetti confliggenti.

1.1. — Con il ricorso n. 2 del 2007, proposto nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto a questa Corte di dichiarare che non spettava al pubblico ministero, in primo luogo, procedere nelle indagini utilizzando documenti coperti da segreto di Stato (e segnatamente tutti quelli reperiti all'esito di attività di perquisizione e sequestro, eseguita presso la sede del SISMI di via Nazionale in Roma il 5 luglio 2006, ivi compresi quelli contrassegnati come reperto D-19), documenti poi allegati alla richiesta di rinvio a giudizio formulata nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili dell'ipotizzato sequestro di persona.

Si contesta, infatti, alla Procura della Repubblica di avere violato il segreto di Stato per avere utilizzato «come prova (e prova di particolare importanza), come fonte di ulteriori indagini e come base della richiesta di rinvio a giudizio», l'intera documentazione sequestrata, e quindi anche il suddetto reperto D-19, piuttosto che quella, «in larghissima parte identica» alla prima, trasmessa — oltretutto su espressa richiesta della predetta Autorità giudiziaria — dal Direttore del SISMI con nota del 31 ottobre 2006, ma «oscurata» in alcuni passaggi, in quanto idonei a rivelare nominativi di agenti stranieri, sigle segrete dei relativi Servizi e rapporti tra Servizi italiani e stranieri. Costituirebbe, poi, ulteriore violazione del segreto di Stato la circostanza che tale documentazione integrale sia stata trasmessa dal medesimo organo giudiziario al Parlamento europeo e sia stata pubblicata su internet.



In secondo luogo, il ricorrente lamenta che la Procura milanese avrebbe svolto attività investigativa — ed esattamente intercettazioni telefoniche ed interrogatori di indagati — le cui specifiche modalità risulterebbero lesive del segreto apposto dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Per un verso, infatti, sarebbero state effettuate intercettazioni telefoniche «a tappeto» su utenze «di servizio» del SISMI, e ciò pur nella consapevolezza — derivante dalla circostanza che il relativo contratto di telefonia mobile con il gestore era stato espressamente segreto e che il gestore aveva avvertito i richiedenti magistrati dell'esistenza di esigenze di particolare riservatezza — che l'associazione ai numeri di utenza SISMI fosse coperta da segreto di Stato. Tale attività di intercettazione — secondo il ricorrente — avrebbe consentito, per un effetto a catena, di prendere cognizione di circa 180 utenze telefoniche «coperte» e di svelare l'intero sistema delle reti di comunicazione del servizio, nonché l'identità di ben 85 soggetti ad esso appartenenti, oltre quella di altri vari soggetti appartenenti ad organismi informativi stranieri.

Per altro verso, poi, integrerebbe un'ulteriore violazione delle prerogative del ricorrente in materia di segreto di Stato la condotta dei pubblici ministeri consistita nel «forzare gli indagati a rispondere anche quando la risposta avrebbe comportato la violazione di un opposto segreto di Stato». Condotta, questa, che si sarebbe articolata ora con la negazione dell'esistenza di un segreto di Stato, ora con l'invito a violarlo, ora qualificando la mancata risposta per opposizione di segreto come rifiuto di rispondere: fino al punto di richiedere, in data 18 settembre 2006, incidente probatorio, onde accertare i rapporti tra SISMI e CIA, vale a dire rapporti coperti da segreto di Stato, in virtù di leggi, direttive e provvedimenti puntuali. Detto incidente probatorio veniva poi effettuato il successivo 30 settembre ed investiva — ciò che costituisce ulteriore doglianza del ricorrente — le circostanze oggetto di segretezza.

Su tali basi, quindi, il ricorrente ha concluso affinché alla declaratoria di non spettanza, alla Procura milanese, del potere di operare secondo le modalità sopra meglio indicate consegua l'annullamento degli atti di indagine e della richiesta di rinvio a giudizio basata anche su di essi.

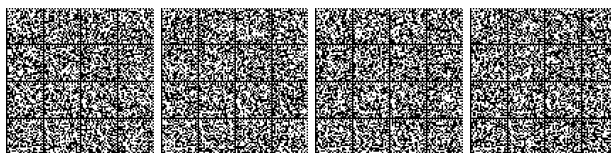
1.2. — Con il secondo dei predetti ricorsi (n. 3 del 2007), proposto nei confronti del Giudice delle indagini preliminari — anche in funzione di Giudice dell'udienza preliminare — del Tribunale di Milano, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto a questa Corte, in forza dei medesimi argomenti sopra indicati, atteso che la violazione del segreto di Stato attribuita a tale Giudice costituirebbe una «automatica conseguenza della pregressa violazione, operata a monte dal P.M.», di dichiarare che non spettava alla predetta Autorità giudiziaria, innanzitutto, acquisire ed utilizzare (sotto ogni profilo, direttamente o indirettamente) atti, documenti e fonti di prova coperti da segreto di Stato, nonché di prendere conoscenza degli stessi ed in base ad essi disporre — a fronte della richiesta formulata dal pubblico ministero a norma dell'art. 416 del codice di procedura penale — il rinvio a giudizio degli imputati e la fissazione dell'udienza dibattimentale, così offrendo tali documenti e fonti di prova ad ulteriore pubblicità.

Alla declaratoria di non spettanza dovrebbe conseguire, secondo il ricorrente, tanto l'annullamento del decreto di rinvio a giudizio del 16 febbraio 2007, quanto l'ordine di restituzione dei documenti coperti da segreto di Stato ai loro legittimi detentori.

1.3. — Per resistere al predetto ricorso n. 3 del 2007 hanno spiegato intervento, «nell'interesse della Sezione GIP del Tribunale di Milano», sia «il Presidente f.f. della Sezione predetta», sia «il Giudice per le indagini preliminari assegnatario del procedimento n. 1966/05»; gli intervenienti hanno proposto, altresì, «ricorso incidentale».

Essi reputano, infatti, che tutti gli atti richiamati dal ricorrente — ovvero la nota dell'11 novembre 2005 (con la quale, pur affermata l'estraneità del Governo e del SISMI al sequestro di persona, si ribadiva, in particolare, il vincolo del segreto in ordine alle informazioni relative ai rapporti tra il SISMI, il SISDe e gli organi informativi di altri Stati), la direttiva del 30 luglio 1985 n. 2001.5/07 (contenente un lungo elenco di materie da intendersi coperte dal segreto di Stato) e la nota del 26 luglio 2006 (con cui veniva respinta la richiesta della Procura di Milano di consegnare i documenti nella disponibilità del Ministro della difesa, concernenti il sequestro di persona oggetto d'indagine e, in generale, la pratica delle extraordinary renditions) — comporterebbero «una compressione delle attribuzioni e dei poteri propri dell'autorità giudiziaria garantiti dall'art. 101 Cost.».

Sul piano istruttorio, si è chiesto a questa Corte «di voler ordinare al CO.PA.CO.» (ora, COPASIR, Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica) «la trasmissione delle eventuali comunicazioni del Presidente del Consiglio in merito alle note dell'11 novembre 2005 e del 26 luglio 2006, nonché le relative determinazioni adottate in sede di controllo; al Presidente del Consiglio dei ministri l'esibizione della direttiva 30 luglio 1985 n. 2001.5/07 e di ogni atto con cui il segreto in questione sarebbe stato apposto».



1.4. — Con il ricorso n. 6 del 2007, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano ha chiesto a questa Corte di dichiarare che non spettava al Presidente del Consiglio dei ministri né «disporre la segretazione di atti e notizie riguardanti le modalità progettuali, organizzative ed esecutive» del sequestro di persona, «in quanto esse costituiscono “fatti eversivi dell’ordine costituzionale”», né, parimenti, «segretare notizie e documenti sia genericamente, sia immotivatamente, sia retroattivamente», in relazione alla stessa vicenda.

Si duole, infatti, il ricorrente che, sebbene il Presidente del Consiglio dei ministri all’epoca in carica — premessa la «consapevole certezza» circa l’estraneità del Governo e del SISMI «rispetto a qualsivoglia risvolto riconducibile al sequestro», ma comunque ribadito l’«indefettibile dovere istituzionale (di) salvaguardare, nei modi e nelle forme normativamente previsti, la riservatezza di atti, documenti, notizie e ogni altra cosa idonea a recar danno agli interessi protetti» dall’art. 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801 (Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato) — avesse manifestato, con nota dell’11 novembre 2005, la propria disponibilità a «fornire gli elementi di informazione richiesti nella misura in cui gli stessi risultavano partecipabili all’Autorità Giudiziaria», con successiva nota del 26 luglio 2006 comunicava, invece, alla Procura della Repubblica di Milano che su tutti i «fatti concernenti il sequestro», su tutte le vicende «che lo hanno preceduto» e «in generale» su «tutti i documenti, informative o atti relativi alla pratica delle c.d. “renditions” era stato apposto il segreto di Stato da parte del precedente Presidente del Consiglio».

In particolare, il ricorrente pone in evidenza di aver proceduto, sin dal maggio 2006, a diverse attività di indagine senza che mai fosse stato opposto alcun segreto di Stato, ma, anzi, con l’espressa assicurazione del Direttore del SISMI (già fornita alla Procura milanese con missiva dell’11 luglio 2006 e dallo stesso ribadita persino una volta assunta la qualità di indagato) circa l’inesistenza dell’apposizione del segreto di Stato alle vicende relative al suddetto sequestro di persona.

Ciò premesso, il Procuratore della Repubblica di Milano lamenta che la predetta nota del 26 luglio 2006 non solo farebbe retroagire «il segreto sui fatti di causa all’11 novembre 2005 o ad altra data anteriore ancorché sconosciuta», così pretendendo di «incidere sulla celebrazione e/o sull’esito del processo» già instaurato, ma avrebbe reso, comunque, più difficoltosa «l’effettuazione di ulteriori indagini della Procura di Milano» su tali fatti, con violazione delle prerogative a quest’ultima spettanti a norma dell’art. 112 Cost.

In forza, pertanto, di tali rilievi il Procuratore della Repubblica di Milano ha chiesto l’annullamento di entrambe le citate note emesse dal Presidente del Consiglio dei ministri, evidenziando — preliminarmente — l’esistenza di un profilo di contrasto delle stesse con l’art. 12 della citata legge n. 801 del 1977. Si verificherebbe, innanzitutto, nel caso di specie, un fatto riconducibile a quelli «eversivi dell’ordine costituzionale» per i quali la citata legge impedisce l’apposizione del segreto di Stato, atteso che il sequestro di persona e, più in generale, la pratica delle c.d. extraordinary renditions, si paleserebbero incompatibili con le regole che identificano lo Stato costituzionale, le quali impediscono che sul «territorio nazionale siano effettuati sequestri di persone da tradurre *manu militari* in altri Paesi, per essere ivi interrogate con l’uso, appunto, di violenza fisica o morale».

Inoltre, si assume che nella seconda delle citate note — quella del 26 luglio 2006 — il Presidente del Consiglio dei ministri «falsamente afferma che il segreto di Stato sui fatti connessi al rapimento» sarebbe stato «apposto dal suo predecessore», così contravvenendo al principio che vieta l’apposizione retroattiva del segreto di Stato. Essa, poi, sarebbe anche inficiata dal vizio di «eccesso di potere per errore o falsità dei presupposti». Si ipotizza, infine, che entrambe le note violino anche la previsione di cui all’art. 16 della legge n. 801 del 1977, a causa della mancata enunciazione delle ragioni essenziali della segretazione.

Di qui, pertanto, la richiesta di annullamento di tali note ed inoltre, «se del caso», della direttiva del Presidente del Consiglio del 30 luglio 1985 n. 2001.5/07 in quanto, ove fosse interpretata nel senso di imporre un generale divieto per l’Autorità giudiziaria di acquisire ed utilizzare tutte le informazioni ed i documenti attinenti ai rapporti tra Servizi italiani e Servizi stranieri, violerebbe del pari le prerogative costituzionali ad essa spettanti, imponendole, di fatto, un generale onere di richiedere, di volta in volta, al Presidente del Consiglio dei ministri, un’espressa deroga ad un segreto genericamente imposto. Infine, è richiesto l’annullamento della «Nota per la stampa» del 5 giugno 2007 «dell’Ufficio Stampa e del portavoce del Presidente del Consiglio», nella quale — in evidente contraddizione con la già citata nota del 26 luglio 2006 — si afferma che sul sequestro di persona, oggetto dell’indagine condotta dalla Procura di Milano, non esiste agli atti del SISMI nessun documento e «quindi nessun segreto di Stato».

Il Procuratore della Repubblica di Milano, infine, ha chiesto — sul piano istruttorio — che venga ordinata al Presidente del Consiglio dei ministri l’esibizione della citata direttiva 30 luglio 1985 e «di ogni altro atto con cui il segreto in questione sarebbe stato apposto».



1.5. — I due ulteriori conflitti (oggetto dei ricorsi numeri 14 e 20 del 2008) sono invece insorti in relazione alla fase dibattimentale del processo penale a carico di agenti o ex agenti della CIA, del SISMI e di altri imputati e vedono contrapposti, a parti reciprocamente invertite, il Presidente del Consiglio dei ministri ed il Giudice monocratico della IV sezione penale del Tribunale penale di Milano titolare di tale dibattimento.

1.5.1. — In particolare, con il ricorso n. 14 del 2008, il Presidente del Consiglio ha chiesto che si proceda all'annullamento delle ordinanze istruttorie emesse dalla predetta Autorità giudiziaria il 19 marzo ed il 14 maggio 2008.

Con il primo di tali provvedimenti il Giudice del dibattimento, da un lato, ha revocato la propria precedente ordinanza del 18 giugno 2007 con cui aveva sospeso, ai sensi dell'art. 479 cod. proc. pen., il processo pendente innanzi a sé (avendo, allora, ravvisato un nesso di pregiudizialità tra la decisione dei ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sopra illustrati e la definizione del giudizio sottoposto al suo esame). Sempre con la medesima ordinanza del 19 marzo 2008, la predetta Autorità giudiziaria ha disposto la sostituzione, nel fascicolo del dibattimento, ai «documenti non omissati» raccolti dal pubblico ministero (costituenti, cioè, il già citato reperto D-19), di «quelli omissati» successivamente trasmessi dal SISMI alla Procura milanese. Con l'altra ordinanza del 14 maggio 2008, invece, ha ammesso l'escussione di tutti i testi indicati dal rappresentante dell'accusa ai numeri da 45 a 65 della propria lista, depositata a norma dell'art. 468 cod. proc. pen., su tutte le circostanze ivi indicate.

Assume, difatti, il ricorrente che la scelta — compiuta dall'Autorità giudiziaria con la prima delle contestate ordinanze (quella del 19 marzo 2008) — di «procedere oltre nel dibattimento» lederebbe, «di per sé», le attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri, «in quanto il principio di leale collaborazione sembrerebbe imporre al giudice del dibattimento il dovere di attendere l'esito del conflitto» (o meglio, dei conflitti già incardinati innanzi a questa Corte) «prima di utilizzare fonti di prova potenzialmente inutilizzabili perché coperte da segreto di Stato».

Inoltre, parimenti lesiva delle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe l'ordinanza del 14 maggio 2008, in quanto la scelta del giudicante di ammettere l'assunzione della prova testimoniale richiesta dal pubblico ministero, su tutte le circostanze dal medesimo indicate, non offrirebbe idonea garanzia per la salvaguardia del segreto di Stato. Ed invero, secondo il ricorrente, la decisione del Giudice di riservarsi — in base ad una verifica non condotta *ex ante*, e dunque in sede di ammissione della prova, bensì da compiersi *ex post*, vale a dire in occasione di assunzione della stessa — l'esclusione soltanto di quelle domande che dovessero risultare «tese a ricostruire la tela dei più ampi rapporti CIA/SISMI» (consentendo, invece, quelle relative «a specifici rapporti tra soggetti appartenenti a detti organismi», in quanto volte ad individuare «ambiti di responsabilità personali collegati alla dinamica dei fatti di causa»), equivarrebbe ad affermare che «il segreto di Stato non può mai coprire una fonte di prova nell'accertamento di un reato», principio che «è esattamente l'opposto» di quello enunciato dalla legge (art. 202 cod. proc. pen.) e ribadito dalla giurisprudenza costituzionale.

Sulla scorta, pertanto, di queste considerazioni, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto a questa Corte di dichiarare che non spettava al Giudice monocratico del Tribunale di Milano «né ammettere, né acquisire, né utilizzare atti, documenti e fonti di prova coperti da segreto di Stato e su tale base procedere ad istruttoria dibattimentale, così offrendo tali documenti e fonti di prova ad ulteriore pubblicità», nonché, più in generale, di «procedere oltre nel dibattimento», nella perdurante pendenza dei giudizi per conflitto di attribuzione nei quali «si discuta della utilizzabilità di atti istruttori e/o documenti perché compiuti od acquisiti in violazione del segreto di Stato», annullando, per l'effetto, le citate ordinanze istruttorie emesse dal Giudice del dibattimento il 19 marzo ed il 14 maggio 2008.

Inoltre, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che venga «comunque» dichiarato che «non spetta al Tribunale di Milano procedere oltre nell'istruttoria dibattimentale enunciando come regola di cautela per rispetto del segreto di Stato sui rapporti tra SISMI e CIA il principio che tale segreto avrebbe ad oggetto “la tela dei più ampi rapporti CIA/SISMI”, ma mai “specifici rapporti” idonei ad individuare “ambiti di responsabilità personale”, con ciò capovolgendo la regola del rapporto esistente tra segreto di Stato e funzione giurisdizionale ed affermando la prevalenza del potere giudiziario all'accertamento del reato rispetto al potere presidenziale di segretare fonti di prova».

1.5.2. — Infine, il ricorso n. 20 del 2008 è stato proposto dal predetto Giudice monocratico del Tribunale di Milano in relazione alle due lettere del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 novembre 2008, con le quali è stato confermato il segreto di Stato opposto dai testimoni Scandone e Murgolo nel corso delle udienze dibattimentali del 15 e 29 ottobre 2008 e, «ove occorra», alla lettera del Presidente del Consiglio datata 6 ottobre 2008.



Ha premesso il ricorrente che il difensore di uno degli imputati, all'udienza del 15 ottobre 2008, ha depositato la lettera da ultimo citata, «inoltrata a tutti gli appartenenti o ex appartenenti ai Servizi chiamati a testimoniare» nel predetto giudizio, con la quale si rammentava loro l'esistenza del segreto di Stato su «ogni e qualsiasi rapporto fra Servizi italiani e Servizi stranieri nel quadro della tutela delle relazioni internazionali», con conseguente dovere di opporre il segreto di Stato in relazione a «qualsiasi rapporto fra i Servizi italiani e stranieri» ancorché «in qualche modo collegato o collegabile» con il sequestro di persona oggetto del giudizio.

Deduce, altresì, che i testi Scandone e Murgolo — il primo escusso in relazione ad eventuali ordini o direttive, impartiti da uno degli imputati, il Generale Pollari, e diretti «a vietare ai propri sottoposti il ricorso a mezzi illeciti di contrasto del terrorismo internazionale e, in particolare, alle cosiddette extraordinary renditions», il secondo, invece, richiesto «di ripetere quanto già riferito nel corso delle indagini preliminari in ordine ad alcuni suoi colloqui con l'imputato dott. Mancini e relativi al coinvolgimento di quest'ultimo nel sequestro e alla sua partecipazione ad una riunione con "gli americani" a Bologna» — opponevano il segreto di Stato, «richiamandosi alla citata lettera/direttiva» del 6 ottobre 2008.

Ciò premesso, il ricorrente osserva che, con le citate note del 15 novembre 2008, il Presidente del Consiglio — nel rispondere ai due interPELLI proposti dal giudice ai sensi dell'art. 202 cod. proc. pen. — ha confermato il segreto opposto dai testi. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha motivato la propria duplice determinazione sia in ragione della necessità di «preservare la credibilità del Servizio nell'ambito dei suoi rapporti internazionali con gli organismi collegati» (e ciò in quanto «la divulgazione di notizie rivelatrici, anche di parti soltanto di tali rapporti, esporrebbe i nostri Servizi al rischio concreto di un ostracismo informativo da parte di omologhi stranieri, con evidenti negativi contraccolpi nello svolgimento di attività informativa presente e futura»), sia con la «esigenza di riserbo che deve tutelare gli *interna corporis* di ogni Servizio, ponendo al riparo da indebita pubblicità le sue modalità organizzative ed operative».

Si è, inoltre, ribadita la sussistenza del segreto su «qualsiasi rapporto fra i Servizi italiani e stranieri» ancorché «in qualche modo collegato o collegabile» con il sequestro di persona oggetto di giudizio, con la specificazione che l'Autorità giudiziaria «è libera di indagare, accertare e giudicare il fatto di reato *de quo*, non coperto da segreto, con tutti i mezzi di prova consentiti», con la sola esclusione, però, proprio perché «coperti da segreto», di «quelli che hanno tratto ai rapporti fra Servizi italiani e stranieri».

Orbene, poiché tali affermazioni — a dire del ricorrente — renderebbero «di fatto assai arduo il concreto e pieno esercizio dei poteri giurisdizionali», il Giudice monocratico del Tribunale di Milano ha ritenuto necessario proporre il conflitto di attribuzione.

Con il relativo ricorso viene, innanzitutto, denunciata l'intrinseca contraddittorietà degli assunti del Presidente del Consiglio dei ministri: se il fatto di reato non è coperto da segreto, allora non dovrebbero esserlo «neanche le condotte degli imputati», giacché esse si atteggiano ad «elementi costitutivi» di tale fatto. Ne consegue, pertanto, che per il loro accertamento non si potrebbe precludere al giudice l'acquisizione e l'utilizzazione anche di quei mezzi di prova «che hanno tratto» ai rapporti tra agenti (o *ex* agenti) dei Servizi italiani e americani, ancorché «collegati o collegabili» alla commissione del reato, giacché ciò significa, in definitiva, proprio precludere all'Autorità giudiziaria «di conoscere fatti che proverebbero l'attiva partecipazione al delitto di un imputato (testimonianza Murgolo), ovvero l'estraneità di un altro (testimonianza Scandone)», inibendole, così, «di conoscere del "fatto-reato", che pure si afferma non essere segreto».

Viene, inoltre, dedotta la violazione del principio di proporzionalità, giacché le esigenze sottese ai due atti di conferma del segreto (ovvero la necessità di preservare tanto «la credibilità del Servizio nell'ambito dei suoi rapporti internazionali con gli organismi collegati», quanto il «riserbo che deve tutelare gli *interna corporis* di ogni Servizio, ponendo al riparo da indebita pubblicità le sue modalità organizzative ed operative»), avrebbero potuto essere garantite attraverso una distinzione — che il Presidente del Consiglio, viceversa, non ha ritenuto di compiere — tra «informazioni inerenti modalità organizzative ed operative dei Servizi, ovvero rapporti di carattere generale e istituzionale con i Servizi stranieri, comprese eventuali intese che definiscano linee di condotta condivise», destinati a rimanere segreti, e, invece, «condotte concretamente poste in essere dai singoli agenti/imputati e che abbiano avuto incidenza causale sul fatto criminoso, liberamente conoscibili dal giudice».

Con specifico riferimento, poi, alla conferma del segreto opposto dal teste Murgolo, si ipotizza anche il contrasto con il «principio dell'anteriorità della segretezza», investendo l'atto del Presidente del Consiglio dei ministri quanto dal testimone «già riferito nel corso delle indagini preliminari» e, dunque, una notizia già divulgata (e come tale non più sottoponibile a segreto).



Infine, è dedotta — rispetto a tutti gli atti impugnati — anche la violazione del principio di correttezza e lealtà, atteso che il potere di segretazione non sarebbe stato esercitato, come invece doveroso, «in modo chiaro, esplicito ed univoco», considerato, in particolare, che l'affermazione del Presidente del Consiglio, secondo cui il fatto di reato oggetto del giudizio non è segreto, mentre lo sono «i mezzi di prova (...) che hanno tratto ai rapporti fra Servizi italiani e stranieri», si risolverebbe «in una sorta di artificio retorico volto a mascherare, nella forma, l'effettiva portata della segretazione», la quale, «nella sostanza, diviene tanto ampia da comportare il rischio di uno svuotamento del potere/dovere del giudice di conoscere il reato nelle componenti oggettive e soggettive».

Sempre in relazione, da ultimo, alla conferma del segreto opposto dal teste Murgolo, il ricorrente pone in evidenza «un'ulteriore anomalia».

Infatti, a fronte di un interpello concernente «il ruolo eventualmente rivestito dall'imputato Mancini nel sequestro», il Presidente del Consiglio, «muovendo da una "reinterpretazione"» dello stesso, ne avrebbe individuato l'oggetto — come conferma la motivazione incentrata sulla necessità di «preservare la credibilità del Servizio nell'ambito dei suoi rapporti internazionali con gli organismi collegati» — «in informazioni specificamente segretate (i rapporti CIA/SISMi)», con il che avrebbe «in sostanza eluso la richiesta di conferma, in contrasto con il principio di correttezza e lealtà». Su tali basi, dunque, il Giudice ricorrente ha chiesto a questa Corte di dichiarare che non spetta al Presidente del Consiglio dei ministri segretare «qualsiasi rapporto fra i Servizi italiani e stranieri» ancorché «in qualche modo collegato o collegabile» con il sequestro di persona oggetto di giudizio, né «precludere all'Autorità giudiziaria ricorrente l'acquisizione e l'utilizzazione di tutti i mezzi di prova che "hanno tratto ai rapporti fra Servizi italiani e stranieri"», né, infine, «confermare il segreto di Stato su notizie già rivelate nel corso delle indagini preliminari», per l'effetto annullando le due note del 15 novembre 2008, e, «ove occorra», la lettera del Presidente del Consiglio datata 6 ottobre 2008.

Ha chiesto, infine, il ricorrente — sul piano istruttorio — che sia disposta l'acquisizione delle comunicazioni inviate, in relazione alla presente vicenda, dal Presidente del Consiglio dei ministri al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, nonché degli atti che appongono il segreto sia «sulle circolari e sugli ordini impartiti dal Gen. Pollari tesi a vietare ai suoi sottoposti il ricorso a mezzi illeciti di contrasto del terrorismo internazionale e, in particolare, le extraordinary renditions, sia sui comportamenti del dott. Mancini collegati al sequestro» oggetto di giudizio.

2. — In via preliminare, deve essere ribadita la legittimazione ad essere parte nei presenti giudizi *ex art. 37* della legge 11 marzo 1953, n. 87, concernenti l'apposizione/opposizione/conferma del segreto di Stato, sia del Presidente del Consiglio dei ministri (da ultimo, sentenza n. 487 del 2000 e ordinanza n. 404 del 2005, quanto, rispettivamente, alla sua legittimazione attiva e passiva), sia delle diverse Autorità giudiziarie coinvolte in tali conflitti (da ultimo, quanto alla legittimazione attiva, ordinanza n. 209 del 2003 e, quanto alla legittimazione passiva, ordinanza n. 404 del 2005).

3. — Riassunti, nei termini sopra indicati, i contenuti dei singoli conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, deve preliminarmente osservarsi che essi, pur connotati da indubbie peculiarità, presentano un profilo comune che permette la loro definizione sulla base di uno sviluppo argomentativo sostanzialmente unitario.

Ed invero, il fulcro del complesso *thema decidendum* sottoposto al vaglio di questa Corte è costituito dalla necessità di stabilire — previamente identificato, peraltro, l'esatto oggetto del segreto di Stato che il Presidente del Consiglio ha inteso dapprima apporre e poi confermare, in occasione dei diversi momenti nei quali si è svolto, sin qui, il processo penale relativo al presunto sequestro di persona — quale sia il rispettivo ambito delle attribuzioni costituzionali legittimamente esercitabili, da un lato, dal Presidente del Consiglio dei ministri e, dall'altro, dalle diverse Autorità giudiziarie, requirenti e giudicanti, titolari di funzioni esercitate nello stesso processo.

Occorre, dunque, effettuare — in conformità, del resto, alla natura del giudizio di competenza di questa Corte a norma dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 — una delimitazione delle reciproche sfere di attribuzione, dei poteri confliggenti, in relazione al segreto di Stato. Di qui, pertanto, la necessità di ricordare, in via preliminare, quali siano stati i principi tradizionalmente enunciati dalla giurisprudenza costituzionale in tale materia, mediante l'adozione di talune pronunce che hanno influenzato la stessa disciplina legislativa posta, dapprima, dalla già citata legge n. 801 del 1977 — applicabile *ratione temporis* alle fattispecie oggetto dei primi tre ricorsi qui in esame — e, più di recente, dalla legge 3 agosto 2007, n. 124 (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto).

In tale prospettiva deve essere, innanzitutto, ribadito che detta disciplina involge «il supremo interesse della sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, e cioè l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e — al limite — alla stessa sua sopravvivenza» (sentenza n. 82 del 1976; nello stesso senso sentenze n. 86 del 1977 e n. 110 del 1998).



Si tratta di un interesse che, «presente e preminente su ogni altro in tutti gli ordinamenti statali, quale ne sia il regime politico», trova espressione, nel testo costituzionale, «nella formula solenne dell'art. 52, che afferma essere sacro dovere del cittadino la difesa della Patria» (citata sentenza n. 86 del 1977, nello stesso senso già la sentenza n. 82 del 1976). E proprio a questo concetto occorre fare riferimento per dare concreto contenuto alla nozione di segreto, ponendolo «in relazione con altre norme della stessa Costituzione che fissano elementi e momenti imprescindibili del nostro Stato: in particolare, vanno tenuti presenti la indipendenza nazionale, i principi della unità e della indivisibilità dello Stato (art. 5) e la norma che riassume i caratteri essenziali dello Stato stesso nella formula di “Repubblica democratica” (art. 1)» (sentenza n. 86 del 1977).

È con riferimento, quindi, non al solo art. 52 Cost., bensì a tale più ampio complesso normativo, che si può «parlare della sicurezza esterna ed interna dello Stato, della necessità di protezione da ogni azione violenta o comunque non conforme allo spirito democratico che ispira il nostro assetto costituzionale dei supremi interessi che valgono per qualsiasi collettività organizzata a Stato e che, come si è detto, possono coinvolgere la esistenza stessa dello Stato» (sentenza n. 86 del 1977).

Ne consegue, pertanto, che in relazione al segreto di Stato «si pone necessariamente un problema di raffronto o di interferenza con altri principi costituzionali», inclusi quelli «che reggono la funzione giurisdizionale». Peraltro, l'equilibrato bilanciamento di tali principi comporta che «l'opposizione del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio dei ministri» non può avere «l'effetto di impedire che il pubblico ministero indagli sui fatti di reato cui si riferisce la *notitia criminis* in suo possesso, ed eserciti se del caso l'azione penale», ma solo quello «di inibire all'Autorità giudiziaria di acquisire e conseguentemente di utilizzare gli elementi di conoscenza e di prova coperti dal segreto» (sentenza n. 110 del 1998). Resta comunque fermo che «la sicurezza dello Stato costituisce interesse essenziale, insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro, in quanto tocca, come si è ripetuto, la esistenza stessa dello Stato, un aspetto del quale è la giurisdizione» (sentenza n. 86 del 1977).

Da ciò deriva che in materia il Presidente del Consiglio dei ministri è investito di un ampio potere, che può essere limitato solo dalla necessità che siano esplicitate, al Parlamento, le ragioni essenziali poste a fondamento delle determinazioni assunte e dal divieto di opporre il segreto in relazione a fatti eversivi dell'ordine costituzionale (secondo quanto espressamente previsto sia dalla legge n. 801 del 1977 sia dalla successiva legge n. 124 del 2007). Ed invero, l'«individuazione dei fatti, degli atti, delle notizie, ecc. che possono compromettere la sicurezza dello Stato e devono, quindi, rimanere segreti» costituisce il risultato di una valutazione «ampiamente discrezionale e, più precisamente, di una discrezionalità che supera l'ambito ed i limiti di una discrezionalità puramente amministrativa, in quanto tocca la *salus rei publicae*» (sentenza n. 86 del 1977).

In queste condizioni, quindi, è escluso — ferme restando le competenze di questa Corte in sede di conflitto di attribuzioni — qualsiasi sindacato giurisdizionale non solo sull'*an*, ma anche sul *quomodo* del potere di segretazione, atteso che «il giudizio sui mezzi idonei e necessari per garantire la sicurezza dello Stato ha natura squisitamente politica e, quindi, mentre è connaturale agli organi ed alle autorità politiche preposte alla sua tutela, certamente non è consono alla attività del giudice». Pervenire, difatti, ad differente conclusione «significherebbe capovolgere taluni criteri essenziali del nostro ordinamento» (a cominciare da quello secondo cui «è di regola inibito al potere giurisdizionale di sostituirsi al potere esecutivo ed alla P.A. e, quindi, di operare il sindacato di merito sui loro atti») e, soprattutto, «eliminare praticamente il segreto» (sentenza n. 86 del 1977).

Le modalità di esercizio del potere di segretazione restano, dunque, assoggettate ad un sindacato di natura parlamentare, tale essendo «la sede normale di controllo nel merito delle più alte e più gravi decisioni dell'Esecutivo», giacché «è dinanzi alla rappresentanza del popolo, cui appartiene quella sovranità che potrebbe essere intaccata (art. 1, secondo comma, della Costituzione), che il Governo deve giustificare il suo comportamento ed è la rappresentanza popolare che può adottare le misure più idonee per garantire la sicurezza» a presidio della quale, come si è visto, si pone la disciplina in materia di segreto (ancora sentenza n. 86 del 1977).

4. — Ciò chiarito, deve ribadirsi la perdurante attualità dei principi risultanti dalla giurisprudenza costituzionale (essendo gli stessi, all'evidenza, non cedevoli né manipolabili alla luce dei possibili mutamenti di fatto indotti dal passare del tempo), pur a seguito della introduzione delle nuove disposizioni dettate dalla legge n. 124 del 2007.

Essa — nel disporre profonde modifiche strutturali all'ordinamento del sistema informativo per la sicurezza dello Stato e novellando, al tempo stesso, la disciplina del segreto — ha mantenuto uno schema definitorio del profilo «oggettivo» del segreto stesso, significativamente allineato a quello tradizionale, già fatto proprio dall'art. 12 della legge n. 801 del 1977.



A norma dell'art. 39, comma 1, della citata legge n. 124 del 2007, è, infatti, disposto che «sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato».

Ora, se è vero che — di regola — la sussistenza dei presupposti del segreto di Stato è riconosciuta in un atto proveniente da determinati soggetti abilitati dalla legge a farlo valere (atto che, in tal caso, assume valore ricognitivo, da un lato, e costitutivo, dall'altro, del vincolo del segreto), nondimeno, il documento, la cosa, la notizia o i rapporti, che vengono in rilievo di volta in volta, possono presentare caratteristiche di contenuto o di forma tali da indurre a ritenere che essi, *ictu oculi*, rivestono connotazioni di per sé coperte dal segreto di Stato. In altri termini, in dette particolari ipotesi, la caratteristica della segretezza è intrinseca all'atto, perché percepibile immediatamente ed univocamente, come, d'altronde, è desumibile dal testo dell'art. 12 della legge n. 801 del 1977, secondo il quale il segreto di Stato ha ad oggetto: «gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno alla integrità dello Stato democratico, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, al libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali, alla indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato».

È evidente che, in tal caso, l'assenza di una espressa dichiarazione lascia un notevole grado di discrezionalità a chi debba far uso del documento, cosa, notizia o rapporto.

Peraltro, nei casi in cui sia necessaria una espressa dichiarazione del Presidente del Consiglio dei ministri in ordine alla sussistenza del segreto di Stato, l'art. 39 della successiva legge n. 124 del 2007 ha stabilito, proprio per consentirne la immediata «percepibilità», che «il vincolo derivante dal segreto di Stato è opposto e, ove possibile, annotato, su espressa disposizione del Presidente del Consiglio dei ministri, sugli atti, documenti o cose che ne sono oggetto, anche se acquisiti all'estero».

E circa le conseguenze della apposizione/opposizione del segreto, questa Corte ha precisato che la segretezza ha «non già l'effetto di impedire in via assoluta al pubblico ministero di compiere atti di indagine e di esercitare l'azione penale rispetto a fatti oggetto di una *notitia criminis*, bensì l'effetto di inibire all'autorità giudiziaria di acquisire e conseguentemente utilizzare gli elementi di conoscenza e di prova coperti dal segreto». Tale divieto, secondo la Corte, «riguarda l'utilizzazione degli atti e documenti coperti da segreto di Stato sia in via diretta, per fondare su di essi l'esercizio dell'azione penale, sia in via indiretta, per trarne spunto ai fini di ulteriori atti di indagine, in quanto le eventuali risultanze sarebbero a loro volta viziate dall'illegittimità della loro origine» (sentenze n. 410 e 110 del 1998).

Affermazioni e principi, quelli sopra ricordati, che — con formulazione sostanzialmente analoga a quella contenuta nella previgente disciplina processuale — sono ribaditi dal nuovo testo dell'art. 202 del codice di procedura penale, come novellato dall'art. 40 della stessa legge n. 124 del 2007, essendo previsto, da un lato, che «l'opposizione del segreto di Stato, confermata con atto motivato del Presidente del Consiglio dei ministri, inibisce all'Autorità giudiziaria l'acquisizione e l'utilizzazione, anche indiretta, delle notizie coperte dal segreto» (comma 5); dall'altro lato, che «non è, in ogni caso, precluso all'Autorità giudiziaria di procedere in base a elementi autonomi e indipendenti dagli atti, documenti e cose coperte dal segreto» (comma 6). Dunque, il segreto di Stato funge effettivamente da «sbarramento» al potere giurisdizionale; anche se solo e nei limiti dell'atto o del documento cui il segreto accede ed a partire dal momento in cui l'esistenza del segreto ha formato oggetto di comunicazione alla Autorità giudiziaria procedente.

5. — Tanto premesso circa l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e della legislazione in materia di segreto di Stato, passando ad esaminare i presenti conflitti di attribuzione tra poteri, sono meritevoli di parziale accoglimento, nei termini di seguito meglio precisati, quelli proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri contrassegnati con i numeri 2 e 3 del 2007 e n. 14 del 2008.

Permane, infatti, anche in relazione ai primi due ricorsi l'interesse alla loro definizione, non risultando ipotizzabile la cessazione della materia del contendere in ragione dell'avvenuta espunzione, ad opera del Giudice del dibattimento, e dunque in una fase del processo diversa da quella delle indagini preliminari e dell'udienza preliminare coinvolte dai suddetti ricorsi, degli atti non recanti le oblitterazioni effettuate a salvaguardia delle esigenze del segreto di Stato.

Ed invero, il giudizio per conflitto è diretto a definire l'ambito delle sfere di attribuzione dei poteri confliggenti al momento della sua insorgenza, restando di regola insensibile agli sviluppi successivi delle vicende che al conflitto abbiano dato origine.

6. — Inammissibili sono, invece, tanto il conflitto proposto dal Procuratore della Repubblica di Milano (ricorso n. 6 del 2007), quanto quello instaurato — attraverso un «ricorso incidentale», proposto «nell'interesse della Sezione GIP del Tribunale di Milano» — dal «Presidente f.f. della Sezione predetta» e dal «Giudice per le indagini preliminari assegnatario del procedimento n. 1966/05», nell'atto di intervento nel giudizio per conflitto di cui al ricorso n. 3 del 2007.



6.1. — Quanto al ricorso n. 6 del 2007, al riguardo, va osservato che, nello sviluppare la propria iniziativa, il Procuratore della Repubblica di Milano — come già reso palese dall'impiego, nel ricorso, di argomentazioni volte a rivendicare la legittimità del proprio operato piuttosto che a dimostrare l'esistenza di una menomazione di attribuzioni costituzionali — ammette di non avere subito alcun *vulnus* alla propria attività di indagine dagli atti di cui ha chiesto, invece, l'annullamento.

Il ricorrente, difatti, afferma espressamente di essere stato egualmente nelle condizioni — malgrado il rifiuto opposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, con la nota del 26 luglio 2006, di trasmettere «tutti i documenti, informative o atti relativi al sequestro di persona in oggetto e, più in generale, alla pratica delle c.d. renditions» — di raccogliere «elementi di prova ritenuti sufficienti per esercitare l'azione penale», emanando la richiesta di rinvio a giudizio; con ciò, quindi, contraddicendo la premessa su cui ha fondato la propria iniziativa, ovvero di aver subito una menomazione nell'esercizio delle attribuzioni conferitegli dall'art. 112 Cost.

Rileva, in tale prospettiva, quanto affermato non soltanto nell'ordinanza n. 404 del 2005, nella quale si è precisato che questa Corte «come regolatrice dei conflitti, è chiamata a giudicare su conflitti non astratti o ipotetici, ma attuali e concreti», ma soprattutto nell'ordinanza n. 259 del 1986. Detta pronuncia, infatti, nel decidere un conflitto che verteva sul diniego a rivelare i nominativi di taluni «informatori dei Servizi segreti», ha affermato — sul presupposto che fossero «già a conoscenza dell'Autorità giudiziaria, anche per effetto della “nutrita” documentazione trasmessale, tanto i fatti per cui si procede(va) quanto le notizie di cui era stato chiesto di conoscere la fonte» — che, «non essendo indicato nel ricorso quale incidenza la conoscenza dei nomi degli informatori» avrebbe potuto esercitare «sullo svolgimento delle ulteriori indagini istruttorie», non era «dato desumere in che modo l'allegazione del segreto di Stato» potesse «effettivamente impedire il concreto esercizio della funzione giurisdizionale»; di qui, pertanto, l'ulteriore conseguenza circa l'impossibilità «di entrare nel merito del ricorso».

Orbene, analoghi rilievi debbono a maggior ragione riproporsi nel caso ora in esame, giacché la Procura milanese addirittura afferma, come si è precisato, di non avere incontrato limitazioni nello svolgimento della propria attività investigativa e nella formulazione della richiesta di rinvio a giudizio a carico degli imputati, avendo agito — a suo dire — sulla base di elementi di indagine non correlati all'area del segreto di Stato opposto con la nota del Presidente del Consiglio del 26 luglio 2006 e la nota del SISMi del 31 ottobre 2006.

Ad ulteriore conferma, del resto, della inammissibilità del ricorso proposto dalla Procura di Milano deve rilevarsi che la doglianza relativa al supposto «effetto retroattivo» della nota del 26 luglio del Presidente del Consiglio non è accompagnata da una puntuale e specifica illustrazione dell'incidenza che tale presunta segretezza «postuma» avrebbe esercitato sulle attribuzioni costituzionali della ricorrente *ex art.* 112 Cost.

6.2. — Del pari inammissibile è il «ricorso incidentale» proposto «nell'interesse della Sezione GIP del Tribunale di Milano».

Anche a volere prescindere dalla constatazione che l'avvenuto esaurimento della fase di giudizio pendente innanzi a tale ufficio, con l'emissione dei provvedimenti *ex art.* 429 cod. proc. pen., comporta che l'organo non potesse ritenersi investito — al momento della proposizione del ricorso incidentale — della titolarità della funzione giurisdizionale, e dunque legittimato ad esprimere la volontà del potere cui appartiene (ordinanze n. 127 del 2006 e n. 144 del 2000), dirimente è il rilievo che consentire l'esame, nel merito, della suddetta iniziativa processuale equivarrebbe, di fatto, ad alterare — attraverso l'elusione della preventiva fase volta a decidere sull'ammissibilità del conflitto — quella strutturazione necessariamente «bifasica» che contraddistingue, per costante affermazione della giurisprudenza costituzionale, il giudizio per conflitto tra poteri dello Stato.

È sufficiente, al riguardo, richiamare la sentenza n. 116 del 2003, la quale sottolinea come spetti «alla Corte costituzionale, in sede di deliberazione sull'esistenza della “materia di un conflitto”, un potere molto ampio di individuazione dei profili soggettivi e di qualificazione del *thema decidendum* del conflitto, tale addirittura da rischiare talvolta di investire gli aspetti di merito della questione»; un potere «di conformazione del giudizio sul conflitto di attribuzione» che verrebbe vanificato se si consentissero iniziative assunte «in via incidentale» da parte di soggetti «resistenti» in un giudizio ritualmente instaurato.

7. — Come si è prima precisato, sono, invece, parzialmente fondati, nei limiti di seguito indicati, i ricorsi n. 2 e n. 3 del 2007. Essi devono essere accolti, innanzitutto, con riferimento alla doglianza relativa alla utilizzazione — da parte tanto della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, quanto del Giudice per le indagini preliminari (in funzione di Giudice dell'udienza preliminare) del medesimo Tribunale — dei documenti nella forma non coperta da *omissis*.



8. — Per inquadrare gli esatti confini entro i quali deve essere delibata la fondatezza di tale profilo di menomazione denunciato dal Presidente del Consiglio dei ministri, occorre muovere dalla puntuale cadenza degli eventi che fanno da sfondo alla denunciata invasione, da parte della Autorità giudiziaria, delle prerogative riconosciute al Governo, in persona del Presidente del Consiglio, in tema di segreto di Stato.

8.1. — Orbene, deve essere posto in evidenza, in primo luogo, che, secondo quanto univocamente emerge dai ricorsi in esame, dalla documentazione ad essi allegata e richiamata dalle parti in causa, oltre che dalle memorie difensive da tutte le parti confliggenti depositate in giudizio, il 5 luglio 2006 venne effettuata su iniziativa della Procura della Repubblica di Milano una perquisizione presso la sede del SISMI di Via Nazionale 230, in Roma, alla quale presenziarono, senza nulla opporre, funzionari del Servizio e che si concluse con il sequestro di documentazione e di materiale informatico, meglio descritti nel relativo verbale. Il 6 ottobre 2006, tutti gli atti del procedimento — compresi quelli relativi ai sequestri effettuati presso la sede del SISMI di Via Nazionale — vennero depositati ai sensi dell'art. 415-*bis*, cod. proc. pen.

In questa documentazione, però, compariva, tra l'altro, il materiale, contrassegnato come «Reperto D-19», che si presentava in buona parte identico ad alcuni tra i documenti che vennero trasmessi alla Procura, in epoca successiva, dallo stesso SISMI. In particolare, il problema concerne un promemoria e tredici allegati, sequestrati il 5 luglio in versione «integrale» ed inviati dal SISMI il 31 ottobre con gli *omissis* e le obliteratezioni relativi ad intestatari, destinatari e denominazione di uffici.

Con nota del 31 ottobre 2006, infatti, il SISMI, ottemperando all'ordine di esibizione emesso dalla stessa Procura milanese il 3 luglio precedente, trasmetteva a quell'ufficio «918 + 37 documenti», con la precisazione che si trattava di documentazione «assistita dal vincolo della vietata divulgazione di cui agli artt. 256, 258 e 262 c.p.»; di tale documentazione, la Procura, in considerazione dell'inopportunità — all'epoca — della divulgazione del suo contenuto e della necessità di interloquire ulteriormente con l'autorità competente, disponeva, il 27 novembre 2006, l'inserimento in un protocollo riservato. Si trattava — come è dato evincere dal contenuto stesso della nota — di «un complesso e vastissimo insieme di informazioni», afferente «a materie che, per la specifica realtà degli organismi di informazione e sicurezza» erano «attratte dal vincolo del segreto di Stato». La citata nota proseguiva rilevando come tale vincolo sussistesse «in base alle determinazioni adottate a suo tempo ai sensi dell'art. 1 della legge n. 801 del 1977 dal Presidente del Consiglio dei ministri, determinazioni la cui validità e ragionevolezza hanno trovato conferma in significativi “arresti” della giurisprudenza di merito e di legittimità». Si sottolineava, infine, che proprio in forza di ciò il Presidente del Consiglio dei ministri, al quale si era «doverosamente e preventivamente sottoposta l'intera trattazione, quale unica autorità competente a poter adottare le definitive determinazioni in tema di segreto di Stato», aveva «apposto il segreto», della cui esistenza la suddetta nota rendeva pertanto edotta l'Autorità giudiziaria procedente.

8.2. — Dalla sequenza innanzi precisata, possono trarsi alcuni importanti corollari:

a) in primo luogo, che la perquisizione ed il sequestro di documentazione effettuati il 5 luglio 2006 presso gli uffici del SISMI in Via Nazionale hanno rappresentato — in assenza di qualsiasi opposizione da parte dei funzionari presenti o, anche successivamente, ad opera dello stesso organismo, mediante una espressa comunicazione — atti di indagine legittimi sul piano processuale;

b) in secondo luogo, che alla legittima acquisizione dei documenti è quindi seguita l'immissione del materiale stesso nel fascicolo delle indagini preliminari. In tale prospettiva, infatti, è assorbente rilevare che, oltre agli adempimenti previsti dall'art. 366 del codice di rito penale, risultava intervenuto — prima ancora che il SISMI inviasse, unitamente ad altra copiosa documentazione, anche uno stralcio di quella già sequestrata, con la indicazione del segreto per le parti obliterate — il deposito degli atti, con l'avviso della conclusione delle indagini preliminari, a norma dell'art. 415-*bis* cod. proc. pen.

Sulla base, quindi, della documentazione acquisita in seguito alla suddetta perquisizione, la Procura avrebbe potuto — in ipotesi — svolgere tutta la attività di indagine conseguente e, finanche, richiedere ed ottenere dal Giudice per le indagini preliminari l'adozione di una misura cautelare a carico degli indagati. Al tempo stesso, e ferma l'ipotesi che la documentazione acquisita ben avrebbe potuto orientare le indagini anche in favore degli indagati, come prescrive l'art. 358 cod. proc. pen., i risultati delle indagini scaturite dal sequestro di cui si è detto, proprio perché messi a disposizione degli indagati, quantomeno a partire dalla notifica dei provvedimenti *ex* art. 415-*bis* cod. proc. pen., costituivano ormai un «patrimonio conoscitivo» sul quale si fondavano facoltà e diritti processuali degli stessi.

Ad ulteriore conferma, poi, della legittima acquisizione ed utilizzazione dell'intero materiale reperito, va anche posto in rilievo come la perquisizione ed il sequestro effettuati dalla Procura nel luglio del 2006 fossero stati eseguiti presso un ufficio del Servizio ed alla presenza di funzionari dello stesso organismo, sì da radicare, in capo al SISMI, la conoscenza dell'attività svolta dal pubblico ministero e, soprattutto, dell'esatta natura del materiale rinvenuto e



sottoposto a sequestro. Peraltro, la mancata opposizione del segreto di Stato in quella circostanza, non comportando, a quel momento, la configurabilità del vincolo, ha precluso l'eventuale attivazione del conseguente *iter*, consistente nell'interpello del Presidente del Consiglio dei ministri per la conferma o meno del segreto di Stato.

Soltanto con la citata nota del 31 ottobre successivo, il SISMi trasmetteva all'Autorità giudiziaria altra copia di quella documentazione, recante gli *omissis*, opponendo formalmente il segreto di Stato sulle parti obliterate. Una opposizione di segreto, effettuata con la nota in questione, che esprimeva, dunque, una determinazione antitetica rispetto a quella manifestata, *per facta concludentia*, in occasione della perquisizione e del sequestro del luglio 2006.

8.3. — Orbene, non è dubbio che, in ottemperanza all'ordine di esibizione e di consegna emesso dalla Procura di Milano *ex art.* 256 cod. proc. pen., fosse in potere del SISMi — anche in ragione della mole della documentazione richiesta, per il vastissimo oggetto dell'ordine di esibizione citato — non soltanto operare la cernita tra i documenti pienamente ostensibili e quelli coperti integralmente dal segreto di Stato, ma anche trasmettere atti con l'apposizione delle obliterate necessarie a proteggere aspetti coperti dal vincolo del segreto di Stato. Ed infatti, nella suddetta nota del 31 ottobre 2006 si comunicava alla Procura che, proprio in ragione di ciò, il Presidente del Consiglio — «cui (era stata) doverosamente e preventivamente sottoposta l'intera trattazione, quale unica Autorità competente a poter adottare le definitive determinazioni in tema di segreto di Stato» — aveva disposto la segretazione di alcuni dei documenti inviati con le suddette obliterate.

8.4. — In tal modo ricostruito questo cruciale passaggio nello svolgimento degli avvenimenti oggetto di giudizio, occorre ora trarre le implicazioni che da tale ricostruzione derivano quanto alla definizione, almeno in parte, del *thema decidendum* devoluto all'esame di questa Corte.

In proposito, innanzitutto, non merita condivisione l'assunto secondo il quale l'invio della documentazione parzialmente segretata travolgerebbe, *ex se* e con portata retroattiva, la utilizzazione degli identici documenti acquisiti nella perquisizione effettuata il 5 luglio 2006; si tratta, infatti, di una tesi che non trova riscontro, non soltanto nel sistema processuale, ma, soprattutto, nel quadro della positiva disciplina dettata dalla legge n. 801 del 1977, applicabile nella specie.

D'altra parte, però, tale opposizione di segreto non può neppure risultare «indifferente» rispetto alle ulteriori attività dell'Autorità giudiziaria, requirente e giudicante, ed in relazione alle cadenze processuali imposte dal rito penale.

È, infatti, innegabile che il meccanismo della opposizione del segreto di Stato presuppone, per sua stessa natura, che esso, di regola, preceda e non segua sia l'acquisizione sia l'utilizzazione dell'atto, del documento o della notizia da cautelare in vista della salvaguardia di quelle esigenze primarie, attinenti alla *salus rei publicae*, che giustificano *erga omnes* l'imposizione del vincolo, anche a scapito delle altrettanto primarie esigenze di accertamento insite nell'esercizio della giurisdizione penale. È però altrettanto indubbio che, a partire dal momento in cui l'esistenza del segreto su documenti è stata portata a conoscenza della Autorità procedente, questa viene posta di fronte all'alternativa o di stralciare dagli atti processuali (sentenza n. 487 del 2000) i documenti non recanti obliterate (restituendoli al SISMi) e di sostituirli con quelli recanti gli *omissis*, ovvero di attivare, se intende continuare ad avvalersi della documentazione non recante obliterate, la procedura diretta alla eventuale conferma del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

In realtà, se la comunicazione della opposizione del segreto di Stato sulle parti obliterate della documentazione non comportava retroattiva demolizione dell'attività di indagine già compiuta sulla base della precedente e legittima acquisizione degli stessi atti, non esimeva certo l'Autorità giudiziaria dalla necessità di interrogarsi sul comportamento che le era imposto proprio dalla avvenuta comunicazione dell'esistenza del segreto sulle parti obliterate della documentazione *de qua*.

D'altronde, l'Autorità giudiziaria requirente — la quale riteneva i documenti parzialmente coperti dal segreto di Stato come «non essenziali per la definizione del processo, avendo già raccolto elementi di prova ritenuti sufficienti per esercitare l'azione penale» (così il ricorso per conflitto proposto dalla Procura) — avrebbe dovuto attivare in modo rituale, come si è prima precisato, la sequenza procedimentale dell'interpello del Presidente del Consiglio, previsto dalla richiamata disciplina normativa.

Se, dunque, si rivela infondato l'assunto secondo cui, nella specie, il titolare dell'azione penale avrebbe «acquisito documenti *ictu oculi* coperti dal segreto di Stato ed espressamente segretati in molte loro parti in sede di trasmissione ufficiale», risulta tuttavia in contrasto con i valori e le finalità del segreto — salvaguardando quest'ultimo la garanzia della sicurezza dello Stato, la quale «costituisce interesse essenziale» (sentenza n. 86 del 1977) — ignorarne, in concreto, l'avvenuta apposizione. È quanto, invece, si è verificato nel caso in esame, considerato che l'Autorità giudiziaria non ha provveduto all'adozione di alcuno dei pur possibili accorgimenti, necessari ad impedire l'ulteriore ostensione di atti, nella versione non recante le obliterate necessarie a proteggere i dati segretati.



Di conseguenza, è rilevabile, nella specie, un *vulnus* alle prerogative che, in tema di segreto di Stato, vanno riconosciute al Presidente del Consiglio dei ministri. E ciò perché, una volta edotta della esistenza del vincolo del segreto su parte della documentazione trasmessa dal SISMI, spettava comunque all'Autorità giudiziaria procedente il compito di adottare tutte le cautele del caso per impedire che le copie non «omissate» di quegli stessi documenti permanessero nel normale circuito divulgativo del processo, vulnerando di fatto quel segreto e, con ciò stesso, esponendo al rischio di compromissione le esigenze di sicurezza nazionale ed i valori primari che quel segreto è destinato a presidiare; oltre, naturalmente, a porre in pericolo la stessa incolumità dei vari soggetti i cui nominativi erano stati «nascosti» mediante le obliterazioni della documentazione in questione. Cautele che, per essere concretamente soddisfattive del prevalente valore da annettere al segreto di Stato, non possono soffrire limitazioni di sorta in ragione della specifica fase o grado del procedimento, nel momento in cui il segreto stesso viene portato a conoscenza dell'Autorità giudiziaria procedente: alla quale ultima, in definitiva, spetta il compito di preservare quel valore, a prescindere dalla pregressa utilizzazione degli atti in riferimento ai quali il segreto è stato apposto.

Nei sensi predetti sussiste, dunque, la lamentata menomazione delle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano e del Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale.

8.5. — Né, d'altra parte, in senso contrario, possono essere invocati gli argomenti esposti nelle sue difese dalla Procura di Milano.

Ciò è a dirsi, innanzitutto, per la pretesa di considerare il fatto oggetto del processo penale *de quo* come rientrante tra quelli «eversivi dell'ordine costituzionale», con la conseguenza della inopponibilità del segreto di Stato, secondo quanto previsto già dall'art. 12, primo comma, della legge n. 801 del 1977.

Questa Corte su un piano generale conviene, innanzitutto, con le risoluzioni del Parlamento europeo circa la illiceità delle c.d. «consegne straordinarie», perché contrarie alle tradizioni costituzionali e ai principi di diritto degli Stati membri dell'Unione europea ed integranti specifici reati. Tuttavia, neppure da tali risoluzioni può trarsi la conclusione della riconducibilità del reato costituito dall'ipotizzato sequestro di persona ad un fatto «eversivo dell'ordine costituzionale», come ipotizzato dalla Procura della Repubblica di Milano.

La affermazione di tale riconducibilità, infatti, risulta contraddetta, prescindendo da ogni altra considerazione, in primo luogo dalle determinazioni assunte dalla stessa Procura, la quale ha ritenuto di ravvisare, nella specie, non la sussistenza del reato di cui all'art. 289-*bis* del codice penale (Sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione), ma soltanto di quello previsto e punito dall'art. 605 cod. pen. (Sequestro di persona).

In secondo luogo, rilevante è la constatazione che lo stesso Giudice del dibattimento, nell'attivare — in relazione alle deposizioni rese dai testi Murgolo e Scandone — la procedura d'interpello prevista dall'art. 202 cod. proc. pen., abbia disatteso la richiesta avanzata dal pubblico ministero — peraltro in contrasto con le proprie anteriori determinazioni — di qualificare i reati contestati agli imputati come fatti eversivi dell'ordine costituzionale. A tale conclusione il giudice è pervenuto sul presupposto che sulla vicenda relativa al sequestro di persona «non risulta essere stato apposto ed opposto alcun segreto di Stato», sicché «l'eventuale declaratoria di eversività dell'ordinamento costituzionale del reato contestato» nulla «toglierebbe o aggiungerebbe alla possibilità di perseguimento del reato in questione».

A parte, dunque, il rilievo che il segreto di Stato non è stato apposto sul reato di sequestro di persona, bensì soltanto sulle fonti di prova attinenti a rapporti tra Servizi italiani e stranieri, decisiva è, comunque, la circostanza costituita dall'impossibilità di ravvisare, nel reato in questione, il contenuto fondamentale del fatto eversivo dell'ordine costituzionale, rappresentato dalla sua necessaria preordinazione a sovvertire l'ordine democratico o le Istituzioni della Repubblica, ovvero a recare offesa al bene primario della personalità internazionale dello Stato.

Del resto, la stessa giurisprudenza di legittimità identifica la finalità di eversione dell'ordine costituzionale in quella «di sovvertire l'ordinamento costituzionale e di travolgere l'assetto pluralistico e democratico dello Stato disarticolandone le strutture, impedendone il funzionamento o deviandolo dai principi fondamentali che costituiscono l'essenza dell'ordinamento costituzionale» (Corte di cassazione, sezione I penale, 11 luglio 1987, n. 11382); un singolo atto delittuoso, per quanto grave, non è di per sé suscettibile di integrare un fatto eversivo dell'ordine costituzionale, se non è idoneo a sovvertire, disarticolandolo, l'assetto complessivo delle Istituzioni democratiche.

Il tutto, infine, senza tacere della circostanza che nel caso di specie, come osserva l'Avvocatura generale dello Stato, non si è dato corso alla procedura prevista dal combinato disposto degli artt. 204 cod. proc. pen. e 66, comma 2, disp. att. cod. proc. pen. Ne consegue, quindi, che il Presidente del Consiglio dei ministri non è mai stato messo in condizione di pronunciarsi sulla natura — asseritamente eversiva dell'ordine costituzionale — del reato in questione, ciò che, solo in esito alla conferma del segreto da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, avrebbe legittimato la Procura della Repubblica a proporre essa il conflitto in relazione a questo specifico profilo.



8.6. — Sotto altro aspetto, poi, la violazione del segreto non può essere esclusa — come pure sostenuto dalla Procura della Repubblica di Milano — facendo leva sulla validità, dal punto di vista processuale, delle determinazioni assunte dalla stessa Procura in occasione dell'espletamento dell'incombente di cui all'art. 416 cod. proc. pen.

Ed invero, il pubblico ministero — anche non facendo coincidere la documentazione depositata (il 6 ottobre 2006) in occasione dell'invio agli indagati dell'avviso di chiusa inchiesta, con quella allegata alla richiesta di rinvio a giudizio (il successivo 5 dicembre 2006) — avrebbe dovuto stralciare, dal materiale posto a fondamento dell'esercizio dell'azione penale, gli atti segretati, sostituendo ad essi quelli parzialmente oscurati, restituendo i primi, previo dissequestro, al SISMI.

Diversamente opinando — e dunque ritenendo che, nel caso in esame, il contegno osservato dalla Procura milanese non potesse che conformarsi al rispetto delle regole del codice di rito penale, che impongono al pubblico ministero di mettere a disposizione del Giudice dell'udienza preliminare tutto il materiale d'indagine legittimamente reperibile (così anche la sentenza n. 145 del 1991, che, peraltro, si esprimeva sulla negata attribuzione al pubblico ministero di un potere discrezionale in ordine alla composizione del fascicolo) — si finirebbe con l'esaurire nella valutazione della sola pretesa legittimità della sua condotta, dal punto di vista meramente processuale, il ben diverso giudizio sulla idoneità della stessa a garantire il rispetto delle prerogative costituzionali spettanti al Presidente del Consiglio in tema di segreto.

Del resto, la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 487 del 2000; ordinanza n. 344 del 2000) ha già sottolineato, in passato, la non sovrapponibilità di tali piani di giudizio, precisando come la declaratoria di «inutilizzabilità nel processo» degli atti acquisiti in violazione della disciplina sul segreto venga compiuta — allorché questa Corte eserciti la funzione di cui all'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 — «non in applicazione» di norme processuali, «bensì in ragione dei principi costituzionali posti a tutela del segreto di Stato e del principio di correttezza e lealtà che deve ispirare i rapporti tra Autorità giudiziaria e Presidente del Consiglio dei ministri, assunti a parametro per la risoluzione dei conflitti di attribuzione sollevati da quest'ultimo, non potendo i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato essere definiti in applicazione di scelte rimesse al legislatore ordinario».

8.7. — Da quanto premesso consegue che non spettava né alla Procura della Repubblica di Milano, né al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Milano, porre tutto il materiale parzialmente segretato a fondamento, rispettivamente, della richiesta di rinvio a giudizio degli imputati e del successivo decreto pronunciato a norma dell'art. 429 cod. proc. pen., donde la necessità per questa Corte di disporre l'annullamento di tali atti processuali nelle parti corrispondenti agli *omissis* e alle obliterazioni relativi ad intestatari, destinatari e denominazione di uffici, apposti con la nota del 31 ottobre 2006.

8.8. — Tuttavia, quanto agli effetti destinati a scaturire — nel giudizio penale tuttora in corso — da tale declaratoria, debbono ribadirsi i principi tradizionalmente enunciati da questa Corte.

Ed invero, «gli effetti caducatori della dichiarazione di non spettanza devono limitarsi ai provvedimenti, o alle parti di essi, che siano stati riconosciuti lesivi degli interessi oggetto del giudizio costituzionale per conflitto di attribuzione» (sentenza n. 451 del 2005; analogamente sentenza n. 263 del 2003), atteso che «spetterà alle competenti autorità giurisdizionali investite del processo» (che sia eventualmente progredito a fasi successive, rispetto a quella cui risaliva l'atto rivelatosi lesivo delle attribuzioni di altro potere dello Stato, diverso da quello giudiziario) valutare, in concreto, «le eventuali conseguenze di tale annullamento sul piano processuale» (sentenze n. 451 del 2005 e n. 284 del 2004).

Una valutazione, questa, da compiersi, evidentemente, nel rispetto delle regole processuali proprie del tipo di giudizio che viene in rilievo, e dunque, nella specie, di quelle fissate dal comma 1 dell'art. 185 cod. proc. pen. («La nullità di un atto rende invalidi gli atti consecutivi che dipendono da quello dichiarato nullo») e dall'art. 191 del medesimo codice («Le prove acquisite in violazione dei divieti stabiliti dalla legge non possono essere utilizzate»), e quindi individuando in quali loro parti, e con riferimento a quali dei soggetti coinvolti nella vicenda giudiziaria, gli atti processuali da questa Corte annullati possano ritenersi autosufficienti rispetto alla ragione che ha condotto al loro annullamento parziale; facendo eventualmente ricorso anche all'istituto della separazione dei processi.

9. — Del pari fondata è la censura — proposta ancora dal Presidente del Consiglio dei ministri con i ricorsi n. 2 e n. 3 del 2007 — relativa sia alla richiesta di svolgimento dell'incidente probatorio, formulata il 18 settembre 2006 dalla Procura della Repubblica di Milano, sia all'assunzione della prova, avvenuta il successivo 30 settembre, in forza del provvedimento di ammissione adottato a norma dell'art. 398 cod. proc. pen.

Infatti, quanto alla prima, deve rilevarsi come l'istanza formulata ai sensi dell'art. 393 cod. proc. pen. indicasse — tra gli altri temi oggetto dell'esame di cinque degli indagati — anche quello delle relazioni intercorse tra Servizi italiani e stranieri di intelligence.



Quanto, poi, al verbale dell'incidente probatorio, dalla sua lettura emerge che il pubblico ministero ha ritenuto di procedere all'esame di uno degli indagati anche in merito a quanto da questi riferito nel corso delle indagini preliminari, cioè sulla circostanza che, tra «la fine di dicembre e l'inizio di gennaio del 2003», un agente del Servizio americano gli avrebbe illustrato quale sarebbe stato il suo ruolo «nell'operazione congiunta di intelligence con il SISMi», richiedendosi, in tale modo, all'indagato una conferma dell'esistenza «di un'operazione della CIA e del SISMi».

9.1. — Orbene, la censura proposta con riferimento al suddetto incidente probatorio merita accoglimento.

L'Autorità giudiziaria, difatti, seppure libera di indagare, accertare e giudicare il fatto di reato, non essendo lo stesso coperto da segreto di Stato, si trovava — come emergerà in prosieguo con maggiore evidenza dalla motivazione relativa al ricorso n. 20 del 2008 — nell'impossibilità di avvalersi di quelle fonti di prova che, sebbene connesse al sequestro di persona, «hanno tratto ai rapporti fra Servizi italiani e stranieri»; rapporti da intendersi, evidentemente, con riferimento non soltanto alle linee generali e strategiche di collaborazione tra i Servizi interessati, ma anche agli scambi di informazioni ed agli atti di reciproca assistenza posti in essere in relazione a singole e specifiche operazioni.

Infatti, in tale prospettiva, deve rilevarsi come, già alla stregua della nota del Presidente del Consiglio del 30 luglio 1985, in quel momento ben conosciuta, dovessero ritenersi «coperte da segreto di Stato ai sensi dell'art. 12 della legge 24 ottobre 1977 n. 801», tra l'altro, oltre gli assetti organizzativi del SISMi, specificamente proprio «le relazioni con organi informativi di altri Stati».

Non casualmente, pertanto, con la nota dell'11 novembre 2005 — intervenuta, su espressa richiesta del Direttore del SISMi, nel corso di quella interlocuzione che era stata avviata dalla Procura della Repubblica di Milano, parallelamente allo sviluppo delle indagini, con i vertici dei Servizi di intelligence del nostro Paese — il Presidente del Consiglio, in carica all'epoca, ha ritenuto di ribadire le disposizioni precedentemente impartite dai suoi predecessori in materia di segreto di Stato.

In particolare, nel richiamare il proprio «indefettibile dovere istituzionale (di) salvaguardare, nei modi e nelle forme normativamente previsti, la riservatezza di atti, documenti, notizie e ogni altra cosa idonea a recar danno agli interessi protetti» dall'art. 12 della legge n. 801 del 1977, esso ha chiarito come, nel caso oggetto dell'indagine condotta dalla Procura di Milano, venissero «all'attenzione anche le relazioni con altri Stati», delle quali i rapporti tra i rispettivi Servizi di intelligence «costituiscono senz'altro uno dei punti di maggiore sensibilità». Per tale motivo il Presidente del Consiglio, nel sottolineare l'esistenza, sul punto, di una valutazione «ribadita nel tempo» anche dai suoi predecessori, in virtù di «apposite direttive tutt'ora vigenti» (con evidente riferimento, dunque, proprio alla nota del 30 luglio 1985), ha ritenuto di dover porre in evidenza che la loro osservanza imponeva «il massimo riserbo su qualsiasi aspetto riferito a tali rapporti, vincolando chiunque ne abbia cognizione al segreto».

Sempre in linea di continuità con tale comportamento, il Presidente del Consiglio dei ministri — in risposta alla nota del 18 luglio 2006 con cui il Procuratore della Repubblica di Milano gli aveva chiesto di trasmettere «ogni comunicazione o documento», intercorsi tra il Ministro della difesa ed il SISMi, «concernenti il segreto in oggetto indicato o la vicenda sopra descritta», ovvero «in generale tutti i documenti, informative o atti relativi alla pratica delle c.d. "renditions"», invitandolo anche, «nella ipotesi in cui su tali atti, documenti o informative, ove effettivamente esistenti, gravasse il segreto di Stato», a «valutare l'opportunità di revocarlo» — ha affermato testualmente che «su detta documentazione risulta effettivamente apposto il segreto di Stato da parte del precedente Presidente del Consiglio dei ministri». E la predetta nota ha anche chiarito come tale segreto sia «stato successivamente confermato», precisando, infine, che «nell'attuale contesto» non ricorrevano «le condizioni per rimuovere il segreto di Stato da detta documentazione».

Ora, a fronte di tali complessive risultanze, ed in particolare di quelle emerse — neanche due mesi prima che fosse formulata dalla Procura la richiesta *ex art.* 393 cod. proc. pen. — a seguito del diniego espresso dal Presidente del Consiglio dei ministri alla specifica richiesta della stessa Procura di Milano di «revoca» del segreto di Stato «eventualmente apposto», appare evidente che non poteva essere né richiesto, né ammesso, né effettuato un incidente probatorio destinato a riguardare quella tematica delle relazioni tra Servizi italiani e stranieri di intelligence che il Presidente del Consiglio aveva inteso chiaramente sottoporre a segreto.

Deve, dunque, dichiararsi che non spettava al Procuratore della Repubblica di Milano ed al Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale né richiedere, né ammettere, né espletare l'incidente probatorio del 30 settembre 2006, essendo lo stesso diretto ad accertare — ed avendo in concreto investito — anche circostanze attinenti alle relazioni intercorse tra il Servizio di intelligence italiano e quelli di Stati stranieri.



Ciò comporta l'annullamento degli atti processuali emessi dalle suddette Autorità giudiziarie a norma degli art. 393 e 398 cod. proc. pen. nelle parti corrispondenti, nonché, anche sotto questo profilo, di quelli da esse emanati a norma degli artt. 416 e 429 cod. proc. pen., in quanto fondati sulle risultanze dell'incidente probatorio colpite dalla declaratoria di annullamento, giacché concernenti circostanze coperte da segreto di Stato. Da ciò consegue la inutilizzabilità delle risultanze probatorie acquisite attraverso l'incidente probatorio, nel rispetto delle disposizioni dei già richiamati art. 185, comma 1, e 191 cod. proc. pen. e di quanto in precedenza osservato.

10. — Non possono, invece, ritenersi fondate le altre due censure dedotte dal Presidente del Consiglio dei ministri, in particolare, con il ricorso n. 2 del 2007.

Secondo il ricorrente, una ulteriore violazione delle proprie prerogative in tema di segreto di Stato riguarda le pressioni che sarebbero state esercitate «dal P.M. sugli indagati perché rivelassero il segreto di Stato da loro opposto».

Si sostiene, al riguardo, che la «Procura milanese avrebbe (...) prevaricato gli indagati-imputati contestando, anzitutto, l'esistenza stessa di un segreto di Stato, insistendo, quindi, in più occasioni, per convincerli a violare il segreto di Stato nell'esercizio di un diritto di difesa la cui valenza, pur di rilevanza costituzionale, non può compararsi con i supremi interessi dello Stato tutelati dal segreto e così arrogandosi una prerogativa di rimozione del segreto che è solo del Presidente del Consiglio».

Sul punto è, però, da osservare che tale condotta fuoriesce comunque da qualsiasi ipotesi di menomazione tutelabile attraverso l'istituto del conflitto tra poteri dello Stato. Presupposto indefettibile di tale rimedio è, infatti, che l'atto o il fatto, che si assume menomativo, risulti riferibile all'esercizio di una attribuzione costituzionalmente garantita. Evenienza, questa, che è certamente da escludere nella ipotesi in cui il pubblico ufficiale eventualmente eserciti «indebite pressioni» nei confronti di un soggetto. Si tratterebbe, invero, in ipotesi, di condotta illegittima, solo censurabile, se del caso, nelle competenti sedi.

Si lamenta, infine, che «con la intercettazione “a tappeto” delle utenze telefoniche intestate al SISMI da parte dell'Autorità giudiziaria milanese», si sarebbe lesa la «sfera di attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento alla competenza a dirigere ed a coordinare la politica informativa e di sicurezza nell'interesse e per la difesa dello Stato democratico ed a tutelare il segreto di Stato, ex art. 1 della legge n. 801 del 1977, e in attuazione degli artt. 1, 5, 52, 87, 94, 95 e 126 della Costituzione».

Anche tale assunto non può essere condiviso.

Non è, infatti, sostenibile che l'esistenza di «esigenze di particolare riservatezza contrattuale», fatte presenti dal gestore del servizio telefonico in occasione dell'espletamento dell'attività di captazione delle conversazioni, potesse surrogare la mancata apposizione del segreto di Stato, stante anche l'inesistenza di un divieto *ex lege* in relazione all'intercettibilità delle comunicazioni intervenute su utenze telefoniche in uso da soggetti appartenenti ai Servizi. Inesistenza del divieto, del resto, significativamente confermata anche dalla sopravvenuta legge n. 124 del 2007, in base a quanto emerge dal testo dell'art. 270-*bis* da essa inserito nel codice di procedura penale, che prevede un particolare regime soltanto in relazione alla utilizzazione delle risultanze di intercettazioni di tale genere.

È chiaro, però, che in termini diversi si pone il problema – analogo a quello che ha investito le risultanze dell'incidente probatorio del 30 settembre 2006 — della concreta utilizzabilità processuale del contenuto delle intercettazioni disposte dagli inquirenti. Sotto tale distinto profilo, l'Autorità giudiziaria non potrà comunque porre a fondamento delle sue determinazioni, in qualsiasi momento della scansione processuale, elementi conoscitivi che dovessero risultare coperti dal segreto di Stato, se e nella parte in cui eventualmente investano, direttamente od indirettamente, proprio il tema delle relazioni intercorse tra i Servizi di intelligence italiano e quelli stranieri. Ciò in riferimento al principio, già affermato da questa Corte, secondo il quale il segreto di Stato ritualmente opposto e confermato legittimamente funge, nei singoli casi concreti, da «sbarramento» al potere giurisdizionale, nel senso «di inibire all'Autorità giudiziaria di acquisire e conseguentemente di utilizzare gli elementi di conoscenza e di prova coperti dal segreto» (già citata sentenza n. 110 del 1998).

11. — Circa il ricorso n. 14 del 2008, proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del Giudice monocratico titolare del dibattimento, esso deve essere accolto quanto alla richiesta di annullamento dell'ordinanza istruttoria del 14 maggio 2008.

È bene premettere che gli accorgimenti che hanno accompagnato l'altra ordinanza, quella del 19 marzo 2008 con cui è stato riattivato il dibattimento – ed in particolare la scelta di adottare «ogni possibile cautela processuale, attesa la delicatezza e gravità dei fatti oggetto del giudizio», provvedendo, così, «ad estrapolare dal fascicolo dibattimentale i documenti prodotti dall'accusa, classificati come D-19, D-20, D-21, D-22, sui quali si erano focalizzati i conflitti di attribuzione» già pendenti a quella data – si sono rivelati certamente idonei ad impedire un'ulteriore divulgazione di notizie segretate e, dunque, ad escludere, da quel momento, la violazione delle prerogative costituzionali spettanti al Presidente del Consiglio dei ministri in materia di segreto di Stato.



Altrettanto non può dirsi, invece, per l'ordinanza del 14 maggio 2008, che ha ammesso l'escussione dei testi, indicati dal pubblico ministero nella lista depositata a norma dell'art. 468 cod. proc. pen., su tutte le circostanze ivi articolate.

Ed invero, la decisione del Giudice del dibattimento di consentire che l'esame testimoniale avesse ad oggetto anche «specifici rapporti tra soggetti appartenenti» al SISMI ed alla CIA, con esclusione soltanto di quelle domande che risultassero «tese a ricostruire la tela dei più ampi rapporti» tra i suddetti organismi di intelligence, è stata posta in essere – al pari di quelle assunte, in relazione all'incidente probatorio espletato il 30 settembre 2006, dal Procuratore della Repubblica e dal Giudice per le indagini preliminari – in violazione delle determinazioni adottate dal Presidente del Consiglio dei ministri, quanto all'apposizione del segreto di Stato, con riferimento alla vicenda del sequestro di persona.

Come si è già sopra posto in evidenza, e come sarà meglio chiarito in prosieguo nell'esame del ricorso n. 20 del 2008, il Presidente del Consiglio dei ministri, sin dall'11 novembre 2005, aveva espresso la volontà di «salvaguardare, nei modi e nelle forme normativamente previsti, la riservatezza di atti, documenti, notizie e ogni altra cosa idonea a recar danno agli interessi protetti» dall'art. 12 della legge n. 801 del 1977, sottolineando la necessità di assicurare «il massimo riserbo» su qualsiasi aspetto riferito ai rapporti tra la nostra intelligence e quella di Stati stranieri, «vincolando chiunque ne abbia cognizione al segreto».

Ne consegue, dunque, che il ricorso n. 14 del 2008 deve essere accolto nei limiti anzidetti, con conseguente annullamento dell'ordinanza del 14 maggio 2008.

Anche in questo caso dovrà essere il Giudice del processo a valutare le conseguenze di tale annullamento sull'ulteriore corso dello stesso.

Resta fermo, peraltro, che la eventuale futura escussione dei testi dovrà avvenire nei limiti del *thema probandum* ora definito, oltre che nel rispetto dell'art. 202, comma 1, cod. proc. pen., a norma del quale i pubblici ufficiali «hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato», obbligo — la cui violazione è sanzionata penalmente dall'art. 261 cod. pen. — di cui gli interessati dovranno essere resi edotti anche alla luce dei contenuti della presente sentenza. Del resto, l'art. 41 della legge n. 124 del 2007 ha inteso conferire portata generale a tale obbligo, stabilendo, infatti, che ai pubblici ufficiali, ai pubblici impiegati ed agli incaricati di pubblico servizio «è fatto divieto di riferire riguardo a fatti coperti da segreto di Stato»; la medesima norma, inoltre, pone a carico dell'Autorità giudiziaria – investita del processo penale nel corso del quale, in qualunque «stato e grado» il segreto sia stato opposto da costoro, anche in qualità di indagati o imputati – il compito di «informare il Presidente del Consiglio dei ministri» affinché assuma «le eventuali deliberazioni di sua competenza».

12. — Non è fondato, infine, il conflitto proposto dal Giudice del dibattimento nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 20 del 2008).

12.1. — Il ricorrente si duole del fatto che i due atti di conferma del segreto, opposto dai testi Scandone e Murgolo nel corso del loro esame testimoniale (e, con essi, la lettera «inoltrata a tutti gli appartenenti o *ex* appartenenti ai Servizi chiamati a testimoniare», con la quale si rammentava ai medesimi l'esistenza del segreto di Stato su «ogni e qualsiasi rapporto fra Servizi italiani e Servizi stranieri nel quadro della tutela delle relazioni internazionali»), sarebbero viziati da «intrinseca contraddittorietà» e violerebbero il «principio di legalità» e quello «di proporzionalità», contravvenendo, inoltre, ai principi «dell'anteriorità» della segretezza e «di correttezza e lealtà», in quanto il Presidente del Consiglio non avrebbe esercitato il proprio potere, come invece doveroso, «in modo chiaro, esplicito ed univoco».

Il Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, avrebbe affermato – in modo contraddittorio – l'insussistenza del segreto sul fatto-reato costituito dal sequestro di persona e, per contro, la segretezza del tema relativo ai rapporti tra Servizi italiani e stranieri, ancorché esso fosse «in qualche modo collegato o collegabile» con il fatto storico costituito dal sequestro di persona oggetto di giudizio. Su tali basi, inoltre, avrebbe concluso che «l'Autorità giudiziaria è libera di indagare, accertare e giudicare il fatto di reato *de quo*, non coperto da segreto, con tutti i mezzi di prova consentiti», con esclusione, però, proprio perché «coperti da segreto», di «quelli che hanno tratto ai rapporti fra Servizi italiani e stranieri».

Così procedendo, tuttavia, il Presidente del Consiglio dei ministri – oltre ad agire in modo contraddittorio – si sarebbe avvalso di «una sorta di artificio retorico volto a mascherare, nella forma, l'effettiva portata della segretezza», la quale sarebbe «nella sostanza» divenuta — in violazione dei richiamati principi — «tanto ampia da comportare il rischio di uno svuotamento del potere/dovere del giudice di conoscere il reato nelle componenti oggettive e soggettive».



Un ulteriore specifico profilo di violazione del principio di correttezza e lealtà è ravvisato dal ricorrente in relazione all'atto del Presidente del Consiglio di conferma del segreto opposto dal teste Murgolo nel corso della sua deposizione.

Infatti, a fronte dell'interpello del Giudice del dibattimento, in ordine al «ruolo eventualmente rivestito dall'imputato Mancini» nell'ipotizzato sequestro di persona, il Presidente del Consiglio, «muovendo da una "reinterpretazione"» dello stesso, ne avrebbe, invece, individuato l'oggetto — come confermerebbe la motivazione incentrata sulla necessità di «preservare la credibilità del Servizio nell'ambito dei suoi rapporti internazionali con gli organismi collegati» — «in informazioni specificamente segretate (i rapporti CIA/SISMI)».

Per contro, «la testimonianza richiesta dal P.M.» — sempre a dire del ricorrente — «non verteva affatto sui rapporti internazionali del SISMI con gli organismi collegati, ma aveva ad oggetto esclusivamente quanto riferito al teste dall'imputato Mancini in ordine ad un suo personale coinvolgimento nella commissione del reato», sicché il Presidente del Consiglio, nel «reinterpretare» l'interpello, avrebbe «in sostanza eluso la richiesta di conferma, in contrasto con il principio di correttezza e lealtà».

12.2. — Con riferimento a tale specifico profilo si rende necessaria una precisazione preliminare.

Infatti, deve porsi in rilievo come la domanda rivolta al teste Murgolo — in relazione alla quale egli ha opposto il segreto di Stato, rendendo necessario il ricorso alla procedura di interpello da parte del Giudice del dibattimento — non abbia avuto «ad oggetto esclusivamente quanto riferito al teste dall'imputato Mancini in ordine ad un suo personale coinvolgimento nella commissione del reato».

Il teste Murgolo, viceversa, nel corso del suo esame, ha opposto il segreto di Stato proprio in relazione al tema che ha sempre costituito — sin dall'inizio della vicenda giudiziaria relativa al presunto sequestro di persona — oggetto di segretazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Dalla lettura del verbale dell'udienza dibattimentale del 29 ottobre 2008 o meglio, del verbale delle fonoregistrazioni ad esso allegato, risulta che la domanda del pubblico ministero, in relazione alla quale il teste ha opposto il segreto è stata così formulata: «Poi però ci dica quello che ... Lei ha riferito due pagine di ciò che le ha detto Mancini sugli accertamenti chiesti agli (*recte*: dagli) americani, sulle riunioni di Bologna. Quindi ci racconti tutto quello che le ha detto Mancini».

Tale domanda, quindi, lungi dal riguardare «esclusivamente» (e genericamente) il coinvolgimento del Mancini nel presunto sequestro, verteva, specificamente, su ciò che lo stesso imputato avrebbe riferito al teste «sugli accertamenti chiesti agli (*recte*, dagli) americani nelle riunioni di Bologna». La domanda al teste si chiude, significativamente, con le seguenti parole: «Quindi ci racconti tutto quello che le ha detto Mancini». Ma ciò, evidentemente (e secondo logica), sempre in relazione al precedente contenuto della domanda, vale a dire agli «accertamenti chiesti agli (*recte*, dagli) americani». Di ciò si ha conferma dal fatto che il teste — nel rispondere — ha specificato di non potere riferire «sugli accertamenti» in questione alla luce della nota 6 ottobre 2008 del Presidente del Consiglio dei ministri, opponendo in tal modo il segreto di Stato, appunto, su quanto concerneva «le riunioni di Bologna».

Nessuna ambiguità, quindi, può ravvisarsi nella determinazione del Presidente del Consiglio di conferma del segreto su tale domanda, in quanto essa si rifletteva, inevitabilmente, su un tipo di relazioni tra il SISMI e la CIA in ordine alle quali esso aveva da tempo imposto la segretazione, ancorché tali relazioni presentassero profili di collegamento con il presunto sequestro di persona.

12.3. — A tali rilievi — che riguardano, specificamente, l'asserita non conformità, al principio di correttezza e lealtà, dell'atto di conferma del segreto concernente questo particolare aspetto dell'esame testimoniale del Murgolo — debbono aggiungersi, su un piano generale, e dunque in una prospettiva che involge l'intero contenuto del ricorso proposto dal Giudice del dibattimento, le ulteriori considerazioni che seguono.

In particolare, non sussiste la violazione del principio dell'anteriorità della segretazione.

Si è già precisato prima come fin dalla direttiva del 30 luglio 1985 fosse stato disposto che, agli effetti dell'art. 342 cod. proc. pen., nel testo all'epoca vigente, dovessero ritenersi «coperte da segreto di Stato ai sensi dell'art. 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801», oltre — per ciò che qui interessa — le «operazioni e (...) attività informative» proprie dei Servizi segreti, anche «le relazioni con organi informativi di altri Stati». E deve, altresì, ribadirsi come, con specifico riferimento alla vicenda in esame, con la citata nota 11 novembre 2005 il Presidente del Consiglio abbia manifestato la necessità di assicurare, anche in relazione a tale vicenda, «il massimo riserbo» su qualsiasi aspetto riferito ai rapporti tra il Servizio italiano e quelli stranieri, «vincolando chiunque ne abbia cognizione al segreto».



Non può quindi ritenersi che il Presidente del Consiglio abbia inteso segretare tali relazioni in modo postumo, né che abbia contravvenuto a quell'esigenza di chiarezza sull'oggetto della segretazione imposta dalla necessità di osservare il principio di correttezza e lealtà.

Ed invero, tra le note dell'11 novembre 2005, del 26 luglio 2006, del 6 ottobre 2008 e del 15 novembre 2008, esiste oggettivamente — come ha rilevato la difesa statale — «una linea di continuità», essendo tutte accomunate dall'affermazione secondo cui l'oggetto del segreto non è mai stato costituito dal fatto di reato del sequestro in questione, ma soltanto dai rapporti fra il Servizio di intelligence italiano e quelli di altri Stati.

Nella stessa prospettiva, deve essere sottolineato — ancora una volta — che con la nota 18 luglio 2006 il Procuratore della Repubblica di Milano, sostanzialmente di seguito all'interrogatorio come indagato del Direttore del SISMI (che si era avvalso della facoltà di non rispondere, opponendo il segreto di Stato e rilevando che per effetto di tale sua determinazione gli sarebbe stato precluso l'esercizio del diritto di difesa costituzionalmente garantito), ha chiesto al Presidente del Consiglio dei ministri di trasmettere «ogni comunicazione o documento» intercorsi tra il Ministro della difesa ed il SISMI «concernenti il segreto in oggetto indicato o la vicenda sopra descritta» (vale a dire il sequestro di persona in quanto tale), nonché «in generale tutti i documenti, informative o atti relativi alla pratica delle c.d. "renditions"». E sulla base di tale premessa, il Procuratore della Repubblica ha chiesto al Presidente del Consiglio, «nella ipotesi in cui su tali atti, documenti o informative, ove effettivamente esistenti, gravasse il segreto di Stato, di valutare l'opportunità di revocarlo».

Rispondendo a tale richiesta, con la nota del 26 luglio 2006, è stato ribadito che «su detta documentazione risulta(va) effettivamente apposto il segreto di Stato da parte del precedente Presidente del Consiglio dei ministri» e che tale segreto era «stato successivamente confermato dallo scrivente», non sussistendo, peraltro, «nell'attuale contesto, le condizioni per rimuovere il segreto di Stato da detta documentazione».

Orbene, dalla sequenza e dal contenuto di tali atti risulta, in modo incontrovertibile, che, quanto meno dal 26 luglio 2006, la Procura della Repubblica di Milano era divenuta consapevole dell'avvenuta apposizione del segreto di Stato e dei termini dello stesso in ordine alle relazioni tra i vari Servizi.

Coerente con tale linea — e, dunque, con la decisione di garantire «il massimo riserbo» su qualsiasi aspetto riferito ai rapporti tra la intelligence italiana e quella di Stati stranieri, «vincolando chiunque ne abbia cognizione al segreto» — è stata, pertanto, anche la motivazione che sorregge i due atti di conferma del segreto opposto dai testi Scandone e Murgolo; motivazione costituita, per espressa determinazione del Presidente del Consiglio dei ministri, dalla necessità di «preservare la credibilità del Servizio nell'ambito dei suoi rapporti internazionali con gli organismi collegati» e di garantire l'«esigenza di riserbo che deve tutelare gli *interna corporis* di ogni Servizio, ponendo al riparo da indebita pubblicità le sue modalità organizzative ed operative».

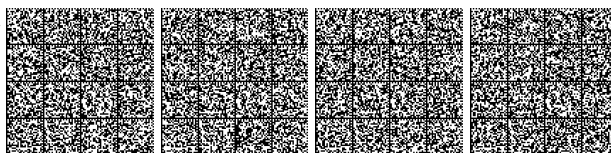
Il segreto di Stato, dunque, non ha mai avuto ad oggetto il reato di sequestro in sé, accertabile dall'Autorità giudiziaria competente nei modi ordinari, bensì, da un lato, i rapporti tra i Servizi segreti italiani e quelli stranieri e, dall'altro, gli assetti organizzativi ed operativi del SISMI, con particolare riferimento alle direttive e agli ordini che sarebbero stati impartiti dal suo Direttore agli appartenenti al medesimo organismo, pur se tali rapporti, direttive ed ordini fossero in qualche modo collegati al fatto di reato stesso; con la conseguenza, quanto alla fonte di prova in questione, dello «sbarramento» al potere giurisdizionale derivante dalla opposizione e dalla conferma, ritualmente intervenuti, del segreto di Stato.

12.4. — Per quel che concerne, infine, le censure relative all'asserito mancato rispetto dei principi di legalità e di proporzionalità, esse tendono a sollecitare, in definitiva, un sindacato sulle ragioni della disposta segretazione.

Questa Corte ha però affermato — come prima si è posto in rilievo — che l'«individuazione dei fatti, degli atti, delle notizie, ecc. che possono compromettere la sicurezza dello Stato e devono, quindi, rimanere segreti» costituisce il risultato di una valutazione «ampiamente discrezionale e, più precisamente, di una discrezionalità che supera l'ambito ed i limiti di una discrezionalità puramente amministrativa, in quanto tocca la *salus rei publicae*» (sentenza n. 86 del 1977).

In queste condizioni, resta quindi escluso qualsiasi sindacato, come ha ben chiarito la più volte citata sentenza n. 86 del 1977, sull'esercizio in concreto del potere di segretazione, atteso che il giudizio sui mezzi ritenuti necessari o soltanto utili a garantire la sicurezza dello Stato spetta al Presidente del Consiglio dei ministri sotto il controllo del Parlamento.

Non è, quindi, ipotizzabile, oltre al suddetto tipo di controllo sulla motivazione dell'atto di conferma del segreto, atto che — a tale precipuo scopo — deve essere trasmesso alla competente Commissione parlamentare (ora COPASIR), un sindacato anche sulla proporzionalità del mezzo rispetto allo scopo (proporzionalità che, non a caso, la sentenza n. 86 del 1977 ha individuato soltanto come criterio al quale si sarebbe dovuto attenere il legislatore nella disciplina del segreto).



D'altronde, trova giustificazione, sul piano costituzionale, la spettanza al Parlamento del sindacato sulle modalità di esercizio del potere di segretezza proprio perché quella parlamentare, come si è prima specificato, rappresenta «la sede normale di controllo nel merito delle più alte e più gravi decisioni dell'Esecutivo», in quanto «è dinanzi alla rappresentanza del popolo, cui appartiene quella sovranità che potrebbe essere intaccata (art. 1, secondo comma, della Costituzione), che il Governo deve giustificare il suo comportamento ed è la rappresentanza popolare che può adottare le misure più idonee per garantire la sicurezza», cioè il bene a presidio del quale, come si è visto, si pone la disciplina in materia di segreto.

A quanto sopra osservato va significativamente aggiunto che, ai sensi dell'art. 202, comma 7, cod. proc. pen., nel testo introdotto dalla legge n. 124 del 2007, nel conflitto di attribuzione proposto dall'Autorità giudiziaria nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, la Corte è chiamata a valutare la sussistenza o insussistenza dei presupposti del segreto di Stato ritualmente opposto e confermato, non già ad esprimere una valutazione di merito sulle ragioni e sul concreto atteggiarsi della sequenza rappresentata dall'apposizione/opposizione/conferma del segreto stesso; giudizio quest'ultimo riservato, come si è precisato, in sede politica, al Parlamento. E qualora il conflitto sia risolto nel senso della sussistenza del segreto di Stato, l'Autorità giudiziaria doverosamente non può né acquisire (ove ancora non acquisiti), né utilizzare (ove eventualmente già acquisiti), direttamente o indirettamente, atti, documenti, notizie, testimonianze e quant'altro risulti coperto dal segreto di Stato.

Sotto altro, non meno rilevante, aspetto, non è ravvisabile una contraddizione logico-giuridica tra l'ammettere che un determinato fatto, presuntivamente costituente reato, non è coperto dal segreto di Stato ed è quindi accertabile secondo le regole proprie della disciplina del processo penale, e la segretezza di una fonte o più fonti di prova, pur se collegate o collegabili a quel fatto di reato e dunque anche essenziali per l'accertamento del reato stesso. Coerentemente con tale impostazione, infatti, l'art. 202, comma 6, cod. proc. pen., come si è già prima rilevato, ha disposto che «non è, in ogni caso, precluso all'autorità giudiziaria di procedere in base ad elementi autonomi e indipendenti dagli atti, documenti e cose coperti dal segreto». E se la fonte di prova segretata riveste appunto carattere di essenzialità e non sussistono altre autonome fonti di prova, non resta all'Autorità giudiziaria altro che applicare il comma 3 del medesimo art. 202, il quale testualmente dispone che «qualora il segreto sia confermato e per la definizione del processo risulti essenziale la conoscenza di quanto coperto dal segreto di Stato, il giudice dichiara non doversi procedere per l'esistenza del segreto di Stato».

12.5. — In conclusione, il ricorso n. 20 del 2008, proposto dal Giudice del dibattimento, deve essere respinto, riconoscendosi che spettava al Presidente del Consiglio dei ministri apporre e confermare il segreto di Stato nei termini innanzi precisati, vale a dire — con riferimento alle vicende all'esame dell'Autorità giudiziaria milanese — precludere la acquisizione di elementi probatori sia in ordine agli *interna corporis* del SISMi, sia in ordine ai rapporti tra SISMi e CIA comunque connessi alla vicenda stessa. Spettava, dunque, al Presidente del Consiglio dei ministri emettere sia la nota inviata il 6 ottobre 2008 (N. 6000.1/42025/GAB) sia le due note del 15 novembre 2008 (USG/2.SP/556/50/347 e USG/2.SP/557/50/347).

13. — Sulla base di tutte le considerazioni sopra svolte, devono ritenersi inconferenti le istanze istruttorie formulate dal Giudice del dibattimento nel proprio ricorso, giacché esse investono relazioni tra organi costituzionali aventi rilevanza sul piano puramente politico.

14. — Non sussistono poi le condizioni per accogliere la istanza, avanzata dalla Procura della Repubblica, di «cancellazione delle parole qui di seguito sottolineate, così come riportate nel ricorso del Presidente del Consiglio 14 febbraio 2008 (*recte*: 2007), introduttivo del presente giudizio, essendo i relativi fatti delittuosi attribuiti ai PM milanesi rimasti sforniti della benché minima prova:

1) «Un'ulteriore linea di condotta tenuta dalla Procura milanese che appare poco rispettosa del segreto di Stato è stata quella di forzare gli indagati a rispondere anche quando la risposta avrebbe comportato la violazione di un opposto segreto di Stato» (p. 7, § 3, righe 3-5 del ricorso).

2) «Una terza ipotizzabile violazione riguarda la non commendevole pressione esercitata dal P.M. sugli indagati perché rivelassero il segreto di Stato da loro opposto, come analiticamente descritto in parte narrativa» (p. 16, § 2.2.3., righe 1-4, del ricorso).

3) «... l'atteggiamento del P.M. milanese appare assai poco conforme al principio di leale cooperazione fra poteri dello Stato, teso com'è alla prevaricazione degli indagati imputati per apprendere notizie coperte da segreto di Stato, nel dichiarato scopo di pervenire ad accertamenti tassativamente vietati dall'ordinamento vigente» (p. 19, § 2.2.4, righe 3-6 del ricorso)».

Le suddette espressioni non possono essere considerate sconvenienti o offensive, in quanto costituiscono manifestazioni di dialettica processuale, che in questi giudizi è stata anche aspra, ma sempre sostanzialmente corretta.



D'altronde, alla medesima logica si iscrive l'espressione contenuta nel ricorso n. 6 del 2007 proposto dal Procuratore della Repubblica di Milano nella parte in cui si legge che il Presidente del Consiglio dei ministri «falsamente afferma» che il segreto di Stato sarebbe stato apposto dal suo predecessore; censura che lo stesso ricorrente ha tenuto distinta, nel secondo motivo di ricorso, da quella con la quale è stato dedotto il vizio di «eccesso di potere per errore o per falsità dei presupposti» (pag. 51 del ricorso medesimo).

Tutte queste espressioni, infatti, sono dirette non già a censurare presunti comportamenti illeciti posti in essere dai protagonisti della vicenda in esame, bensì – in coerenza con il *petitum* di ciascun ricorso – alla denuncia della menomazione delle attribuzioni costituzionali facenti capo agli organi dei quali essi erano, rispettivamente, legittimati ad esprimere in via definitiva la volontà.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi;

Dichiara inammissibile il ricorso incidentale proposto «nell'interesse della Sezione GIP del Tribunale di Milano» nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri;

Dichiara inammissibile il ricorso n. 6 del 2007 proposto dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri;

Accoglie parzialmente i ricorsi n. 2 e n. 3 del 2007 proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano e del Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale, anche in funzione di Giudice dell'udienza preliminare, e, per l'effetto, dichiara che non spettava alle predette Autorità giudiziarie porre a fondamento, rispettivamente, della richiesta di rinvio a giudizio e del decreto che dispone il giudizio, emessi nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili del sequestro di persona ai danni di Nasr Osama Mustafa Hassan, alias Abu Omar, i documenti acquisiti all'esito della perquisizione eseguita il 5 luglio 2006 e successivamente trasmessi all'Autorità giudiziaria, con parziali omissioni relative a dati coperti da segreto di Stato, nonché la richiesta di svolgimento dell'incidente probatorio, e con essa sia l'ordinanza che lo ha disposto sia il relativo verbale di acquisizione della prova del 30 settembre 2006, annullando, per l'effetto, tali atti processuali nelle corrispondenti parti;

Accoglie parzialmente il ricorso n. 14 del 2008 proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del Giudice monocratico della IV sezione penale del Tribunale di Milano, limitatamente all'ordinanza del 14 maggio 2008, dichiarando che non spettava al Giudice predetto ammettere le prove ivi indicate;

Respinge il ricorso n. 20 del 2008 proposto dal Giudice monocratico della IV sezione penale del Tribunale di Milano nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, dichiarando che spettava a quest'ultimo emettere sia la nota 6 ottobre 2008 (n. 6000.1/42025/GAB) sia le due note 15 novembre 2008 (n. USG/2.SP/556/50/347 e n. USG/2.SP/557/50/347).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 3 aprile 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 16

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 2009
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

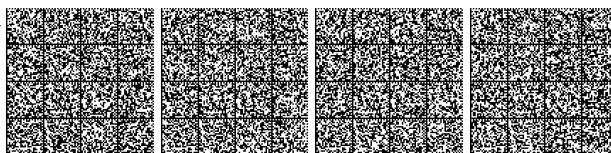
Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Stabilizzazione del personale di cui all'art. 34, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2008 - Computo nel periodo di anzianità degli eventuali periodi relativi a rapporti di collaborazione coordinata e continuativa - Contrasto con le norme statali che non ammettono la cumulabilità delle esperienze lavorative maturate con tipologie contrattuali differenti - Lamentata introduzione di una procedura di stabilizzazione più favorevole solo in ambito regionale con disparità di trattamento nei confronti dei lavoratori di altre regioni, carenza di uniformità dell'azione amministrativa nel territorio nazionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza, di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Marche 24 dicembre 2008, n. 37, art. 9, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 97; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 557 e 558; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, commi 90 e 94; circolare del Dipartimento della funzione pubblica del 18 aprile 2008, n. 5/2008.

Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Progressiva stabilizzazione del personale non dirigenziale del servizio sanitario regionale e dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale delle Marche - Possesso alternativamente di tre anni di anzianità di servizio per lo svolgimento di funzioni stabili e ricorrenti, in virtù di contratti stipulati anteriormente al 29 settembre 2006, anche se prorogati successivamente, con rapporto di lavoro a tempo determinato o in servizio al 1° gennaio 2007 con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o mediante convenzioni - Contrasto con le norme statali che non ammettono la cumulabilità delle esperienze lavorative maturate con tipologie contrattuali differenti dal tempo determinato e dalla collaborazione coordinata e continuativa - Lamentata introduzione di una procedura di stabilizzazione più favorevole solo in ambito regionale con disparità di trattamento nei confronti dei lavoratori di altre regioni, carenza di uniformità dell'azione amministrativa nel territorio nazionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Marche 24 dicembre 2008, n. 37, art. 9, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 97; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 557 e 558; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, commi 90 e 94; circolare del Dipartimento della funzione pubblica del 18 aprile 2008, n. 5/2008.

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri in persona Presidente del Consiglio *pro tempore* rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato, nei confronti della Regione Marche in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione Marche del 24 dicembre 2008, n. 37, pubblicata sul B.U.R. del 29 dicembre 2008 n. 121 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della regione (legge finanziaria 2009)»: nell'art. 9 rubricato Razionalizzazione della spesa per il personale ove si prevede al comma 2 che «ai fini di cui al comma 1, per il personale di cui all'art. 34, comma 2 della l.r. n. 25/2008 nel periodo di anzianità sono computati gli eventuali periodi relativi a rapporti di collaborazione coordinata e continuativa», e al comma 3 che «per i medesimi anni di cui al comma 1 è confermata la previsione di



progressiva stabilizzazione del personale non dirigenziale del servizio sanitario regionale e dell' Agenzia regionale per la protezione ambientale delle Marche, che consegue alternativamente tre anni di anzianità di servizio per lo svolgimento di funzioni stabili e ricorrenti: (lett. *a*) in virtù di contratti stipulati anteriormente al 29 settembre 2006, anche se prorogati successivamente, con rapporto di lavoro a tempo determinato o in servizio al 1° gennaio 2007 con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o mediante convenzioni.».

Le disposizioni riportate in epigrafe vengono impugnate, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 20 febbraio 2009 perché in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Il comma 2 dell'art. 9 si propone di disciplinare le modalità per la progressiva stabilizzazione del personale non dirigenziale di cui all'art. 34, comma 2, legge regione Marche n. 25/2008, includendo nel periodo di anzianità positivamente valutabile i periodi relativi a rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. Così disponendo il legislatore regionale legifera in difformità alla normativa statale di riferimento costituita dall'articolo 1, commi 557 e 558 della legge n. 296/2006, dall'art. 3, commi 90 e 94, della legge n. 244/2007, e dalla circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 5/2008, che non ammettono la cumulabilità delle esperienze lavorative maturate con tipologie contrattuali differenti, così ponendosi in contrasto con i principi di ragionevolezza, di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

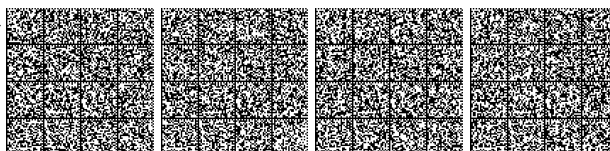
Ad identiche censure è esposto il successivo comma 3 dell'art. 9, che prevede la progressiva stabilizzazione del personale non dirigenziale del servizio sanitario regionale e dell' Agenzia regionale per la protezione ambientale delle Marche, che consegue alternativamente tre anni di anzianità di servizio per lo svolgimento di funzioni stabili e ricorrenti in virtù, (lett. *a*) «di contratti stipulati anteriormente al 29 settembre 2006, anche se prorogati successivamente, con rapporto di lavoro a tempo determinato o in servizio al 1° gennaio 2007 con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o mediante convenzioni».

Anche questa ipotesi normativa, nel prevedere la possibilità di cumulare il periodo di lavoro a tempo determinato o con contratto di collaborazione coordinata e continuativa con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o attuato mediante convenzione, è in contrasto con la normativa statale di riferimento di cui all'articolo 1, commi 557 e 558 della legge n. 296/2006, all'articolo 3, commi 90 e 94, della legge n. 244/2007, ed alla circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 5/2008, che non consente la positiva attuazione della procedura di stabilizzazione del personale in servizio con forme contrattuali di lavoro differenti dal tempo determinato e dalla collaborazione coordinata e continuativa.

La disposizione, quindi, contrasta con i principi di ragionevolezza, di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Le norme impugnate si propongono di disciplinare la progressiva stabilizzazione del personale regionale non regolarmente inquadrato, in applicazione delle disposizioni contenute nell'articolo unico della legge n. 296/2006, che definisce una procedura speciale di reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche, in deroga alle modalità ordinarie del concorso pubblico, al fine di porre rimedio alle situazioni irregolari determinatesi come effetto dell'utilizzo del lavoro flessibile in relazione ad esigenze permanenti. L'art. 1, legge n. 296/2006 reca i principi generali che devono presiedere alle procedure di stabilizzazione, ponendo quale requisito indefettibile il possesso di un determinato periodo di anzianità di servizio del personale da regolarizzare.

Il comma 558 dell'art. 1, legge n. 296/2006 individua quali destinatarie delle disposizioni sulla «stabilizzazione» le autonomie regionali e locali: le norme regionali impugnate, avvalendosi della normativa speciale di riferimento, nel ricorrere alla procedura di stabilizzazione, che è speciale in quanto reclutamento finalizzato a valorizzare l'esperienza conseguita con contratti a tempo determinato, devono quindi rispettare i principi normativi statali del regime di assunzione previsto per ciascun settore nonché i vincoli finanziari in materia di spesa del personale.



L'art. 90, legge n. 244/2007 dispone che «Fermo restando che l'accesso ai ruoli della pubblica amministrazione è comunque subordinato all'espletamento di procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge e fatte salve le procedure di stabilizzazione di cui all'articolo 1, comma 519, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per gli anni 2008 e 2009:

a) le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono ammettere alla procedura di stabilizzazione di cui all'articolo 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, anche il personale che consegua i requisiti di anzianità di servizio ivi previsti in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28 settembre 2007;

b) le amministrazioni regionali e locali possono ammettere alla procedura di stabilizzazione di cui all'articolo 1, comma 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, anche il personale che consegua i requisiti di anzianità di servizio ivi previsti in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28 settembre 2007».

Il successivo comma 94 prevede che «Fatte comunque salve le intese stipulate, ai sensi dei commi 558 e 560 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prima della data di entrata in vigore della presente legge, entro il 30 aprile 2008, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, predispongono, sentite le organizzazioni sindacali, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni per gli anni 2008, 2009 e 2010, piani per la progressiva stabilizzazione del seguente personale non dirigenziale, tenuto conto dei differenti tempi di maturazione dei presenti requisiti:

a) in servizio con contratto a tempo determinato, ai sensi dei commi 90 e 92, in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296;

b) già utilizzato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, e che alla stessa data abbia già espletato attività lavorativa per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio antecedente al 28 settembre 2007, presso la stessa amministrazione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, commi 529 e 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296».

Alla stregua della normativa indicata emerge che la procedura di stabilizzazione tende a regolarizzare situazioni di precarietà legate o alla esistenza di un contratto a tempo determinato, quale tipologia di contratto a cui le amministrazioni pubbliche hanno per lo più fatto ricorso per soddisfare fabbisogni permanenti, ovvero di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

Nel primo caso, il protrarsi per un periodo temporale almeno pari al triennio, rappresenta, ad avviso del legislatore, espressione di un utilizzo che va oltre le esigenze temporanee rinvenibili nel settore pubblico.

In particolare, ai sensi dei commi 519 e 558, art. 1 della legge finanziaria 2007, il triennio utile può essere maturato con le seguenti modalità:

a) essere in servizio al 1° gennaio 2007 con tre anni di tempo determinato già maturato nel quinquennio precedente;

b) essere in servizio al 1° gennaio 2007 con tre anni di tempo determinato da maturare, in virtù di un contratto in essere al 29 settembre 2006, tenendo conto anche del servizio svolto a tempo determinato nel quinquennio precedente al 1° gennaio 2007;

c) tre anni di tempo determinato già maturati nel quinquennio precedente al 1° gennaio 2007.

Rispetto alla situazione sopra illustrata l'art. 3, comma 90, della legge finanziaria 2008 prevede che il requisito temporale possa essere maturato anche essendo in servizio al 1° gennaio 2008 con tre anni di tempo determinato da maturare, nel quinquennio precedente, in virtù di un contratto in essere al 28 settembre 2007.

Non possono essere, quindi, considerati utili ai fini della maturazione del requisito periodi di proroga o contratti intervenuti successivamente ai termini sopra richiamati.



L'art. 3, comma 94, della legge finanziaria 2008 prevede poi una diversa e ulteriore disciplina di procedura di «stabilizzazione», in favore dei titolari di contratto di collaborazione coordinata e continuativa in servizio alla data del 1° gennaio 2008.

Il requisito temporale previsto consiste in un'attività lavorativa per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio antecedente al 28 settembre 2007, sempre che il servizio sia stato prestato presso la stessa amministrazione.

È necessario evidenziare che la fattispecie individuata dalla lettera *b)* del comma 94 non può essere considerata, sia in termini di rilevanza della prestazione lavorativa sia di conseguente procedura di stabilizzazione da porre in essere, alla stessa stregua di quelle previste dai commi 519 e 558, art. 1, legge n. 296/2006 né di quella di cui al comma 90, art. 3, legge n. 244/2007, fattispecie nelle quali sono stabiliti requisiti e presupposti diversi.

La diversa rilevanza che il legislatore ha dato al lavoro «precario» di tipo subordinato ed al lavoro «precario» di tipo parasubordinato emerge tanto dall'esame della legge n. 296/2006 che della legge n. 244/2007, qualora si consideri che con la legge finanziaria del 2007 il legislatore ha elaborato un percorso di reclutamento speciale per il tempo determinato con esplicita indicazione dei requisiti necessari, laddove per le collaborazioni coordinate e continuative ha previsto invece solo una riserva di posti nei concorsi pubblici per l'assunzione a tempo determinato (art. 1, commi 529 e 560 della legge n. 296/2006).

La legge finanziaria 2008 poi ha confermato tale diverso ambito applicativo, così avvalorando il diverso apprezzamento per le due tipologie contrattuali, come è reso palese, tra l'altro, dall'esame dell'art. 3, comma 106, legge n. 244/2007, che prevede per il contratto a tempo determinato la possibilità di una riserva di posti, mentre per il contratto di collaborazione coordinata e continuativa, nella prospettiva di una valorizzazione di detta esperienza ai fini dell'assunzione a tempo indeterminato, soltanto il riconoscimento del servizio prestato in termini di punteggio in sede di valutazione di titoli.

In questo senso si è espressa anche la circolare n. 5/2008 del Dipartimento della funzione pubblica, secondo cui «non sembra sussistano elementi interpretativi che possano giustificare la cumulabilità, ai fini della maturazione del requisito temporale, di esperienze lavorative maturate con tipologie contrattuali diverse. Anzi la diversa rilevanza data dal legislatore ai vari contratti esclude la predetta cumulabilità in quanto si tratterebbe di sommare elementi temporali qualitativamente non omogenei».

Quanto sopra determina il diretto contrasto delle disposizioni regionali con l'art. 3 della Costituzione, introducendo una normativa diversa e più favorevole ai fini della procedura di stabilizzazione solo in ambito regionale, con conseguente disparità di trattamento nei confronti di omologhe categorie lavorative radicate in altre regioni, nonché dell'art. 97 Cost. sotto il profilo della violazione del principio di imparzialità dell'azione amministrativa e uniformità della stessa nel territorio nazionale.

P. Q. M.

Alla luce di quanto sopra esposto si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Marche del 24 dicembre 2008 n. 37 pubblicata sul B.U.R. del 29 dicembre 2008 n. 121 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-20011 della regione Marche»: nei commi 2 e 3 dell'art. 9 rubricato Razionalizzazione della spesa per il personale.

Roma, addì 25 febbraio 2009

L'Avvocato dello Stato: Diana RANUCCI



N. 17

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2009
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia - Norme della Regione Calabria - Energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili - Individuazione delle soglie di potenza autorizzabili nel 2009, nelle more della approvazione del PEAR (piano energetico ambientale regionale) - Contrasto con le norme internazionali e comunitarie - Ricorso del Governo - Denunciato pregiudizio della libertà di iniziativa economica, violazione dell'obbligo di attuare gli impegni internazionali e comunitari.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2008, n. 42, art. 2.
- Costituzione, artt. 41 e 117, primo comma; legge 1° giugno 2002, n. 120, di ratifica del Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001; direttiva 2006/32/CE del 5 aprile 2006; proposta di direttiva COM(2008)/30/SEC(2008)/57/SEC(2008)/85.

Energia - Norme della Regione Calabria - Energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili - Costituzione, per ciascuna fonte, di una riserva strategica regionale (SERC) sino al venti per cento, finalizzata ad azioni per lo sviluppo industriale regionale - Stipulazione di protocolli di intesa con primari operatori «preferibilmente con partenariato calabrese, che destinino una significativa quota degli investimenti per l'attività di sviluppo industriale ed economico sul territorio calabrese, anche nella componentistica energetica» e assegnazione «di quote di energia a soggetti che gestiscono servizi pubblici caratterizzati da un elevato fabbisogno energetico, al fine di favorire la riduzione dei relativi costi» - Contrasto con principio fondamentale statale sulla libertà della produzione di energia elettrica, nonché con il divieto di misure di compensazione - Ricorso del Governo - Denunciato pregiudizio della libertà di iniziativa economica, violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2008, n. 42, art. 3, comma 1.
- Costituzione, artt. 41 e 117, comma terzo; d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 1; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 6.

Energia - Norme della Regione Calabria - Energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili - Decadenza *ope legis* delle istanze di autorizzazioni pendenti, presentate prima dell'entrata in vigore della legge che risultino in contrasto con essa o che ne pregiudichino l'attuazione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi comunitari di certezza del diritto, di buona fede e affidamento, violazione del principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2008, n. 42, art. 5, commi 2 e 3.
- Costituzione, art. 97; legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 1, 2 e 3.

Energia - Norme della Regione Calabria - Energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili - Elenco di tipologie di impianti soggetti alla sola disciplina della denuncia di inizio attività (DIA) per i quali è stabilita una soglia maggiore di quella prevista dalla tabella di cui all'art. 2, comma 161, della legge n. 244/2007 - Contrasto con il principio fondamentale che attribuisce alla competenza statale la individuazione di «maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la massima disciplina della denuncia di inizio attività» - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, pregiudizio della libertà di iniziativa economica.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2008, n. 42, allegato *sub* 1, punto 2.3.
- Costituzione, artt. 41 e 117, comma terzo; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 5.

Energia - Norme della Regione Calabria - Energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili - Impianti eolici - Domanda di autorizzazione unica - Documentazione a corredo - Studio delle potenzialità anemologiche del sito che siano tali da garantire una producibilità annua di almeno 1800 ore equivalenti di vento - Contrasto con le norme internazionali e comunitarie sulla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, nonché con le condizioni poste da norme statali per il rilascio dell'autorizzazione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di attuare gli impegni internazionali e comunitari.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2008, n. 42, allegato *sub* 1, punto 4.2, lettera *f*).
- Costituzione, art. 117, primo comma; legge 1° giugno 2002, n. 120, di ratifica del Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001; direttiva 2006/32/CE del 5 aprile 2006; proposta di direttiva COM(2008)/30/SEC(2008)/57/SEC(2008)/85; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 3.



Energia - Norme della Regione Calabria - Energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili - Domanda di autorizzazione unica - Documentazione a corredo - Deliberazione favorevole del consiglio comunale sul cui territorio insiste il progetto - Contrasto con i principi fondamentali in materia di energia - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2008, n. 42, allegato *sub* 1, punto 4.2, lettera *i*).
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, commi 1 e 3.

Energia - Norme della Regione Calabria - Energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili - Domanda di autorizzazione unica - Documentazione a corredo - Atto di impegno del proponente in ordine a residenza fiscale, garanzie fideiussorie, favore per l'imprenditoria e l'occupazione locale, nonché versamento di oneri istruttori e di monitoraggio - Contrasto con principio fondamentale statale sulla libertà della produzione di energia elettrica, nonché con il divieto di misure di compensazione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, pregiudizio della libertà di iniziativa economica, violazione del principio di ragionevolezza e discriminazione degli operatori italiani rispetto a quelli comunitari.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2008, n. 42, allegato *sub* 1, punto 4.2, lettere *l*) ed *o*).
- Costituzione, artt. 41, 97 e 117, comma terzo; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 5; d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 1.

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

Contro la Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica con sede in Catanzaro, per la declaratoria di incostituzionalità e conseguente annullamento della legge della Regione Calabria del 29 dicembre 2008, n. 42, pubblicata nel supplemento straordinario n. 3 al Bollettino ufficiale della regione n. 24 del giorno 16 dicembre 2008, recante «Misure in materia di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili», con specifico riguardo a:

- 1) articolo 2, per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione;
- 2) articolo 3, comma 1, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione;
- 3) articolo 5, commi 2 e 3, per contrasto con l'art. 97 della Costituzione;
- 4) allegato *sub* 1, che costituisce parte integrante della legge, punti 2.3 e 4.2 lettere *f*), *i*), *l*) ed *o*), per contrasto con l'art. 117, primo e terzo comma, nonché con gli articoli 41 e 97 della Costituzione e a ciò a seguito della determinazione del Consiglio dei ministri di impugnativa della predetta legge regionale, assunta nella seduta del 20 febbraio 2009.

1. — Nel supplemento straordinario n. 3 al Bollettino ufficiale della Regione Calabria n. 24 del 16 dicembre 2008, risulta pubblicata la legge regionale 29 dicembre 2008, n. 42, recante «Misure in materia di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili».

2. — Con riferimento alle norme regionali impuginate, si ritiene opportuno riportarne il testo per completezza espositiva.

2.1.

Art. 2.

Individuazione delle soglie di potenza autorizzabile

1. Nelle more dell'aggiornamento del Piano energetico ambientale regionale (PEAR) e della ripartizione nazionale fra le regioni delle produzioni di energia da fonti rinnovabili sono individuati i seguenti limiti da raggiungere entro il 2009, su scala regionale, alle potenze totali autorizzabili per ciascuna fonte rinnovabile:

- a) eolica 3.000 MW;
- b) fotovoltaica/termodinamica 400 MW;
- c) idraulica 400 MW;
- d) biomassa 300 MW.

2. Alla concorrenza dei limiti di potenza autorizzabile di cui al precedente comma, da intendersi comprensivi della potenza già autorizzata sul territorio regionale alla data odierna, non partecipano le autorizzazioni assoggettate alla



semplice Denuncia Inizio Lavori di cui agli artt. 22 e 23 del d.P.R. n. 380/2001 e successive modificazioni ed integrazioni o soggette a semplice comunicazione preventiva.

In ordine alla denunciata incostituzionalità dell'indicato art. 2, si osserva quanto segue:

la norma introduce soglie di potenza autorizzabili, nelle more della approvazione del PEAR (piano energetico ambientale regionale) individuando limiti massimi da raggiungere entro l'anno 2009. Tale disposizione risulta illogica perché in assenza dell'indicazione di alcun criterio, contingenta la produzione di energia da fonti rinnovabili e pregiudica quindi l'iniziativa economica nel settore, in violazione dell'articolo 41 Cost.

La norma, inoltre, è suscettibile di determinare un pregiudizio al raggiungimento dell'obiettivo di incremento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili perseguito dallo Stato in attuazione di specifici impegni internazionali (Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997, ratificato con legge l° giugno 2002, n. 120) e comunitari (direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001, direttiva 2006/32/CE, proposta di direttiva COM(2008)/30/SEC(2008)/57/SEC(2008)/85), in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione.

2.2.

Art. 3.

Individuazione delle riserve strategiche regionali - Costituzione SERC

1. Entro i limiti di potenza autorizzabile di cui al precedente articolo è costituita, per ciascuna fonte, una riserva strategica sino al 20% a favore di azioni volte a garantire lo sviluppo del tessuto industriale regionale, individuato quale interesse economico e sociale fondamentale per la regione. Tale riserva potrà essere utilizzata dalla regione per:

stipulare protocolli di intesa con primari operatori in possesso di qualificata esperienza nel settore dell'energia e di una significativa capacità produttiva, preferibilmente con partenariato calabrese, che destinino una significativa quota degli investimenti per attività di sviluppo industriale ed economico sul territorio calabrese, anche nella componentistica energetica;

assegnare quote di energia a soggetti che gestiscono servizi pubblici caratterizzati da un elevato fabbisogno energetico, al fine di favorire la riduzione dei relativi costi.

In ordine alla denunciata incostituzionalità dell'indicato articolo 3, comma 1, si osserva quanto segue:

la norma contenuta nell'art. 3, comma 1, prevede la costituzione di una riserva strategica sino al venti per cento, del quantitativo della potenza autorizzabile per ciascuna fonte energetica, a favore di azioni volte a garantire lo sviluppo del tessuto industriale regionale, tramite la stipulazione di protocolli d'intesa con primari operatori «preferibilmente con partenariato calabrese, che destinino una significativa quota degli investimenti per l'attività di sviluppo industriale ed economico sul territorio calabrese, anche nella componentistica energetica» e l'assegnazione «di quote di energia a soggetti che gestiscono servizi pubblici caratterizzati da un elevato fabbisogno energetico, al fine di favorire la riduzione dei relativi costi».

La disposizione dunque prevede una corsia preferenziale di accesso al mercato per i soggetti «selezionati» attraverso i protocolli d'intesa ovvero che gestiscano servizi pubblici ad elevato fabbisogno energetico. Si configura, pertanto, la violazione degli artt. 41 (libertà di iniziativa economica) e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione al principio fondamentale di libertà della produzione di energia elettrica ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 79/1999.

Inoltre i criteri di preferenza individuati per la scelta dei soggetti con cui stipulare i protocolli di intesa per l'assegnazione di quote riservate integrano la violazione dell'art. 12, comma 6, del d.lgs. n. 387/2003, che pone il divieto di subordinare l'autorizzazione a misure di compensazione a favore delle regioni. In tale fattispecie rientra la condizione prevista per i potenziali operatori di destinare una quota degli investimenti per attività di sviluppo «locali» che integra un vantaggio di rilievo economico per la regione. Il concetto di «misura di compensazione», di cui al citato art. 12, va infatti inteso in senso ampio fino a comprendere ogni misura ad effetto compensativo avente rilevanza economica.

2.3.



Art. 5.

Disposizioni finali

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge, non producono effetto tutte le disposizioni anche amministrative in contrasto con la stessa.

2. Non può essere dato corso ad istanze di autorizzazione unica presentate al Dipartimento attività produttive nel periodo di sospensione previsto dall'art. 53, comma 3 della legge regionale 13 giugno 2008, n. 15 e s.m.i.

3. Non può altresì essere dato corso ad istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, risultino in contrasto con essa o ne pregiudichino l'attuazione.

4. Le disposizioni di cui alla legge regionale 11 novembre 2008, n. 38 si intendono prorogate sino alla data di entrata in vigore della presente legge.

In ordine alla denunciata incostituzionalità dell'indicato art. 5, commi 2 e 3, si osserva quanto segue:

le disposizioni di cui all'art. 5, commi 2 e 3, disponendo la decadenza *ope legis* delle istanze di autorizzazione pendenti e trasferendo in capo al proponente la valutazione della conformità della sua istanza già pendente alle sopravvenute norme contenute nella legge in esame, alle quali è quindi conferita efficacia retroattiva, determina la violazione, per i procedimenti in corso, dei principi di certezza del diritto (che impone che le norme comunitarie ed interne, nelle materie disciplinate dal diritto comunitario, siano applicate in modo non equivoco per consentire ai soggetti interessati di conoscere i propri diritti ed obblighi in modo chiaro, preciso e prevedibile) nonché dei principi di buona fede e affidamento: principi di derivazione comunitaria oggi immediatamente operanti nell'ordinamento interno per effetto del richiamo ai principi dell'ordinamento comunitario di cui all'art. 1 della legge sul procedimento amministrativo n. 241/1990 e successive modifiche ed integrazioni.

Le disposizioni medesime integrano inoltre violazione specifica del principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione fissato dall'art. 97 della Costituzione, in relazione al mancato svolgimento dei procedimenti amministrativi relativi alle istanze pendenti, intesi come sede naturale di ponderazione degli interessi pubblici e privati sottesi al potere di autorizzazione, nel rispetto dei canoni di trasparenza e partecipazione al procedimento stabilito dai richiamati principi costituzionali dell'azione amministrativa e contenuti nella citata legge n. 241/1990 della quale, oltretutto, gli artt. 2 e 3 sanciscono, rispettivamente, il dovere della pubblica amministrazione di concludere il procedimento mediante un provvedimento espresso e l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi.

2.4.

Allegato sub 1

Procedure ed indirizzi per l'installazione e l'esercizio di nuovi impianti da fonti rinnovabili, interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, nonché opere connesse ed infrastrutture indispensabili alla loro costruzione ed esercizio in applicazione del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 di Attuazione della direttiva 2001/77/CE.

(Omissis).

2.3. Fatte salve le norme in materia di valutazione di impatto ambientale e di valutazione di incidenza e la necessità di acquisire i pareri di competenza di ciascun Ente avente titolo ad esprimersi sul procedimento autorizzatorio, sono altresì soggette alla sola disciplina della denuncia di inizio attività (DIA) le seguenti tipologie di impianti con potenza nominale inferiore o uguale a 500 kW:

impianti destinati all'autoproduzione;

impianti fotovoltaici parzialmente integrati in strutture edilizie industriali, commerciali, agricole e servizi esistenti o da costruire;

impianti eolici on-shore, collocati internamente a complessi industriali;

impianti idroelettrici;

impianti alimentati a biomassa posti internamente a complessi industriali, agricoli, commerciali e servizi, esistenti o da costruire;

impianti alimentati a gas di discarica, posti internamente alla stessa discarica, esistente o da costruire;

impianti alimentati a gas residuati dai processi di depurazione, posti internamente a complessi industriali, agricoli, commerciali e servizi, esistenti o da costruire;



impianti alimentati a biogas, posti internamente a complessi industriali, agricoli, commerciali e servizi, esistenti o da costruire.

(Omissis).

4. Domanda di autorizzazione unica (procedure).

(Omissis).

4.2. La domanda deve essere corredata della seguente documentazione:

(Omissis);

f) per gli impianti eolici: studio delle potenzialità anemologiche del sito, idoneo alla valutazione tecnico-economica della fattibilità dell'iniziativa, che la Pubblica Amministrazione si obbliga a non divulgare. Lo studio deve essere caratterizzato da misure anemometriche sul sito di interesse, da dimostrarsi attraverso la presentazione della Denuncia di Inizio Attività, di durata almeno annuale e attestato da enti certificatori, tale da garantire una producibilità annua di almeno 1.800 ore equivalenti di vento;

(Omissis);

l) atto di impegno nel quale il proponente si obbliga:

a costituire, prima del rilascio dell'autorizzazione unica, una società di scopo con residenza fiscale nel territorio della Regione Calabria;

a dare inizio ai lavori entro novanta giorni dalla data di rilascio dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio dell'impianto ed a terminarli entro la data indicata in domanda dandone comunicazione scritta alla Regione Calabria - Settore politiche energetiche entro i successivi 30 giorni dalla data di inizio e di ultimazione dei lavori. La durata dei lavori, conforme al cronoprogramma di progetto, non potrà superare la durata di 3 anni dal rilascio dell'Autorizzazione unica;

a sottoscrivere, a seguito dell'accettazione della potenza assegnata ai sensi del successivo punto 6.4 e prima della data di convocazione della seduta insediativa della Conferenza di servizi, a pena di rigetto della domanda, una fideiussione bancaria o assicurativa o rilasciata dagli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 107 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, che svolgono in via esclusiva o prevalente attività di rilascio di garanzie, a ciò autorizzati dal Ministero dell'economia e delle finanze a favore della Regione Calabria - Settore politiche energetiche, a garanzia degli obblighi assunti di inizio dei lavori di costruzione entro 90 giorni dal rilascio dell'autorizzazione unica, di importo pari al 2% del valore dell'investimento previsto e di durata almeno pari a 12 mesi. La fideiussione deve prevedere espressamente la rinuncia al beneficio della preventiva escussione del debitore principale, la rinuncia all'eccezione di cui all'art. 1957, comma 2, del codice civile, nonché l'operatività della garanzia medesima entro quindici giorni, a semplice richiesta scritta dell'amministrazione beneficiaria;

a sottoscrivere, prima del rilascio dell'autorizzazione unica, a pena di rigetto della domanda, le seguenti fideiussioni bancarie o assicurative o rilasciate dagli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 107 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, che svolgono in via esclusiva o prevalente attività di rilascio di garanzie, a ciò autorizzati dal Ministero dell'economia e delle finanze:

a favore della Regione Calabria - Settore politiche energetiche, a garanzia del mancato adempimento delle prescrizioni e condizioni stabilite nell'autorizzazione unica e degli obblighi assunti di ultimazione dei lavori di costruzione entro i termini previsti, fatti salvi i ritardi dovuti a cause di forza maggiore o comunque indipendenti dal produttore, di importo pari all'1% del valore dell'investimento previsto e di durata almeno pari a quella indicata in domanda di autorizzazione maggiorata di 6 mesi, con decorrenza dalla data di rilascio dell'autorizzazione unica;

a favore del Comune/i in cui verrà realizzato l'impianto, a garanzia dell'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi a seguito di dismissione dell'impianto nei due anni solari successivi alla data di comunicazione ufficiale di cessazione dell'attività o di revoca dell'autorizzazione unica, nella misura di € 10,00 per gli impianti eolici (€ 30,00 nel caso delle altre tipologie di impianto) per ciascun kW di potenza complessivamente autorizzata e di durata almeno pari a quella indicata nella domanda di autorizzazione per l'ultimazione delle attività, maggiorata di 12 mesi e con decorrenza dalla data di rilascio dell'autorizzazione unica. Tale valore dovrà essere aggiornato ogni otto anni dalla data di entrata in servizio dell'impianto nella misura del tasso medio d'inflazione accertato nel periodo di riferimento. La fideiussione potrà essere escussa a prima richiesta del beneficiario qualora i lavori di ripristino dello stato dei luoghi a seguito di dismissione dell'impianto non siano ultimati entro due anni solari successivi alla data della comunicazione ufficiale di cessazione dell'attività o revoca dell'autorizzazione unica dell'impianto. Il comune competente regolerà all'interno della Convenzione di cui al successivo punto 9.2 le modalità di rinnovo di tale fideiussione.



Le fideiussioni devono prevedere espressamente la rinuncia al beneficio della preventiva escussione del debitore principale, la rinuncia all'eccezione di cui all'art. 1957, comma 2, del codice civile, nonché l'operatività della garanzia medesima entro quindici giorni, a semplice richiesta scritta dell'Amministrazione beneficiaria;

a ripristinare i luoghi per come garantito con la polizza fideiussoria di cui al punto precedente ed a tenere sgombra da qualsiasi residuo l'area di intervento non direttamente occupata dalle strutture affinché resti disponibile per le compatibili attività agricole, di silvicoltura, di allevamento o altro;

a ripristinare le strade di accesso e di servizio e le aree di supporto, a lavori ultimati, con le medesime caratteristiche e materiali preesistenti, salvo diversa autorizzazione;

a favorire l'imprenditoria calabrese nella fase di realizzazione;

a favorire l'assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato di unità lavorative per la gestione dell'impianto;

ad assumere una unità lavorativa ogni 8 unità lavorative assunte sul territorio calabrese, da scegliersi tra L.P.U. - L.S.U., iscritti nelle liste di mobilità, disoccupati con grado di invalidità maggiore o uguale al 46%, sempre che questi abbiano le caratteristiche fisiche per attendere in sicurezza alle mansioni richieste;

a versare a favore della Regione Calabria - Settore politiche energetiche, con la causale «d.lgs. n. 387/2003 — fase realizzativa — oneri per monitoraggio con relativa dotazione di antinfortunistica (d.lgs. n. 626/1994 e s.m. i.) e per l'accertamento della regolare esecuzione delle opere», della somma di 50 €cent per ogni KW eolico di potenza elettrica nominale autorizzata (€ 1,5 per le altre tipologie);

(*Omissis*);

o) ricevuta di avvenuto versamento degli oneri istruttori a favore della Regione Calabria Dipartimento Attività Produttive Settore Politiche Energetiche - pari ad € 100 per ogni MW per il quale si richiede l'autorizzazione, con un minimo di € 300.

In ordine alla denunciata incostituzionalità dell'Allegato *sub* 1, che costituisce parte integrante della legge, ai sensi dell'art. 4, comma 1, si osserva quanto segue:

A) il punto 2.3 individua un elenco di tipologie di impianti (con potenza nominale inferiore o uguale a 500 Kwe) soggetti alla sola disciplina della denuncia di inizio attività (DIA) per i quali è stabilita una soglia maggiore di quella prevista dalla tabella di cui all'art. 2, comma 161, della legge n. 244/2007 (finanziaria 2008). Tale previsione esorbita dalle competenze regionali e si pone in contrasto con il principio fondamentale in materia di energia contenuto nell'art. 12, comma 5, del citato d.lgs. n. 387/2003 che affida ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata, la individuazione di «maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la massima disciplina della denuncia di inizio attività», in violazione, quindi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Inoltre, tali tipologie di interventi non sono individuate in base alle «caratteristiche dei siti di installazione», ma in base a criteri idonei a determinare discriminazioni ingiustificate ed effetti distorsivi della concorrenza. In particolare, introdurre il regime semplificato per gli impianti finalizzati all'autoconsumo (*cf.* primo punto dell'elenco) integra una violazione dei principi concorrenziali in materia, considerato che un impianto finalizzato all'autoconsumo ha un impatto sul territorio identico ad un impianto dello stesso tipo e di pari capacità produttiva non destinato all'autoconsumo, con violazione dell'art. 41 della Costituzione.

B) il punto 4.2 relativo alla domanda di autorizzazione prevede, alla lettera *f*) che alla domanda sia allegato uno studio delle potenzialità anemologiche del sito che siano tali da garantire una producibilità annua di almeno 1800 ore equivalenti di vento.

La previsione è idonea a determinare notevoli ostacoli allo sviluppo di tale tipologia di impianti. I siti con più di 1800 ore, infatti, sono pochi e si consideri che nell'anno 2007 la media nazionale di ore di funzionamento di tutti gli impianti eolici installati sul territorio nazionale è stata di circa 1500 ore (dato GSE. Statistiche delle fonti rinnovabili 2007).

La disposizione in esame, pertanto, risulta idonea a contribuire al mancato raggiungimento dell'obiettivo di incremento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili perseguito dallo Stato in attuazione di specifici impegni internazionali (Protocollo di Kyoto 11 dicembre 1997, ratificato con legge 1° giugno 2002, n. 120) e comunitari (direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001, direttiva 2006/32/CE, proposta di direttiva COM(2008)/30/SEC(2008)/57/SEC(2008)/85), e si pone perciò in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione.



Essa, inoltre, confligge con l'art. 12 del citato d.lgs. n. 387/2003, perché la condizione posta (ore di funzionamento) è estranea a ragioni «di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico», indicate dal comma 3 del medesimo art. 12 come parametri di riferimento per il rilascio dell'autorizzazione. La norma regionale pertanto, più che come specifico provvedimento di tutela, si configura come una moratoria di atto, con tutte le indicate conseguenze in termini di mancato rispetto degli obblighi internazionali e comunitari.

C) lo stesso punto 4.2 prevede inoltre, alla lettera *i*), che la domanda di autorizzazione sia corredata anche dalla deliberazione favorevole del consiglio comunale sul cui territorio insiste il progetto (sia pure per i soli impianti di potenza superiore a 500 Kw). Detta disposizione, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali in materia di energia, contenuti nell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 — che qualifica (comma 1) come indifferibili e di pubblica utilità le opere per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili, sottoponendole ad autorizzazione unica (comma 3) determina la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

D) Il medesimo punto 4.2 prevede altresì, alla lettera *l*), che il proponente alleggi alla domanda un atto di impegno con il quale lo stesso si obblighi, tra l'altro, a: costituire, prima del rilascio dell'autorizzazione unica, una società di scopo con residenza fiscale nel territorio della Regione Calabria; a sottoscrivere garanzie fideiussorie a vario titolo, anche prima dell'insediamento della conferenza di servizi; favorire l'imprenditoria calabrese nella fase di realizzazione; favorire l'assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato di unità lavorative per la gestione dell'impianto; versare a favore della Regione Calabria oneri per il monitoraggio con relativa dotazione di antinfortunistica e per l'accertamento della regolare esecuzione delle opere, della somma di 50 cent per Kw eolico di potenza elettrica nominale autorizzata (1,5 euro per le altre tipologie); stabilendo alla successiva lettera *o*), che il medesimo proponente alleggi alla domanda ricevuta del versamento di oneri istruttori a favore della regione pari a 100 euro per ogni Mw, con un minimo di 300 euro.

Dette previsioni pongono una serie di condizioni per l'avvio dei procedimenti che sono del tutto estranee all'oggetto dei procedimenti medesimi (residenza fiscale, favorire l'imprenditoria locale e l'occupazione) e sono quindi idonee a limitare la libertà di iniziativa economica costituzionalmente garantita e perseguita in tale settore dal citato art. 1 del d.lgs. n. 79/1999, con le richiamate conseguenze anche sul piano del mancato rispetto degli obblighi di incremento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Le disposizioni sono altresì in contrasto con il divieto di misure di compensazione di cui al comma 5 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, perché dalla loro applicazione discendono vantaggi di rilievo economico a favore della regione, in contrasto quindi con l'art. 41 della Costituzione e con i principi fondamentali in materia di energia contenute nelle citate norme statali e in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Analoghe considerazioni valgono, infine, per i previsti oneri a contenuto economico (fideiussioni, oneri istruttori e di monitoraggio) che violano il canone della ragionevolezza, andando a discriminare gli operatori italiani rispetto a quelli comunitari, in violazione dell'art. 97 della Costituzione.

P. Q. M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentato e difeso chiede che codesta Corte costituzionale voglia dichiarare illegittimi e quindi annullare gli artt. 2, 3 comma 1, 5 commi 2 e 3, nonché l'Allegato sub 1, punti 2.3 e 4.2, lettere f), i), l) ed o), della legge della Regione Calabria n. 42 del 29 dicembre 2008.

Si depositeranno con l'originale notificato del presente ricorso:

1) estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 febbraio 2009 e della relazione allegata al verbale;

2) copia della impugnata legge regionale n. 42/2008.

Roma, addì 23 febbraio 2009

L'Avvocato dello Stato: Enrico ARENA



N. 93

*Ordinanza del 10 dicembre 2008 emessa dalla Corte d'appello di Venezia
nel procedimento civile promosso da Poste Italiane S.p.A. contro Rodighiero Stefano*

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 ed 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 - Incidenza sul diritto di difesa - Violazione di vincoli derivanti dalla normativa comunitaria e dalla CEDU - Violazione dei principi del giusto processo.

- 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*: art. 21, comma 1-*bis*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, inserito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133].
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 111, primo comma, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

LA CORTE D'APPELLO

Sciogliendo la riserva di cui al verbale dell'ultima udienza ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa di lavoro iscritta al n. R.G.L. n. 703/2007 promossa da: Poste Italiane S.p.A. con domicilio eletto in Venezia presso avvocato Perulli, avvocati Perulli - Peron, contro Stefano Rodighiero con domicilio eletto in Venezia presso avvocato Gusmitta, avvocati Gusmitta - Sanna.

P R E M E S S O

1) Che con sentenza n. 248/2006 emessa dal Tribunale di Verona il giudice del lavoro accertava l'illegittimità del termine apposto al contratto stipulato il 28 giugno 2002 e per l'effetto, dichiarava che il ricorrente, sig. Rodighiero Stefano, dovesse considerarsi assunto a tempo indeterminato a decorrere dal 1° luglio 2002. Condannava quindi la società datrice al ripristino del rapporto di lavoro e a pagare al ricorrente con decorrenza dal 13 ottobre 2004 — data della messa in mora — le retribuzioni *medio tempore* non corrisposte maggiorate di rivalutazione monetaria e interessi legali sul capitale via via annualmente rivalutato.

2) Riteneva il giudice illegittimo il termine apposto nel contratto in quanto in contrasto con l'art. 1, d.lgs. n. 368/2001 non essendo state indicate le concrete «ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo» richiamate dall'articolo, tali da giustificare l'apposizione del termine, ed anzi essendo risultata formulata l'indicazione delle suddette in modo generico e privo di riscontro oggettivo. Il Giudicante concludeva, quindi, che nel caso di specie, il datore di lavoro aveva violato la disposizione del comma 2 del ricordato articolo del d.lgs. n. 368/2001 («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 comma 1»), essendo l'indicazione delle ragioni giustificatrici talmente generica e varia che risulta «non verificabile quale fosse la concreta ragione legittima l'assunzione del ricorrente». Questa interpretazione raccoglieva le indicazioni dell'Accordo quadro allegato alla Direttiva 1999/70 CE, della quale il d.lgs. n. 368/2001 costituisce attuazione,



che, nella clausola 3 delle «definizioni», recita: «ai fini del presente accordo, il termine lavoratore a tempo determinato indica una persona con un contratto o un rapporto di lavoro definiti direttamente fra il datore di lavoro e il lavoratore e il cui termine è determinato da condizioni oggettive, quali il raggiungimento di una certa data, il completamento di un compito specifico o il verificarsi di un evento specifico».

3) Riguardo alle conseguenze il giudice di primo grado si richiamava a quella giurisprudenza oramai costante secondo la quale alla nullità del termine di un contratto di lavoro consegue la conversione del rapporto da tempo determinato a tempo indeterminato a far tempo dall'instaurazione del rapporto con obbligo di riammissione in servizio e di pagamento delle retribuzioni a partire dal momento in cui il lavoratore ha offerto la propria prestazione lavorativa (vedasi, per tutte, la pronuncia della Suprema Corte 21 maggio 2008, n. 12985).

4) Presentava appello Poste Italiane S.p.A. e si costituiva nel giudizio parte appellata.

5) Nelle more del giudizio di appello entrava in vigore la disposizione di cui all'art. 21, comma 1-bis, del d.l. n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008 che recita: «dopo l'art. 4 del decreto legislativo n. 368/2001 è aggiunto il seguente articolo «art. 4-bis 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, 4 il datore di lavoro è tenuto unicamente a indennizzare il prestatore di lavoro con una indennità di importo compreso tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto avuto riguardo ai criteri indicati nell'art. 8 della legge 15 luglio 1966 n. 604 e successive modificazioni».

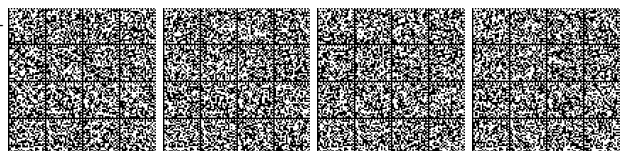
6) All'udienza di discussione della causa Poste Italiane S.p.A. richiamava la normativa ricordata chiedendone l'applicazione nel caso di specie.

7) Parte appellata chiedeva allora alla Corte di sollevare questione di costituzionalità della normativa richiamata. Riteneva parte appellata che tale normativa fosse sia in contrasto col principio di uguaglianza consacrato espressamente all'art. 3 della Costituzione che con l'art. 117 Cost., comma 1, 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. *Ad abundantiam*, parte appellata sosteneva l'illegittimità costituzionale anche in relazione ad altri principi di diritto contenuti negli artt. 4 e 35 cost. per contrasto con il diritto al lavoro, art. 24 Cost. per contrasto inviolabile della tutela giudiziaria dei diritti, all'art. 39 Cost. per sovrapposizione alla disciplina pattizia posta a fondamento dell'originaria formulazione del decreto legislativo n. 368/2001. Ancora riteneva la parte contrasto con l'art. 41 Cost. per disparità di trattamento dei lavoratori in contrasto con l'utilità sociale dell'iniziativa economica, artt. 97 e 43 Cost. per contrasto con il principio di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione e della disciplina dei servizi essenziali. Infine per contrasto con l'art. 10 Cost. rispetto alla direttiva europea 99/70/CEE del 28 giugno 1999 relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso con le organizzazioni intercategoriale a carattere generale.

8) Riteneva la Corte che la questione appare rilevante nel presente giudizio in quanto, risultando lo stesso in corso alla data di entrata in vigore del ricordato art. 21, comma 1-bis, del d.l. n. 112/2008, in base al proprio precedente ordinamento espresso nella materia in fattispecie analoghe (da ultimo con la sentenza n. 121/2008 Pajer/Poste Italiane) questa Corte, dovrebbe, in sostituzione alla riconosciuta conversione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato, applicare la sopracitata disposizione, riconoscendo al lavoratore l'indennizzo di cui alla stessa.

9) Riteneva la Corte, inoltre, che non sia manifestamente infondata la questione di costituzionalità della disposizione in relazione ad alcuni motivi evidenziati dalla parte appellata che determinano possibile violazione degli artt. 3 e 24, 111 e 117 della Costituzione italiana;

1) La disposizione appare in contrasto con l'art. 3 Cost. in quanto introduce irragionevoli disuguaglianze nell'individuazione dei propri destinatari, ad esempio tra coloro che hanno stipulato un contratto a termine della stessa tipologia prima o dopo dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 368/2001; ed ancora tra coloro che hanno depositato il ricorso introduttivo del giudizio il giorno prima della pubblicazione della legge e coloro che lo depositano il giorno



dopo la sua entrata in vigore (a fronte della pubblicazione della legge, ovviamente un legale avrà atteso per il deposito il giorno successivo all'entrata in vigore onde non ricadere nella disposizione transitoria); ed ancora si potrebbe ipotizzare l'ipotesi della mancata notifica del ricorso già depositato, onde ottenere una dichiarazione di estinzione del processo (vedasi disposizione art. 50 della stessa legge n. 133/2008), ed evitare di ricadere nella norma transitoria per poi depositare un nuovo ricorso; ciò creerebbe indubbiamente profonde ed irragionevoli disparità di trattamento tra utenti della giustizia, che *ex art. 3* dovrebbero invece essere uguali di fronte alla legge, premiando eventuali escamotage di dubbia correttezza.

Pacifico che ben può il legislatore applicare alla stessa categoria di soggetti, trattamenti differenziati in momenti diversi nel tempo. La Corte Costituzionale ha, infatti, ancora di recente, ribadito che tale scelta non contrasta di per sé con il principio di eguaglianza posto che proprio il fluire del tempo costituisce un elemento diversificatore delle situazioni giuridiche. La demarcazione temporale consegue, come effetto naturale, alla generalità delle leggi e non comporta, di per sé, una lesione del principio di parità di trattamento sancito dall'art. 3 della Costituzione (v. Corte cost. n. 234/2007 e ordinanze nn. 342/2006, 216/2005 e 121/2003). Tuttavia la legge in esame non rappresenta una rimeditazione complessiva degli effetti con riferimento alla generalità dei soggetti, canone di eguaglianza che deve permanere ove il tempo determini una modifica della disciplina, ma, piuttosto, contiene la previsione, di una sorta di moratoria delle conseguenze generali rispetto ad un contenzioso temporalmente definito (cause pendenti alla data del 22 agosto 2008), ma certo non esaurito per il futuro.

Non dubita il Collegio che il legislatore abbia il potere di dettare norme aventi contenuto concreto e particolare dalle quali possano derivare effetti nei riguardi dei procedimenti giudiziari in corso ovvero sui provvedimenti giurisdizionali. Non è ravvisabile, in via generale, un'illegittima invasione da parte della funzione legislativa nell'ambito riservato dalla Costituzione all'autorità giudiziaria, posto che la norma di diritto sostanziale che regola una situazione anche pregressa, senza violare il giudicato, non sottrae al giudice alcuna controversia, ma gli fornisce, appunto, la regola di diritto che egli deve applicare. Ma con la norma in esame il legislatore non ha regolato diversamente — come bene avrebbe potuto — gli effetti rispetto a tutti i contratti stipulati da una certa data in poi, ma ha scelto, ad avviso di questa Corte in maniera del tutto irragionevole, di limitarne gli effetti alle sole controversie pendenti. Non è infatti ravvisabile alcuna giustificazione razionale nel fatto che la disposizione modifichi la regola sostanziale rispetto ad una categoria di soggetti, riducendo la tutela mentre pendono i giudizi, proprio e solo per il fatto di avere una causa in corso (perché se avessero tardato a proporla, il loro diritto sarebbe stato fatto salvo).

II) Violazione dell'art. 24 Cost., comma 1, secondo cui tutti possono agire in giudizio per la difesa dei propri diritti; con una norma transitoria di tale genere il diritto all'azione viene lesa nei confronti di coloro che sono stati più sollecitati nell'esercitarlo, secondo un criterio contrario ad ogni ragionevolezza e con una punitiva intromissione legislativa nei giudizi pendenti con ulteriori dubbi di costituzionalità, come di seguito esposto con riferimento all'art. 117 Cost.

III) L'art. 4-*bis* del decreto legislativo n. 368/2001 appare in contrasto il principio costituzionale del giusto processo (art. 111 Cost.) perché nel corso del procedimento giudiziario modifica la tutela sostanziale accordabile al diritto azionato senza che siano ravvisabili ragioni oggettive e generali che sostengono tale scelta del legislatore.

Ritiene infatti questa Corte che nel caso in esame l'intervento legislativo determini un'alterazione della condizione di parità nell'esercizio del diritto di difesa tra la parti in causa, condizione che, al contrario, deve essere sempre assicurata.

Ed infatti, è evidente che il legislatore a fronte del consistente contenzioso pendente in tutti gli uffici giudiziari italiani è intervenuto allo scopo di favorire una definizione delle controversie pendenti in termini di minor impatto economico per una parte del processo, senza che tuttavia tale scelta risulti sorretta da quelle imperiose ragioni d'interesse generale, che, ad esempio, la Corte europea di Strasburgo richiede come condizione per superare il divieto



d'ingerenza (in tal senso si legga l'ordinanza della Corte cass. n. 22260/2008 relativamente all'art. 1, comma 218, legge n. 266/2005). Al contrario, si potrebbe dire che l'inesistenza di una simile *ratio* è in *re ipsa* per il solo fatto che la ridotta tutela è limitata temporalmente ai soli giudizi pendenti e nessuna ragione di interesse generale risulta in qualche modo esplicitata.

IV) La norma denunciata pone inoltre seri dubbi di costituzionalità con riferimento all'art. 117 Cost. (che parla di potestà legislativa esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto oltre che della Costituzione anche dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali) in relazione all'art. 6 Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 resa esecutiva in Italia con legge n. 848/1955.

Tale norma nell'affermare che ogni persona ha diritto al giusto processo dinanzi al tribunale indipendente ed imparziale impone al potere legislativo di non intromettersi nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla risoluzione delle controversie, o di una determinata categoria delle stesse, al riguardo si ricorda la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che ha richiamato imperiose esigenze di interesse generale per consentire l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia (sentenza CEDU Grande Camera nella causa Scordino contro Italia, 29 marzo 2006).

Nel caso in esame il legislatore con una disposizione che, non interpreta norme di legge esistenti ma muta il quadro normativo di riferimento, esclude quelli che nel diritto vivente sono i normali effetti della declaratoria di illegittimità del termine apposto al contratto e così impedisce al giudice di adottare la tutela prevista dall'ordinamento generale (tutela irragionevolmente temporaneamente sospesa).

In tal modo la norma in esame determina una ingiustificata modificazione della tutela dei diritti azionati e incide, come si è evidenziato, solo e soltanto sui giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della legge realizzando una inammissibile intromissione del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo d'influire sulla risoluzione di una specifica categoria di controversie.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, quale introdotto dall'art. 21, comma 1-bis, legge 6 agosto 2008, n. 133 (legge di conversione del d.l. 25 giugno 2008 n. 112), per contrasto con gli artt. 3, 24, 111 e 117 Costituzione italiana;

1) Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Cancelleria, alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

2) Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale unitamente alla prova delle notificazioni e delle comunicazioni sopra prescritte;

3) Sospende il giudizio in corso.

Venezia, addì 10 dicembre 2008

Il Presidente: SANTORO



N. 94

Ordinanza del 2 ottobre 2008 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania sul ricorso proposto da Staiano Sandro contro Università degli studi «Federico II» di Napoli

Impiego pubblico - Sospensione cautelare dei dipendenti pubblici a seguito di condanna penale, anche non definitiva, per determinati delitti - Possibilità per la pubblica amministrazione di tener conto della sopravvenuta estinzione del reato e di subordinare l'applicazione della sospensione all'effettiva esistenza di esigenze cautelari - Mancata previsione - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 145/2002 - Irrazionalità - Incidenza sul diritto al lavoro - Lesione del diritto di difesa e dei principi di tutela del lavoro, di giusta retribuzione, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge 27 marzo 2001, n. 97, art. 4, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 4, 24, comma secondo, 35, 36 e 97.

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 4200/2008 proposto da Sandro Staiano, rappresentato e difeso dagli avv. prof. Giuseppe Abbamonte e Mario Sanino e, con i predetti difensori, selettivamente domiciliato in Napoli, viale Gramsci n. 16;

Contro l'Università degli studi «Federico II» di Napoli, in persona del rettore *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli e domiciliata, *ope legis*, in Napoli, via A. Diaz n. 11, per l'annullamento:

del decreto rettorale n. 2363 dell'8 luglio 2008, unitamente agli atti ivi richiamati;
di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 4 settembre 2008 il dott. Umberto Maiello;

Uditi altresì gli avvocati come da verbale d'udienza. Ritenuto in fatto ed in diritto quanto segue.

F A T T O

Il ricorrente, professore di diritto costituzionale presso l'Università «Federico II» di Napoli, negli anni 1993-1995, ha ricoperto la carica di Sindaco del Comune di Pompei. Con sentenza dell'11 febbraio 2008 il prof. Staiano è stato condannato dal Tribunale di Napoli a 2 anni di reclusione per fatti commessi nell'esercizio delle funzioni di sindaco. Gli addebiti originariamente mossi al prevenuto afferivano a condotte di falso poste in essere, in concorso con il tesoriere ed il ragioniere comunale, nell'esecuzione di verifiche di cassa (anni 94-95); consistevano, altresì, nell'accusa di concorso in peculato, consumato per omissione in riferimento ai doveri istituzionali sottesi alle dette funzioni di controllo.

All'esito del giudizio, il giudice penale ha condannato il prof. Staiano per l'imputazione di concorso in peculato, ancorché limitatamente alla verifica di cassa del 20 marzo 1995, prosciogliendolo da ogni altro addebito in ragione della estinzione, per prescrizione, dei reati ascrittigli.

Nella parte motiva della decisione, depositata il successivo 14 aprile 2008, il tribunale penale, pronunciandosi su una specifica eccezione del collegio difensivo, ha definito la cronologia della prescrizione in riferimento alle diverse tipologie di imputazione in contestazione.

In applicazione dei suindicati parametri, per il reato di concorso in peculato (connesso alla verifica di cassa del 20 marzo 1995, unico per il quale è intervenuta condanna) il termine di prescrizione cadeva il 18 marzo 2008.



Sulla scorta delle divise risultanze processuali, l'Università degli studi «Federico II» di Napoli, ha disposto, con provvedimento dell'8 luglio 2008 (assunto dunque in epoca successiva al decorso dei termini di prescrizione), la sospensione dal servizio del ricorrente; ciò in attuazione dell'art. 4, comma 1 della legge n. 97/2001.

Avverso tale atto, con il gravame in epigrafe, il ricorrente oppone l'illegittimità dell'avversata misura di sospensione, in quanto spedita per un illecito consumato nell'esercizio di diverso *munus publicum* e, comunque, già estinto per il decorso degli ordinari termini di prescrizione.

Sulla scorta del medesimo costruito giuridico è stata, altresì, spiegata domanda cautelare che il collegio, con ordinanza n. 2832/2008, ha temporaneamente accolto in attesa che il Giudice delle leggi si pronunci sulla questione di costituzionalità dell'art. 4 della legge n. 97 del 27 marzo 2001, sollevata con il presente provvedimento.

D I R I T T O

1. — Il giudizio va sospeso e gli atti rimessi alla Corte costituzionale per lo scrutinio di costituzionalità dell'art. 4, comma 1 della legge n. 97 del 27 marzo 2001.

Ed, invero, il collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 4, 24, 35, 36 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1 della legge 27 marzo 2001, nella parte in cui prevede — indipendentemente dall'intervenuta estinzione del reato per prescrizione — che «Nel caso di condanna anche non definitiva, ancorché sia concessa la sospensione condizionale della pena, per alcuno dei delitti previsti dall'art. 3, comma 1, i dipendenti indicati nello stesso articolo sono sospesi dal servizio».

2. — Sotto il profilo della rilevanza, vale premettere che, a giudizio del Collegio, non hanno pregio le osservazioni censoree articolate dal ricorrente ed incentrate sull'erronea applicazione della norma *de qua*, il cui perimetro operativo — nella prospettiva attorea — sarebbe stato oltremodo dilatato (dal provvedimento impugnato) ben oltre i suoi naturali confini.

2.1. — Segnatamente, secondo la difesa del ricorrente, una corretta (e costituzionalmente orientata) interpretazione della fattispecie in argomento dovrebbe indurre ad individuare, nella connessione qualificata tra i fatti reato per i quali è intervenuta la condanna e le attribuzioni proprie dell'ufficio di appartenenza del dipendente, un indefettibile presupposto di applicazione della misura sospensiva.

Il riconoscimento di una siffatta condizione varrebbe ad espungere il caso in esame dall'area operativa della norma in commento, in quanto il ricorrente, docente universitario, è stato condannato dal Tribunale di Napoli per fatti commessi nella (diversa) qualità di sindaco.

2.2. — Di contro, è sufficiente obiettare, in questa sede, che né il valore semantico della disposizione in argomento né una lettura sistemica della medesima *regola iuris*, ancorché operata alla stregua dei lavori preparatori, consentono di avallare l'opzione interpretativa privilegiata dal ricorrente. Invero, il contenuto precettivo della norma appare ancorato unicamente alla qualità soggettiva di dipendente (di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica) ed alla condanna per ben individuate tipologie di reato (delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter e 320 del codice penale e dall'art. 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383).

E ciò in ragione del fatto che anche nell'ipotesi in esame (in cui cioè non sia ravvisabile una connessione qualificata tra i fatti reato per i quali è intervenuta condanna e l'ufficio dal quale il dipendente deve essere sospeso) è astrattamente configurabile un *vulnus* sia all'interesse generale al buon andamento della pubblica amministrazione che al rapporto di fiducia dei cittadini verso quest'ultima (*cf.* Corte cost. n. 145 del 3 maggio 2002), valori a presidio dei quali si pone la misura cautelare in argomento.

Tale arresto ermeneutico appare, d'altronde, ben compatibile con la rilevanza che l'ordinamento di settore ha sempre assegnato, ai fini disciplinari, anche a comportamenti tenuti al di fuori dell'ufficio (*cf.* art. 13 d.P.R. n. 3/1957); né si è giammai dubitato, nella stessa giurisprudenza della corte costituzionale, dell'astratta predicabilità di misure obbligatorie di sospensione dal servizio in presenza di imputazioni (ad es: per associazione di tipo mafioso) per fatti non connessi con le pubbliche funzioni esercitate dall'interessato ovvero anche solo con la qualità di pubblico dipendente (*cf.* Corte cost. 3 giugno 1999 n. 206).



3. — Ribadita, dunque, la sussumibilità della fattispecie in esame nell'ambito operativo della norma compendiata al comma 1 dell'art. 4 della legge n. 97/2001, non residua dubbio alcuno sulla rilevanza della questione di costituzionalità.

È, invero, noto che il richiamato precetto introduce una fattispecie di sospensione obbligatoria dal servizio i cui effetti interdittivi sono legati, sotto il profilo genetico, da un rapporto vincolato ed automatico con gli sviluppi, ancorché non definitivi, del processo penale (id est condanna), senza che sul loro maturare possano in alcun modo interferire valutazioni discrezionali dell'amministrazione.

In altri termini, il provvedimento impugnato si pone come misura rigorosamente attuativa di norme vincolanti che rendono la statuizione amministrativa atto dovuto ed a contenuto vincolato.

E d'altro canto, attraverso una piana lettura delle argomentazioni compendiate nello stesso preambolo del decreto rettorale, si coglie, con immediatezza, il senso dell'ineluttabilità che regge la spedizione della misura in argomento.

4. — Quanto al profilo della non manifesta infondatezza, il Collegio non ignora che il principio informatore della norma *de qua* (già in passato recepito nell'art. 15, comma 4-*septies*, della legge 19 marzo 1990 n. 55), nella sua valenza astratta, abbia già ripetutamente superato il vaglio della Corte costituzionale.

Il Giudice delle leggi ha, infatti, già avuto modo di affermare che, pur dovendo essere, in via ordinaria, la stessa amministrazione a valutare l'opportunità di disporre la misura cautelare della sospensione dal servizio, non si può, tuttavia, «negare al legislatore, nell'esercizio di una non irragionevole discrezionalità, la facoltà di identificare ipotesi circoscritte nelle quali l'esigenza cautelare che fonda la sospensione è apprezzata in via generale ed astratta dalla stessa legge ...» (cfr. da ultimo sentenza n. 206 del 1999 richiamata anche in Corte cost. n. 145 del 2002).

Corollario di siffatta impostazione è, dunque, l'assunto secondo cui l'individuazione delle ipotesi, da intendersi comunque come derogatorie di una regola generale di segno opposto e, dunque, limitate ed eccezionali, resta rimessa alla discrezionalità del legislatore.

Al contempo, però, ben può ritenersi predicabile un controllo di ragionevolezza sull'esercizio della discrezionalità legislativa.

E sotto tale profilo, trattandosi di misura che incide su diritti costituzionalmente garantiti, si è *expressis verbis* affermata la necessità che la misura sia disposta «in base ad effettive esigenze cautelari», sia «congrua e proporzionata rispetto a queste ultime» e non abbia «presupposti di tale indeterminata ampiezza e caratteristiche di tale automatismo da trasformarsi in una vera e propria sanzione anticipata» (cfr. Corte cost. n. 239 del 1996 e n. 206 del 1999).

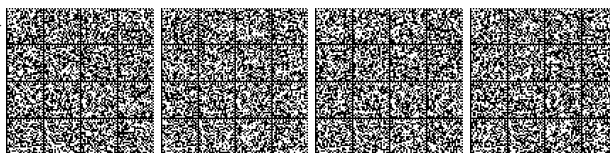
4.1. — Ed è proprio nel solco delle coordinate tracciate dalla Corte che il Collegio ritiene indispensabile, anzitutto in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, un nuovo scrutinio di costituzionalità esteso, questa volta, alle aberranti conseguenze cui condurrebbero la predicata rigidità della norma e l'incondizionata automaticità della sospensione da essa prevista in presenza del solo dato formale di una condanna penale e senza che assumano rilievo fattispecie estintive del reato già incontrovertibilmente maturate al momento dell'applicazione della misura e che valgono a svuotare di contenuto la sua effettiva ragion d'essere.

4.2. — Ai fini di una più agevole comprensione del problema non è superfluo rammentare che, nel caso in esame, la sospensione dal servizio è stata disposta (in data 8 luglio 2008) in conseguenza di una sentenza di condanna pronunciata per un reato oramai già estinto per prescrizione (il 18 marzo 2008), con la ulteriore singolare peculiarità che la suddetta vicenda estintiva è maturata tra la data di pubblicazione del dispositivo e quella di deposito della motivazione.

In altri termini, la pronuncia della sentenza di condanna è intervenuta mediante lettura del dispositivo, in data 11 febbraio 2008, appena un mese prima del maturare dei tempi massimi di prescrizione (18 marzo 2008), mentre la motivazione risulta depositata (il 14 aprile 2008) quando la detta causa estintiva si era, dunque, già perfezionata.

Ciò ha reso ancor più incontrovertibile la ricognizione dei tempi di maturazione della prescrizione, in quanto agevolata — come di seguito evidenziato — da specifici e pertinenti passaggi argomentativi del *decisum* penale.

4.3. — Com'è noto, la scansione cronologica della prescrizione è rigorosamente affidata a norme di rango primario che, in dettaglio, ne definiscono i meccanismi operativi, sì da ridurre lo sforzo ricostruttivo dell'interprete ad un'attività di semplice accertamento.



Peraltro, ove l'interprete — com'è nel caso di specie — debba rapportarsi, non già ad una astratta fattispecie di reato, bensì ad una concreta statuizione di condanna l'indagine in argomento risulta viepiù agevolata dalla compiuta definizione operata dallo stesso Giudice penale (ancorché con provvedimento non definitivo) dell'illecito accertato e della misura della responsabilità penale cui resta soggetto il suo autore.

Sarà, infatti, la stessa sentenza di condanna a verificare la corretta qualificazione giuridica del fatto in contestazione, ad effettuare il giudizio di valenza tra le circostanze aggravanti (eventualmente) ipotizzate e le circostanze attenuanti ed ad apprezzare qualsivoglia ulteriore fattore incidente sulla prescrizione del reato.

Di talché, la statuizione giurisdizionale di condanna, per definizione, finisce con il consumare ogni residuo margine di valutazione, elidendo, in tal modo, rispetto alle astratte previsioni normative, anche la potenziale incidenza di quei fattori variabili (quali ad es: le circostanze del reato) che pur potrebbero condizionare — rispetto al loro ordinario decorso — i tempi di prescrizione.

Appare, dunque, indubitabile che, a fronte di una statuizione giurisdizionale di condanna, risultino già compiutamente definiti — ed in concreto — tutti i parametri utili per il computo della prescrizione, che viene a risolversi, in definitiva, in un puro esercizio aritmetico, senza che, ai fini in questione, possa profilarsi il rischio di un'impropria interferenza della pubblica amministrazione nel compimento di valutazioni (di ordine discrezionali e comunque) riservate all'autorità giudiziaria.

Peraltro, non può essere sottaciuto che anche tale minimale attività, di ordine meramente ricognitivo, si è esaurita, nel caso in esame, in ambito penalistico, avendo lo stesso giudice penale, nel corpo della motivazione, espressamente tracciato la cronologia dei tempi di maturazione della prescrizione delle fattispecie di illecito portate alla sua cognizione.

Ed, invero, giusta quanto si evince a fol. 12 della motivazione, rispetto alle residue contestazioni di concorso in peculato (tutte le altre fattispecie di falso e di corruzione sono espressamente dichiarate prescritte), il Giudice penale indica in dodici anni e sei mesi il tempo massimo di prescrizione delle relative imputazioni, cui vanno aggiunti ulteriori 120 gg + 60 gg per i rinvii dovuti ad astensione degli avvocati.

Al successivo fol. 18 viene poi indicato l'unico episodio di reato (concorso per omissione in peculato per la verifica di cassa del 20 marzo 1995) non ancora prescritto e per il quale il ricorrente è stato condannato.

La combinazione dei predetti dati, attraverso un'operazione aritmetica, consente di fissare al 18 marzo 2008 il termine di maturazione della prescrizione del reato.

4.4. — Né è possibile ritenere, come eccepito dalla Difesa erariale, che i passaggi argomentativi dedicati dal Tribunale penale al tema della prescrizione costituiscano impropri *obiter dicta* rispetto al contenuto essenziale della motivazione: appare, di contro, fin troppo evidente come la risalenza degli episodi delittuosi in contestazione abbia imposto al giudice penale di attrarre nel fuoco della valutazione l'incidenza della suddetta causa di estinzione dei reati (peraltro dichiarata per un numero rilevantissimo di imputazioni); tanto più che il tribunale è stato espressamente sollecitato in tal senso proprio dalla difesa del ricorrente (avv. P. Laviano), che, rassegnando le proprie conclusioni, ha esplicitamente chiesto (ancorché in via subordinata) una pronuncia di proscioglimento (con la formula di non doversi procedere) per prescrizione.

4.5. — A fronte delle descritte emergenze, va, dunque, ribadito che, nella fattispecie in esame, l'accertamento della sopravvenuta estinzione del reato per il quale è stata pronunciata sentenza di condanna — estinzione già di per se stessa suscettiva di essere colta attraverso rilievi di semplice ordine aritmetico — resta confinata nei limiti di una semplice presa d'atto, con conseguente radicale esclusione di qualsivoglia apprezzamento (da parte della pubblica amministrazione) di natura valutativa.

5. — Quanto descritto non può non refluire sulla ragionevolezza dell'attuale assetto della norma che impone all'amministrazione la spedizione di misure interdittive sulla scorta del (solo) dato formale della pronuncia di una sentenza di condanna, indipendentemente cioè dall'effettiva «vitalità», al momento dell'applicazione, dei fatti di reato accertati.

Ed, invero, a giudizio del Collegio, la congruità della misura (obbligatoria) della sospensione può astrattamente dirsi garantita dal presupposto processuale della intervenuta condanna, fintantoché la detta pronuncia valga a reggere un effettivo giudizio di disvalore.



Solo in tale evenienza può ritenersi ragionevole una previsione normativa che, a fini cautelari, faccia dipendere dall'applicazione di una sanzione penale negative (ed automatiche) conseguenze anche sul piano amministrativo.

Ciò in quanto la sentenza vale ad esprimere, di per sé, un fattore di oggettivo rischio rispetto all'esigenza di tutela del buon andamento dell'azione amministrativa ovvero alla credibilità dell'amministrazione verso il pubblico.

Alle condizioni suddette, la pronuncia di condanna è in altri termini, in grado di assicurare una valida giustificazione assiológica alla norma in commento, nella parte in cui, sul piano amministrativo, fa dipendere da essa l'adozione (automatica) di misure interdittive.

5.1. — Viceversa, tale rapporto di congruità, così come il connesso valore della proporzionalità tra misura ed esigenze da tutelare, è destinato inevitabilmente ad alterarsi nell'ipotesi in cui, per cause oggettive ed immediatamente percepibili (quale giustappunto è la prescrizione), quella pronuncia elevata a presupposto assorbente per l'applicazione della misura non costituisce più, al di là degli aspetti formali, espressione attuale di un giudizio di accertamento di offese (punibili) ai valori dell'ordinamento.

5.2. — La sospensione obbligatoria dal servizio che trae alimento da una condanna oramai irreversibilmente svuotata di ogni contenuto sostanziale finisce con il rimanere irragionevolmente disancorata dai connotati concreti della situazione storica — significativamente mutata per effetto della sopravvenuta estinzione del reato — in cui è collocata.

E ciò in ragione del verificarsi di un fatto (quello della prescrizione) che, per effetto dei suoi oggettivi meccanismi operativi, parimenti strutturati all'insegna dell'automatismo, determina il venir meno del reato.

In siffatte evenienze la norma smarrirebbe il suo substrato sostanziale e finirebbe per giustificare il suo automatismo applicativo in base al solo presupposto, meramente formale, della pronuncia di una decisione di condanna, ancorché non più idonea ad esprimere alcun disvalore tale da giustificare l'emersione di effettive esigenze cautelari e, con esse, l'indispensabilità di una misura di sospensione obbligatoria.

5.3. — Di ciò vi è indiretta conferma nella stessa strutturazione dell'art. 4, comma 2 della legge n. 97/2001, che (implicitamente) accredita la prescrizione quale causa di sopravvenuta inefficacia della sospensione obbligatoria, anche se, nella sua attuale formulazione, risultante dalla pronuncia additiva della Corte costituzionale n. 145/2002 (sulla quale ci si soffermerà in prosieguo), condiziona tale effetto ad una formale dichiarazione della prescrizione mediante sentenza di proscioglimento.

Peraltro, ad ulteriore conforto di quanto finora detto vale richiamare un significativo passaggio della già citata pronuncia della Corte cost. n. 145/2002 in cui espressamente si afferma che la prescrizione, quale causa di estinzione del reato, è inevitabilmente destinata a far venir meno, insieme al reato, qualsiasi esigenza (di cautela) ad essa connessa.

5.4. — In definitiva, a giudizio del Collegio, nell'ipotesi in cui alla pronuncia di una sentenza di condanna faccia seguito l'estinzione del reato per prescrizione, non appare giustificabile il rigido automatismo su cui è tuttora incentrato il contenuto precettivo della disposizione di cui all'art. 4, comma 1 della legge n. 97/2001.

La detta sopravvenienza — anche se non ancora formalmente dichiarata con una pronuncia di proscioglimento — vale, di per se stessa, ad alterare quel ragionevole punto di equilibrio tra valori contrastanti che costituisce il limite di tenuta costituzionale della norma nella parte in cui lega, con un rigido automatismo, la sospensione dal servizio alla condanna.

5.5. — Di contro, l'attitudine del precetto a disciplinare, nei medesimi termini, anche ipotesi in cui i fatti per cui è intervenuta condanna siano oramai estinti per sopravvenuta prescrizione, con conseguente azzeramento di ogni loro residua offensività giuridica, si traduce in un irragionevole ed ingiustificato sbilanciamento del suddetto punto di equilibrio verso la tutela di esigenze pubblicistiche che dovrebbero, viceversa, ritenersi oramai elise (*cf.* Corte cost. n. 145/2002).

5.6. — Il mantenimento dell'obbligo di produzione degli effetti interdittivi, pur nella descritta evenienza, viene in definitiva a porsi in chiara ed aperta distonia con i principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui agli artt. 3 e 97 della costituzione.



5.7. — Contrasta, inoltre, con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Carta costituzionale, in quanto finisce con l'equiparare, ai fini dell'automatica sospensione, situazioni nient'affatto omogenee, il cui diverso peso specifico nel giudizio di bilanciamento che regge la coerenza della misura sospensiva è di evidenza intuitiva: non sono infatti tra loro comparabili sul piano del trattamento cautelare le posizioni di coloro che hanno riportato una condanna per un reato ancora «vivo» e quelle di chi, invece, è stato condannato per il medesimo reato, nel frattempo, però, estinto per prescrizione.

5.8. — Del pari, la proiezione della norma primaria ben oltre i divisati limiti costituzionali di tenuta (che impingono nei valori della ragionevolezza e della proporzionalità) fa riemergere, privandolo di una sufficiente giustificazione, il contrasto della disposizione con diritti costituzionalmente garantiti, la cui compressione non può più ritenersi tollerata dal sistema.

Così viene ad essere irrimediabilmente compromesso il diritto di cui all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, in quanto viene tolta in radice all'interessato la possibilità di far valere le proprie ragioni avverso l'applicazione di una misura particolarmente invasiva e che non trova più una diretta giustificazione nella fattispecie ordinaria di riferimento (che è quella di una condanna ancora «vitale»).

Del pari è di tutta evidenza l'incidenza pregiudizievole che, secondo i meccanismi operativi previsti dalla norma in commento, la (ingiustificata) sospensione dal servizio esplica sul pieno ed effetto esercizio del diritto al lavoro e sul diritto alla giusta retribuzione, con conseguente collisione del descritto costruito normativo con i principi di cui agli articoli 4, 35 e 36 della Costituzione.

6. — Né appare possibile recuperare la compatibilità della norma con i richiamati principi costituzionali, accreditando un'opzione ermeneutica conservatrice che subordini la rilevanza della prescrizione, quale causa ostativa alla sospensione obbligatoria dal servizio, ad una formale pronuncia di proscioglimento da parte del Giudice penale.

Sotto tale profilo appare utile soffermarsi sull'evoluzione del contenuto precettivo che ha segnato il comma 2 della disposizione in commento, fatto oggetto di rilievi da parte della Corte costituzionale nella nota sentenza n. 145/2002.

6.1. — La norma, nella sua originaria formulazione, prevedeva la perdita di efficacia della misura ove fosse successivamente pronunciata «...sentenza di proscioglimento o di assoluzione anche non definitiva e, in ogni caso, decorso un periodo di tempo pari a quello di prescrizione del reato».

Tale ultimo inciso, nella parte in cui fissa, *per relationem*, il termine di durata della misura, rapportandolo al periodo di tempo occorrente per la maturazione della prescrizione, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con il principio di ragionevolezza garantito dall'art. 3 della Costituzione.

E ciò in quanto un siffatto periodo di tempo non può che ritenersi manifestamente eccessivo rispetto alle funzioni di cautela a presidio delle quali si pone la misura della sospensione obbligatoria.

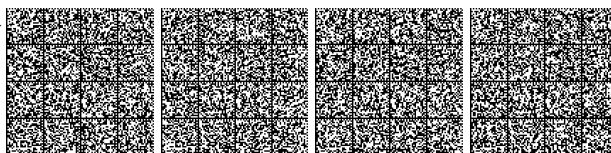
Il Giudice delle leggi ha, altresì, ritenuto che la norma — per come originariamente formulata — implicasse valutazioni precluse alla pubblica amministrazione, che solo l'autorità giudiziaria può compiere, indicando a mò di esempio l'incidenza sul decorso della prescrizione delle circostanze aggravanti e attenuanti del reato.

A seguito delle suddette valutazioni, la Corte ha, dunque, ritenuto predicabile come termine di durata massima della misura quello, di cinque anni, contenuto nell'art. 9, comma 2, della legge 7 febbraio 1990, n. 19.

Per effetto della detta pronuncia additiva (sentenza n. 145/2002), l'art. 4, comma 2, della legge 27 marzo 2001, n. 97, deve essere, oggi, letto nel senso che la sospensione dal servizio disposta a norma del comma 1 perde efficacia se per il fatto è successivamente pronunciata sentenza di proscioglimento o di assoluzione anche non definitiva e, in ogni caso, decorsa una durata complessivamente non superiore a cinque anni della sospensione, facoltativa o obbligatoria, riferibile al medesimo procedimento penale.

6.2. — Tanto Premesso, a giudizio del Collegio, i divisati arresti giurisprudenziali non rendono superfluo lo scrutinio di costituzionalità che il Collegio si accinge a promuovere in relazione alla diversa fattispecie di cui al comma 1, in cui vengono in discussione i presupposti per la (prima) applicazione della misura cautelare della sospensione dal servizio.

6.3. — L'assunto dal quale prendere abbrivio è quello — già sopra ampiamente dimostrato — secondo cui non vi è alcuna valutazione da compiere che possa dirsi riservata all'Autorità Giudiziaria, nei casi in cui — com'è nella specie — questa si sia già espressamente pronunciata.



Non può, invero, essere obliterato il fatto che l'Amministrazione interviene a conclusione del giudizio penale (anche se definito in un solo grado) ed opera in un ambito rigorosamente condizionato, quanto alle premesse, dalla stessa sentenza del giudice penale.

L'Amministrazione non può che riferirsi, per ogni aspetto suscettivo di valutazione, al provvedimento giurisdizionale di condanna che vale a definire in dettaglio, sotto il profilo fattuale e della rilevanza giuridica (ivi compreso il giudizio sulle circostanze), il reato di cui il dipendente deve rispondere.

Ogni sua attività viene, dunque, a risolversi in un'operazione di taglio esclusivamente aritmetico, consistente nel riportare al suddetto fatto i tempi massimi di prescrizione del reato soggetti peraltro a limiti temporali invalicabili (*cf.* art. 161 c.p.).

Ad esempio, nel caso in esame, il ricorrente Sandro Staiano è stato condannato per concorso in peculato in relazione alle attività di verifica svolte in data 20 marzo 1995.

Il giudice penale ha concesso le attenuanti generiche ed ha condannato il prevenuto alla pena di anni due di reclusione.

La menzionata decisione di condanna, come si vede, non lascia residuare, ai fini del computo della prescrizione, alcun profilo suscettivo di valutazione discrezionale. Senza contare che, proprio nel suddetto provvedimento, risulta espressamente tracciata, in riferimento alla fattispecie per cui è intervenuta condanna, la cronologia dei tempi di maturazione della prescrizione reato (fissata in 12 anni e sei mesi + 120 gg + 120 gg).

7. — Né è poi necessario soffermarsi ad evidenziare le ragioni, di immediata e diretta percezione, che impediscono di qualificare i tempi occorrenti per addivenire ad una formale pronuncia di proscioglimento (che dia atto della sopravvenuta prescrizione) come un modesto e tollerabile sacrificio ragionevolmente esigibile nei confronti del dipendente, nelle more soggetto alla sospensione obbligatoria dal servizio.

7.1. — È pur vero che il sistema processualpenalistico contempla una disposizione (art. 129 c.p.p.) che mira a dare immediato rilievo a cause di non punibilità, facendo carico al giudice penale di dichiararle d'ufficio ed in ogni stato e grado del processo.

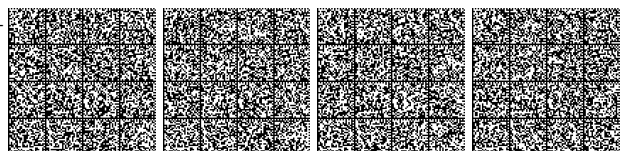
Ciò nondimeno, la norma non introduce un generale potere di proscioglimento del giudice, ulteriore rispetto a quello ordinariamente previsto dalle specifiche norme di giudizio relative ai vari momenti processuali, sì da rendere possibile l'adozione, in qualsivoglia momento, di una declaratoria della causa di non punibilità con provvedimento *de plano*.

Sul punto, le sezioni unite della Corte di cassazione (*cf.* Cassazione penale, sez. un., 25 gennaio 2005, n. 12283) hanno affermato i seguenti principi di diritto «L'art. 129 c.p.p. non attribuisce al giudice un potere di giudizio ulteriore ed autonomo rispetto a quello già riconosciutogli dalle specifiche norme che regolano l'epilogo proscioglitivo delle varie fasi e dei diversi gradi del processo (artt. 425, 469, 529, 530, 531 c.p.p.), ma enuncia una regola di condotta rivolta al giudice, il quale, di fronte ad una riconosciuta causa di non punibilità deve adottare la corrispondente decisione allo stato degli atti, senza che possa trovare spazio una qualsiasi altra attività non essenziale». «La regola di cui all'art. 129 c.p.p., operando in ogni stato e grado del processo, presuppone un esercizio della giurisdizione con effettiva pienezza del contraddittorio tra le parti e trova attuazione secondo le forme e i tempi di volta in volta previsti dal codice per la fase in corso».

La norma esaurisce allora la sua valenza precettiva nell'affermare la precedenza che tale declaratoria deve avere, ove ne ricorrano le condizioni, su altri eventuali provvedimenti decisionali adottabili dal giudice, il quale, individuata — allo stato degli atti — la causa di non punibilità, non deve dare corso a nessuna, ulteriore attività istruttoria, e quindi neppure per accertare la sussistenza di un'altra eventuale causa di proscioglimento che possa essere preliminare o addirittura più favorevole all'imputato.

Il meccanismo liberatorio prefigurato dall'art. 129 c.p.p. deve inserirsi nelle regole che disciplinano il vaglio giurisdizionale in sede preliminare (o dibattimentale) e deve «saldarsi con la specificità della sede processuale in cui lo stesso si iscrive ...» (*cf.* cassazione penale, sez. un., 25 gennaio 2005, n. 12283; Corte cost. sent. n. 91/1992).

7.2. — In definitiva, l'art. 129 c.p.p., sotto il profilo dei tempi e dei modi di applicazione, deve trovare attuazione nel corso delle fasi e dei gradi del processo e nell'ambito della corrispondente disciplina prevista, alla quale deve uniformarsi.



Ne discende che, una volta consumato con la lettura del dispositivo, il potere decisorio in primo grado, sarà solo il giudice d'appello a poter rilevare, nel corso del giudizio di impugnazione, la sopravvenienza di una causa di estinzione dal reato.

Ciò, però, potrà avvenire solo a distanza di un apprezzabile lasso temporale dalla pronuncia della sentenza di condanna, resa già pubblica con la lettura del dispositivo.

Anzitutto, è concesso per la redazione della motivazione un termine che può essere anche di tre mesi (*cf.* art. 544 c.p.p.) e che, peraltro, ha notoriamente valenza ordinatoria.

Inoltre, la formalizzazione dell'impugnazione e la instaurazione, nelle forme di rito, del relativo giudizio inevitabilmente impegneranno un ulteriore, significativo segmento temporale.

7.3. — Appare, allora, di tutta evidenza, come, a decorrere dalla pronuncia del dispositivo di condanna in primo grado, non sia enucleabile nel sistema processuale penale un rimedio che, prima della incardinazione dell'udienza di appello, consenta, con immediatezza, di rilevare la sopravvenienza di cause di estinzione dal reato, sì da impedire che (in maniera del tutto ingiustificata) si producano gli effetti interdittivi di cui all'art. 4, comma 1 della legge n. 97/2001.

L'applicazione degli schemi passati in rassegna vincola di conseguenza — come di fatto verificatosi nel caso di specie — l'amministrazione all'irragionevole soluzione di sospendere dal servizio il dipendente condannato (ancorché per un reato medio tempore prescrittosi) salvo poi a revocare tale misura non appena verrà formalmente rilevata, nelle successive fasi di giudizio (e dunque a distanza quantomeno di diversi mesi), l'estinzione del reato.

Viceversa, un assetto normativo ragionevole, che sia realmente espressione di un equilibrato bilanciamento dei valori in campo, dovrebbe rimettere, in siffatte evenienze, alla stessa Amministrazione la possibilità di compiere prudenti apprezzamenti, onde subordinare all'effettiva predicabilità di concrete esigenze cautelari la possibilità di disporre la sospensione dal servizio.

Di contro, la disposizione in commento non consente una tale opzione ermeneutica.

Deve ritenersi, dunque, inevitabile la soluzione di affidare al Giudice delle leggi la cognizione dei divisati meccanismi distorsivi che, sul piano operativo, infirmano la ragionevolezza della norma in esame.

Il giudizio va, dunque, sospeso e gli atti rimessi alla Corte costituzionale.

Con distinta ordinanza è disposto l'accoglimento della domanda cautelare per il solo tempo necessario all'espletamento dell'incidente di costituzionalità, attesa la particolare gravità del pregiudizio che nelle more verrebbe ad essere subito dal ricorrente (Cons. St., ad. plen., 20 dicembre 1999, ord. n. 2/1999; Corte cost., 12 gennaio 2000, n. 4).

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. 4, comma 1 della legge 27 marzo 2001, n. 97, in riferimento agli artt. 3, 4, 24, 35, 36 e 97 della Costituzione.

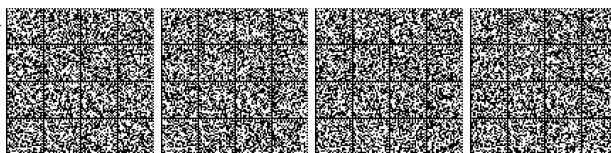
Visti gli artt. 134 Costituzione, art. 1 l.c. n. 1/1948 e 23 legge n. 87/1953, sospende il giudizio e dispone che gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del 4 settembre 2008.

Il Presidente: PAPPALARDO

Il giudice estensore: MAIELLO



N. 95

*Ordinanza del 14 gennaio 2009 emessa dalla Corte d'appello di L'Aquila
nel procedimento civile promosso da Poste Italiane S.p.A. contro Catenaro Jessica*

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 - Irragionevolezza - Ingiustificata disparità di trattamento di fattispecie identiche discriminate in ragione della pendenza o meno di un giudizio alla data di entrata in vigore della legge censurata - Violazione dei vincoli derivanti dalla normativa comunitaria.

- Decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, art. 4-bis, introdotto dall'art. 21, comma 1-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, inserito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

LA CORTE D'APPELLO

Sciogliendo la riserva, di cui al verbale dell'udienza del 27 novembre 2008, ha pronunciato la seguente ordinanza in controversia in materia di lavoro, n. 1189 del ruolo generale dell'anno 2007, su appello proposto il 27 settembre 2007 dall'appellante S.p.A. Poste Italiane, con l'avv. Arnaldo Casamassima, contro la parte appellata Catenaro Jessica, con l'avv. Claudio Lalli, avverso sentenza n. 484 del di 29 settembre 2006 del giudice del lavoro del Tribunale di Lanciano.

Si controverte del risarcimento spettante a lavoratore dipendente, assunto con contratto di lavoro subordinato, con clausola di apposizione di termine in tesi invalida per violazione di legge.

È necessario valutare se debba in ipotesi applicarsi la disciplina prevista da norma sopraggiunta in corso di causa: l'art. 21 del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008 n. 133, del seguente tenore: art. 1-bis: 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): 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 a indennizzare il prestatore di lavoro con un'indennità di importo compreso tra un minimo di 2,5 ed un massimo di sei mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo ai criteri indicati nell'art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni».

Si deve valutare, in primo luogo, se la norma sia motivata da esigenze contingenti, e pressanti, di rilevanza anche ed addirittura a livello costituzionale, e tali da giustificare una deroga a principi sanciti dalla carta fondamentale.

Deve innanzitutto escludersi che la norma possa essere considerata come «transitoria», anche se come tale qualificata dal legislatore.

Infatti non si è verificata modifica sostanziale del sistema e dell'assetto del rapporto di lavoro, con riferimento alla distinzione tra il rapporto a tempo indeterminato ed il rapporto a tempo determinato.

Meno che mai si ravvisa una esigenza di regolare il passaggio da un assetto anteriore ad un assetto successivo, mediante una graduazione rapportata al tempo, essendosi semplicemente disposta una limitazione di effetti per un periodo intermedio, in nessun modo rapportato ad un mutamento di regime, ovvero ad una modifica della situazione.

Non è quindi ravvisabile un «transito» da un assetto normativo ad un altro, che senta di considerare come «transitoria» la norma in esame.

La norma non è nemmeno «interpretativa», essendosi limitata ad attenuare la sanzione legale per la apposizione illegittima del termine al rapporto di lavoro, ed a diminuire la tutela offerta al lavoratore, mediante la diminuzione drastica del risarcimento al lavoratore danneggiato.

E ciò imponendo un criterio di determinazione del risarcimento del tutto innovativo, e non desumibile, in alcun modo, dalla normativa previgente.



Infine deve valutarsi se possa comunque riconoscersi la sussistenza di quelle condizioni che, secondo la Corte suprema di cassazione, costituirebbero giustificazione valida, e sufficiente, quando «il legislatore abbia dovuto governare una operazione di riassetto organizzativo di ampia portata, sicché sono palesemente ravvisabili, nel caso di specie, le pressanti ragioni di interesse generale che abilitano, secondo la Corte europea, anche interventi retroattivi, tanto più quando questi non comportino vanificazione pressoché totale di crediti già sorti, ma implichino una rimodulazione del diritto in una delle direzioni in astratto plausibili anche secondo la legge precedente» (tra le molte del filone ATA: Cass. 5147/2008).

Può dubitarsi che il «riassetto organizzativo di ampia portata» possa giustificare la sospensione delle garanzie costituzionali, alla stregua di quanto previsto, per lo stato di guerra, da non pochi sistemi costituzionali, più realistici e pragmatici del nostro; ma comunque la giustificazione presuppone una valutazione che non può fondarsi su affermazioni apodittiche, ma richiede una considerazione attenta dei dati concreti.

E nel caso in esame può tranquillamente escludersi la sussistenza di uno stato di emergenza, se soltanto si considera che la norma è finalizzata, a quanto risulta dal dibattito parlamentare, allo scopo di arrecare sollievo ad una specifica impresa, Poste Italiane S.p.A., già beneficiata, nel lontano 1996, dal d.l. n. 510 di quell'anno, che condonava, per il triennio precedente, le illegittime assunzioni con contratto a termine.

Dopo quattordici anni, le assunzioni a termine proseguono.

E dopo quattordici anni si vuole operare una sanatoria, con la stessa motivazione: sarebbe in corso un riassetto organizzativo.

E l'impegno di quasi tre lustri, degli infaticabili dirigenti della società (già ente), che pur operando in regime di monopolio, alla guida della maggiore impresa nazionale, non sarebbe stato sufficiente ad operare la trasformazione della crisalide — ente pubblico, nella farfalla — società di diritto privato, riorganizzata e risanata, meriterebbe quindi il balsamo di una sanatoria.

Non si arrogano i magistrati la competenza a compiere una valutazione sul merito pluriennale vicenda; si limitano a prospettare il quesito: dopo quattordici anni di «riorganizzazione» la «riorganizzazione» può costituire ed integrare uno stato di necessità suscettibile di esentare il soggetto interessato dalla osservanza delle regole imposte alla collettività e corrispondenti ai principi costituzionali?

E l'esenzione può valere non soltanto per il soggetto beneficiario, siccome ritenuto meritevole, Poste Italiane S.p.A., ma può applicarsi anche agli altri soggetti che abbiano la ventura di essere incorsi in analoghe disavventure giudiziarie, con fortunosa (e fortunata) sincronia?

La risposta affermativa a tale quesito precluderebbe ogni ulteriore valutazione; se la realtà economica, ed il peso finanziario, e la sostanza effettiva della vicenda dovessero rientrare tutti e soltanto nell'ambito della discrezionalità politica, e se il giudice nazionale dovesse limitarsi a recepire l'apodittica affermazione della necessità o dell'opportunità della deroga alla norma di legge, e della esenzione dai vincoli posti dai principi costituzionali, non rimarrebbe che prendere atto della volontà del legislatore.

E la tutela legale potrebbe essere apprestata soltanto dall'ordinamento comunitario.

Se al contrario dovesse ritenersi che la discrezionalità del legislatore incontri il limite costituito dalla realtà effettiva, incontrovertibile ed indubbia, potrebbe anche essere ritenuta insufficiente una giustificazione fondata su dati che contrastano con i fatti pacifici e non controversi, rappresentati da un ricorso pluriennale e pervicace a rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato.

Risolto, in ipotesi, il primo quesito, se ne dovrebbero porre successivamente altri tre, ciascuno dei quali suscettibile di condurre alla declaratoria di incostituzionalità della norma, sotto i tre profili:

1) della violazione del divieto di erogare aiuti di Stato, suscettibili di arrecare pregiudizio al principio della libera concorrenza, e del corretto esercizio della libertà di impresa, senza discriminazione in danno dei potenziali concorrenti, e quindi dei consumatori;

2) della violazione del divieto di pregiudicare il diritto del lavoratore, ad un trattamento equo e rispettoso dei suoi interessi, senza discriminazione in suo danno;

3) della violazione del diritto ad un equo e giusto processo, senza che in corso di controversia vengano modificate le regole, con pregiudizio per un litigante, e vantaggio dell'avversario.



Per tutti e tre i profili può ravvisarsi una violazione del principio di eguaglianza, sancito dall'art. 3 della Costituzione:

1) per quanto riguarda la posizione di eguaglianza tra i soggetti che svolgano attività economica, non potendosi assimilare a parità di trattamento la possibilità che un vantaggio sia arrecato anche ad altro soggetto, quando il privilegio sia comunque mirato a beneficiare un solo soggetto (nella specie, Poste Italiane S.p.A.), e risulti accidentalmente favorevole anche ad altri;

2) per quanto riguarda il pregiudizio arrecato al lavoratore, alla stregua del criterio di discriminazione costituito dal mero dato temporale;

3) per quanto concerne il profilo processuale, ugualmente alla stregua del criterio di discriminazione.

Ed invero appare significativa, e decisiva, la assoluta irrazionalità della delimitazione temporale del trattamento discriminatorio, che si riferisce alla mera pendenza del processo.

E quindi secondo una circostanza assolutamente accidentale, che non corrisponde ad un succedersi di eventi, ovvero ad una graduazione di condizioni e tempi, ma riguarda una contingenza priva di qualsiasi autonoma rilevanza, essendo puramente accidentale, così come accidentale è la pendenza di un processo, per essere iniziato, e per non essersi concluso, senza che ciò sia minimamente addebitabile alla parte interessata, né riferibile ad una qualsiasi peculiarità del caso.

E quel che è accidentale non può corrispondere al criterio di ragionevolezza, rilevante, anzi, essenziale, secondo un orientamento consolidato (*cf.* Corte costituzionale n. 274/2006; 170/2008, che richiama 234 del 2007 e 374 del 2002).

Si riscontra poi una violazione del primo comma dell'art. 117 della Costituzione, che impone il rispetto «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

La direttiva n. 70 del 1999 CE — accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, prevede, con la clausola 8, punto 3, «l'applicazione del presente accordo non costituisce un motivo valido per ridurre il livello generale di tutela offerto ai lavoratori nell'ambito coperto dall'accordo stesso».

Ma la tutela è stata certamente diminuita, e ciò costituisce una violazione della «clausola di non regresso» (*cf.* sentenza «Mangold» 22 novembre 2005).

Il vincolo posto dall'art. 117 vale anche per quanto concerne l'art. 6, paragrafo 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Può infatti dubitarsi che possa essere considerato come giudizio «davanti ad un tribunale indipendente ed imparziale, costituito per legge» il processo nel quale lo Stato imprenditore sia parte, mentre lo Stato legislatore modifichi, in corso di causa, la norma di legge applicabile, a vantaggio dello Stato imprenditore e parte, e lo Stato - amministrazione della giustizia applichi la norma così modificata, a detrimento della controparte (*cf.* ordinanza Cass. 22260/2008).

P. Q. M.

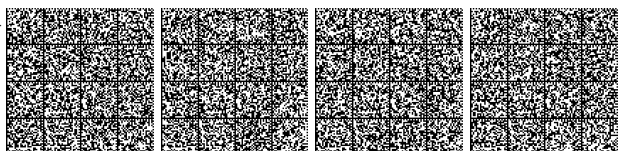
Alla stregua delle esposte considerazioni, deve ritenersi: 1) che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, e 2) che la questione non sia manifestamente infondata, per quanto attiene al prospettato contrasto tra l'art. 21, comma 1 bis del d.l. n. 112 del 2008, e gli artt. 3, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, e pertanto la Corte dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospende il processo in corso;

Ordina che l'ordinanza sia notificata:

- 1) alle parti in causa,*
- 2) al Presidente del Consiglio dei ministri,*
- 3) ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deliberato, in Camera di consiglio l'8 gennaio 2009.

Il Presidente: JACOVACCI



N. 96

Ordinanza del 24 luglio 2008 emessa dal Giudice di pace di Genova nel procedimento civile promosso da AMIU S.p.A. - Azienda Multiservizi e d'Igiene Urbana di Genova contro Prefetto di Genova

Circolazione stradale - Possesso dei documenti di circolazione e di guida - Obbligo del conducente di avere con sé, tra gli altri documenti, la carta di circolazione - Previsione che la carta di circolazione possa essere sostituita, per i veicoli adibiti a servizio pubblico di trasporto di persone, da fotocopia autenticata e sottoscritta dal proprietario - Omessa estensione, in riferimento a tutti i veicoli delle Aziende pubbliche fornitrici di servizi essenziali come definiti dall'art. 1 della legge 12 giugno 1990, n. 146, della facoltà di tenere, a bordo dei detti veicoli, in luogo del previsto originale, fotocopia della carta di circolazione autenticata dal proprietario - Irragionevolezza - Ingiustificata disparità di trattamento delle imprese di trasporto pubblico di cose rispetto alle imprese di trasporto pubblico di persone - Lesione della libertà di iniziativa economica privata.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 180, comma 4, come integrato dall'art. 3, comma 17, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 3 e 41.

IL GIUDICE DI PACE

Nella causa, (iscritta al n. 610 c/RG 2006 del già ufficio di Voltri ora unificato in un unico ufficio genovese), promossa *ex art. 204-bis* d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, e artt. 22 e *22-bis*, legge 24 novembre 1981, n. 689 e successive modifiche, con ricorso tempestivo, da avv. Paolo Momigliano legale rappresentante, *pro tempore*, della AMIU S.p.A. - Azienda Multiservizi e d'Igiene Urbana di Genova, (di seguito AMIU) rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Pugliese, nel cui studio in Genova, via XX Settembre, 8/16, è elettivamente domiciliato, avverso al verbale di contestazione n. 700004422628 emesso in data 7 giugno 2003 dalla Polizia stradale di Savona per la violazione dell'art. 180, comma 7 del d.lgs 30 aprile 1992, n. 285, con il quale gli era stata irrogata, quale proprietario responsabile in solido, la sanzione amministrativa pecuniaria di € 37,00 con l'obbligo di esibire *ex art. 180*, comma 8 dello stesso d.lgs. la carta di circolazione;

Nella descrizione dei fatti l'AMIU sosteneva:

che all'atto dell'accertamento, alla guida del veicolo AUTC targato AL777SD, di proprietà dell'AMIU, si trovava il sig. Bencardino Massimo dipendente della predetta società indicato come responsabile in solido della sanzione;

che a richiesta degli agenti accertatori il sig. Bencardino esibiva oltre alla propria patente di guida, fotocopia della carta di circolazione autenticata dal responsabile del servizio aziendale sig. Mauro Cerulli;

che tuttavia gli agenti della Polizia stradale di Savona, non ritenendo idonea la fotocopia della carta di circolazione, sanzionavano il Bencardino per la violazione dell'art. 180, commi 1 e 7 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 e redigevano il verbale indicato in premessa, procedendo alla contestazione immediata della violazione;

che l'AMIU provvedeva prontamente, nei termini previsti, ad esibire l'originale della carta di circolazione.

In via preliminare, la soc. AMIU sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 180, comma 4 del predetto d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, nella parte in cui consente per i veicoli adibiti a servizio pubblico di trasporto di persone e per quelli adibiti a locazione senza conducente di tenere a bordo, in sostituzione dell'originale, una fotocopia della carta di circolazione autenticata dal proprietario, senza estendere alle società come l'AMIU, avente le stesse caratteristiche per l'esercizio di un servizio pubblico essenziale, per la notevole mole di veicoli adibiti allo scopo sociale, per le medesime esigenze di gestione e controllo centralizzato dei veicoli e della loro manutenzione, per il grande numero di dipendenti adibiti alla guida, e per il pericolo di smarrimento dell'originale, che creerebbe gravi problemi all'efficacia e tempestività del servizio, nel caso di raccolta dei rifiuti urbani, ciò in contrasto con il principio di cui all'art. 3 della Carta costituzionale.

Nel ricorso la soc. AMIU faceva riferimento a precedenti relativi a sanzioni aventi lo stesso oggetto.



In particolare in un primo caso, con ricorso all'ufficio del Giudice di pace di Genova, l'AMIU depositava gli atti di un procedimento identico a quello di cui qui si tratta. In tale procedimento, il Prefetto di Genova, in accoglimento degli stessi motivi qui esposti, riconoscendoli fondati, procedeva, in via di autotutela, all'archiviazione del relativo verbale ed il giudice definiva il giudizio, senza affrontare la sollevata questione di incostituzionalità, per la cessata materia del contendere.

In un secondo caso un altro ricorso nanti al Giudice di pace di Genova Sestri Ponente, con la stessa eccezione preliminare e identici fatti, con incomprensibile incoerenza, in questa occasione, la Prefettura di Genova resisteva chiedendo il rigetto dell'opposizione e il ristoro delle spese del giudizio. Il procedimento veniva definito dal giudice di pace, che seppur riconoscendo validi i motivi di incostituzionalità sollevati, ritenendo di non dover ricorrere al sindacato della Corte costituzionale, perché a suo giudizio poco importante l'argomento, accoglieva in applicazione del buon senso, il ricorso e annullava il verbale opposto.

In un terzo caso la Corte d'appello di Genova, in funzione di giudice del lavoro, con sentenza n. 776 del 14 novembre 2005 decidendo del gravame ad una sentenza del tribunale del lavoro, nella motivazione, analizzando in un diverso contesto, ma in relazione all'applicazione dell'art. 180, comma 4 laddove l'AMIU «prospettava una interpretazione corretta costituzionalmente della norma nella parte in cui consente la fotocopia della carta di circolazione per i mezzi di trasporto pubblico di persone e non quello di cose, richiamando il principio, più volte espressamente richiamato da Giudice delle leggi, ed in base al quale tra due interpretazioni possibili di una norma, deve essere accolta quella costituzionalmente corretta» osservava: «un dubbio di costituzionalità (del comma 4 dell'art. 180 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285) esiste perché i due tipi di pubblico servizio differiscono tra di loro per un fattore estrinseco, cioè il bene trasportato (persone o merci) ma per tutto il resto le situazioni con riferimento alla tipologia della natura dell'attività e dell'elevato numero di mezzi utilizzati, sono identiche onde dinanzi alla giustizia della tutela, differenziata rispetto alla situazione normale, che è accordata nel caso di trasporto pubblico di persone, non appare retto da alcuna ragionevolezza il diverso trattamento usato per il trasporto dei rifiuti». Ritenendo in quel caso dubbia la diretta applicazione dell'interpretazione costituzionalmente corretta, anziché la rimessione alla Corte costituzionale e ritenendo che l'argomento (l'oggetto della causa era il licenziamento di un dipendente che si era rifiutato di mettersi alla guida di un veicolo perché al posto della carta di circolazione originale c'era a bordo la fotocopia autenticata) non era rilevante ai fini della definizione di quel processo, anche perché il fatto era accaduto prima della modifica dell'art. 180, comma 4 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, definiva il giudizio senza prendere in esame la questione seppur esistente il *fumus* del contrasto costituzionale.

Nella causa della quale qui si tratta, all'udienza di comparizione del 30 gennaio 2007 compariva il difensore della ricorrente AMIU che insisteva come in ricorso. Nessuno compariva per la Prefettura che non si era costituita ma aveva depositato gli atti e controdeduzioni dell'Organo accertatore che definiva giuridicamente insignificanti e pretestuose le argomentazioni dell'AMIU, ignorando così qualsiasi deduzione in ordine al principale e pregiudiziale motivo di ricorso.

Questo giudice riteneva la preliminare questione sollevata dall'AMIU meritevole di approfondimento ed al fine di ricorrere all'interpretazione autentica della novella introdotta dall'art. 3, comma 17, del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, conv. con modif. in legge 1° agosto 2003, n. 214, sentita la direttrice della Biblioteca della Camera dei deputati, con apposita ordinanza, in data 1° marzo 2007 chiedeva ed otteneva l'invio degli atti parlamentari nel testo stenografico sia del d.l. 27 giugno 2003, n. 151 che della legge di conversione 1° agosto 2003, n. 214, successivamente il Prefetto di Genova con comparsa tardiva si costituiva invocando il rigetto del ricorso e la condanna della ricorrente alle spese.

Dalla notevolissima mole degli atti relativi ai lavori preparatori della legge n. 214/2003 e dalla scheda di riepilogo costituita dai testi dei disegni di legge Camera e Senato e dai resoconti dell'esame della Commissione e in Aula presso i due rami del Parlamento non si è potuto ricavare alcuna notizia relativa alla *ratio* che avrebbe dovuto motivare, almeno in sede di conversione, l'introduzione della integrazione e modifica dell'art. 180, comma 4, del disegno di legge, e della legge di conversione. Dal resoconto stenografico delle sedute non si evidenziano particolari motivazioni alle proposte di emendamento Tucci, Tuccillo, Pasetto, Lusetti che letti dai rispettivi proponenti sono stati approvati dal Parlamento senza alcuna discussione. Purtroppo i lavori preparatori esaminati riportano scarni riferimenti alla modifica legislativa qui in esame. Questo giudice è convinto che le modifiche apportate siano uno dei pochi esempi di concreti provvedimenti normativi diretti all'opportuna e pragmatica risoluzione di problemi solo formali. Il Provvedimento introdotto con la legge 1° agosto 2003, n. 214 oltre ad essere coerente con la legge relativa all'autocertificazione così scarsamente applicata, non solo è opportuno e coerente con lo spirito della norma che l'ha adottata (Provvedimenti urgenti per la sicurezza della circolazione stradale) ma rappresenta un raro esempio di equa concretezza legislativa. Rientra nell'autonomia del legislatore la diversa disciplina di situazioni giuridiche di facoltà e diritti dei destinatari della norma. Tale autonomia ha il più grande limite nella coerenza con i principi costituzionali. La norma qui in esame



introduce una singolare disciplina che pare autorizzare un «trattamento di maggior favore» in merito alla tenuta della carta di circolazione per le sole aziende esercenti il servizio di trasporto pubblico di persone, obbligando quelle di trasporto/smaltimento di rifiuti solidi urbani, come l'odierna ricorrente, e comunque tutte quelle aziende che, aventi le stesse problematiche, esercitano la prestazione di servizi essenziali.

Una evidente identità di *ratio* e di situazione di fatto sta alla base delle due realtà aziendali ora in esame.

Detta identità trova, peraltro, una diretta e palese conferma nella legislazione inerente lo sciopero nei servizi pubblici essenziali come definiti dall'art. 1 della legge n. 146/1990.

Se la disciplina introdotta dal comma 4 dell'art. 180 intende facilitare la gestione dei mezzi di trasporto destinati ad un servizio pubblico essenziale sia per un miglior controllo e tempestivo utilizzo dei veicoli quando incombono le scadenze della revisione prevista dal d.m. 6 agosto 1998, n. 408; il pericolo di smarrimento del documento originale con il conseguente fermo del veicolo stesso sia pure per pochi giorni con ripercussioni limitative della libera circolazione di cittadini (art. 16 della C. cost.) per quanto ai veicoli destinati al trasporto delle persone, e per quanto ai recenti drammatici eventi, per la mancata o comunque rallentata raccolta dei rifiuti. Il provvedimento esimente dell'art. 180, comma 4 del d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 non arreca alcun pregiudizio al legittimo e doveroso controllo da parte della p.a. della correttezza dei dati costituenti le caratteristiche dei veicoli. Tale esigenza può ben essere soddisfatta dalla fotocopia autenticata dal responsabile del servizio o dal proprietario del veicolo che in tal modo assume la responsabilità civile e penale del contenuto dell'omologo documento che può ben essere controllato con l'obbligo di esibizione previsto dallo stesso art. 180 comma 8 del più volte citato d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, senza che tale invito sia necessariamente preceduto dall'accertamento di un illecito. Tale sistema legislativo, di opportuno favore in ordine alla presenza o meno a bordo del veicolo della carta di circolazione, non può apoditticamente, a giudizio di questo giudice, applicarsi ai soli veicoli che trasportano le persone ma nel rispetto del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione esso va applicato a tutte le situazioni eguali, anche quelle che si riferiscono ad un servizio essenziale della raccolta dei rifiuti e non solo. Certamente occorre che le condizioni di pari dignità e condizione di cui all'art. 3 della Carta costituzionale siano sostanzialmente eguali.

La legge n. 146/1990 recita: «Ai fini della presente legge sono considerati servizi pubblici essenziali, indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di lavoro, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione.

2. Allo scopo di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, di cui al comma 1, la presente legge dispone le regole da rispettare e le procedure da seguire in caso di conflitto collettivo, per assicurare l'effettività, nel loro contenuto essenziale, dei diritti medesimi, in particolare nei seguenti servizi e limitatamente all'insieme delle prestazioni individuate come indispensabili ai sensi dell'art. 2:

a) per quanto concerne la tutela della vita, della salute, della libertà e della sicurezza della persona, dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico: la sanità; l'igiene pubblica; la protezione civile; la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani e di quelli speciali, tossici e nocivi; le dogane, limitatamente al controllo su animali e su merci deperibili; l'approvvigionamento di energie, prodotti energetici, risorse naturali e beni di prima necessità, nonché la gestione e la manutenzione dei relativi impianti limitatamente a quanto attiene alla sicurezza degli stessi; l'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento a provvedimenti restrittivi della libertà personale ed a quelli cautelari ed urgenti, nonché ai processi penali con imputati in stato di detenzione; i servizi di protezione ambientale e di vigilanza sui beni culturali;

b) per quanto concerne la tutela della libertà di circolazione: i trasporti pubblici urbani ed extraurbani autoferrotranviari, ferroviari, aerei, aeroportuali e quelli marittimi limitatamente al collegamento con le isole;

c) per quanto concerne l'assistenza e la previdenza sociale, nonché gli emolumenti retributivi o comunque quanto economicamente necessario al soddisfacimento delle necessità della vita attinenti a diritti della persona costituzionalmente garantiti: i servizi di erogazione dei relativi importi anche effettuati a mezzo del servizio bancario;

d) per quanto riguarda l'istruzione: l'istruzione pubblica, con particolare riferimento all'esigenza di assicurare la continuità dei servizi degli asili nido, delle scuole materne e delle scuole elementari, nonché lo svolgimento degli scrutini finali e degli esami, e l'istruzione universitaria, con particolare riferimento agli esami conclusivi dei cicli di istruzione;

e) per quanto riguarda la libertà di comunicazione: le poste, le telecomunicazioni e l'informazione radiotelevisiva pubblica (3) (4)».



Non v'è dubbio che la tutela di cui all'esimente accordata dall'art. 180, comma 4 ai veicoli per il trasporto pubblico delle persone va quindi applicata a tutte le aziende che esercitano i servizi essenziali sopra indicati quando le condizioni aziendali sono simili o eguali.

Orbene l'AMIU di Genova ha un parco di veicoli speciali di oltre 1.000 unità (come l'AMT Azienda pubblica di trasporto delle persone) Si trova a gestire quindi gli stessi problemi connessi alla programmazione giornaliera del lavoro e alle incombenze relative all'efficienza e al controllo dei mezzi. I conducenti dei veicoli dell'AMIU come quelli dell'AMAT (per restare all'esempio genovese) si alternano alla guida su almeno tre turni giornalieri e sarebbe ben strano che procedessero al cambio dandosi le consegne della documentazione di bordo il cui possibile smarrimento bloccherebbe il servizio del mezzo. L'autenticazione della carta di circolazione da parte del dirigente responsabile di una grande Azienda come l'AMIU consente un notevole affidamento di certezza comunque non meno di quella del dirigente della AMT e comunque sempre verificabile con l'esibizione dell'originale. Nessun pregiudizio all'interesse collettivo e alla fede pubblica può derivare dall'estensione della facoltà *de qua* anche ai veicoli destinati alla raccolta dei rifiuti anzi soltanto un vantaggio per la collettività.

Come risultante dall'esame dei lavori preparatori la norma che si intende sottoporre alla verifica di costituzionalità, nasce da una serie di emendamenti, di identico contenuto, proposti dai deputati Tocci (3.68), Tuccillo, Pasetto e Lusetti (3.81).

La linearità e l'immediata percezione dell'utilità di una simile modifica al codice della strada è stata tale che detti emendamenti, proposti alla seduta del 9 luglio, sono stati oggetto di votazione favorevole alla successiva sessione del 15 luglio e poi confluiti nel testo definitivo della legge, senza necessità di relazioni di presentazione o dibattiti in sede di approvazione né tanto meno di spiegarne la *ratio*.

Tra l'altro, sempre i medesimi lavori preparatori (v. doc. 12, art. 6-bis prodotto da parte ricorrente), danno riscontro anche di un'ulteriore proposta di emendamento (Sardelli, Lezza, Lazzari - 6.03) relativa, questa volta, al primo comma dell'art. 180 c.d.s. Questa proposta prevedeva l'estensione generalizzata a tutti gli utenti della strada della possibilità di utilizzare la fotocopia autenticata della carta di circolazione in luogo dell'originale del documento.

Il testo del nuovo art. 180, primo comma, avrebbe dovuto, quindi, presentarsi nei seguenti termini:

«Per poter circolare con veicoli a motore il conducente deve avere con se i seguenti documenti: a) la carta di circolazione o il certificato di idoneità tecnica alla circolazione del veicolo ovvero fotocopia, resa conforme all'originale dallo stesso soggetto proprietario, della carta di circolazione (...).»

Detto emendamento non ha, evidentemente, avuto il medesimo successo di quelli precedentemente citati e non è, quindi, confluito nel testo votato quasi alla scadenza del termine, per la conversione in legge del d.l.

In conclusione, con le modifiche apportata al quarto comma dell'art. 180 c.p.c. avrebbe dovuto essere creato uno strumento legislativo finalizzato a permettere a tutte le realtà aziendali aventi le caratteristiche sopra descritte (soprattutto quelle che gestiscono l'erogazione di pubblici servizi essenziali) di adottare sistemi centralizzati di gestione dei documenti che ne garantiscano la sicurezza di conservazione, un'agile e veloce consultazione nonché una rapida possibilità di prelievo per la consegna agli uffici competenti.

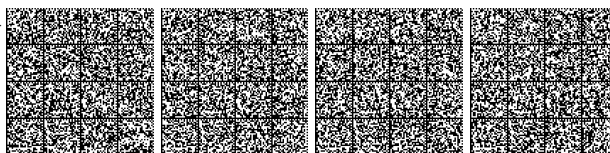
È pacifico, a questo punto, che tutte le esigenze che sono concorse a determinare la *ratio* dell'emendamento si manifestano anche nella realtà organizzativa di AMIU.

Al fine di individuare le norme della Carta costituzionale che qui si assumono violate e che giustificano, la remissione al Giudice delle leggi.

Il punto di riferimento principale è sicuramente l'art. 3 Cost. nella sua duplice portata di principio di uguaglianza formale (primo comma) e sostanziale (secondo comma).

Innanzitutto occorre sgombrare il campo da un primo possibile equivoco: detto principio non esaurisce la propria portata nell'esigenza che il godimento dei diritti fondamentali venga ugualmente assicurato a tutti. Si è, infatti, più volte evidenziato, in dottrina e in giurisprudenza, che esso è un caposaldo dell'intero ordinamento, dal quale discende il sol limite generale della funzione legislativa; sicché le leggi ordinarie, sia che riguardino «diritti inviolabili» sia che disciplinino altre fattispecie di qualsiasi genere, debbono classificare secondo ragionevolezza le varie situazioni e le varie categorie.

Nel caso di specie è prima di tutto la componente «ragionevolezza» ad essere mancante nella disposizione normativa sotto processo: perchè non è ragionevole sottoporre ad una certa disciplina le aziende di trasporto pubblico di persone e ignorare che le medesime esigenze (sopra evidenziate, che hanno determinato l'adozione della modifica di legge) si riscontrano, senza eccezioni, nelle aziende di trasporto pubblico di cose, quale l'odierna ricorrente.



Torniamo ad esaminare l'art. 3 Cost. nella sua duplice componente: quella formale, voluta dal primo comma, è un'uguaglianza relativa cioè preclusiva delle arbitrarie discriminazioni fra soggetti che si trovino in situazioni identiche o affini (come pure delle arbitrarie assimilazioni tra soggetti che si trovino in situazioni diverse).

Già questo primo dato normativo costituirebbe parametro di riferimento necessario e sufficiente per questa remissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ma l'art. 3 viene in rilievo anche per la portata del suo secondo comma: l'uguaglianza formale e quella sostanziale sancita dal capoverso non stanno in antitesi reciproca; piuttosto «l'uguaglianza sostanziale si aggiunge a quella formale riempiendola di contenuti più ricchi» (Cerri).

D'altronde la giurisprudenza costituzionale suole spingere il sindacato sulla ragionevolezza delle differenziazioni normative ben oltre i limiti del programma tracciato dal secondo comma.

Se questo programma, come si è detto, già da solo può fungere da parametro della legittimità delle leggi, esso vale ancor di più in connessione con altre e più specifiche norme costituzionali, prima fra tutte, nel caso di specie, quella di cui all'art. 41 in relazione all'iniziativa economica privata.

Imporre alle aziende di smaltimento rifiuti solidi urbani una normativa che incida pesantemente sulle modalità organizzative aziendali di tenuta del parco automezzi con una disposizione rigida ed insuperabile (neppure attraverso la predisposizione di tante fotocopie autenticate quanti sono i circa 1.000 autoveicoli in uso!), significa dettare una disciplina che necessariamente incide sull'iniziativa economica e le modalità operative di una componente importantissima dell'azienda (praticamente la quasi totalità delle operazioni di smaltimento necessitano dell'utilizzo di detti automezzi!), appesantendone e complicandone la gestione operativa e quindi le modalità con cui è possibile dispiegare la propria normale attività produttiva, seppur esplicata, in forma di S.p.A., in quel particolare regime che è costituito dall'erogazione di un pubblico servizio rivelatosi, come detto antea, di enorme drammatica attualità nel nostro Paese.

Quanto alla rilevanza della questione in ordine alla materia del contendere è appena il caso di evidenziare che dalla decisione del Giudice delle leggi dipende l'esistenza o meno della violazione contestata e la eventuale invocata assoluzione del ricorrente nel procedimento in corso. A nulla rileva che in alcuni casi come quelli sopra citati in sede giurisdizionale spesso l'interpretazione costituzionalmente corretta faccia giustizia sostanziale perché il contenzioso innescato dall'applicazione letterale della norma da parte degli agenti addetti all'accertamento delle violazioni al codice della strada è ancor più oneroso ai fini della corretta gestione aziendale di realtà come quella dell'AMIU di Genova.

P. Q. M.

Questo giudice ritenuto fondato il dubbio di incostituzionalità dell'art. 180, comma 4, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (codice della strada), come introdotto dall'art. 3, comma 17 del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modificazioni dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non estende a tutti i veicoli delle aziende pubbliche fornitrici di servizi essenziali come definiti dall'art. 1 della legge 12 giugno 1990, n. 146, la facoltà di tenere, a bordo dei veicoli, al posto del previsto originale, fotocopia della carta di circolazione, autenticata dal proprietario del veicolo;

Vista la preliminare eccezione di incostituzionalità sollevata dal ricorrente avv. Paolo Momigliano legale rappresentante, pro tempore, della AMIU S.p.A. Azienda Multiservizi e d'Igiene Urbana di Genova, nella causa iscritta al n. 610 c /RG 2006 del già ufficio di Voltri ora unificato in un unico ufficio genovese;

Visto l'art. 134 della Costituzione;

Visti gli artt. 23 e segg. della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Sospende il giudizio, ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina la notifica di questa ordinanza, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei ministri e ne ordina la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Genova, il 24 luglio 2008.

Il giudice di pace: PALADINO



N. 97

*Ordinanza del 30 dicembre 2008 emessa dal Tribunale di Brescia
nel procedimento civile promosso da Benedetti Luigi contro I.N.A.I.L.*

Infortunati sul lavoro e malattie professionali - Diritto alla revisione della rendita - Esclusione ai fini assicurativi di fattori espositivi di rischio di aggravamento della malattia professionale successivi al momento di accertamento della malattia professionale indennizzabile decorsi i quindici anni dalla costituzione della rendita - Irrazionalità - Incidenza sul principio di tutela della salute - Lesione del principio della garanzia previdenziale.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 80, 131, 132 e 137.
- Costituzione, artt. 3, 32 e 38.

IL TRIBUNALE

Sulla questione di legittimità costituzionale degli artt. 80 e 137, d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, rileva:

con il ricorso depositato il 23 febbraio 2004 la parte ha allegato di avere prestato continuativamente attività lavorativa fino al luglio 2002 quale dipendente di cava di marmo, con esposizione al rischio morbigeno, determinante aggravamento dell'ipoacusia, già accertata;

in tale senso a seguito dell'attività istruttoria espletata, è risultato che il ricorrente ha svolto in via continuativa, anche successivamente alla costituzione della rendita (avvenuta con decorrenza 28 novembre 1978) l'attività lavorativa in relazione alla quale il beneficio era stato riconosciuto, senza che fosse mutate le condizioni ambientali, tempo e modalità di svolgimento della prestazione lavorativa;

l'I.N.A.I.L. ha sottoposto il ricorrente a revisione in data 30 giugno 1995 con riduzione della rendita dal 37 al 20 %, successivamente, a seguito di mera rettifica ai sensi dell'art. 9, d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, riportato con decorrenza 1° ottobre 2000;

l'Istituto convenuto oppone il termine massimo per la revisione ai sensi dell'art. 137, d.P.R. n. 1124/1965;

il sistema assicurativo contempla la possibilità di riconoscimento della rendita unica sul presupposto di infortunati policroni pure se intervallati da più di dieci anni (quindi, con superamento del limite temporale per la revisione), e tale regola, come noto, trova applicazione anche nel caso di concorrenza di infortunio con malattia professionale ai sensi dell'art. 132 d.P.R. cit.;

al contrario, non è dato rinvenire dal sistema normativo la regola che afferma l'ammissibilità del cumulo nel caso di aggravamento della medesima malattia — non in base ad una mera evoluzione della stessa dipendente da originari fattori determinativi — ma in presenza di una esposizione al fattore morbigeno, protrattasi *medio tempore*, ovvero successivamente rispetto al periodo di consolidamento della prima rendita;

il dato normativo, in particolare, non contempla come rilevanti i fattori causali, quale il protrarsi dell'esposizione al rischio morbigeno determinativo di un aggravamento, ma solo, ai sensi dell'art. 80 cit, il caso di un nuovo infortunio o di nuova malattia professionale;

su tale ultimo punto vanno richiamate le definitive acquisizioni che ha offerto la giurisprudenza di legittimità alla luce dell'intervento additivo della Corte Costituzionale con la sentenza 18 maggio 1989, n. 319, in tema di interpretazione della disciplina in commento e della sua correlazione con la norma dell'art. 83 d.P.R. cit. in tema di limiti temporali della revisione anche per quanto concerne le malattie professionali (Cass. civ. sez. un. sentenze n. 12023 del 19 dicembre 1990 e 6402 del 25 marzo 2005 n. 6402);

d'altra parte non si rinviene nel sistema normativo neppure una disposizione che limiti l'esposizione al rischio lavorativo lo stesso lavoratore, per il quale sia già stato accertato l'insorgere di malattia professionale in relazione ai medesimi fattori a cui rimanga esposto (in tale senso va richiamata la disposizione dell'art. 136, sui limitati effetti che scaturiscono dal mancato abbandono della «specie di lavorazione per effetto e nell'esercizio della quale la malattia fu contratta»);

lo stesso sistema di norme enuclea il principio della generale copertura assicurativa di ogni patologia derivante conseguente all'esposizione a rischio patogeno (combinata lettura degli artt. 2, 3 e 131, d.P.R. cit.), costituente espressione del sovraordinato principio costituzionale di cui all'art. 38 Cost.;



sotto diverso profilo, invece, attinente il superamento della soglia non indennizzabile la Corte costituzionale con la sentenza 10 febbraio 1988 n. 179, ha avuto già occasione di pronunciarsi escludendo che l'insorgenza dell'aggravamento, utile per ottenere il beneficio, e la sua conoscenza non soffrono limiti temporali, sancendo l'illegittimità costituzionale dell'art. 134 d.P.R. citato, sotto tale particolare profilo;

il diverso profilo per il quale in questa sede si intende sollecitare la pronuncia della Corte costituzionale attiene alla diversa ed ulteriore situazione che non concerne l'evoluzione della patologia, causata da fattore morbigeno accertato e valutato dall'Istituto assicuratore, ma alla concorrenza con il primo di altro fattore costituito dalla continuazione dell'esposizione lavorativa al medesimo rischio morbigeno;

non è manifestamente infondato dubitare, infatti, della legittimità costituzionale della combinata lettura degli artt. 137, 131, 132 ed 80 d.P.R. cit. nella parte in cui escludono la rilevanza ai fini assicurativi di fattori esposti al rischio di aggravamento della malattia professionale successivi al momento di accertamento della malattia professionale indennizzabile, rispetto agli artt. 3, 32 e 38 Cost.;

stante il limite di revisione interno, secondo la cennata interpretazione giurisprudenziale, che mantiene per i profili diversi ed evidenziati dalla giurisprudenza di legittimità sopra indicata, intatta la sua validità non si rinviene la possibilità di offrire una diversa opzione ermeneutica di una norma, l'art. 80 che esclude la possibilità di una revisione per l'unica patologia, pure se aggravata da una sopravvenuta esposizione lavorativa rispetto al tempo dell'accertamento in sede amministrativa, una volta decorso il termine del quindicennio previsto dall'art. 137;

il limite temporale del quindicennio correlato all'unica malattia professionale ed ancorato all'eziologia professionale originaria, in tale senso, appare limitare in modo irrazionale il diritto alla revisione;

solo la censura della disciplina scrutinata, nella parte in cui non consente la revisione in relazione a fattori morbigeni sopravvenuti in relazione all'unica patologia già accertata come avente origine professionale, per la quale risulta accertato un aggravamento dipendente da tali fattori ulteriori, permette di assicurare tutela al lavoratore esposto, mediante il meccanismo regolatore di cui all'art. 80;

a presidio della certezza dei rapporti giuridici permarrrebbe, in ogni caso, il limite dato dalla prescrizione del diritto ai sensi dell'art. 112, primo comma, d.P.R. cit., che impone un obbligo di tempestiva denuncia dell'aggravamento (sulla rilevanza anche a tali fini del termine prescrizione C. cost. 21 aprile 1971, n. 80);

nel caso di specie la domanda amministrativa, utile ai fini interruttivi, risulta essere stata presentata in data 4 dicembre 2003;

la consulenza tecnica, disposta in relazione all'evoluzione della patologia ha consentito di accertare l'incidenza invalidante di fattori lavorativi determinanti una maggiore condizione invalidante nella misura del 41 % nel 2003 e del 44 % nel 2008, epoca dello svolgimento delle operazioni del consulente dell'ufficio;

si tratta, allora, di situazione determinatasi tra la revisione del 1995 e la cessazione dell'attività lavorativa nel 2002, rispetto a domanda intervenuta nel 2003, quindi, di situazione che, alla luce degli accertamenti operati in sede istruttoria e degli esiti della consulenza tecnica consente di ritenere rilevante il sindacato della Corte costituzionale sulle norme della cui tenuta sul piano costituzionale dubita il giudicante: se dovesse trovare applicazione la disciplina richiamata, infatti, si tratterebbe di patologia la cui maggiore incidenza invalidante si sarebbe determinata, in modo palese, in un momento successivo a quello utile per la revisione, mentre solo attraverso l'elisione del limite applicativo delle norme citate, sarebbe consentito assicurare tutela all'accertata esposizione lavorativa invalidante;

P. Q. M.

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

Ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 137, 131, 132 ed 80, d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, in relazione agli artt. 3, 32 e 38 Cost., nei termini di cui alla motivazione;

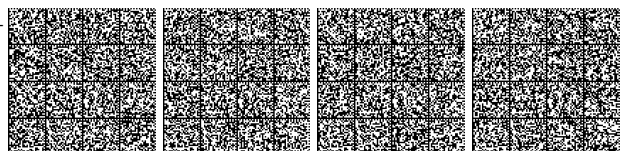
Sospende il giudizio in corso.

Dispone la notifica della presente ordinanza alle parti, ai loro difensori, al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Ordina la trasmissione dell'ordinanza alla Corte costituzionale unitamente agli atti del giudizio ed alla prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.

Brescia, addì 30 dicembre 2008

Il giudice del lavoro: ALESSIO



N. 98

*Ordinanza del 5 maggio 2008 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Parma
sul ricorso proposto da Figna Rosanna contro Agenzia delle Entrate - Ufficio di Parma*

Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Non deducibilità ai fini delle imposte sui redditi (nella specie, ai fini della determinazione del reddito imponibile IRPEF) - Ricorso avverso silenzio rifiuto formatosi su istanze di rimborso di IRPEF asseritamente non dovuta - Denunciata lesione del principio di capacità contributiva.

- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 53.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 700/05 depositato il 13 maggio 2005:

avverso silenzio rifiuto istanza rimb. IRPEF 1998 contro Agenzia Entrate - Ufficio Parma, proposto dalla ricorrente: Figna Rosanna, str. Inzani Giovanni, 1 - 43100 Parma, difesa da Zimbello Giuseppe, strada Zarotto n. 86/A - 43100 Parma;

avverso silenzio rifiuto istanza rimb. IRPEF 1999, contro Agenzia Entrate - Ufficio Parma, proposto dalla ricorrente Figna Rosanna, str. Inzani Giovanni, 1 - 43100 Parma, difesa da Zimbello Giuseppe, strada Zarotto, 86/A - 43100 Parma.

F A T T O

Con ricorso depositato avanti questa commissione in data 19 aprile 2005, Figna Rosanna come in atti rappresentata e difesa, socia della «ITG di Figna Alberto 6 C.» s.a.s., ha impugnato il silenzio rifiuto formatosi sull'istanza di rimborso delle maggiori imposte IRPEF versate per gli anni 1998 e 1999 chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi.

La difesa ricorrente eccepisce, con articolata argomentazione difensiva di cui all'atto introduttivo, che le maggiori imposte IRPEF versate e di cui ha chiesto il rimborso, sono la conseguenza dell'impossibilità di dedurre fiscalmente l'IRAP dal reddito imponibile ai fini IRPEF.

In altri termini, poiché l'IRAP si applica sul valore aggiunto determinato dalla differenza tra costi e ricavi, oltre ad una serie di costi indeducibili, la difesa ricorrente ritiene che si configuri una lesione dell'art. 53 Cost. atteso che si può avere un versamento d'imposta IRPEF su un reddito inesistente e poiché l'IRAP non può essere detratta dalla base imponibile ai fini IRPEF quest'ultima imposta finisce per essere corrisposta anche sull'IRAP determinando il pagamento di un'imposta su di un'altra imposta.

La ricorrente chiede pertanto, in via principale l'accoglimento del ricorso per i motivi di cui allo stesso e, in via subordinata, la sospensione del processo in attesa della decisione della Corte costituzionale.

Con memoria depositata in atti, si è ritualmente costituito in giudizio l'ufficio resistente controdeducendo, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per intervento condono nonché l'inammissibilità dello stesso per intervenuta decadenza ex art. 38 del d.P.R. n. 602/1973 relativamente al rimborso dei versamenti effettuati antecedentemente il quarantottesimo mese dalla data di notifica dell'istanza stessa e nel merito rilevando come «fino a che non intervenga una modifica del testo normativo o una sentenza che ne dichiari l'incostituzionalità resta valido il disposto dell'art. 1, secondo comma del d.lgs. n. 446/1997».



D I R I T T O

A scioglimento della riserva assunta, questo Collegio ritiene che la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla ricorrente, socia di una società in nome collettivo, afferente l'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 446/1997, che sancisce la non deducibilità dell'IRAP ai fini della determinazione del reddito imponibile, sia rilevante e non manifestamente infondata per contrasto con l'art. 53 della Costituzione italiana.

Già in passato detta norma è stata sottoposta al vaglio della Corte costituzionale che, con ordinanza n. 242 del 26 giugno 2007, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 4 luglio 2007, ha dichiarato manifestamente inammissibile, per difetto di motivazione sulla rilevanza, l'ordinanza n. 31/02/05 pronunciata dalla CTP di Piacenza, affermando che «... con riferimento alla domanda proposta nel giudizio principale, il giudice rimettente non spiega a quale titolo il ricorrente, socio di una società in nome collettivo, abbia chiesto il parziale rimborso di un'imposta pagata personalmente (IRPEF), adducendo a motivo della richiesta l'illegittimità delle enormi che impediscono la deducibilità dall'IRPEF dell'IRAP, corrisposta, nella specie, dalla società, cioè da un soggetto d'imposta diverso dai singoli soci».

Per non incorrere nella stessa censura di difetto di motivazioni ed esplicitare l'*iter* logico che ha portato ad esprimere giudizio di non manifesta infondatezza dell'eccezione di legittimità costituzionale sollevata dalla ricorrente questo Collegio ritiene opportuno formulare la seguente esemplificazione che valga, in linea di principio, per ogni caso analogo a quello di specie.

Nell'ipotesi in cui una S.n.c. con due soci, X e Y, che partecipano ognuno con una quota pari al 50% del capitale sociale, abbia realizzato un reddito lordo pari a 100 e che abbia successivamente imputato un'imposta IRAP pari a 20, si realizzerà quanto segue:

A) la società versa un'imposta IRAP pari a 20, calcolata peraltro su un «sovrareddito», a causa dell'inededucibilità, nella formazione della relativa base imponibile, di alcuni costi, tra i quali ad esempio il costo del personale dipendente gli oneri finanziari etc.;

B) il reddito lordo della società viene imputata ai soci X e Y in base alla percentuale di partecipazione di ognuno di essi al capitale sociale, per essere poi assoggettato ad imposta IRPEF, pertanto ognuno dei soci pur percependo il 50% del reddito netto, pari a 40 ($100 - 20 = 80 : 2 = 40$), dovrà assoggettare ad IRPEF un reddito lordo pari a 50 (formato per 40 dal reddito effettivamente percepito e per 10 da un sovrareddito non percepito, rappresentato dall'IRAP ineducibile).

Pertanto a giudizio di questo Collegio la questione della mancata deducibilità dell'IRAP versata dalla società ed imputata per trasparenza in capo al socio non è manifestamente infondata, poiché determina una duplicazione d'imposta (pagando l'IRPEF sull'IRAP) ed origina un'imposizione fiscale effettuata su un reddito ludo anziché su un reddito effettivo «netto» e realmente indicativo di capacità contributiva dell'art. 53 Cost.

P. Q. M.

Sospende il presente giudizio e contestualmente, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla segreteria per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai Presidenti delle due Camere.

Così deciso in Parma, addì 5 marzo 2008.

Il Presidente: RAMPELLO

Il relatore: VOLPI



N. 99

*Ordinanza del 20 gennaio 2009 emessa dal Tribunale di Pesaro
nel procedimento civile promosso da Pasquini Cinzia contro poste italiane S.p.A.*

Lavoro e occupazione - Apposizione di termini alla durata del contratto di lavoro subordinato - Violazione delle norme in materia di apposizione e di proroga del termine - 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 - Irragionevolezza - Ingiustificata disparità di trattamento di fattispecie identiche discriminate in ragione della pendenza o meno di un giudizio alla data di entrata in vigore della legge censurata - Incidenza sul diritto di difesa e sui principi del giusto processo - Violazione dei vincoli derivanti dalla normativa comunitaria.

- 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, 24, primo comma, 111, primo comma, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza all'udienza del 20 gennaio 2009, nella causa iscritta al n. 768/2007 del R.C.L., in corso tra Pasquini Cinzia, rappresentata e difesa dall'avvocato Silvia Pantanelli, giusta procura a margine del ricorso introduttivo, ricorrente;

Contro Poste Italiane S.p.A., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dal prof. avv. Giuseppe Sigillò Massara, giusta procura a margine della memoria di costituzione, resistente.

Con ricorso depositato in data 10 agosto 2007 la ricorrente deduceva di aver lavorato per Poste Italiane, con inquadramento in area operativa e mansioni di portalettere. Era stata assunta una prima volta in data 13 febbraio 2002 a far tempo dal 15 febbraio 2002 al 30 aprile 2002 e poi, in data 2 luglio 2002, a far tempo dal 3 luglio 2002 fino al 30 settembre 2002. In data 24 ottobre 2006 la ricorrente comunicava a Poste Italiane di non ritenere valida e legittima l'apposizione del termine finale ai contratti in epigrafe, offrendo al contempo la propria prestazione lavorativa. In diritto la ricorrente, contestava la validità delle clausole sul termine finale apposte ai due contratti di lavoro, perché non sorrette da giusta causa o giustificato motivo.

La ricorrente aveva lavorato per Poste Italiane in attività del tutto ordinarie, non riconducibili ad innovazioni organizzative o produttive ovvero a sostituzioni di lavoratori assenti per ferie. L'apposizione del termine era illegittima per contrasto sia con la condizione giustificativa del termine che per superamento dei limiti legali numerici in materia di contratti a tempo determinato.



La ricorrente chiedeva che, previo accertamento della nullità parziale dei contratti in epigrafe, fosse dichiarato che i rapporti di lavoro si erano convertiti *ex lege* in un unico rapporto di lavoro a tempo indeterminato a far data dal 30 aprile 2002; per l'effetto che fosse ordinato a Poste Italiane la riammissione in servizio della ricorrente, con la medesima qualifica e mansioni; che Poste Italiane fosse condannata al pagamento del danno, nella misura delle retribuzioni globali di fatto maturate dal 30 aprile 2002 o in subordine dalla costituzione in mora del 24 ottobre 2006.

Poste Italiane deduceva la nullità del ricorso poiché i contratti stipulati dalla ricorrente erano soggetti alla disciplina prevista dal d.lgs. n. 368/2001, onde inconferenti erano i riferimenti alla legge n. 230/1962 e all'art. 23, legge n. 56/1987.

Eccepiva l'intervenuta risoluzione del rapporto di lavoro per mutuo consenso, atteso il lasso di tempo trascorso tra la cessazione dell'ultimo rapporto a termine (30 settembre 2002) e la prima contestazione della ricorrente, risalente all'anno 2007.

Nel merito deduceva la legittimità delle clausole sul termine apposte ai due contratti, in quanto Poste Italiane, all'epoca, era interessata da un processo di riorganizzazione di cui erano prova i numerosi accordi stipulati con le organizzazioni sindacali.

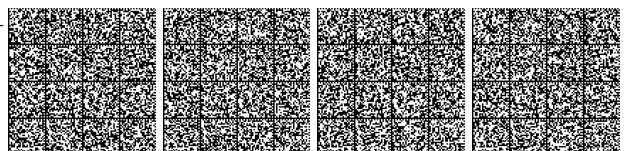
Nelle more del giudizio il legislatore modificava la disciplina dei contratti a termine introducendo, nel corpo del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, l'art. 4-*bis* (articolo aggiunto dal comma 1-*bis* dell'art. 21, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133), ai sensi del quale, «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 articoli 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 ed un massimo di sei mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo ai criteri indicati nell'articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni».

Questo decidente dubita della conformità a costituzione della suddetta norma e pertanto ritiene necessario sollevare questione di costituzionalità, ai sensi dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

In ordine alla rilevanza della questione e quindi alla prevedibile necessità di applicare l'art. 4-*bis* cit., nel presente giudizio, si rileva:

a) ai contratti in contestazione deve applicarsi la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 368/2001. Entrambi i negozi, infatti, fanno riferimento, per la disciplina applicabile, alla «vigente normativa», da individuarsi, in mancanza di contrarie indicazioni, nel d.lgs. n. 368/2001. La difesa ricorrente, pur richiamando l'art. 1, comma 3, legge n. 230/1962, non applicabile alla fattispecie, deduce che «la possibilità di stipulare contratti a tempo determinato è prevista solo in presenza di ipotesi tassative, verificabili *ab initio*, e impone la forma scritta *ad substantiam*. La stessa norma prevede che, in caso di contestazione, gravi sul datore di lavoro l'onere di provare l'obiettiva esistenza delle ipotesi tassative ed eccezionali che giustificano l'apposizione di un termine al contratto di lavoro e l'eventuale temporanea proroga dello stesso». Tale difesa, indipendentemente da erronei riferimenti normativi, impone la verifica dei limiti, anche di tipo formale, che il d.lgs. n. 368/2001 pone alla stipula dei contratti a termine;

b) può lecitamente dubitarsi che i contratti sottoscritti dalle parti rispettino il requisito di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. cit., poiché le ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, non risultano adeguatamente specificate, risolvendosi in formulazioni riproduttive del disposto normativo o comunque di analoga generalità. Difetta in particolare qualunque riferimento idoneo a consentire un apprezzamento concreto delle suddette esigenze in rapporto all'ufficio al quale la lavoratrice era addetta con impossibilità di verificare, di conseguenza, l'effettività delle esigenze menzionate;



c) alla violazione dell'art. 1, comma 2, del d.lgs n. 368/2001, fino alla data di entrata in vigore della norma della cui legittimità si dubita, sarebbe conseguita, in dipendenza dell'inefficacia della clausola sul termine finale (v. Cass. 12985/2008), la «conversione» del rapporto a termine in rapporto a tempo indeterminato, oltre al risarcimento del danno, nella misura delle retribuzioni non corrisposte dalla data dell'offerta della prestazione lavorativa. Esito notevolmente diverso (mera corresponsione di un'indennità compresa tra le 2,5 e le 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto) si produrrebbe in forza della nuova disciplina, astrattamente applicabile poiché la causa era in corso alla data di entrata in vigore del d.l. n. 112/2008, la cui rilevanza, nel giudizio *a quo*, è pertanto evidente;

d) la norma in esame non pare disapplicabile per un suo preteso contrasto con la normativa comunitaria sotto il duplice profilo di violazione della clausola di non regresso e della violazione delle regole procedurali della legge comunitaria, in quanto, secondo l'interpretazione del giudice comunitario, con riferimento alla clausola c.d. «di non regresso», si è affermato che una riforma peggiorativa «della protezione offerta ai lavoratori nel settore dei contratti a tempo determinato non è, in quanto tale, vietata dall'accordo quadro quando non è in alcun modo collegata con l'applicazione di questo» (Corte di Giustizia 22 novembre 2005, c 144/04, caso Mangold).

La clausola di non regresso può quindi essere invocata solo nell'ambito di ciò che viene disciplinato dalla Direttiva (interpretazione fatta propria anche dalla Corte costituzionale nella sentenza 25 febbraio 2008, n. 44). Va allora precisato, secondo la Corte che l'accordo quadro (recepito dalla Direttiva) non stabilisce un obbligo generale degli Stati membri di prevedere una eventuale trasformazione in contratti a tempo indeterminato dei contratti di lavoro a tempo determinato: il tema delle «conseguenze» non rientra quindi nell'area di operatività della Direttiva comunitaria invocata e quindi non pare possibile disapplicazione della normativa interna.

In ordine alla non manifesta infondatezza della questione, si ritiene la nuova disciplina contrastante con i seguenti parametri costituzionali.

Contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

La disposizione denunciata introduce, per i contratti regolati dal decreto legislativo n. 368/2001, rispetto ai quali sia pendente un giudizio circa la legittimità del termine apposto, una regolamentazione diversa rispetto a quella in via generale applicabile ai contratti a termine, secondo quanto generalmente affermato in materia dalla giurisprudenza di merito e di legittimità.

La norma censurata non contiene alcun riferimento all'obbligo per il datore di lavoro, pur previsto dall'art. 8 della legge n. 604/1966, di procedere al pagamento dell'indennizzo solo ove non provveda nel termine di tre giorni a riassumerlo, ma limita il richiamo ai soli criteri da seguire per l'esatta quantificazione dell'indennità.

Così facendo il legislatore ha ridotto la tutela accordata, avendo riguardo al solo discrimine temporale dell'attuale pendenza di un giudizio.

Per tutti quei contratti a termine stipulati nel regime del decreto legislativo n. 368/2001, il cui ricorso introduttivo della lite sia stato depositato successivamente all'entrata in vigore della legge n. 133/2008 (che *ex art.* 1 ultimo comma è entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* e, dunque, per essere stata pubblicata nel supplemento ordinario n. 196 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 195 del 21 agosto 2008, dal 22 agosto 2008) le conseguenze restano quelle già previste (ripristino del rapporto e risarcimento del danno).

Il discrimine per individuare la normativa applicabile è, dunque, del tutto casualmente ancorato al fatto che il lavoratore avesse o meno iniziato un giudizio.

Non vi è alcun elemento per ritenere che la scelta del legislatore sia stata determinata da un meditato ripensamento delle tutele da accordare, in generale, ai contratti a tempo determinato.



È vero che la demarcazione temporale consegue, come effetto naturale, alla generalità delle leggi e non comporta, di per sé, una lesione del principio di parità di trattamento sancito dall'art. 3 della Costituzione (v. Corte cost. n. 234/2007 e ordinanze nn. 342/2006, 216/2005 e 121/2003).

Tuttavia, la legge in esame non rappresenta una rimediazione complessiva degli effetti con riferimento alla generalità dei soggetti, ma, piuttosto, contiene la previsione, di una sorta di moratoria delle conseguenze generali rispetto ad un contenzioso temporalmente definito (cause pendenti alla data del 22 agosto 2008), ma certo non esaurito per il futuro.

Con la norma in esame il legislatore non ha regolato diversamente — come bene avrebbe potuto — gli effetti rispetto a tutti i contratti stipulati da una certa data in poi, ma ha scelto, in maniera del tutto irragionevole, di limitarne gli effetti alle sole controversie pendenti.

Non è ravvisabile alcuna giustificazione razionale nel fatto che la disposizione modifichi la regola sostanziale rispetto ad una categoria di soggetti, riducendo la tutela mentre pendono i giudizi, proprio e solo per il fatto di avere una causa in corso (chè se avessero tardato a proporla, il loro diritto sarebbe stato fatto salvo).

Contrasto con gli artt. 24, primo comma, 111, primo comma e 117, primo comma della Costituzione.

Nel nostro ordinamento costituzionale esiste un principio immanente del giusto processo, che proclamato dall'art. 111, primo comma Cost., si manifesta in maniera complessa e poliedrica e che ha stretta correlazione con il diritto ad agire in giudizio a tutela dei propri diritti ed interessi (art. 24, primo comma Cost.), con il diritto ad avere regole giuste nel processo (art. 111, primo comma Cost.), a tutela del contraddittorio, della terzietà ed imparzialità del giudice (art. 111, secondo comma Cost.), con il diritto del cittadino di vedere esercitato il potere legislativo da parte dello Stato e delle Regioni non solo nel rispetto della Costituzione Italiana ma anche dei vincoli dettati dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, primo comma Cost.).

L'art. 4-bis del decreto legislativo n. 368/2001 viola il principio costituzionale del giusto processo perchè nel corso del procedimento giudiziario modifica la tutela sostanziale accordabile al diritto azionato senza che siano ravvisabili ragioni oggettive e generali che sostengono tale scelta del legislatore.

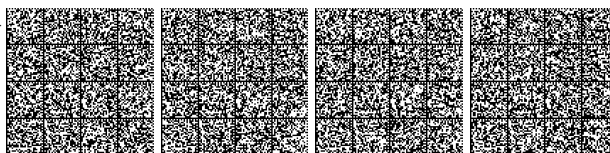
Nel caso in esame, inoltre, l'intervento legislativo determina un'alterazione della condizione di parità nell'esercizio del diritto di difesa tra la parti in causa, condizione che, al contrario, deve essere sempre assicurata.

Ed infatti, è evidente che il legislatore a fronte del consistente contenzioso pendente in tutti gli uffici giudiziari italiani è intervenuto allo scopo di favorire una definizione delle controversie pendenti in termini di minor impatto economico per le parti datoriali, senza che tuttavia tale scelta risulti sorretta da quelle imperiose ragioni d'interesse generale, che, ad esempio, la Corte europea di Strasburgo richiede come condizione per superare il divieto d'ingerenza (in tal senso si legga l'ordinanza della Corte Cass. n. 22260/2008 / relativamente all'art. 1, comma 218, legge n. 266/2005).

Ed, infatti, nessuna traccia di ciò è riscontrabile nel procedimento legislativo che ha condotto all'approvazione di tale disposizione. È sintomatico, anzi, che la norma, inizialmente pensata proprio per definire il contenzioso dei contratti a termine con la società oggi resistente, sia stata in corso d'opera estesa a tutti i contratti a tempo determinato, proprio per rimediare ad una evidente violazione, quanto meno, dell'art. 3 della Costituzione.

Ma anche nel testo approvato, ed oggi esaminato, non sono rintracciabili quelle ragioni oggettive a tutela di un interesse generale che, in ipotesi, avrebbero potuto giustificare l'adozione.

Al contrario, si potrebbe dire che l'inesistenza di una simile *ratio* è *in re ipsa* per il solo fatto che la ridotta tutela è limitata temporalmente ai soli giudizi pendenti e nessuna ragione di interesse generale risulta in qualche modo esplicitata neppure nei lavori parlamentari.



Con ciò, e senza che per questo sia ravvisabile alcuna esigenza concreta a cui il legislatore abbia inteso sopperire, viene ribaltata la stessa ordinaria ed elementare logica del processo «equo» e improntato all'effettività della tutela giurisdizionale; giacché sarebbe logico, al contrario di quel che discende dalle previsioni del comma 1-*bis* dell'art. 21 della legge n. 133 del 2008, che nei «giudizi in corso» le certezze sulla difesa dei propri diritti tanto più siano acquisite, e non passibili di essere rimesse in gioco da capo, quanto più il processo sia pervenuto in una fase avanzata e sfociato in pronunciamenti esecutivi, o perfino eseguiti. L'aver tempestivamente proposto azione per la tutela giurisdizionale dei diritti di cui agli artt. 1, 2 o 4 del d.lgs. n. 368 del 2001 diventa in sé causa di trattamento peggiore rispetto a chi alla data di entrata in vigore della legge non ha proposto domanda giudiziale, a fronte della identica situazione in fatto e in diritto.

Analoghe considerazioni valgono con riferimento alla violazione dell'art. 117, primo comma Cost.

Nell'esaminare la rilevanza della questione con riguardo all'art. 117, primo comma, Cost., si può dare valore interpretativo ai principi contenuti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), sia in relazione ai parametri costituzionali di cui tenere conto che alle norme censurate (*cf.* Corte cost. n. 505/1995; ord. n. 305/2001), ben potendosi richiamare, per avvalorare una determinata esegesi, le indicazioni normative, anche di natura sovranazionale (*cf.* di recente Corte cost. n. 349/2007 ma anche Corte cost. n. 231/2004).

In taluni casi la Corte costituzionale ha richiamato norme della CEDU, svolgendo argomentazioni espressive di un'interpretazione conforme alla Convenzione (*cf.* sentenze n. 376 del 2000 e n. 310 del 1996), ovvero richiamando dette norme, e la *ratio* ad esse sottesa, a conforto dell'esegesi accolta (*cf.* sentenze n. 299 del 2005 e n. 29 del 2003) che risultava così avvalorata anche in ragione della sua conformità con i «valori espressi» dalla Convenzione, «secondo l'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo» (v. sentenze n. 299 del 2005; n. 299 del 1998). Si è infatti sottolineato come un diritto garantito da norme costituzionali sia «protetto anche dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti (...) come applicato dalla giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo» (*cf.* sentenza n. 154 del 2004).

Avvalorata e confermata la possibilità di utilizzare il parametro richiamato per valutare la compatibilità della norma censurata con l'art. 6 della CEDU e dunque con l'art. 117 primo comma Cost., ancora una volta si deve rilevare che, come più volte statuito anche dalla Corte di Strasburgo (*cf.* per tutte Scordino contro Italia, 29 marzo 2006), gli Stati aderenti alla Convenzione devono astenersi dall'esercitare ingerenze normative finalizzate ad ottenere una determinata soluzione delle controversie in corso, salvo che l'intervento retroattivo sia giustificato da motivi di carattere imperioso e generale.

Ne consegue che nel caso in esame il legislatore con una disposizione che non interpreta norme di legge esistenti ma muta il quadro normativo di riferimento, esclude quelli che nel diritto vivente sono i normali effetti della declaratoria di illegittimità del termine apposto al contratto e così impedisce al giudice di adottare la tutela prevista dall'ordinamento generale (tutela irragionevolmente temporaneamente sospesa).

In tal modo la norma in esame determina una ingiustificata modificazione della tutela dei diritti azionati e incide, come si è evidenziato, solo e soltanto sui giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della legge realizzando una inammissibile intromissione del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo d'influire sulla risoluzione di una specifica categoria di controversie.

In conclusione, ed alla luce delle esposte considerazioni, ritiene il giudice di dover ritenere rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma indicata in dispositivo in relazione ai profili sopra esposti.



P. Q. M.

Visti gli art. 134 cost. e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, introdotto dall'art. 21, comma 1-bis, della legge 6 agosto 2008, n. 133, per contrasto con gli artt. 3, 24, primo comma, 111, primo comma e 117, primo comma, della Costituzione; sospende il presente giudizio; dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Cancelleria, alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Pesaro, addì 20 gennaio 2009.

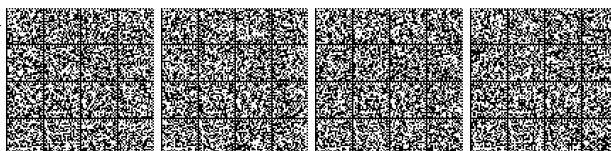
Il giudice: PAGANELLI

09C0233

ITALO ORMANNI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2009-GUR-014) Roma, 2009 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





MODALITÀ PER LA VENDITA

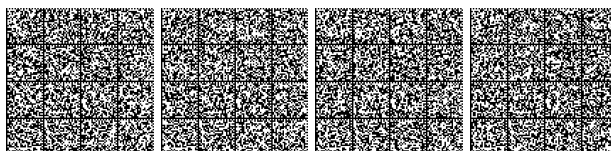
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA,
piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sul sito www.ipzs.it,
al collegamento rete di vendita (situato sul lato destro della pagina).

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Funzione Editoria - U.O. DISTRIBUZIONE
Attività Librerie concessionarie, Vendita diretta e Abbonamenti a periodici
Piazza Verdi 10, 00198 Roma
fax: 06-8508-4117
e-mail: editoriale@ipzs.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.





GAZZETTA UFFICIALE

 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2009 (salvo conguaglio) (*)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04) (di cui spese di spedizione € 128,52)	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1 Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 132,57) (di cui spese di spedizione € 66,28)	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29) (di cui spese di spedizione € 9,64)	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27) (di cui spese di spedizione € 20,63)	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31) (di cui spese di spedizione € 7,65)	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02) (di cui spese di spedizione € 25,01)	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93) (di cui spese di spedizione € 191,46)	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00
Tipo F1 Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 264,45) (di cui spese di spedizione € 132,22)	- annuale € 682,00 - semestrale € 357,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili
Integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla **Gazzetta Ufficiale** - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2009**.

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Bollettino Estrazioni, ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 127,00)
(di cui spese di spedizione € 73,00)

- annuale € **295,00**
- semestrale € **162,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,40)
(di cui spese di spedizione € 20,60)

- annuale € **85,00**
- semestrale € **53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00

I.V.A. 20% inclusa

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

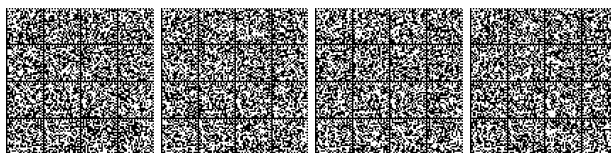
N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

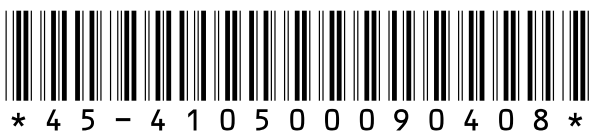
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 10,00

