

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 16

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 22 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

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 20. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 marzo 2009 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

Impiego pubblico - Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Dirigenti medici negli istituti penitenziari, incaricati ai sensi della legge n. 740 del 1970 - Inquadramento nei ruoli del Servizio sanitario regionale nella corrispondente categoria e profilo previsti per il personale delle Aziende sanitarie provinciali - Contrasto col principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui alla legge finanziaria per il 2008, che non prevede l'inquadramento ma il solo trasferimento alle Aziende sanitarie locali con la conservazione della disciplina e della retribuzione di cui alla legge statale - Contrasto con il principio fondamentale in materia di tutela della salute secondo cui l'accesso alla dirigenza sanitaria è condizionato al possesso non solo di laurea ma anche di specializzazione - Ricorso del Governo Denunciata lesione della competenza statale nelle materie concorrenti del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute.

- Legge della Regione Calabria 31 dicembre 2008, n. 46, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 283; d.P.C.m. 1° aprile 2008, artt. 3, comma 4, e 6, comma 4; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15; d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483, art. 24.

Pag. 7

- N. 2. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 3 febbraio 2009 (della Regione Veneto).

Enti locali - Riordino delle Comunità montane da effettuarsi con leggi regionali secondo le previsioni della legge n. 244 del 2007 - Previsto intervento sostitutivo-sanzionatorio per l'ipotesi di inadempienza, con soppressione e riforma *ex lege* delle Comunità montane - Adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante «Riordino della disciplina delle Comunità montane, ai sensi dell'art. 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2007, n. 244», con il quale sono state rese efficaci per le Regioni morose le previsioni del suddetto intervento sostitutivo-sanzionatorio - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Veneto - Denunciata menomazione delle competenze legislative, organizzativo-amministrativa e finanziaria della Regione, nella materia residuale delle «comunità montane», inopportunità e irrazionalità, violazione del principio di leale collaborazione - Richiesta di dichiarare che non spetta allo Stato incidere sulla disciplina delle Comunità montane della Regione Veneto e di annullare il d.P.C.m. impugnato.

- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 novembre 2008.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118 e 119. » 10



- N. 3. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 18 febbraio 2009 (della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste).

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Avviso d'asta del Ministero dell'interno con il quale è stata disposta la vendita del complesso immobiliare denominato «Ex Hotel Lanterna» sito nel Comune di Saint-Pierre, Rue du Petit Saint-Bernard nn. 5 e 7, facente parte della Riserva Fondo Lire U.N.R.R.A. - Contrasto con l'obbligo statutario di trasferire i beni immobili patrimoniali dello Stato, situati nella Regione Valle d'Aosta, al patrimonio della Regione - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali, lesione della competenza legislativa e amministrativa della Regione nella materia dell'«assistenza e beneficenza pubblica», lesione del principio di ragionevolezza - Richiesta di dichiarare che non spetta allo Stato adottare atti di disposizione relativamente al complesso immobiliare denominato «Ex Hotel Lanterna», sito nel Comune di Saint-Pierre, Rue du Petit Saint-Bernard nn. 5 e 7, e contestualmente annullare l'atto impugnato.

- Avviso d'asta del Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del 3 dicembre 2008.
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, 3, 4, 5 e 6.

Pag. 16

- N. 107. Ordinanza del Tribunale di Avezzano del 14 ottobre 2008.

Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Pluralità di persone danneggiate nello stesso sinistro - Sussistenza di litisconsorzio necessario nei giudizi pendenti tra la compagnia di assicurazione e le persone danneggiate - Prevista applicabilità dell'art. 102 cod. proc. civ. - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza, con particolare riguardo all'ingiustificato aggravamento della posizione dei danneggiati in caso di sinistri catastrofali - Incidenza sul diritto di difesa - Asserita lesione del principio di ragionevole durata del processo.

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, art. 140, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

» 20

- N. 108. Ordinanza del G.u.p. del Tribunale di Napoli del 19 novembre 2008.

Parlamento - Intercettazioni «occasional» di comunicazioni o conversazioni di membri del Parlamento - Utilizzazione in procedimento penale subordinata alla autorizzazione della Camera di appartenenza - Irrazionale trattamento differenziato rispetto alla disciplina prevista per i «terzi», a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 390/2007 - Violazione del principio della parità di trattamento dinanzi alla giurisdizione - Esorbitanza rispetto alla *ratio* della garanzia di cui all'art. 68, comma terzo, Cost.

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 68, comma terzo, 102 e 104, primo comma.

In via subordinata: Parlamento - Intercettazioni «occasional» di comunicazioni o conversazioni di membri del Parlamento - Utilizzazione in procedimento penale subordinata alla autorizzazione della Camera di appartenenza - Procedura per l'autorizzazione - Attivazione subordinata al previo consenso del membro interessato del Parlamento - Mancata previsione - Lesione del diritto di difesa del parlamentare.

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 6, comma 2.
- Costituzione, art. 24, comma secondo.

» 24



N. 109. Ordinanza del Giudice di pace di Trieste del 3 dicembre 2008.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Limiti massimi di velocità - Superamento di oltre 40 e non più di 60 km/h - Sospensione della patente di guida da uno a tre mesi e inibizione alla guida del veicolo, nella fascia oraria compresa tra le 22 e le 7 del mattino, per i tre mesi successivi alla restituzione della patente di guida - Ricorso al giudice di pace avverso il provvedimento prefettizio applicativo delle dette sanzioni amministrative accessorie - Omesso bilanciamento legislativo del trattamento sanzionatorio con fondamentali diritti del lavoratore - Incidenza su diritto fondamentale della persona - Irragionevolezza - Violazione del divieto costituzionale di trattamenti sanzionatori contrari al senso di umanità - Lesione della tutela costituzionalmente garantita al lavoro - Incidenza sulla garanzia previdenziale.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 142, comma 9.
- Costituzione, artt. 2, 3, 27, 35 e 38.

Pag. 32

N. 110. Ordinanza del Giudice di pace di Trieste del 3 dicembre 2008.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Comportamento in caso di incidente - Obbligo dell'utente della strada, in caso di incidente comunque ricollegabile al suo comportamento, di fermarsi e di prestare l'assistenza occorrente a coloro che, eventualmente, abbiano subito danno alla persona - Sospensione della patente di guida da uno a tre anni in conseguenza della violazione dell'obbligo di fermarsi - Ricorso al giudice di pace avverso il provvedimento prefettizio applicativo della detta sanzione amministrativa accessoria - Omesso bilanciamento legislativo del trattamento sanzionatorio con fondamentali diritti del lavoratore - Incidenza su diritto fondamentale della persona - Irragionevolezza - Violazione del divieto costituzionale di trattamenti sanzionatori contrari al senso di umanità - Lesione della tutela costituzionalmente garantita al lavoro - Incidenza sulla garanzia previdenziale.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 189, comma 6.
- Costituzione, artt. 2, 3, 27, 35 e 38.

» 34

N. 111. Ordinanza dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 28 gennaio 2009.

Impiego pubblico - Corpo degli agenti di polizia penitenziaria - Dispensa dal servizio per infermità e transito in altri ruoli della stessa amministrazione o in altra amministrazione - Riammissione nel ruolo di provenienza in caso di intervenuta guarigione - Mancata previsione - Lesione di diritto fondamentale della persona - Incidenza sul principio di uguaglianza e sul diritto al lavoro - Lesione del principio di tutela del lavoro.

- Decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443, art. 80.
- Costituzione, artt. 2, 3, 4 e 35.

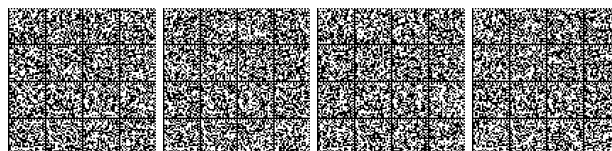
» 36

N. 112. Ordinanza del Tribunale di Caltanissetta del 22 ottobre 2008.

Misure di prevenzione - Inosservanza degli obblighi e delle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale con l'obbligo o il divieto di soggiorno - Trattamento sanzionatorio - Reclusione da uno a cinque anni - Disparità di trattamento rispetto alle fattispecie di abusivo allontanamento dalla località di esecuzione degli arresti o della detenzione domiciliare, sanzionate con la reclusione da sei mesi ad un anno - Violazione dei principi di proporzionalità e della finalità rieducativa della pena.

- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 9, comma secondo, come sostituito dall'art. 14 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 2005, n. 155.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 27, comma terzo.

» 40

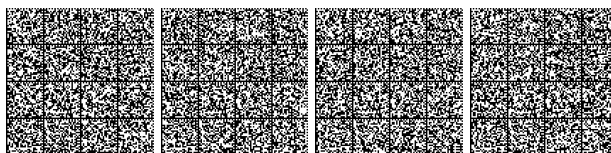


N. 113. Ordinanza del Tribunale di Agrigento dell'11 maggio 2005.

Processo penale - Giudizio conseguente all'opposizione a decreto penale di condanna - Facoltà dell'imputato di chiedere un rito diverso da quello prescelto nell'atto di opposizione - Preclusione - Lesione del diritto di difesa tecnica - Contrasto con l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

- Codice di procedura penale, artt. 461, comma 1, e 464, comma 3.
- Costituzione, artt. 24, comma secondo, e 111, comma terzo; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Pag. 43



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 20

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 marzo 2009
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Dirigenti medici negli istituti penitenziari, incaricati ai sensi della legge n. 740 del 1970 - Inquadramento nei ruoli del Servizio sanitario regionale nella corrispondente categoria e profilo previsti per il personale delle Aziende sanitarie provinciali - Contrasto col principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui alla legge finanziaria per il 2008, che non prevede l'inquadramento ma il solo trasferimento alle Aziende sanitarie locali con la conservazione della disciplina e della retribuzione di cui alla legge statale - Contrasto con il principio fondamentale in materia di tutela della salute secondo cui l'accesso alla dirigenza sanitaria è condizionato al possesso non solo di laurea ma anche di specializzazione - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza statale nelle materie concorrenti del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute.

- Legge della Regione Calabria 31 dicembre 2008, n. 46, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 283; d.P.C.m. 1° aprile 2008, artt. 3, comma 4, e 6, comma 4; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15; d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483, art. 24.

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

Contro la Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale e conseguente annullamento, della legge regionale n. 46 del 31 dicembre 2008, pubblicata sul Bollettino ufficiale n. 25 del 2 gennaio 2009, recante: «Disposizioni in materia sanitaria», con specifico riguardo all'art. 1, comma 2, di detta legge regionale, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, e 127 della Costituzione, e ciò a seguito ed in forza della delibera di impugnativa assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 27 febbraio 2009.

Nel Bollettino ufficiale n. 25 del 2 gennaio 2009 della Regione Calabria è stata pubblicata la legge regionale n. 46 del 31 dicembre 2008, con la quale la regione ha disposto, nell'art. 1, comma 2, che «il personale sanitario incaricato ai sensi della legge 9 ottobre 1970 n. 740 è inquadrato con uguale numero di ore contrattualizzate, nei ruoli del Servizio sanitario regionale nella corrispondente categoria e profilo previsti per il personale delle Aziende sanitarie provinciali. Tale disposizione non si applica ai rapporti a tempo determinato instaurati ai sensi della stessa legge. Il personale incaricato ai sensi della legge 9 ottobre 1970, n. 740 dovrà eliminare eventuali situazioni di incompatibilità al momento dell'accettazione dell'inquadramento nei ruoli del Servizio sanitario regionale».

Va subito rilevato che la disposizione qui censurata investe due diversi ambiti materiali. Da un lato, essa costituisce espressione della funzione di coordinamento della finanza pubblica; dall'altro, afferisce alla tutela della salute, materie entrambe oggetto di potestà legislativa concorrente di Stato e regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Da ciò consegue che, vertendosi in materie di legislazione concorrente, lo Stato è legittimato a porre principi fondamentali, come tali vincolanti per le regioni e per le province autonome, palesemente disattesi dalla legge regionale impugnata.

L'art. 1, comma 2, della legge Regione Calabria viola innanzitutto il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica contenuto nell'art. 3, comma 4, del d.P.C.m. 1° aprile 2008, adottato in attuazione dell'art. 2, comma 283, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008), secondo il quale, nell'ambito del trasferimento del personale sanitario penitenziario al Servizio sanitario regionale, i rapporti di lavoro instaurati ai sensi della legge n. 740 del 1970 continuano ad essere disciplinati dalla stessa legge fino alla relativa scadenza. Secondo tale norma finanziaria statale, infatti, il personale sanitario penitenziario «incaricato» ai sensi della menzionata legge n. 740 del 1970, a differenza del personale dipendente di ruolo dell'amministrazione penitenziaria, non è inquadrato nei ruoli del Servizio sanitario regionale, ma è semplicemente trasferito alle Aziende sanitarie locali continuando ad essere disciplinato e retribuito secondo quanto previsto dalla citata legge statale. La disposizione regionale in esame pertanto, che comporta oneri aggiuntivi non quantificati, eccede dalla competenza concorrente attribuita alla regione in materia di coordinamento della finanza pubblica e viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.



Per meglio comprendere la portata della predetta censura, potrebbe risultare utile effettuare una breve disamina delle norme che costituiscono il fondamento dell'attività dell'amministrazione penitenziaria in materia di sanità penitenziaria.

La presenza di personale sanitario negli istituti penitenziari venne originariamente prevista dal regolamento per gli istituti di prevenzione e pena del 1931. Detto regolamento ebbe a prevedere la presenza di un medico all'interno di ogni istituto penitenziario, omettendo, tuttavia, di precisare la natura del rapporto di lavoro tra il professionista e il Ministero di grazia e giustizia. Non esisteva in quel tempo un unico organismo pubblico preposto alla tutela del diritto alla salute dei cittadini.

Infatti, enti di varia natura (previdenziali e di tipo mutualistico) provvedevano all'assistenza sanitaria di singole categorie di lavoratori (commercianti, artigiani, ...) in modo diverso qualitativamente e quantitativamente. Il Ministero della salute venne istituito solo nel 1958, quindi solo con il tempo si è affermata una concezione unitaria dell'attività sanitaria. In questo quadro, la presenza di un servizio sanitario per detenuti gestito dal Ministero della giustizia risultava coerente con la realtà dell'epoca. Al regolamento del 1931 ha fatto seguito la legge 9 ottobre 1970, n. 740 che ha disciplinato il rapporto di lavoro di tutte le categorie di personale sanitario che svolgono attività lavorativa negli istituti penitenziari e non sono inseriti nei ruoli organici dell'amministrazione penitenziaria.

Detta legge ha, così, posto le basi dell'organizzazione, negli istituti penitenziari, di un servizio sanitario volto ad assicurare la continuità assistenziale alle persone in stato di privazione della libertà personale. Soltanto con la legge 26 luglio 1975, n. 354, «Ordinamento penitenziario» sono state introdotte specifiche norme in tema di organizzazione dei servizi sanitari negli istituti penitenziari. In particolare ed innanzitutto, è stato stabilito che detti servizi dovessero necessariamente corrispondere alle effettive esigenze sanitarie della popolazione detenuta. Inoltre, il comma 10 dell'art. 11, ha attribuito all'amministrazione penitenziaria la facoltà di avvalersi per l'organizzazione e il funzionamento dei servizi sanitari della collaborazione dei servizi pubblici sanitari locali ospedalieri ed extra ospedalieri. Il quadro normativo sulla materia è, poi, stato completato dal successivo d.P.R. 431 del 1976 «Regolamento di esecuzione della legge 26 luglio 1975, n. 354, Ordinamento penitenziario», ora modificato con il d.P.R. 230/2000.

È indubbio, quindi, che il Legislatore del 1975 ha previsto come l'organizzazione sanitaria penitenziaria fosse rimessa, in via esclusiva, alla amministrazione penitenziaria, con la facoltà, per quest'ultima, di richiedere ai servizi sanitari pubblici del territorio la collaborazione ritenuta utile, nel caso di specie. Non sembra che tale impostazione abbia subito trasformazioni a seguito della legge 833/1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, la quale non fa menzione della sanità penitenziaria. Il dibattito sorto successivamente a tale normativa ha visto due fronti contrapposti: l'uno costituito dai sostenitori dell'autonomia della sanità penitenziaria, proprio in assenza di norme sul punto, nell'ambito della legge n. 833/1978; l'altro costruito dai sostenitori della tesi opposta, che vedeva la sanità penitenziaria, oramai, riassorbita dal servizio sanitario nazionale proprio perché non espressamente derogata da detta legge. La vicenda ha trovato composizione a seguito dell'intervento del parere del Consiglio di Stato, n. 305 del 7 luglio 1987, che si è espresso confermando la esclusiva competenza della amministrazione penitenziaria in materia di diritto alla salute della popolazione detenuta, confermando la tesi favorevole sulla conservazione dell'assistenza sanitaria «tra i compiti riservati allo Stato, da svolgere con le preesistenti strutture del servizio sanitario penitenziario».

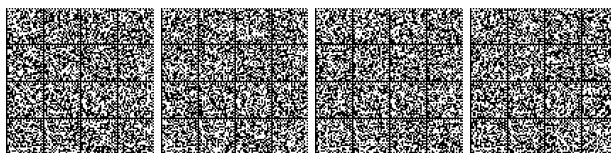
A partire tuttavia dalla legge n. 419 del 1998 («Delega al governo per la razionalizzazione del servizio sanitario nazionale ...») sino ad arrivare alla legge finanziaria per il 2008 è stato avviato un progetto di riforma penitenziaria inteso a razionalizzare il costoso sistema sanitario generale del Paese e soggetto alla regola generale che vieta «oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato».

Con le risorse disponibili è stata quindi avviata la razionalizzazione del sistema sanitario generale, con l'obiettivo non rinunciabile di «perseguire la piena realizzazione del diritto alla salute», da assicurare con meccanismi idonei a completare il processo di regionalizzazione ... nonché a «razionalizzare le strutture e le attività connesse alle prestazioni di servizi sanitari, al fine di eliminare sprechi e disfunzioni» (art. 2 della legge 419 del 1998).

Il comma 283 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), in particolare, ha previsto, tra l'altro, che «sono definiti nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza previsti dalla legislazione vigente e delle risorse finanziarie (...) b) le modalità e le procedure (...) per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale dei rapporti di lavoro in essere (...) relativi all'esercizio di funzioni sanitarie nell'ambito del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e del Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia, con contestuale riduzione delle dotazioni organiche dei predetti dipartimenti in misura corrispondente alle unità di personale di ruolo trasferite al Servizio sanitario nazionale».

Il d.P.C.m. 1° aprile 2008 summenzionato, che ha dato attuazione al suddetto comma, si è preoccupato di disciplinare dal punto di vista operativo (art. 1) «le modalità, i criteri e le procedure per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, delle risorse finanziarie, dei rapporti di lavoro, delle attrezzature, arredi e beni strumentali relativi alla sanità penitenziaria». Il provvedimento prevede quindi che, ai fini dell'esercizio delle funzioni sanitarie afferenti alla medicina penitenziaria da parte del Sistema sanitario nazionale, siano trasferite allo stesso risorse finanziarie così quantificate:

157,8 milioni di euro per l'anno 2008;



162,8 milioni di euro per l'anno 2009;

167,8 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010.

La suddetta disposizione non è assolutamente estranea alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, in quanto tende a contenere i costi del Servizio sanitario. L'art. 6, comma quarto, del predetto decreto stabilisce infatti espressamente che dalla sua applicazione «non devono derivare oneri a carico della finanza pubblica superiori all'ammontare delle risorse complessivamente trasferite al Servizio sanitario nazionale ai sensi del comma 1». In tale contesto, non è peraltro senza significato che la disposizione — a conferma di quella che appare essere la sua specifica finalità (commisurare l'attuazione del diritto alla salute alle effettive disponibilità finanziarie dell'ente territoriale) — sia stata inserita nelle norme attuative attinenti alla programmazione finanziaria.

Come codesta ecc.ma Corte ha avuto già modo di affermare in più occasioni, non appare dubbio che nel sistema di assistenza sanitaria — delineato dal legislatore nazionale fin dalla emanazione della legge di riforma sanitaria 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale) — l'esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si è scontrata, e si scontra ancora attualmente, con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario.

Il legislatore regionale ha pertanto violato i confini entro cui sarebbe stato legittimo il suo intervento regolativo della materia, avendo esso operato un incauto scollamento con la disciplina statale.

Posto, quindi, che, in forza del terzo comma dell'art. 117 Cost., il coordinamento della finanza pubblica è materia di legislazione concorrente (come sarebbe confermato dal secondo comma dell'art. 119 Cost.), per cui allo Stato è riservata la determinazione dei principi fondamentali nell'ambito e nel rispetto dei quali può legittimamente esplicarsi la potestà legislativa delle regioni, la legge regionale censurata si è profondamente discostata da detti principi, prevedendo l'inquadramento del personale sanitario incaricato ai sensi della legge n. 740/1970 nei ruoli del Servizio sanitario regionale.

L'art. 1, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 46 del 31 dicembre 2008, comportando l'inquadramento nei ruoli del Servizio sanitario regionale dei dirigenti medici che sono stati ammessi all'incarico di cui alla legge n. 740 del 1970 mediante pubblico concorso per titoli ed in possesso del solo diploma di laurea in medicina e chirurgia, contrasta altresì con il principio fondamentale in materia di tutela della salute di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992 e all'art. 24 del d.P.R. n. 483 del 1997, secondo i quali alla dirigenza sanitaria si accede per concorso pubblico per titoli ed esami solo se in possesso della laurea e della specializzazione nella disciplina oggetto del concorso.

La disposizione impugnata appare, quindi, costituzionalmente illegittima, perché attribuirebbe il diritto al conferimento degli incarichi dirigenziali in questione a soggetti privi dei requisiti stabiliti dalla normativa statale, ovvero della specializzazione nella disciplina oggetto del concorso. Così disponendo la disposizione regionale eccede dalla competenza legislativa concorrente attribuita alla regione in materia di tutela della salute e viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Né, d'altra parte, potrebbe mettersi in dubbio il fatto che la competenza legislativa statale lesa si giustifica, nel caso di specie, «sotto il profilo della tutela della salute» (materia «ripartita» tra Stato e regioni). Rileva, infatti, la stretta inerenza che la disciplina dell'accesso alla dirigenza professionale dei Servizi sanitari locali presenta con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese agli utenti, essendo queste ultime dipendenti, sotto molteplici aspetti, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale (sentenze n. 181 del 2006 e n. 449 del 2006).

P. Q. M.

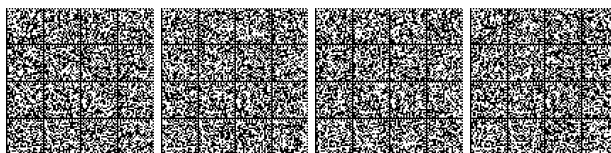
Il Presidente del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentato e difeso, chiede che la Corte ecc.ma voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e quindi annullare l'art. 1, comma 2, della legge Regione Calabria n. 46 del 31 dicembre 2008, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, e 127 della Costituzione.

Si depositeranno, con l'originale notificato del presente ricorso:

- 1. Estratto della deliberazione del C.d.m. del 27 febbraio 2009, con la richiamata relazione del Ministro per i rapporti con le regioni;*
- 2. Copia della legge Regione Calabria n. 46 del 31 dicembre 2008.*

Roma, addì 2 marzo 2009

L'Avvocato dello Stato: Maria Gabriella MANGIA



N. 2

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 3 febbraio 2009
(della Regione Veneto)

Enti locali - Riordino delle Comunità montane da effettuarsi con leggi regionali secondo le previsioni della legge n. 244 del 2007 - Previsto intervento sostitutivo-sanzionatorio per l'ipotesi di inadempienza, con soppressione e riforma *ex lege* delle Comunità montane - Adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante «Riordino della disciplina delle Comunità montane, ai sensi dell'art. 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2007, n. 244», con il quale sono state rese efficaci per le Regioni morose le previsioni del suddetto intervento sostitutivo-sanzionatorio - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Veneto - Denunciata menomazione delle competenze legislativa, organizzativo-amministrativa e finanziaria della Regione, nella materia residuale delle «comunità montane», inopportunità e irrazionalità, violazione del principio di leale collaborazione - Richiesta di dichiarare che non spetta allo Stato incidere sulla disciplina delle Comunità montane della Regione Veneto e di annullare il d.P.C.m. impugnato.

- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 novembre 2008.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118 e 119.

Ricorso della Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, autorizzato mediante deliberazione della Giunta stessa del 16 dicembre 2008, n. 4000, rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto, dagli avv. prof. Mario Bertolissi del Foro di Padova, Ezio Zanon dell'Avvocatura regionale e Luigi Manzi del Foro di Roma, presso quest'ultimo domiciliata in Roma, alla via Federico Confalonieri, n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege*, in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12, per conflitto di attribuzione tra Stato e regioni in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 novembre 2008, recante «Riordino della disciplina delle Comunità montane, ai sensi dell'art. 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2007, n. 244», pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* - serie generale, n. 278 del 27 novembre 2008, risultato in contrasto con gli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione.

F A T T O E D I R I T T O

1. — La Regione Veneto si rivolge a codesta ecc.ma Corte, con il presente ricorso per conflitto di attribuzione, ritenendo che le proprie competenze costituzionalmente garantite abbiano subito una concreta lesione con l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 novembre 2008, recante «Riordino della disciplina delle Comunità montane, ai sensi dell'art. 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2007, n. 244», pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* - serie generale, n. 278 del 27 novembre 2008.

A decorrere dalla data di pubblicazione del suddetto decreto, infatti, si sono prodotti, per il Veneto, gli effetti di cui al comma 20, dell'art. 2, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ove è previsto che:

«a) cessano di appartenere alle comunità montane i comuni capoluogo di provincia, i comuni costieri e quelli con popolazione superiore ai 20.000 abitanti; b) sono soppresse le comunità montane nelle quali più della metà dei comuni non sono situati per almeno l'80 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sopra il livello del mare ovvero non sono comuni situati per almeno il 50 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sul livello del mare e nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore non è minore di 500 metri; nelle regioni alpine il limite minimo di altitudine e il dislivello della quota altimetrica, di cui al periodo precedente, sono di 600 metri; c) sono altresì soppresse le comunità montane che, anche in conseguenza di quanto disposto nella lettera a), risultano costituite da meno di cinque comuni, fatti salvi i casi in cui per la conformazione e le caratteristiche del territorio non sia possibile procedere alla costituzione delle stesse con almeno cinque comuni, fermi restando gli obiettivi di risparmio; d) nelle rimanenti comunità montane, gli organi consiliari sono composti in modo da garantire la presenza delle minoranze, fermo restando che ciascun comune non può indicare più di un membro. A tal fine la base elettiva è costituita dall'assemblea di tutti i consiglieri dei comuni, che elegge i componenti dell'organo consiliare con voto limitato. Gli organi esecutivi sono composti al massimo da un terzo dei componenti l'organo consiliare».



L'odierna ricorrente ha, a suo tempo (con ricorso n. 19/2008) impugnato il richiamato art. 2, comma 20, assieme ad altre disposizioni normative del medesimo provvedimento normativo (nella specie i commi 17, 18, 19, 21 e 22 dell'art. 2), denunciando come, tramite esse, il legislatore statale abbia preteso di imporre alle regioni un riordino della disciplina delle comunità montane irrazionale e incoerente con i fini dichiarati, nonché lesiva delle competenze legislativa, organizzativo-amministrativa e finanziaria degli enti regionali.

Oggi quei profili di illegittimità costituzionale rilevati si sono tradotti, grazie al decreto del 19 novembre 2008, in una menomazione concreta, effettiva e inaccettabile della sfera di poteri e responsabilità attribuiti alla Regione oggi ricorrente.

2. — Prima di procedere oltre, sembra opportuno richiamare, per cenni, la complessa vicenda normativa che nel corso del 2008 ha interessato le comunità montane.

Il riferimento è, innanzitutto, alla — già ricordata — legge n. 244/2007 (Finanziaria per il 2008), con la quale il legislatore statale ha imposto alle Regioni di effettuare, con proprie leggi, un riordino della disciplina delle Comunità montane, ad integrazione di quanto previsto dall'art. 27 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. n. 267/2000), sulla base di «principi fondamentali» contestualmente dettati. Ciò al fine di ridurre la spesa corrente per il funzionamento di un importo pari ad almeno un terzo della quota del fondo ordinario statale assegnato per l'anno 2007 all'insieme delle comunità montane presenti nella regione.

Al comma 20, poi, in particolare, lo Stato prevedeva una peculiare forma di intervento sostitutivo-sanzionatorio: ove, infatti, le Regioni non avessero provveduto al suddetto riordino nel breve termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge finanziaria, conseguendo il relativo risparmio di spesa imposto, la modificazione e, in alcuni casi, la soppressione delle Comunità montane sarebbe avvenuta *ex lege*, secondo i criteri indicati allo stesso comma.

La Regione Veneto ha impugnato (ricorso n. 19/2008) la suddetta disciplina avanti a codesta ecc.ma Corte per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Pendente il giudizio sul punto, il legislatore statale, con il decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, convertito con modificazioni dalla legge 2 agosto 2008, n. 129 (art. 4-*bis*, commi 5 e 6), concedeva alle regioni una proroga del termine previsto per il riordino delle comunità montane (dal 30 giugno al 30 settembre) e al Governo più tempo per accertare i conseguenti risparmi di spesa (dal 31 luglio al 31 ottobre).

Successivamente, negli stessi mesi in cui le regioni si trovavano impegnate nel difficile compito di tradurre in legge regionale la rigida riforma delle comunità montane sostanzialmente già predeterminata nella Finanziaria 2008 e di ottenere il risparmio finanziario imposto, lo Stato prevedeva un'ulteriore decurtazione di fondi a danno delle Comunità montane, riducendo i trasferimenti erariali a favore delle stesse di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011.

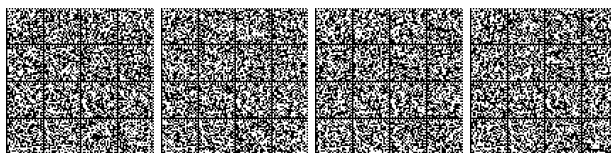
Questo ulteriore taglio avveniva ad opera della c.d. Manovra estiva 2008, ossia la legge 6 agosto 2008, n. 133 (di conversione al decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112), art. 76, comma 6-*bis*.

Infine, il d.P.C.m. 19 novembre 2008, in attuazione dell'art. 2, comma 21, della legge finanziaria per il 2008, ha preso atto della revisione normativa operata, con propria legge, da dodici Regioni ordinarie, accertando — per altro in modo meramente formale — il conseguimento del risparmio di spesa imposto e ha reso efficaci per le regioni morose, tra cui il Veneto, le previsioni di cui all'art. 2, comma 20, della stessa Finanziaria, ossia la soppressione delle Comunità montane non rispondenti a precisi criteri altimetrici e di quelle con meno di cinque comuni (lett. *b*, *c*), la decadenza di alcuni comuni dalla partecipazione alla comunità (lett. *a*) e la revisione degli organi consiliari ed esecutivi con la riduzione dei loro appartenenti (lett. *d*).

Allo stato, dunque, in applicazione della normativa statale, delle diciannove (19) comunità montane sorte in Veneto, otto sono state soppresse: la Comunità Bellunese Belluno - Ponte nelle Alpi, la Comunità del Grappa e quella delle Prealpi trevigiane, la Comunità montana del Baldo, della Lessinia e dell'Astico al Brenta, infine Agno-Chiampo e la Comunità di Leogra-Timonchio.

Per completezza si segnala che la Regione Veneto, pur essendo fermamente convinta dell'illegittimità costituzionale delle disposizioni normative di cui alla legge n. 244/2007 impuginate e della menomazione dei propri poteri subiti ad opera del d.P.C.m. 19 novembre 2008, e pur confidando di ottenere ragione avanti a codesto ecc.mo giudice, ha dovuto prendere atto dell'automatica produzione di effetti sulla composizione e struttura delle proprie comunità montane e ciò ha fatto con la deliberazione della Giunta regionale n. 3687 del 25 novembre 2008 (pubblicata nel B.U.R. n. 105 del 23 dicembre 2008).

Essa ha, infatti, proceduto a nominare commissari straordinari della Giunta regionale per ciascuna delle Comunità montane soppresse, con il compito di provvedere alla ricognizione del loro patrimonio e all'adozione degli atti amministrativi necessari a garantire la continuità delle funzioni da esse svolte. Inoltre, la Giunta regionale ha ritenuto di commissariare anche le restanti comunità, al fine di sovrintendere al passaggio al nuovo regime normativo, facendo fronte ai drastici tagli ai finanziamenti subiti.



3. — Da quanto premesso, appare chiaramente come protagoniste indiscusse anche di questo nuovo ricorso alla Consulta siano le comunità montane e la problematica da affrontare e risolvere sia quella della definizione e del rispetto dei poteri regionali, normativi, organizzativo-amministrativi e finanziari, su di esse.

Per questo, si ritiene necessario anteporre all'illustrazione delle singole censure, un breve *excursus* relativo alla nascita, alla disciplina e all'inquadramento nel sistema costituzionale delle Comunità montane.

Se la prima legge ordinaria nella quale — in ossequio al disposto di cui all'art. 44, ultimo comma, Cost. — si ritrova traccia di una particolare attenzione ai territori montani è la legge 25 luglio 1952, n. 991, il primo fondamento normativo, seppur solo di fonte regolamentare, di enti precipuamente montani si ha con il d.P.R. 10 giugno 1955, n. 987.

Si trattava di un regolamento in materia di decentramento dei servizi del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, in cui, all'art. 13, si disponeva che i comuni compresi in tutto o in parte nel perimetro di una zona montana potessero costituirsi in un consorzio a carattere permanente, denominato «Consiglio di valle» o «Comunità montana».

Successivamente il programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70, approvato con legge n. 685 del 1967, segnalava, al punto 161, la necessità, tra l'altro, che per le zone di montagna si provvedesse a «riconoscere, nel quadro della programmazione regionale, la comunità montana e il consiglio di valle, opportunamente integrato da altri enti consortili ivi operanti, come organo locale della programmazione decisionale ed operativa».

Con legge 3 dicembre 1971, n. 1102 venivano create, con fonte di rango primario, le comunità montane. Più precisamente, nel provvedimento legislativo ricordato, ribaditi i criteri di classificazione dei territori montani di cui al provvedimento legislativo del 1952, e stabilito, inoltre, l'obbligo di suddividere, con legge regionale, tali territori, in zone omogenee secondo un principio di unità territoriale ed economica, veniva, per l'appunto, istituita una comunità montana per ciascuna unità omogenea.

Per quanto attiene, in modo particolare, la Regione Veneto, essa ha dato tempestiva attuazione alla legge statale n. 1102 del 1971 mediante due leggi regionali, le nn. 10 e 11 del 1973, con le quali ha delimitato e regolamentato il funzionamento di diciotto comunità montane. A queste, con legge regionale 3 luglio 1992, n. 19 (modificata in modo incisivo, poi, dalla legge regionale 9 settembre 1999, n. 39, ma tutt'oggi in vigore), si è aggiunta la diciannovesima Comunità.

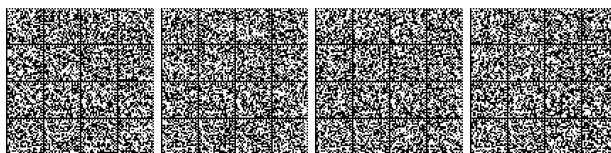
Successivamente una definizione compiuta delle comunità montane e delle relative funzioni a livello statale è stata fornita dall'art. 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e dall'art. 27 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, ossia il tutt'oggi vigente d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Nonostante gli auspici di parte della dottrina, favorevolmente colpita dai risultati raggiunti nelle zone montane mediante la loro istituzione, il legislatore costituzionale non approfittava della riforma del 2001 per annoverare le Comunità montane tra gli enti che, ai sensi dell'art. 114 Costituzione, nuovo testo, costituiscono la Repubblica.

Così, pur godendo di una sicura copertura costituzionale (ossia quella derivante, se non altro, dal disposto di cui all'art. 44, ultimo comma, Costituzione), si è posto il problema della loro collocazione nell'ambito del sistema delle autonomie venuto a definirsi a seguito della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. La questione è stata risolta da codesta ecc. ma Corte, la quale ha rilevato quanto segue: «l'evoluzione della legislazione in materia si caratterizza per il riconoscimento alla comunità montana della natura di ente locale autonomo, quale proiezione dei comuni che ad essa fanno capo (...). La più recente normativa ha, altresì, specificato quale sia la effettiva natura giuridica di tali enti, qualificandoli dapprima quali «unioni montane» (...) e successivamente quali «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani»». Le comunità montane sono, dunque, un «caso speciale di unioni di comuni create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, «funzioni proprie», «funzioni conferite» e «funzioni comunali»» (cfr. Corte cost., sent., 24 giugno 2005, n. 244, riprendendo Corte cost., sent., 6 luglio 2001, n. 229; ma nel medesimo senso anche Corte cost., sent., 23 dicembre 2005, n. 456).

4. — Si vengono ora a considerare gli specifici profili di censura rilevati con riferimento alla lesione delle attribuzioni regionali posta in essere con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 novembre 2008, premettendo, che — trattandosi di attuazione di una disciplina legislativa precedente — esso risulta, comunque, inficiato dai medesimi vizi di legittimità costituzionale già denunciati dalla regione odierna ricorrente (giudizio di legittimità costituzionale, in via principale, n. 19/2008).

La materia sulla quale lo Stato è intervenuto è incontestabilmente quella delle «Comunità montane».

Codesta ecc. ma Corte ha chiarito che «la disciplina delle comunità montane (...) rientra nella competenza legislativa residua/e delle regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione» (Corte cost., sent., 24 giugno 2005, n. 244 e Corte cost., sent., 23 dicembre 2005, n. 456).



Quello delle comunità montane è, dunque, un ambito in cui la regione ha potestà esclusiva e sul quale l'intervento del legislatore nazionale è impedito. Di più: la Corte costituzionale ha affermato che: «ai fini dello scrutinio di costituzionalità delle norme regionali (...) non può neanche farsi utile riferimento (...) ai principi fondamentali che sarebbero desumibili dalla legislazione statale, e segnatamente dal d.lgs. n. 267 del 2000 in materia di disciplina delle autonomie locali: e ciò perché, vertendosi in materia rientrante nella competenza residua/e delle regioni, non può trovare applicazione la disposizione di cui all'art. 117, terzo comma, ultima parte, della Costituzione, la quale presuppone, invece, che si verta nelle materie di legislazione concorrente» (Corte cost., sent., 23 dicembre 2005, n. 456).

Deve poi considerarsi che, se in ordine alla disciplina del funzionamento delle Comunità montane indubbiamente competente è la legge regionale, con esclusione della competenza esclusiva statale *ex art. 117, comma 2, lett. p)* (dal momento che quest'ultimo «fa espresso riferimento ai comuni, alle province e alle città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa», così in Corte cost., sent., 24 giugno 2005, n. 244), in materia di organizzazione delle stesse persino il legislatore regionale soggiace a dei limiti.

Codesto ecc.mo Giudice delle leggi ha, infatti, riconosciuto che, in capo alle comunità montane, accanto alle funzioni conferite con legge e a quelle delegate da parte dei Comuni associati, si trovano funzioni proprie, ossia identificative del tipo di ente in quanto ente di governo di una determinata comunità.

La presenza di funzioni proprie costituisce un limite per il legislatore statale ma anche per quello regionale, che non possono, nel definire l'ambito funzionale di ciascun ente, non riconoscere ad esso dette funzioni. Il riconoscimento di funzioni proprie ad un ente ne rende costituzionalmente necessaria la presenza. Esse, quindi, in quanto dotate di funzioni proprie, sono enti locali necessari e, quindi, non sopprimibili con legge.

Con riguardo all'organizzazione di tali enti i poteri del legislatore, *in primis* nazionale ma anche regionale, trovano pesanti limiti: come gli enti di governo territoriale (comuni, province e città metropolitane) sono dotati di un'ampia autonomia normativa nel settore dell'organizzazione, autonomia garantita costituzionalmente dall'art. 117, sesto comma, Cost., così è da ritenere che tale autonomia sia assorbita anche dalle forme associative degli stessi e, quindi, dalla comunità montana.

Ne consegue che la disciplina organizzativa di quest'ultima, nei limiti dei principi costituzionali di riferimento (e, in particolare, dell'art. 97 Cost.), è adottata in autonomia dagli enti locali medesimi all'atto di associarsi in comunità. È così che autorevole dottrina (*cf.* V. CERULLI IRELLI, *Le comunità montane*, in *Relazione al Convegno UNCEM*, Roma, 29 settembre 2005) addirittura esclude che «la singola comunità montana possa essere formata, come avviene in base alla disciplina vigente, per atto della regione».

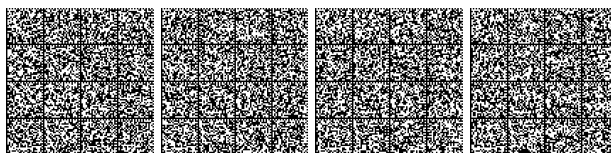
Il legislatore statale nel 2008 ha, invece, preteso di intervenire in materia di comunità montane, in prima battuta (con la Finanziaria per il 2008), imponendo alle regioni un riordino della materia e dettando la disciplina di principio alla quale conformarsi nello svolgimento di tale attività, e ora (con il d.P.C.m 19 novembre 2008), sostituendosi concretamente alle regioni «morose», in parte sopprimendo e in parte riformando *ex lege* le comunità.

Si tratta di un'invasione del Governo centrale in un ambito di potestà legislativa esclusiva che — sembra necessario evidenziarlo, anticipando una possibile ma infondata eccezione — non può essere giustificata neppure invocando la possibilità dello Stato di «chiamare in sussidiarietà» alcune funzioni.

Codesto ecc.mo Collegio ha, infatti, chiarito che: «è ammissibile una deroga al normale riparto di competenze “solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata”, e “non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità”», in quanto perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzitutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine (così Corte cost., sent., 24 giugno 2005, n. 242; Corte cost., sent., 1° ottobre 2003, n. 303 e Corte cost., sent., 13 gennaio 2004, n. 6).

Tale esigenza di esercizio unitario della competenza non è prevista nemmeno in accenno nelle disposizioni normative di cui il decreto 19 novembre 2008 costituisce attuazione (ossia la disciplina di cui all'art. 2, commi da 17 a 22, della Finanziaria 2008), né nel decreto stesso; non è in ogni caso esistente e, comunque, non è soddisfatta dall'intervento in concreto posto in essere dallo Stato.

Nella denegata ipotesi, tuttavia, in cui si dovesse riconoscere la sussistenza della necessità di una qualche forma di ingerenza del livello di governo centrale in materia di Comunità montane e si volesse ritenere quella intervenuta proporzionata a soddisfare simile necessità, resterebbe palese la violazione del principio di leale collaborazione. Come la Corte adita ha in più occasioni chiarito, infatti, perché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme



alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, possa «aspirare a superare il vaglio di costituzionalità» è necessaria la «presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverossia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (cfr. Corte cost., sent., 24 giugno 2005, n. 242; Corte cost., sent., 1º ottobre 2003, n. 303).

Nella fattispecie concreta portata all'attenzione di codesta Corte, invece, la regione si trova a subire una disciplina imposta unilateralmente a livello centrale e ciò nonostante i tentativi di concertazione da anni portati avanti dalla stessa Regione Veneto e dall'Unione Nazionale Comuni e Comunità Montane (UNCME) per il riordino delle comunità montane.

Infine, per completezza, si evidenzia che l'illegittimità della lesione delle prerogative regionale perpetrata non verrebbe meno neppure ove si invocassero, a sostegno dell'intervento statale, non meglio precisate esigenze di «coordinamento della finanza pubblica», dal momento che si tratta pur sempre di un ambito materiale in cui la potestà legislativa è regionale, anche se concorrente.

5. — Come si è ricordato, il d.P.C.m. 19 novembre 2008, ha avuto l'effetto di rendere automaticamente operative, per la Regione Veneto, le prescrizioni di cui all'art. 2, comma 20, della legge n. 244 del 2007, già richiamato sub 1.

«a) cessano di appartenere alle comunità montane i comuni capoluogo di provincia, i comuni costieri e quelli con popolazione superiore ai 20.000 abitanti; b) sono soppresse le comunità montane nelle quali più della metà dei comuni non sono situati per almeno l'80 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sopra il livello del mare ovvero non sono comuni situati per almeno il 50 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sul livello del mare e nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore non è minore di 500 metri; nelle regioni alpine il limite minimo di altitudine e il dislivello della quota altimetrica, di cui al periodo precedente, sono di 600 metri; c) sono altresì soppresse le comunità montane che, anche in conseguenza di quanto disposto nella lettera a), risultano costituite da meno di cinque comuni, fatti salvi i casi in cui per la conformazione e le caratteristiche del territorio non sia possibile procedere alla costituzione delle stesse con almeno cinque comuni, fermi restando gli obiettivi di risparmio; d) nelle rimanenti comunità montane, gli organi consiliari sono composti in modo da garantire la presenza delle minoranze, fermo restando che ciascun comune non può indicare più di un membro. A tal fine la base elettiva è costituita dall'assemblea di tutti i consiglieri dei comuni, che elegge i componenti dell'organo consiliare con voto limitato. Gli organi esecutivi sono composti al massimo da un terzo dei componenti l'organo consiliare».

È evidente che il prodursi degli effetti ivi indicati porta con sé una significativa menomazione del potere amministrativo regionale di cui all'art. 118 Cost.

Spettava e spetta alla Regione Veneto, infatti, in attuazione delle competenze ad essa attribuite direttamente dalla Costituzione e dalle leggi che ad essa hanno dato attuazione, e, salvo il rispetto di queste, con piena discrezionalità, la riorganizzazione degli apparati che, nell'ambito delle comunità montane, son deputati a svolgere le funzioni ad esse demandate e il riordino dell'erogazione delle funzioni stesse.

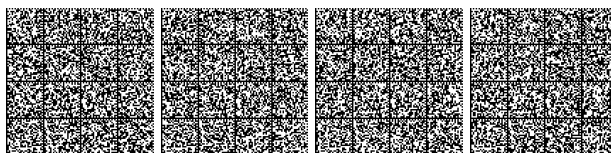
6. — L'intervento di soppressione e di ridefinizione delle Comunità montane del Veneto operato tramite d.P.C.m. 19 novembre 2008, inoltre, risulta irrispettoso dei poteri finanziari regionali di spesa di cui all'art. 119 Cost.

Esso, infatti, si è risolto, in concreto, anche nella cancellazione, imposta dallo Stato, di alcune voci di spesa, ossia quelle di finanziamento regionale alle comunità soppresse, e nella rideterminazione, secondo i criteri centralmente fissati anche nel *quantum*, delle uscite a favore delle Comunità «riordinate» mediante l'ultimo intervento del Governo centrale.

Le regioni, al contrario, devono essere lasciate libere di scegliere quali spese limitare a vantaggio di altre (Corte cost., sent., 26 gennaio 2004, n. 36; Corte cost., sent., 17 dicembre 2004, n. 390; Corte cost., sent., 14 novembre 2005, n. 417; Corte cost., sent., 15 dicembre 2005, n. 449; Corte cost., sent., 10 marzo 2006, n. 88), mentre la previsione del legislatore statale può al massimo tradursi nell'imposizione di un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (così Corte cost., sent., 26 gennaio 2004, n. 36). Il che non significa affatto che la regione pretenda per sé il diritto di sperperare il pubblico denaro.

Non solo: il vincolo alla spesa, così come imposto e attuato dal legislatore statale, è comunque — come si dirà — viziato sotto il profilo della ragionevolezza e del buon andamento.

7. — Infine, sembra opportuno rilevare che il cosiddetto riordino imposto alla Regione Veneto dallo Stato, oltre che — come già evidenziato — lesivo delle competenze regionali, si segnala per la sua irrazionalità. La disciplina statale fissata nella legge n. 244/2007, di cui come si è detto l'intervento del d.P.C.m. del novembre scorso costituisce attuazione coatta per le regioni che non hanno provveduto a conformarsi spontaneamente, è chiaramente ispirato ad una duplice finalità: istituzionale, di riordino della disciplina delle comunità montane, e finanziaria, ossia di riduzione della spesa corrente di funzionamento delle Comunità stesse.



È evidente, altresì, che la finalità istituzionale si trova, nei confronti della finalità di natura finanziaria in rapporto di mezzo a fine.

Ammesso e non concesso che la necessità di coordinare le finanze pubbliche, riducendo la spesa, possa legittimare un intervento ordinamentale tanto permeante, deve denunziarsi come il prodursi automatico degli effetti di cui al comma 20 dell'art. 2 della Finanziaria 2008 non genererà, in Veneto, alcuna forma di risparmio.

Già a livello intuitivo appare evidente, infatti, che la soppressione di Comunità montane *ex abrupto* e la riduzione dei comuni che le compongono sono destinate a inficiare quelle economie di scala per cui le comunità stesse sono state create e sono divenute famose, almeno nei luoghi in cui funzionano. E ciò senza considerare che il subentro dei comuni alle comunità montane soppresse nei rapporti attivi e passivi potrebbe presentare profili onerosi nell'ipotesi — tutt'altro che remota — in cui l'incidenza degli aspetti passivi risultasse maggiore rispetto a quella dei profili attivi.

E se ciò è vero in linea generale, lo è ancora di più nel caso specifico della Regione Veneto, come si tenterà di seguito di dimostrare con l'ausilio di qualche dato dei bilanci delle Comunità venete 2006, pubblicati dall'Istat.

Dall'analisi di questi bilanci emerge che, dei 136,4 milioni disponibili nel 2006, il 24,81% è stato assorbito dalla spesa concorrente e che — fatto 100 questo valore — la fetta più grossa (52%, pari a 17,8 milioni) è stata utilizzata per la prestazione di servizi (6,7 milioni sono stati spesi per la gestione del territorio e la tutela dell'ambiente e oltre 2 milioni per i servizi socio-assistenziali e sanitari). La spesa per il personale si poneva al di sotto della media dei comuni italiani impegnando il 22,5% delle spese correnti, mentre la quota maggiore di uscite era rappresentata dalla spesa per i servizi che le comunità hanno svolto per conto terzi e principalmente per i comuni.

I dati riportati non dimostrano semplicemente che le comunità montane venete, oggi in parte soppresse e per il resto ridotte sul lastrico dai continui e dissennati tagli dell'ultimo anno, lungi dall'essere centri inutili di spesa burocratica, hanno rappresentato e rappresentano efficienti istituzioni esponenti del loro territorio; ma anche che il risparmio che astrattamente si potrebbe conseguire da una riduzione del numero delle Comunità montane sarà, in realtà, minimo. La maggior parte della loro spesa era, infatti, destinata a funzioni per il territorio e la sua popolazione, funzioni che dovranno essere riassorbite dai Comuni o dagli enti che a loro succederanno a costi certamente maggiori, dato il venir meno di economie di scala.

Lo stesso commissariamento che la Regione Veneto si è vista costretta a deliberare avrà dei costi significativi.

Deve, poi, considerarsi che tra le comunità venete soppresse a partire dalla pubblicazione del d.P.C.m. del novembre scorso si annoverano anche comunità che si sono distinte sul piano nazionale per l'efficienza nella gestione della spesa, quali le Comunità delle Prealpi trevigiane, del Baldo, dell'Astico al Brenta, di Agno-Chiampo e di Leogra Timonchio.⁽¹⁾

Si considerino, inoltre, l'inopportunità e l'irrazionalità dell'intervento statale di cui al d.P.C.m. del 19 novembre 2008, il cui carattere immediatamente lesivo delle prerogative regionali è già stato denunciato, sotto un'ulteriore profilo: con la soppressione automatica di otto delle diciannove comunità montane venete che da esso consegue, lo Stato produce una traumatica interruzione di quel rapporto di consolidata convivenza ed aggregazione tra comuni con esigenze tra loro molto simili che si è venuto a creare nel tempo e che ha portato meritori risultati sotto il profilo della tutela della montagna e delle sue popolazioni.

Non solo: il rischio che l'erogazione dei numerosi servizi (servizi quali quelli sociali, assistenziali, di trasporto scolastico, di raccolta dei rifiuti ecc.), che fino a ieri spettava alle comunità montane a sostegno dei comuni membri, venga interrotta è reso altissimo dal silenzio serbato dal Governo centrale in merito al periodo di transizione ad un nuovo regime. Anche la disciplina di cui all'art. 2, comma 22, della legge n. 244/2007, ove si prevede il subentro dei comuni alle soppresse comunità montane, poi, è inidonea a indirizzare le regioni nella fase successiva al cosiddetto riordino ed è, peraltro, viziata sotto molteplici profili (rilevati con ricorso n. 19/2008) da illegittimità costituzionale.

Tutto questo non potrà che avere conseguenze drammatiche sul buon andamento delle pubbliche amministrazioni interessate da questa riforma.

Insomma, un riordino — degno di questo nome — si sarebbe potuto avere solo a livello regionale, dal momento che è la regione l'ente che, conoscendo la storia, le caratteristiche e le esigenze dei territori che lo compongono, ha la capacità di interloquire con i comuni e le loro popolazioni in modo serio e costruttivo. A nulla servono, invece, le riforme «calate dall'alto», sulla base di criteri fisico-geografici e socio-economici uguali per tutte le regioni d'Italia.

(1) Cfr. «Comunità montane e qualità della spesa. I progetti, gli interventi, i servizi più significativi», Indagine UNCEM, a cura di E. RACCA, Roma, settembre 2007, pp. 27 e ss.



P. Q. M.

Si chiede che codesto ecc.mo Collegio voglia:

1) *dichiarare che non spetta allo Stato incidere sulla disciplina delle Comunità montane della Regione Veneto, in particolare, sopprimendo alcune delle Comunità del Veneto, modificando la loro struttura, riducendo il numero dei Comuni che ne fanno parte e imponendo una diversa composizione dei loro organi consiliari ed esecutivo, spettando all'ente regionale tale potere;*

2) *annullare il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 novembre 2008, recante «Riordino della disciplina delle Comunità montane, ai sensi dell'art. 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2007, n. 244», pubblicato in Gazzetta Ufficiale - serie generale. n. 278 del 27 novembre 2008.*

Si allega deliberazione della Giunta della Regione Veneto n. 4000 del 16 dicembre 2008 recante l'autorizzazione alla proposizione del ricorso.

Padova - Venezia - Roma, addì 15 gennaio 2009

Avv. Prof. Mario BERTOLISSI - Avv. Ezio ZANON - Avv. Luigi MANZI

09C0130

N. 3

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 18 febbraio 2009
(della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste)*

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Avviso d'asta del Ministero dell'interno con il quale è stata disposta la vendita del complesso immobiliare denominato «Ex Hotel Lanterna» sito nel Comune di Saint-Pierre, Rue du Petit Saint-Bernard nn. 5 e 7, facente parte della Riserva Fondo Lire U.N.R.R.A. - Contrasto con l'obbligo statutario di trasferire i beni immobili patrimoniali dello Stato, situati nella Regione Valle d'Aosta, al patrimonio della Regione - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali, lesione della competenza legislativa e amministrativa della Regione nella materia dell'«assistenza e beneficenza pubblica», lesione del principio di ragionevolezza - Richiesta di dichiarare che non spetta allo Stato adottare atti di disposizione relativamente al complesso immobiliare denominato «Ex Hotel Lanterna», sito nel Comune di Saint-Pierre, Rue du Petit Saint-Bernard nn. 5 e 7, e contestualmente annullare l'atto impugnato.

- Avviso d'asta del Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del 3 dicembre 2008.
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, 3, 4, 5 e 6.

Ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con sede in Aosta, p.zza Deffeyes n. 1, C.F. 80002270074 in persona del Presidente *pro tempore*, Augusto Rollandin, rappresentato e difeso, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della deliberazione della Giunta regionale n. 222 del 30 gennaio 2009, dal prof. avv. Francesco Saverio Marini, presso il cui studio sito in Roma, via Monti Parioli n. 48, ha eletto domicilio;

Contro il Governo in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, con sede in Roma, Palazzo Chigi, piazza Colonna n. 370, nonché contro il Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Roma, Palazzo del Viminale, piazza del Viminale n. 1, per l'accertamento dell'avvenuta violazione di norme costituzionali e statutarie attributive di competenze e garanzie alla regione ricorrente, e in particolare degli artt. 2, 3, 4, 5 e 6 dello Statuto speciale della Valle d'Aosta nonché, in relazione ad essi, del principio costituzionale di ragionevolezza, e per la conseguente dichiarazione che non spetta allo Stato adottare atti di disposizione relativamente al complesso immobiliare denominato «Ex Hotel Lanterna», sito nel Comune di Saint-Pierre (AO), rue du Petit St. Bernard nn. 5 e 7, e che l'atto, attraverso il quale il Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha disposto che il 4 febbraio 2009 abbia luogo il pubblico incanto per la vendita del medesimo complesso immobiliare denominato «Ex Hotel Lanterna», è lesivo delle attribuzioni costituzionali della regione; con contestuale annullamento del medesimo atto (reso noto mediante pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, 5^a serie speciale, n. 145 del 15 dicembre 2008); nonché per l'annullamento di ogni e qualunque atto connesso, presupposto o consequenziale.



F A T T O

1. — Con avviso d'asta datato 3 dicembre 2008 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana il 15 dicembre 2008, il Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, ha disposto la vendita del complesso immobiliare denominato «Ex Hotel Lanterna» sito nel territorio della Regione autonoma Valle d'Aosta, nel Comune di Saint-Pierre, Rue du Petit Saint-Bernard nn. 5 e 7, composto dal terreno di sedime e pertinenziale del complesso immobiliare, distinto al Nuovo Catasto terreni del Comune di Saint-Pierre (Aosta) al Foglio 35, particella 74, ente urbano, superficie mq. 7.102, e dall'unità immobiliare censita al Nuovo Catasto fabbricati del medesimo comune al Foglio 35, particella 74, categoria D/2, facente parte della Riserva Fondo Lire U.N.R.R.A. (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) (doc. 1).

2. — In particolare, l'Amministrazione dello Stato ha reso noto che il pubblico incanto per la vendita del predetto bene immobile avrà luogo il giorno 4 febbraio 2009, alle ore 10,30, nella sede del Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione - Dipartimento centrale per gli affari generali e per la gestione delle risorse finanziarie e strumentali, piazza del Viminale n. 1 - Roma (cfr. doc. 1).

3. — Il Fondo Lire U.N.R.R.A. è stato costituito in attuazione dell'accordo dell'8 marzo 1945, sottoscritto dal Governo italiano e dall'Amministrazione delle nazioni unite per l'assistenza e la riabilitazione (U.N.R.R.A.), a cui hanno fatto seguito l'accordo supplementare del 19 gennaio 1946 e l'accordo del 12 novembre 1947 «sull'uso del Fondo Lire», reso esecutivo con d.lgs. C.P.S. 10 aprile 1948, n. 1019.

4. — Detto ultimo accordo, in particolare, ha istituito la «Riserva» del Fondo Lire, vincolandone la destinazione a scopi di assistenza e riabilitazione (art. V) ed individuando nell'Amministrazione per gli Aiuti Internazionali di cui al d.lgs. 19 settembre 1947, n. 1006 l'organo governativo direttamente responsabile per l'esecuzione di quanto disposto dall'accordo stesso (art. X).

5. — L'Amministrazione per gli Aiuti Internazionali è stata successivamente assorbita dall'Amministrazione per le Attività Assistenziali Italiane e Internazionali (A.A.I.), che ha provveduto, quale organo delegato dal Governo italiano alla gestione della Riserva del Fondo Lire U.N.R.R.A., all'acquisto nell'anno 1972 del complesso immobiliare «Ex Hotel Lanterna» per il prezzo di L. 534.666.667, venduto dai signori Francesco Gagliardi e Isalina Anselmet con tutte le licenze e patenti relative all'albergo bar-ristorante.

6. — Con legge 12 agosto 1962, n. 1340 — «Trasferimento al Ministero dell'interno e istituzione dei ruoli organici dell'Amministrazione per le Attività Assistenziali Italiane e Internazionali A.A.I.» — le competenze svolte dall'A.A.I. relative alla gestione dei Fondi U.N.R.R.A. sono state trasferite al Ministero dell'interno (art. 1 della legge 12 agosto 1962, n. 1340).

7. — Con d.P.R. 24 luglio 1977, n. 617, le medesime funzioni sono state riunite in una Direzione generale del Ministero dell'interno, che ha assunto la denominazione di «Direzione generale dei servizi civili del Ministero dell'interno» (art. 2 del d.P.R. n. 617/1977), assegnazione successivamente confermata dall'art. 3 del decreto del Ministro dell'interno 10 settembre 1977 e dall'art. 8, comma 3, del d.P.C.m. 20 ottobre 1994, n. 755, emanato in attuazione dell'art. 9, comma 3, della legge 23 dicembre 1993, n. 559, recante «Disposizioni sulle modalità per il perseguimento dei fini della Riserva Fondo Lire U.N.R.R.A. e sui criteri di gestione del relativo patrimonio».

8. — In conseguenza di ciò, con decreto del 1º settembre 1977 il complesso immobiliare sito in Saint-Pierre (Aosta) è stato acquisito dal Ministero dell'interno - Direzione generale servizi civili - Fondo Riserva.

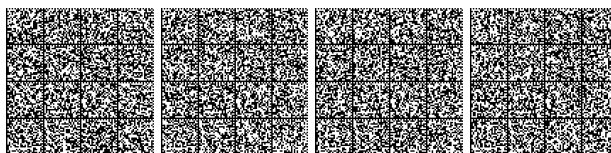
9. — L'edificio attualmente denominato «Ex Hotel Lanterna» veniva, poi, qualificato come «albergo» ed annoverato tra gli «immobili che restano in uso allo Stato» dal d.P.C.m. n. 1363 del 1982.

10. — Con lo stesso decreto d.P.C.m. i beni mobili ed immobili del Fondo U.N.R.R.A. sono stati fatti oggetto di un piano di riparto tra lo Stato e le regioni a statuto ordinario, approvato anche in considerazione del fatto che «la disciolta Amministrazione per le Attività Assistenziali Italiane e Internazionali svolgeva anche attività di carattere assistenziale che successivamente sono state trasferite alle Regioni a statuto ordinario».

11. — La Presidenza del Consiglio ha ritenuto opportuno trasferire alle Regioni a statuto ordinario il 50% del patrimonio mobiliare ed immobiliare, quale quota considerata necessaria alle stesse per lo svolgimento delle funzioni loro trasferite o delegate, mantenendo la restante parte del patrimonio in capo all'amministrazione statale per il perseguimento delle «funzioni svolte dallo Stato».

12. — Detto provvedimento non ha, invece, preso in considerazione le funzioni legislative ed amministrative proprie delle regioni a statuto speciale, tra le quali debbono annoverarsi anche quelle assistenziali, come previsto, per quanto qui interessa, dagli artt. 3 e 4 dello Statuto speciale della Valle d'Aosta.

13. — Con direttiva del Ministero dell'interno datata 21 aprile 2004 (adottata ai sensi dell'art. 8 del d.P.C.m. n. 755 del 1994, «Regolamento recante disposizioni sulle modalità per il perseguimento dei fini della Riserva Fondo



Lire UNRRA e sui criteri di gestione del relativo patrimonio, in attuazione dell'art. 9, comma 3, della legge 23 dicembre 1993, n. 559») con riguardo all'«Ex Hotel Lanterna» si prendeva atto del suo «attuale stato di fatiscenza e vetustà che ne rende antieconomica la gestione» e si programmava di procedere alla sua alienazione.

14. — In considerazione di tale decisione, la regione odierna ricorrente, richiamando in particolare l'attenzione sugli artt. 5 e 6 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, ripetutamente invitava il Ministero dell'interno e i competenti uffici statali «a rettificare eventuali provvedimenti di alienazione a terzi e ad attivare, con urgenza, le procedure per il trasferimento del bene in questione alla regione, in analogia ad altri casi, anche recenti» (in questi termini si palesa, ad es., il contenuto della comunicazione inviata dalla regione al Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione in data 25 marzo 2005).

15. — Tuttavia — come già rilevato e contrariamente alle attese della regione — per mezzo della *Gazzetta Ufficiale*, 5ª serie speciale, n. 145 del 15 dicembre 2008, è stato reso noto l'atto mediante cui il Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha fissato per «il giorno 4 febbraio 2009 alle ore 10,30, nella sede del Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione - Direzione centrale per gli affari generali e per la gestione delle risorse finanziarie e strumentali» il pubblico incanto per la vendita del «complesso immobiliare denominato “Ex Hotel Lanterna”».

16. — Tutto ciò premesso, l'odierna ricorrente, ritenuta la lesione delle proprie attribuzioni costituzionali, impugna gli atti indicati in epigrafe, per i seguenti motivi di

D I R I T T O

1) *Violazione ad opera degli atti impugnati degli artt. 5 e 6 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge cost. n. 4 del 1948).*

La decisione del Ministero dell'interno di procedere, nella mattina del 4 febbraio 2009, alla vendita per pubblico incanto del complesso immobiliare «Ex Hotel Lanterna», sito in territorio valdostano, è da considerarsi manifestamente illegittima e lesiva delle competenze costituzionali della regione ricorrente per violazione, anzitutto, degli artt. 5 e 6 dello Statuto speciale.

Le due norme di rango costituzionale appena richiamate, invero, stabiliscono un regime peculiare con riguardo ai beni immobili riconducibili al demanio statale o comunque di proprietà dello Stato, siti nel territorio valdostano. Ai sensi dell'art. 5, primo comma, infatti, «i beni del demanio dello Stato situati nel territorio della regione, eccettuati quelli che interessano la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale, sono trasferiti al demanio della regione», mentre ai sensi del successivo art. 6, primo comma, «i beni immobili patrimoniali dello Stato, situati nella regione, sono trasferiti al patrimonio della regione».

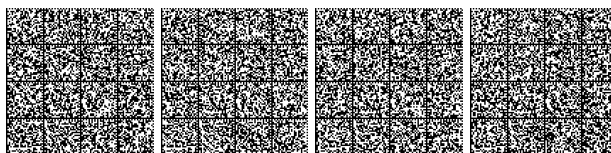
Dalla semplice lettura delle disposizioni appena menzionate emerge in maniera nitida, dunque, che nel momento in cui lo Stato, attraverso non importa quale delle sue amministrazioni, risulti proprietario di un «bene immobile patrimoniale», su esso Stato gravi immediatamente l'obbligo, statutariamente previsto, di operare il trasferimento di tale bene al patrimonio della regione. È bene notare subito, al riguardo, che mentre per quanto attiene ai «beni demaniali» lo Statuto speciale esplicita una qualche ipotesi di riserva in favore dello Stato (in relazione ai beni finalizzati alla difesa o all'erogazione di servizi di carattere nazionale), per quanto concerne i «beni immobili patrimoniali» nessuna eccezione alla regola risulta ammessa.

Ora, non vi è dubbio che il complesso immobiliare «Ex Hotel Lanterna» sia da annoverarsi tra i beni immobili patrimoniali dello Stato, essendo stato acquistato dalla soppressa amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali, ed essendo successivamente confluito nel patrimonio del Ministero dell'interno, quale bene della Riserva Fondo Lire UNRRA.

Non può quindi sfuggire che il verificarsi, sul piano effettuale, di tale dato, in combinazione con il rilievo, sul piano normativo di rango costituzionale, dell'obbligo da parte dello Stato di trasferire alla Regione Valle d'Aosta i suoi beni immobili patrimoniali insistenti sul territorio di quest'ultima, avrebbe dovuto determinare non già l'atto statale che qui si contesta, ma la ben diversa decisione di far transitare i diritti sul bene in questione all'Ente regionale.

Né alcun pregio potrebbe avere l'eventuale tentativo di rilevare che l'efficacia delle norme statutarie citate sia da intendersi limitata ai soli beni immobili di cui lo Stato abbia acquisito la proprietà in periodo anteriore all'entrata in vigore dello Statuto speciale valdostano (legge cost. n. 4 del 1948).

Al riguardo, infatti, codesta ecc.ma Corte ha già avuto modo di pronunciarsi, in relazione ad un'analogha situazione avente ad oggetto un bene demaniale, sottoposta alla Sua attenzione dalla stessa Regione odierna ricorrente e decisa con sent. n. 383 del 1991. In tale pronuncia, infatti, codesto ecc.mo Giudice ha chiarito che il trasferimento alla regione opera anche nel caso in cui la situazione che lo impone «sia intervenuta successivamente all'entrata in vigore dello



Statuto». Ciò in conseguenza dell'incontestabile considerazione che lo Statuto non pone alcuna limitazione circa il tempo per il quale il trasferimento *de quo* debba operare: «la qual cosa, in riferimento alla stessa tendenziale ampiezza dell'autonomia speciale, induce a ritenere compresi nel trasferimento anche i beni per i quali la causa di esclusione [dal trasferimento stesso] venga a cessare in un momento successivo all'entrata in vigore dello statuto».

Sotto altro profilo, vano sarebbe contestare l'ammissibilità del presente ricorso con l'argomento, invero insussistente, che esso si risolverebbe in una azione di rivendica (la quale, in quanto tale, andrebbe considerata esclusa dal conflitto di attribuzioni contemplato all'art. 134 della Costituzione); quello che qui si lamenta, infatti, è l'illegittima invasione di competenze ed attribuzioni della Valle d'Aosta, consacrate nello Statuto speciale; invasione che intacca lo svolgimento delle funzioni commesse all'Ente regionale, anche con riguardo alla disposizione e alla gestione di beni rientranti nel suo patrimonio.

Del resto, anche a quest'ultimo proposito, l'ecc.ma Corte adita ha con nettezza avuto modo di definire i confini sul punto. Infatti, nella stessa sent. n. 383 del 1991, richiamando altresì la sent. n. 31 del 1959, codesta Corte, nell'accertare l'ammissibilità di analoga questione, ha chiarito che, quando si controverte della pertinenza di un bene al patrimonio regionale anziché statale, «viene immediatamente in discussione la spettanza, e cioè il trasferimento o no dallo Stato alle regioni delle relative funzioni, in attuazione della normativa che concerne il trasferimento stesso».

Pertanto, l'atto del Ministero dell'interno mediante il quale è stata disposta la vendita al pubblico incanto del complesso immobiliare denominato «Ex Hotel Lanterna» si risolve in una violazione delle attribuzioni regionali previste agli artt. 5 e 6 dello Statuto speciale, con connessa sua illegittimità, come pure degli atti che di esso rappresentano presupposto o conseguenza.

2) *Violazione ad opera degli atti impugnati degli artt. 2, 3 e 4 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge cost. n. 4 del 1945), nonché, in relazione agli stessi articoli, del principio costituzionale di ragionevolezza.*

Per altro verso, gli atti impugnati — vale a dire la decisione del Ministero degli interni di vendere al pubblico incanto l'immobile «Ex Hotel Lanterna» e gli atti che di quest'ultimo rappresentano illogico presupposto — violano altresì gli artt. 2, 3 e 4 dello Statuto speciale.

Ci si riferisce, in particolare, alla norma statutaria che include l'«assistenza e la beneficenza pubblica» tra le materie di competenza legislativa regionale integrativa ed attuativa (art. 3, lett. i), dello Statuto) ed a quella che, individuandola *per relationem*, attribuisce la stessa materia alla competenza amministrativa della Regione.

Va rilevato, infatti, che l'atto statale mediante il quale è stata disposta la vendita dell'immobile in questione, attualmente rientrante tra i beni della Riserva del Fondo Lire UNRAA, dispone che il ricavato vada destinato ai fini del Fondo stesso, ossia a scopi di assistenza e riabilitazione (come specificamente previsto dall'art. V dell'Accordo istitutivo, reso esecutivo con d.C.P.S. n. 1019 del 1948). Ebbene è evidente che tale atto statale va a ledere la appena richiamata competenza della Regione Valle d'Aosta in materia di «assistenza e beneficenza pubblica».

La finalità della vendita del bene al pubblico incanto, infatti, si mostra *per tabulas* come finalizzata all'indebito svolgimento da parte dello Stato di funzioni amministrative, quale l'assistenza, cui si accompagna la contestuale lesione, anche lungo questo versante, di una attribuzione statutariamente riservata alla Regione.

Né può sostenersi che la natura della Riserva Fondo Lire UNRAA non ammetta la possibilità che i beni immobili che vi rientrano, il loro equivalente in danaro o l'assolvimento delle funzioni che ad essi si connettono, non possano essere toccati nel loro vincolo di unità, che tutti li legherebbe e per tutti imporrebbe l'appartenenza statale. L'assoluta inconsistenza di un simile rilievo è dimostrata dal comportamento che lo stesso Stato ha tenuto con riguardo alle regioni ordinarie.

Come ricordato in narrativa, infatti, con d.P.C.m. n. 1363 del 1982 lo Stato ha già trasferito alle Regioni a statuto ordinario il 50% del patrimonio mobiliare ed immobiliare del Fondo Lire UNRAA, quale quota considerata necessaria alle stesse per lo svolgimento delle funzioni loro trasferite o delegate. Ora, la funzione di assistenza e beneficenza — ossia la funzione istituzionale cui è preordinato il Fondo in parola — spetta alla Regione Valle d'Aosta dal 1948, ma lo Stato non ha mai ritenuto di trasferire alcun bene del Fondo, presente sul territorio dell'Ente regionale, all'Ente stesso.

Da ciò può desumersi, oltre ai due riferiti profili di illegittimità degli atti impugnati, per violazione degli artt. 5 e 6, nonché degli artt. 3 e 4 dello Statuto (ciascuno dei quali autonomamente sufficiente a determinare una violazione delle competenze regionali) un connesso motivo di loro invalidità. Vale a dire, la lesione del principio costituzionale di ragionevolezza: dal momento che lo Stato ha incoerentemente e illogicamente distinto, nel trasferimento alle regioni dei beni del Fondo Lire UNRAA, tra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale, nonostante dal punto di vista delle funzioni cui il trasferimento era preordinato (assistenza pubblica) di certo le regioni speciali (e la Valle d'Aosta per quello che qui interessa) non risultassero meno titolate di quelle ordinarie.



P. Q. M.

Con riserva di ulteriormente argomentare, la Regione Valle d'Aosta, come sopra rappresentata e difesa, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale in accoglimento del presente ricorso voglia accertare l'avvenuta violazione, come sopra prospettata, di attribuzioni e competenze costituzionalmente e statutariamente fissate in capo alla regione ricorrente, e per l'effetto dichiarare che non spetta allo Stato adottare atti di disposizione relativamente al complesso immobiliare denominato «Ex Hotel Lanterna», sito nel Comune di Saint-Pierre (Aosta), rue du Petit St. Bernard, un. 5 e 7; e contestualmente annullare l'atto (reso noto mediante pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, 5ª serie speciale, n. 145 del 15 dicembre 2008), attraverso il quale il Ministero dell'interno — Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha disposto che il 4 febbraio 2009 abbia luogo il pubblico incanto per la vendita del medesimo complesso immobiliare denominato «Ex Hotel Lanterna»; nonché annullare ogni e qualunque atto connesso, presupposto o consequenziale.

Roma, addì 5 febbraio 2009

Prof. Avv. Francesco Saverio MARINI

09C0161

N. 107

Ordinanza del 14 ottobre 2008 emessa dal Tribunale di Avezzano nel procedimento civile promosso da Serena di Stirpe Lucia e Monacelli Berardino S.n.c. contro Riunione Adriatica di Sicurtà S.p.A. ed altri

Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Pluralità di persone danneggiate nello stesso sinistro - Sussistenza di litisconsorzio necessario nei giudizi pendenti tra la compagnia di assicurazione e le persone danneggiate - Prevista applicabilità dell'art. 102 cod. proc. civ. - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza, con particolare riguardo all'ingiustificato aggravamento della posizione dei danneggiati in caso di sinistri catastrofali - Incidenza sul diritto di difesa - Asserita lesione del principio di ragionevole durata del processo.

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, art. 140, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

IL TRIBUNALE

Il giudice istruttore nella causa civile di primo grado iscritta al n. 895/2007 R.G.A.C. promosso dalla Serena di Stirpe Lucia e Monacelli S.n.c., in persona del legale rappresentante, nei confronti di Riunione Adriatica di Sicurtà S.p.A., Ferrovie del Gargano S.r.l. e Strada dei Parchi S.p.A., in cui è stata chiamata in causa Europcar Italia S.p.A.;

A scioglimento della riserva assunta all'udienza del 19 dicembre 2007;

Letti gli atti ed i documenti di causa;

Esaminato, inoltre, il ricorso ex art. 700 c.p.c., n. 895/2007 *sub* 1, promosso in corso di causa dalla stessa Serena S.n.c. ed a scioglimento della riserva assunta in data 24 ottobre 2007;

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Con atto di citazione notificato il 18 aprile 2007 la Serena di Stirpe Lucia e Monacelli S.n.c. ha convenuto in giudizio, dinanzi al tribunale di Avezzano, la Riunione Adriatica di Sicurtà S.p.A., la Ferrovie del Gargano S.r.l. e la Strada dei Parchi S.p.A. ed ha chiesto di condannare le società convenute, in solido tra loro, in misura proporzionale al rispettivo grado di responsabilità accertato, al risarcimento in favore della società attrice dei danni da essa subiti e subendi in conseguenza del grave sinistro stradale avvenuto la mattina del 31 dicembre 2005 sull'autostrada A25, in territorio del Comune di Collarmele, quantificati in citazione in € 155.405 o nella misura maggiore o minore ritenuta di giustizia.



L'attrice ha precisato che, quel giorno, un autoarticolato di sua proprietà composto da trattore motrice tg. CA007DB e semirimorchio tg. AB13769, condotto dal proprio dipendente Frittella Massimiliano, mentre era fermo sulla corsia di emergenza dell'autostrada a causa del blocco del traffico determinato da un precedente incidente, era stato violentemente tamponato dapprima dall'autobus targato BA132CT assicurato con la RAS Ass.ni S.p.A., di proprietà delle Ferrovie del Gargano S.r.l., in quel momento condotto da Carchio Ludovico, e poi, nuovamente, dall'autobus tg. BR899GN sempre di proprietà della Ferrovie del Gargano S.r.l., assicurato con la Ras Ass.ni S.p.A. e condotto in quel momento da De Paola Pietro; che, nel sinistro, il dipendente Frittella era rimasto gravemente ferito mentre i conducenti dei due autobus erano deceduti; che la responsabilità del sinistro doveva far capo anche alla Strada dei Parchi S.p.A., società concessionaria dell'autostrada in questione, che non aveva provveduto a chiuderla al traffico malgrado il pericolo costituito dal fondo stradale ghiacciato.

Instaurato il contraddittorio, si è costituita la Ferrovie del Gargano S.r.l. premettendo che il sinistro *de quo* aveva visto coinvolti numerosi mezzi, tra cui: a) l'autovettura Smart Fourfour tg. CV601VJ, condotta da Heigl Walter, di proprietà della Europcar Italia S.p.A. ed assicurata con la Milano Ass.ni S.p.A.; b) l'autoarticolato composto dal trattore stradale DAF 480, tg. CA007DB di proprietà della «Stirpe Lucia e Monacelli Berardino S.n.c.» assicurato con la ASSIMOCO ASS.ni S.p.A. e dal semirimorchio Carsosimo 368, tg. AB13769, sempre di proprietà della «Stirpe Lucia e Monacelli Berardino S.n.c.», assicurato presso la Assimoco Ass.ni S.p.A. e condotto da Frittella Massimiliano; c) l'autovettura ROVER 416, tg. AJ972RR di proprietà, condotta da Di Lello Michele ed assicurata con la Fondiaria Ass.ni S.p.A.; d) l'autobus De Simon Starbus, tg. BA123CT, di proprietà della S.r.l. Ferrovie del Gargano, condotto da Carchio Ludovico (deceduto) ed assicurato presso la RAS Ass.ni S.p.A.; e) l'autobus De Simon Starbus, tg. BR899GN, di proprietà della S.r.l. Ferrovie del Gargano, condotto da De Paola Pietro (deceduto) ed assicurato presso la RAS Ass.ni S.p.A.; f) nonché alcuni altri mezzi e relativi conducenti e/o proprietari allo stato non identificati perché non riportati nel verbale redatto dalla Polizia Stradale intervenuta in occasione del sinistro.

La stessa convenuta ha esposto che in occasione del catastrofico sinistro che aveva coinvolto i due autobus di sua proprietà erano deceduti i conducenti degli stessi autobus, il passeggero Prechtel Helmut a bordo della Smart condotta da Heigl Walter, nonché due passeggeri del pullman condotto dal Carchio, Carano Luigi e Ciancaleoni Erika, mentre circa 25 passeggeri dei due pullman avevano riportato ferite di vario genere. Ciò premesso, ha chiesto di essere autorizzata a chiamare in causa, previo spostamento della prima udienza, la Europcar Italia S.p.A., assumendo che quest'ultima doveva essere condannata a risarcire i danni sofferti dalla chiamante, pari a € 918.867,50 o nella misura maggiore o minore ritenuta di giustizia.

La convenuta Allianz S.p.A. (già Ras S.p.A.), costituitasi, ha chiesto, in via preliminare, di estendere il contraddittorio a Europcar Italia S.p.A. a Heigl Walter ed a Frittella Massimiliano, ai sensi dell'art. 144, d.lgs. n. 209/2005; nel merito, ha chiesto di accertare la responsabilità di Europcar Italia S.p.A., Heigl Walter e Frittella Massimiliano.

In corso di causa la Serena di Stirpe Lucia e Monacelli S.n. c. ha altresì richiesto, in via d'urgenza *ex art. 700 c.p.c.*, la liquidazione dei danni sofferti e già oggetto della domanda principale.

Osserva il tribunale, in ordine alla questione sollevata dalle parti e, comunque, rilevabile d'ufficio, della completezza ed integrità del contraddittorio, che il nuovo codice delle assicurazioni private, approvato con d.lgs. 7 settembre 2005 n. 209, nel confermare il sistema dell'art. 23 legge n. 990/1969 e cioè il litisconsorzio necessario del giudizio tra il danneggiato, il responsabile e l'assicuratore (art. 144, terzo comma), con riferimento all'ipotesi della pluralità di danneggiati ha riproposto, salvo qualche piccola modifica, la disciplina previgente, ribadendo all'art. 140 sia il principio della *par condicio* dei danneggiati quando il danno prodotto a seguito del sinistro è superiore al massimale, sia l'onere della compagnia assicuratrice di ricercare con diligenza tutti i danneggiati fra i quali ripartire il massimale.

Nuova è, invece, la previsione di cui all'art. 140, comma 4, d.lgs. n. 209/2005, che introduce una norma processuale applicabile, quindi, anche al giudizio in corso, introdotto dopo l'entrata in vigore del codice delle assicurazioni.

Invero, tale ultima norma stabilisce che «Nei giudizi promossi fra l'impresa di assicurazione e le persone danneggiate sussiste litisconsorzio necessario, applicandosi l'art. 102 del codice di procedura civile», precisando che l'assicuratore può «effettuare il deposito di una somma, nei limiti del massimale, con effetto liberatorio nei confronti di tutte le persone aventi diritto al risarcimento, se il deposito è irrevocabile e vincolato a favore di tutti i danneggiati».

La norma, che presenta una indubbia improprietà sintattica («giudizi promossi fra» per «giudizi pendenti tra»), in sostanza impone a tutte le persone danneggiate dal medesimo sinistro stradale di partecipare al giudizio promosso anche da una soltanto di esse.



Tale norma, che prevede un'ipotesi di litisconsorzio necessario *ex art. 102 c.p.c.* in ogni caso di pluralità di danneggiati, appare, ad avviso di questo giudice, irragionevole e lesiva degli artt. 3, 24 e 111 della costituzione.

Anzitutto, si osserva che il comma 4 dell'art. 140, d.lgs. n. 209/2005, a differenza della rubrica dell'art. 140, non fa alcun riferimento all'ipotesi in cui i danni riportati dai vari danneggiati superino il massimale.

Quindi, appare abbastanza fragile l'argomento, sostenuto da una parte della dottrina, per cui il litisconsorzio necessario viene in considerazione nelle sole ipotesi in cui i danni subiti dai vari danneggiati superano il massimale.

Al contrario, il tenore letterale della norma porta a ritenere fondata l'opinione per cui, anche per un piccolo incidente, se vi sono più danneggiati, ed anche se i limiti del massimale non vengono in considerazione, si è in un'ipotesi di litisconsorzio necessario tra il responsabile, la sua assicurazione e tutti i danneggiati.

In ogni caso, pare indubbio come nel caso in esame sia certo il superamento del massimale, in quanto trattasi di un sinistro catastrofico, caratterizzato da vari tamponamenti ed urti coinvolgenti, tra l'altro, due autobus con molti passeggeri a bordo, oltre a diverse autovetture ed autoarticolati. A seguito del sinistro sono decedute cinque persone e numerose altre sono rimaste ferite.

Atteso che, in caso di pluralità di danneggiati, si ha ora un'ipotesi di litisconsorzio necessario *ex art. 102 c.p.c.* tra i danneggiati, l'assicuratore e il responsabile, la prima conseguenza è che l'attore dovrebbe chiamare in causa tutti i danneggiati per effettuare il riparto del massimale nel rispetto della *par condicio*.

Infatti, è l'attore l'unico vero interessato a rintracciare e citare tutti i danneggiati. Se non lo fa il giudice, anche d'ufficio, può e deve ordinargli di integrare il contraddittorio nei confronti dei litisconsorti pretermessi in un termine perentorio a pena di estinzione (art. 102 e 307, terzo comma, c.p.c.). È vero che l'ordine di integrazione non è dato all'attore, ma a tutte le parti, e cioè, quindi, anche al responsabile del danno e all'assicuratore, ma, dal momento che il responsabile e l'impresa assicuratrice convenuta non hanno alcun interesse ad attivarsi è ovvio che l'ordine finisca col gravare solo sull'attore. Il quale, quindi, si ritrova a doversi attivare non solo per citare gli altri danneggiati, ma anche, pregiudizialmente, per sapere quali e quanti sono gli altri danneggiati.

Una tale impresa è sommamente difficile, se non impossibile, in un caso di sinistro catastrofico come quello in esame, in cui, tra l'altro, alcuni dei danneggiati sono stranieri (in quanto una vittima era cittadino austriaco, sicché i danneggiati sono i suoi eredi) ed in cui non sono facilmente identificabili i passeggeri degli autobus coinvolti nell'incidente, ai quali spetta, comunque, la qualifica di litisconsorti necessari.

A ciò si aggiunga, nella specie, l'insormontabile difficoltà di individuare tutti i possibili eredi delle cinque persone decedute nel sinistro, ovvero i loro familiari che potrebbero, in ipotesi, affermare in futuro di avere subito dei danni, patrimoniali o non patrimoniali, dalla morte dei loro parenti.

Va poi considerato che, se per caso nessuno sa o si avvede dell'esistenza di altri danneggiati, la sentenza resa a contraddittorio non integro sarebbe nulla, con la conseguenza che la presenza di altri danneggiati e la violazione dell'art. 102 c.p.c. ben potrebbe essere dedotta per la prima volta in appello.

E se, in ipotesi, i litisconsorti necessari pretermessi si dovessero far vivi solo in grado di appello, intervenendo nel relativo giudizio (art. 344 c.p.c.), in questi casi il giudice d'appello non potrebbe limitarsi a integrare il contraddittorio, ma dovrebbe rimettere la causa al primo giudice (art. 354 c.p.c.), perchè si ritiene che i litisconsorti necessari pretermessi abbiano diritto alla garanzia del doppio grado di giurisdizione.

La violazione dell'art. 102 c.p.c. potrebbe essere rilevata anche in Cassazione, e la sentenza di appello dovrebbe essere cassata e la causa rimessa al primo giudice (art. 383 c.p.c.).

Infine, ove mai una causa, ad onta del contraddittorio non integro, sfociasse nel giudicato formale (art. 324 c.p.c.), il litisconsorte necessario pretennesso potrebbe pur sempre proporre opposizione di terzo contro il giudicato (art. 404 c.p.c.) per far valere i suoi diritti e ottenere una nuova ripartizione della somma pagata dall'assicuratore.

È dunque evidente che, la previsione del litisconsorzio necessario tra tutti i danneggiati dal medesimo sinistro stradale finisce col complicare ingiustificatamente le cose, aggravando oltre ogni ragionevole misura la posizione dei danneggiati diligenti.

In questa situazione, si comprende che i primi commentatori dell'art. 140 si sono trovati d'accordo nel denunciare la gravità e la pericolosità del comma 4, che è manifestamente suscettibile di ostacolare oltre misura e del tutto irragionevolmente la strada del danneggiato diligente, in violazione del principio dell'art. 24, primo comma, della costituzione oltre che con danno per la celerità e speditezza del processo, con ulteriore violazione, quindi, del principio di ragionevole durata del processo previsto dall'art. 111, secondo comma, Cost.



Va poi considerato che tale norma è irragionevole anche sotto altro profilo perché, con la sua previsione assoluta e omnicomprensiva, imporrà il litisconsorzio anche in ipotesi nelle quali di esso non v'è necessità: ad esempio, quando uno dei danneggiati abbia già transatto la lite; ovvero non abbia intenzione di domandare risarcimenti; od ancora abbia lasciato prescrivere il proprio diritto.

La norma crea poi inestricabili e prevedibili stasi processuali. A tale riguardo, come osservato in dottrina, si pensi all'ipotesi in cui più danneggiati nel medesimo sinistro, all'insaputa l'uno dell'altro, introducano altrettanti giudizi di risarcimento. Mentre prima operavano gli strumenti della connessione o della riunione *ex art. 274 c.p.c.*, per effetto della riforma, invece, si perviene all'assurdo che ciascuno dei giudici aditi dovrebbe dapprima ordinare l'integrazione del contraddittorio — senza la quale qualsiasi sentenza sarebbe *inutiliter data* — e quindi provvedere sulla eventuale connessione o riunione. Per non dire di quello che può accadere se una delle vittime si sia costituita parte civile, perché ha subito danni alla persona, mentre gli altri danneggiati hanno subito solo danni a cose, e promosso il relativo giudizio dinanzi al giudice civile. In tal caso la norma sul litisconsorzio spoglia la vittima delle lesioni personali della facoltà di scegliere di formulare la propria domanda dinanzi al giudice penale, al fine di sfruttare l'efficacia vincolante dell'accertamento contenuto nella sentenza penale.

Infine, la norma in esame risulta praticamente inapplicabile nei sinistri catastrofali del tipo di quelli oggetto del presente giudizio, con urti coinvolgenti autobus con molti passeggeri a bordo; ma si pensi, anche, ai maxitamponamenti causati dalla nebbia con centinaia di feriti: in questi casi, secondo l'art. 140, comma 4, cod. ass., tutti i danneggiati dovrebbero partecipare al medesimo giudizio, con quale beneficio per la celerità e la speditezza del processo è agevole immaginare.

Alla luce delle suddette considerazioni, si coglie la contrarietà della norma dell'art. 140, comma 4, d.lgs. n. 209/2005 anzitutto agli artt. 3 e 24 della costituzione, in quanto essa aggrava del tutto ingiustificatamente la posizione dei danneggiati in caso di sinistro stradale, a tutto vantaggio dell'impresa assicuratrice, che dalla necessità del litisconsorzio ha tutto da guadagnare e nulla da perdere; inoltre appare leso il principio della ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.), per l'ovvia necessità di assicurare i termini a comparire ad ogni litisconsorte pretermesso e per il rischio che una complessa e defatigante attività istruttoria venga infine vanificata, senza alcuna colpa del danneggiato e dell'amministrazione giudiziaria, laddove sia successivamente conosciuta l'esistenza di litisconsorti pretermessi.

La questione è indubbiamente rilevante ai fini della decisione del presente giudizio, in quanto occorre valutare le domande formulate dalle parti circa l'estensione del contraddittorio ad altri soggetti estranei al giudizio e, comunque, occorre accertare *ex officio* se sia stato correttamente instaurato il contraddittorio tra tutti i soggetti che hanno diritto a parteciparvi, prima di decidere sulla istanza di provvisoria formulata dall'attore ed inoltrarsi nella complessa attività istruttoria.

P. Q. M.

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

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 140, quarto comma, del d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, per violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost., nella parte in cui prevede un'ipotesi di litisconsorzio necessario ai sensi dell'art. 102 c.p.c. tra tutti i danneggiati dal medesimo sinistro stradale, rimette gli atti alla Corte costituzionale, mandando alla cancelleria per la trasmissione del fascicolo e sospende il presente giudizio.

Manda, altresì, alla cancelleria per la comunicazione dell'ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Avezzano, addì 14 ottobre 2008

Il giudice: DE GREGORIO



N. 108

*Ordinanza del 19 novembre 2008 emessa dal G.u.p. del Tribunale di Napoli
nel procedimento penale a carico di Landolfi Mario*

Parlamento - Intercettazioni «occasional» di comunicazioni o conversazioni di membri del Parlamento - Utilizzazione in procedimento penale subordinata alla autorizzazione della Camera di appartenenza - Irrazionale trattamento differenziato rispetto alla disciplina prevista per i «terzi», a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 390/2007 - Violazione del principio della parità di trattamento dinanzi alla giurisdizione - Esorbitanza rispetto alla *ratio* della garanzia di cui all'art. 68, comma terzo, Cost.

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 68, comma terzo, 102 e 104, primo comma.

In via subordinata: Parlamento - Intercettazioni «occasional» di comunicazioni o conversazioni di membri del Parlamento - Utilizzazione in procedimento penale subordinata alla autorizzazione della Camera di appartenenza - Procedura per l'autorizzazione - Attivazione subordinata al previo consenso del membro interessato del Parlamento - Mancata previsione - Lesione del diritto di difesa del parlamentare.

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 6, comma 2.
- Costituzione, art. 24, comma secondo.

IL TRIBUNALE

Esaminata la richiesta del pubblico ministero/sezione D.D.A. sede di inoltro alla Camera dei deputati della richiesta di autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni telefoniche nei confronti del parlamentare, on. Mario Landolfi nato a Mondragone (Caserta) il 6 giugno 1959 ed elett.te dom.to ivi alla via Fiume n. 18 imputato in relazione ai reati di cui agli artt. 110, 319, 321 c.p., 640 cpv., 378 c.p. e 7 legge n. 203/1991;

Premesso che in data 5 marzo 2008 veniva esercitata l'azione penale nei confronti del Landolfi Mario e di altri 37 imputati a mezzo del deposito della richiesta di rinvio a giudizio;

nell'udienza preliminare il p.m. depositava intercettazioni telefoniche aventi ad oggetto la posizione del Landolfi e ne chiedeva, — previa trascrizione —, l'autorizzazione all'utilizzo a mezzo dell'inoltro dell'apposita autorizzazione ex art. 6 legge n. 140/2003 alla Camera dei deputati;

in relazione a tale richiesta l'estensore dava formale incarico peritale per la trascrizione delle intercettazioni e quest'ultima veniva depositata, entro il termine concesso, presso la cancelleria di quest'ag, deposito di cui si dava formale avviso alle Parti;

nell'udienza del 24 ottobre 2008, fissata nel rispetto del canone di cui all'art. 6, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n. 140 e nelle forme di cui all'art. 127 c.p.p., il p.m. depositava ulteriore documentazione e quest'ag. concedeva termine alla difesa sino al 15 novembre 2008 per controdedurre, riservandosi all'esito la decisione — (In tale udienza il p.m. chiedeva, altresì, di essere autorizzato al deposito presso la cancelleria di quest'ag. di un'ulteriore memoria illustrativa, richiesta che veniva accolta dall'estensore il quale concedeva alla difesa termine per controdedurre sino al 15 novembre 2008 a quest'ultima data il pubblico ministero non depositava la suddetta memoria facoltando l'estensore alla decisione qui di seguito esposta).

La riserva da ultimo menzionata viene sciolta nei sensi qui appresso indicati nel dettaglio;

Rilevanza.

In relazione al presupposto di cui alla rubrica, — indispensabile al fine della rimessione della questione di costituzionalità —, occorre osservare che esso trova in questa sede peculiare coincidenza con il requisito della «necessarietà» previsto dall'art. 6, comma 2, della legge n. 140/2003 («Qualora ... il giudice ... ritenga necessario utilizzare le intercettazioni ...»).

S'intende con tale constatazione evidenziare che, mentre per una qualsiasi altra disposizione normativa il giudice, prima di sottoporla al vaglio di costituzionalità, deve motivare anche in ordine alla «rilevanza» della questione rispetto alla propria decisione, nel caso di specie tale requisito trova già nel presupposto di applicazione della norma in questione una sua ineludibile valutazione in fatto.



Il primo comma dell'art. 6 della legge n. 140/2003 prevede, difatti, che il giudice, eventualmente anche d'ufficio, possa soprassedere ad ogni richiesta di inoltro alla Camera di appartenenza delle conversazioni indirette del parlamentare laddove le ritenga «irrelevanti ... ai fini del procedimento».

Nel caso di specie, l'utilizzazione delle conversazioni trascritte appare «necessaria» (=rilevante) ai fini dell'approfondimento probatorio in ordine alle condotte contestate al Landolfi in presunto concorso con gli altri coimputati, in quanto le medesime non solo attengono ai fatti in contestazione ma rappresentano anche un elemento concreto dei collegamenti esistenti tra i coimputati.

Senza qui poter ovviamente dare alcuna valutazione di merito circa il significato accusatorio ovvero difensivo dei contenuti delle comunicazioni sopra menzionate le stesse, inserite nel più ampio contesto degli altri elementi acquisiti in atti, non solo non sono prive di rilevanza ma si contraddistinguono per la loro utilità probatoria al fine delle adozioni delle pronunce alternative di cui all'art. 424 c.p.p.

La lettura delle singole conversazioni rende palese la «necessarietà» che le stesse possano trovare utilizzazione nel processo, attesa la loro pertinenza fattuale rispetto alle singole imputazioni formulate nei confronti del Landolfi, dovendo poi solo successivamente questo giudice valutare, nel merito, il loro significato concludente ovvero escludente in ordine al concorso del medesimo nelle condotte contestate.

L'utilizzazione delle intercettazioni sopra descritte riveste allo stesso tempo, ad avviso questo Giudice, carattere di «necessarietà» e «rilevanza» ai fini delle successive valutazioni di merito probatorio, fossero quest'ultime finalizzate all'esito dell'udienza preliminare (ex art. 425 c.p.p. o ex art. 429 c.p.p.) ovvero ad una delle opzioni alternative connesse a tale fase processuale per come attivabili dall'imputato.

Legittimazione.

Occorre, in primo luogo, sgombrare il campo da eventuali equivoci circa la legittimazione di quest'ag., nelle sue funzioni di giudice dell'udienza preliminare, a sollevare (d'ufficio) la questione di legittimità costituzionale.

Se, invero, il dato letterale di cui all'art. 6 della legge n. 140/2003 - («... Fuori dalle ipotesi previste dall'art. 4, ... qualora, su istanza di una parte processuale, sentite le altre parti, ... ritenga necessario utilizzare le intercettazioni o i tabulati di cui al comma 1, il giudice per le indagini preliminari ... richiede...») — individua precipuamente il «giudice per le indagini preliminari» come il soggetto giurisdizionale legittimato alla richiesta di autorizzazione al Parlamento — e conseguenzialmente a sollevare la questione di costituzionalità — è altrettanto vero che lo stesso dato testuale va letto alla luce della sistematica logico — processuale.

In altri termini, questo giudicante ritiene che la norma di cui all'art. 6 della legge n. 140 del 2003, se interpretata in maniera razionale, sistematica e analogica, non può che trovare applicazione anche nei procedimenti penali pendenti in fase di udienza preliminare.

Una diversa lettura esegetica, fondata sul mero tenore letterale della norma, che non ritenga applicabile la stessa in fase di udienza preliminare e attribuisca quindi al g.u.p. il potere di by-passare l'applicazione (=disapplicare) dell'art. 6 della legge n. 140/2003, non può trovare spazio in questa sede, in quanto la stessa condurrebbe alla paradossale conclusione che il pubblico ministero, scegliendo il momento del deposito delle intercettazioni e facendolo cadere in un momento successivo a quello dell'esercizio dell'azione penale (come, del resto, è accaduto nel caso di specie), potrebbe legittimamente aggirare il meccanismo autorizzatorio previsto dalla legge.

In altri termini, la possibilità di utilizzo di una prova già legittimamente formatasi all'interno del procedimento penale sarebbe rimessa ad una scelta di tempistica da parte della pubblica accusa.

Proprio la lettura sistematica della norma di riferimento, e la *ratio* posta a presidio della stessa, induce, dunque, a ritenere che la menzione del giudice per le indagini preliminari — affermata nel primo comma e ribadita nel secondo comma dell'art. 6 cit. — vada interpretata in senso non meramente letterale investendo a seconda della fase processuale in cui la domanda del p.m. viene a cadere il «giudice che procede», sia esso — nella fase delle indagini preliminari — il g.i.p. ovvero sia esso — in quella dell'udienza preliminare, com'è nel caso di specie — il g.u.p.

Il principio generale del «giudice che procede» svolge nella sistematica del codice di procedura penale un ruolo rilevante tant'è che l'art. 279 c.p.p. lo delinea con una netta demarcazione proprio a proposito del passaggio dalla fase (procedimentale) del giudice per le indagini preliminari a quella giurisdizionale.



Del resto, alcuna rilevanza le risultanze delle intercettazioni potrebbero più svolgere in merito alle competenze funzionali del giudice per le indagini preliminari, le quali sono codicisticamente perimetrare nell'ambito di una fase procedimentale che ha già trovato termine con l'esercizio dell'azione penale apparirebbe, quantomeno, incongruo che una valutazione sull'uso di un mezzo di ricerca della prova venga rimessa ad un organo giurisdizionale che ha già esaurito la propria competenza, con diretta incidenza su una fase processuale che oramai non gli «appartiene» più.

Si potrebbe ipoteticamente obiettare, però, che siffatta interpretazione dell'art. 6 cit., sebbene affetta da evidenti vizi di irrazionalità ed incoerenza sistematica, consentirebbe al giudice che procede, diverso dal «giudice per le indagini preliminari» (e quindi, anche a questo giudice dell'udienza preliminare), di non applicare una norma che si ritiene essere in forte odore di incostituzionalità; anzi, il conseguimento di tale risultato, potrebbe non solo consentire ma addirittura imporre la suddetta opzione interpretativa, nell'ottica dell'onere di interpretazione adeguatrice *secundum constitutionem* incombente sui giudici.

Invero, questo giudice rimettente non disconosce l'insegnamento dei Giudici delle leggi secondo cui si impone all'interprete un onere di lettura costituzionalmente orientata delle norme «sospettate» di illegittimità costituzionale, sicché l'eventualità della rimessione della questione alla Consulta debba configurarsi come *extrema ratio*, ma è anche consapevole del fatto che tale onere possa e debba spingersi fino al punto dell'impossibilità di rinvenire, di fronte ad una pluralità di possibili interpretazioni, almeno una di esse che sia costituzionalmente compatibile, e giammai possa spingersi oltre, fino al punto di ritenere «disapplicabile» (sia pure allorquando la «disapplicazione» sia *secundum constitutionem*) una norma che, invece, risulta razionalmente e sistematicamente applicabile al caso di specie.

Si vuole rappresentare, in altri termini, che l'onere di interpretazione *secundum constitutionem* sia e debba rimanere tale, vale a dire un canone ermeneutico della norma da applicare al caso di specie, e non già un criterio che possa influire, a monte, sulla scelta da parte del giudice della norma da applicare alla fattispecie concreta, fino al punto da indurlo a «disapplicare» una norma che invece, chiaramente, per coerenza logica e sistematica, dovrebbe disciplinare il caso di specie.

Non manifesta infondatezza.

Va, in primo luogo, evidenziato che le intercettazioni di cui si chiede l'utilizzazione nel presente procedimento attengono al contenuto di conversazioni tra l'imputato Landolfi Mario ed altri coimputati, non quale frutto di captazioni «dirette» delle comunicazioni del citato parlamentare, — nel qual caso avrebbero dovuto essere oggetto di un'autorizzazione preventiva e sarebbero, pertanto, ove acquisite *contra legem*, inutilizzabili tout court —, bensì come occasionale interloquire di quest'ultimo con i primi, le cui utenze erano sottoposte a legittimo controllo *ex artt. 266 e ss. cpp.*

La richiesta della parte pubblica di utilizzare le intercettazioni sopra menzionate non riguarda, pertanto, i soggetti terzi, — ipotesi, per la quale, alla luce della pronuncia n. 390/2007 non è più necessaria alcuna preventiva autorizzazione della Camera di appartenenza ed in relazione alla quale questo giudice ha in pieno svolgimento l'udienza preliminare —, bensì ha ad oggetto proprio il parlamentare, on. Mario Landolfi, imputato dei tre capi sub nn. 13, 14 e 16 sopra riportati — (Il Landolfi risulta essere stato eletto alla Camera dei deputati sia nella precedente legislatura che in quella attualmente in corso ragion per cui alcuna rilevanza svolge la questione di cui alla sentenza n. 389/2007 della Consulta).

Nel prospettare la non manifesta infondatezza della incostituzionalità dell'art. 6 della legge n. 140/2003 occorre prendere le mosse da una domanda incidentale presente nel corpo della fondamentale sentenza n. 390 del 2007 della Corte costituzionale, vale a dire dal quesito sul se, una volta «escluso ... che la disciplina censurata possa considerarsi “costituzionalmente imposta” dall'art. 68, terzo comma, Cost., ... la stessa possa ritenersi comunque “costituzionalmente consentita”». Si tratta di stabilire, cioè, se il legislatore ordinario sia abilitato a prevedere, — in un'ottica di prevenzione di ipotizzabili condizionamenti sullo svolgimento del mandato elettivo —, forme speciali di tutela della riservatezza del parlamentare, rispetto ad un mezzo di ricerca della prova particolarmente invasivo, come le intercettazioni, quesito che è rimasto, a seguito della pronuncia della Consulta, «impregiudicato» quanto al profilo «della disciplina circa l'utilizzabilità o meno delle intercettazioni casuali nei confronti dello stesso parlamentare intercettato» (*cf.* sent. Corte cost. n. 390 del 2007, punto 5.5 del Considerato in diritto).

14) Alla luce della generale premessa sin qui svolta ed ai fini del primo rilievo di incostituzionalità da illustrare, giova anzitutto rilevare che la Consulta, al fine di risolvere l'incidente di costituzionalità sottopostoLe, ha precisato i confini della *ratio* dell'art. 6 legge n. 140/2003, affermando come non si sia inteso predisporre uno strumento di controllo parlamentare sulle violazioni surrettizie della norma costituzionale, poiché anche le c.d. intercettazioni «indirette» (intese come «captazioni delle conversazioni del membro del Parlamento effettuate ponendo sotto controllo le



utenze dei suoi interlocutori abituali») già rientrano nell'alveo di tutela predisposto dall'art. 68, terzo comma, Cost. e dalla relativa disposizione attuativa dell'art. 4 legge n. 140/2003, ma è, diversamente, «uno strumento di controllo sulla divulgazione strumentale dei colloqui accidentalmente captati a tutela della riservatezza dei parlamentari».

Pertanto, poiché tale strumento di controllo si sostanzia in un sindacato parlamentare che non incide sull'«esecuzione» di operazioni di intercettazioni «ancora da disporre», bensì sull'utilizzabilità di intercettazioni «già legittimamente eseguite» (poiché, appunto, meramente «occasional» e quindi non bisognevoli dell'autorizzazione «preventiva» di cui all'art. 68, terzo comma, Cost.), la norma di cui all'art. 6, comma 2, legge n. 140/2003 si colloca al di fuori della copertura costituzionale fornita dall'art. 68, terzo comma, Cost.

Si è di fronte, come più compiutamente precisato dalla Corte costituzionale, ad una «forma speciale di tutela della riservatezza parlamentare», giacché si rimette alla volontà della maggioranza della Camera di appartenenza del Parlamento l'utilizzazione nei suoi confronti delle intercettazioni c.d. «accidentali», ritenute «rilevanti» (rectius: «necessarie») dall'autorità giurisdizionale (poiché, se fossero «irrilevanti», sarebbe attivabile il rimedio generico, previsto per tutti i consociati, di cui agli artt. 268, comma 6 a 269, commi 2-3 c.p.p., richiamato dal primo comma dell'art. 6).

La questione da porsi è, dunque, se tale disciplina possa definirsi, sebbene «non costituzionalmente imposta» dall'art. 68, terzo comma, Cost., almeno «costituzionalmente consentita» (cfr. sentenza Corte cost. n. 390/2007, punto 5.5 del Considerato in diritto).

È proprio questo, infatti, il profilo che resta, all'esito del precedente vaglio incidentale dei Giudici delle leggi, ancora «impregiudicato».

Ebbene, l'esistenza di siffatto dubbio, in capo ai Giudici delle leggi, già di per sé solo sembra imporre a questo Giudice di ritenere incerta la legittimità costituzionale della norma in questione, — (norma che Egli si appresterebbe ad applicare nel caso di specie) —, derivandone la «non manifesta infondatezza» della relativa questione.

Con la presente ordinanza, in sostanza, semplicemente, si estende quel *petitum* che nella precedente citata pronuncia era limitato ad altro aspetto della stessa norma, — (l'inutilizzabilità *erga omnes* conseguente al rifiuto di autorizzazione della Camera e la conseguente disparità di trattamento «tra i terzi» —, consentendo alla Consulta di fornire piena risposta al quesito che Essa stessa aveva, in maniera illuminante, già individuato come il reale nodo gordiano della questione rimessa (se, cioè, la disparità di trattamento sia ravvisabile, oltre che «tra i parlamentari terzi», anche «tra i parlamentari e i terzi»).

Una risposta che, in verità, sembra a questo rimettente potersi scorgere già all'interno della trama argomentativa ordita dai Giudici delle leggi, laddove, nei punti 5.2 e 5.3 del Considerato in diritto, si afferma testualmente che:

«5.2 ... giova premettere come, nell'ambito del sistema costituzionale, le disposizioni che sanciscono immunità e prerogative a tutela della funzione parlamentare, in deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione, — principio che si pone «alle origini della formazione dello Stato di diritto» (sentenza n. 24 del 2004) —, debbano essere interpretate nel senso più aderente al testo normativo. Tale esigenza risulta accentuata da/passaggio — avutosi con la legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, di riforma dell'art. 68 Cost. — ad un sistema basato esclusivamente su specifiche autorizzazioni *ad acta*: un sistema nel quale ogni singola previsione costituzionale attribuisce rilievo ad uno specifico interesse legato alla funzione parlamentare e fissa, in pari tempo, i limiti entro i quali esso merita protezione, stabilendo quali connotazioni debba presentare un determinato atto processuale, affinché si giustifichi il suo assoggettamento al nulla osta dell'organo politico. Nella specie, dal testo dell'art. 68, terzo comma, Cost. (analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza») non può ricavarsi alcun riferimento ad un controllo parlamentare a posteriori sulle intercettazioni occasionali. La norma costituzionale ha riguardo, infatti, alla “sottoposizione” di un parlamentare ad intercettazione e ad una autorizzazione di tipo preventivo: il nulla osta è richiesto per eseguire l'atto investigativo, e non per utilizzare nel processo i risultati di un atto precedentemente espletato. Il che è confermato, ove ve ne fosse bisogno, dal fatto che la norma richiama un'autorizzazione “analoga” a quella — indubitabilmente preventiva — prevista dal secondo comma dello stesso art. 68 cost. in rapporto alle perquisizioni personali o domiciliari, all'arresto e alle misure privative della libertà personale [...]. La *ratio* della garanzia prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost. converge, d'altro canto, con la lettera della norma. L'art. 68 Cost. mira a porre a riparo il parlamentare da illegittime interferenze giudiziarie sull'esercizio del suo mandato rappresentativo; a proteggerlo, cioè, dal rischio che strumenti investigativi di particolare invasività o atti coercitivi delle sue libertà fondamentali possano essere impiegati con scopi persecutori, di condizionamento, o comunque estranei alle effettive esigenze della giurisdizione. La necessità dell'autorizzazione viene meno, infatti, allorché la limitazione della libertà del parlamentare si connetta a titoli o situazioni — come l'esecuzione di una sentenza di condanna irrevocabile o la flagranza di un delitto per cui sia previsto l'arresto



obbligatorio — che escludono, di per sé, la configurabilità delle accennate evenienze. Destinatari della tutela, in ogni caso, non sono i parlamentari *uti singuli*, ma le Assemblee nel loro complesso. Di esse si intende preservare la funzionalità, l'integrità di composizione (nel caso delle misure de libertate) e la piena autonomia decisionale, rispetto ad indebite invadenze del potere giudiziario (si veda, al riguardo, con riferimento alla perquisizione domiciliare, la sentenza n. 58 del 2004): il che spiega l'irrinunciabilità della garanzia (sentenza n. 9 del 1970). In tale prospettiva, l'autorizzazione preventiva — contemplata dalla norma costituzionale — postula un controllo sulla legittimità dell'atto da autorizzare, a prescindere dalla considerazione dei pregiudizi che la sua esecuzione può comportare al singolo parlamentare. Il bene protetto si identifica, infatti, con l'esigenza di assicurare il corretto esercizio del potere giurisdizionale nei confronti dei membri del Parlamento, e non con gli interessi sostanziali di questi ultimi (riservatezza, onore, libertà personale), in ipotesi pregiudicati dal compimento dell'atto; tali interessi trovano salvaguardia nei presidi, anche costituzionali, stabiliti per la generalità dei consociati. Questo rilievo vale anche in rapporto alle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni. Richiedendo il preventivo assenso della Camera di appartenenza ai fini dell'esecuzione di tale mezzo investigativo, l'art. 68, terzo comma, Cost. non mira a salvaguardare la riservatezza delle comunicazioni del parlamentare in quanto tale. Quest'ultimo diritto trova riconoscimento e tutela, a livello costituzionale, nell'art. 15 Cost., secondo il quale la limitazione della libertà e segretezza delle comunicazioni può avvenire solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria, con le garanzie stabilite dalla legge. L'ulteriore garanzia accordata dall'art. 68, terzo comma, Cost. è strumentale, per contro, anche in questo caso, alla salvaguardia delle funzioni parlamentari: volendosi impedire che l'ascolto di colloqui riservati da parte dell'autorità giudiziaria possa essere indebitamente finalizzato ad incidere sullo svolgimento del mandato elettivo, divenendo fonte di condizionamenti e pressioni sulla libera esplicazione dell'attività. E ciò analogamente a quanto avviene per l'autorizzazione preventiva alle perquisizioni ed ai sequestri di corrispondenza, il cui oggetto ben può consistere anche in documenti a carattere comunicativo.

5.3. — Nel caso delle intercettazioni fortuite, peraltro, l'eventualità che l'esecuzione dell'atto sia espressione di un atteggiamento persecutorio — o, comunque, di un uso distorto del potere giurisdizionale nei confronti del membro del Parlamento, volto ad interferire indebitamente sul libero esercizio delle sue funzioni — resta esclusa, di regola, proprio dalla accidentalità dell'ingresso del parlamentare nell'area di ascolto.

Da tali espliciti passaggi motivazionali della sentenza pare evincersi che in rapporto al «principio di eguaglianza» (art. 3, primo comma, Cost.), nella sua declinazione in termini di «parità di trattamento davanti alla Giurisdizione» — (che si colloca «alle origini della formazione dello Stato di diritto») — il sistema delle immunità e delle prerogative dei membri del Parlamento possa venire in rilievo solo come «eccezione» e valere unicamente per i casi «espressamente» considerati o, comunque, almeno forniti di «copertura» costituzionale, in quanto ritenuti dal Costituente idonei ad interferire sulla libera esplicazione della funzione parlamentare.

E, tra i casi «espressamente» previsti, vi sono le ipotesi descritte nell'art. 68 cost. — (oltre a quelle scolpite negli artt. 90, 96, 98 cost. e nell'art. 3 legge Cost. n. 1 del 1948) — nella portata e nella *ratio* delucidata dalla Consulta (*supra* riportata per esteso).

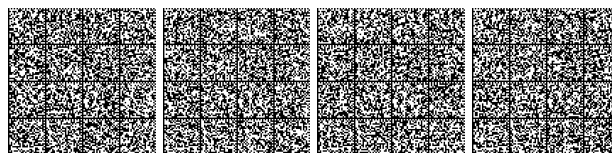
In questi termini, peraltro, si è espressa anche larga parte della dottrina, secondo cui una disciplina differenziata rispetto al «principio della parità di trattamento dinanzi alla giurisdizione», — principio, lo si ripete, immanente al nostro ordinamento che si pone alle origini dello Stato di diritto (ciò che spiega il motivo per cui il Costituente abbia ritenuto di dover disciplinare analiticamente il sistema delle immunità e delle prerogative parlamentari, conscio della deroga che a detto principio veniva in tal modo introdotta) —, potrebbe provenire solo da una fonte di rango costituzionale e non già da una legge ordinaria.

Risulta, in altri termini, fortemente consolidato in letteratura il principio per il quale le guarentigie conosciute dal nostro ordinamento sono solo quelle espressamente sancite da fonti di rango costituzionale, non potendo il «pacchetto costituzionale» essere surrettiziamente ampliato per via ordinaria.

Comunque, anche non volendo aderire all'orientamento più rigoroso, secondo il quale deroghe al «principio di eguaglianza dinanzi alla giurisdizione» possano essere poste solo da norme di livello costituzionale, pare possibile affermare che in tanto è consentita, dal nostro sistema di equilibri costituzionali, una eccezione a siffatto principio cardine, in quanto tale eccezione:

sia espressamente prevista da norme di rango costituzionale;

se prevista da legge ordinaria, sia dotata di «copertura» nell'alveo delle norme costituzionali poiché riconducibile allo spirito ed alla *ratio* che le hanno animate o, quanto meno, sia volta a tutelare una situazione «diversa» di valore sovraordinato (o almeno equiordinato) rispetto a quello cristallizzato dall'art. 3, primo comma, della Costituzione (*cfr.*, in particolare, su tale ultima possibilità, un passaggio del punto 6 del Considerato in diritto della sent. della



Corte cost. n. 24 del 2004: «... un regime differenziato riguardo all'esercizio della giurisdizione, in particolare di quella penale ... non conduce di per sé all'affermazione del contrasto della norma con l'art. 3 della Costituzione. Il principio di eguaglianza comporta infatti che, se situazioni eguali esigono eguale disciplina, situazioni diverse possono implicare differenti normative. In tale seconda ipotesi, tuttavia, ha decisivo rilievo il livello che l'ordinamento attribuisce ai valori rispetto ai quali la connotazione di diversità può venire in considerazione»).

A ben vedere, sulla scorta delle indicazioni fornite dai Giudici delle leggi nella pronuncia n. 390/2007, il caso eccezionale disciplinato dalla norma in questione, che si sostanzia nel subordinare l'utilizzabilità delle comunicazioni del parlamentare intercettate «occasionalmente» e ritenute «necessarie» dal Giudice all'autorizzazione della Camera di appartenenza, non risulta né espressamente previsto dall'art. 68, terzo comma, Cost. (che si riferisce esclusivamente all'autorizzazione «preventiva», a monte, delle intercettazioni c.d. «dirette» e «indirette») né tanto meno riconducibile alla sua *ratio* (*fumus persecutionis*, a fronte della tutela della «riservatezza» apprestata dall'art. 6 legge n. 140/2003), risultandone assolutamente estraneo ed indifferente (come, acutamente, puntualizzato dalla Consulta nella citata pronuncia).

Resta da chiedersi, quindi, sotto il profilo assiologico, come si collochi nella gerarchia dei valori ordinamentali il bene che il legislatore ordinario ha inteso salvaguardare con la disposizione in esame — (e cioè, la «riservatezza» del membro del Parlamento) — rispetto al «principio di eguaglianza davanti alla Giurisdizione»; se, cioè, con la previsione normativa in questione, il legislatore ordinario abbia comunque realizzato, al di là di quanto «impostogli» dall'art. 68, terzo comma, Cost., un ragionevole (e quindi «consentito») bilanciamento dei valori costituzionali in gioco.

In proposito, questo giudice dubita fortemente del fatto che i pericoli, paventati da alcuni, di strumentalizzazione dei contenuti «riservati», ma allo stesso tempo ritenuti «rilevanti» e «necessari» per il procedimento penale, delle comunicazioni intercettate del parlamentare, indebitamente diffusi anche tramite i *mass media*, possano essere legittimamente esorcizzati attraverso trattamenti differenziati e veti all'esercizio delle prerogative giurisdizionali, ma ritiene che vadano considerati come il portato di un fenomeno patologico (e, in verità, ormai allarmante) da stigmatizzare ed estirpare grazie a strumenti adeguati e proporzionati, affatto diversi da quelli creati dalla legge n. 140/2003.

Allo stato della legislazione vigente, se il contenuto della comunicazione del Parlamentare «accidentalmente» captata è ritenuto «irrilevante», l'ordinamento prevede l'attivazione del generale rimedio di cui agli artt. 268, comma 6 e 269, commi 2 e 3 c.p.p. (richiamato, peraltro, dallo stesso art. 6, comma 1, legge n. 140/2003); se è invece ritenuto «rilevante» (*rectius* «necessario»), allora la tutela operativa per il Parlamentare dovrebbe essere quella di cui agli artt. 114 c.p.p. — 326 c.p., alla pari di qualsiasi altra persona.

A quest'ultimo riguardo, considerata la predisposizione da parte dell'ordinamento di particolari strumenti di tutela (oltre che dell'efficace svolgimento delle indagini) della «riservatezza» delle persone coinvolte in procedimenti penali, la previsione di un trattamento differenziato per i membri del Parlamento rispetto alla restante parte dei consociati non pare rappresentare una legittima garanzia rafforzativa a tutela delle prerogative di esercizio delle funzioni parlamentari, ma sembra piuttosto risolversi in un vero e proprio «privilegio» irrazionale, sproporzionato ed incontrollabile, — (se si tiene conto anche delle esigenze di utilizzabilità processuale che, come di qui a poco si avrà modo di esporre, verrebbero ad essere del tutto frustrate anche con riferimento ad eventuali aspettative di difesa dello stesso parlamentare) —, concesso e riservato solo a pochi eletti, nonché nella conseguente implicita, ma altrettanto chiara, abdicazione da parte dello Stato al dovere di garantire il rispetto delle leggi già vigenti, poste a tutela della riservatezza di tutte le persone coinvolte in procedimenti penali (artt. 114 c.p.p. e 326 c.p.).

Pertanto, questo giudice dubita seriamente del fatto che il rango del bene della «riservatezza» del parlamentare sia sovraordinato o almeno equiordinato rispetto a quello diverso, (e posto «alle origini della formazione dello Stato di diritto»), della «parità di trattamento davanti alla Giurisdizione», in maniera tale da poter legittimamente derogare a quest'ultimo.

Affinché tale dubbio venga definitivamente risolto, rimette la presente questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale.

In conclusione, ritiene questo giudice rimettente che l'eccezione al «principio di parità di trattamento dinanzi alla Giurisdizione» prevista dall'art. 6 della legge n. 140/2003 non sia consentita dalla Costituzione; in particolare, il contrasto si pone con l'art. 3 Cost., laddove *tertium comparationis* è rappresentato dall'art. 68, terzo comma, Cost. (quanto all'apprezzamento di razionalità della disuguaglianza) e dalla formulazione dell'art. 6 risultante a seguito dell'intervento ortopedico operato dalla Corte con la sentenza n. 390/2007, che prevede ora l'utilizzabilità delle comunicazioni intercettate occasionalmente nei confronti dei «terzi» (a prescindere dall'autorizzazione del ramo del Parlamento), che risulterebbero ingiustificatamente oggetto di un trattamento differenziato rispetto al Parlamentare coinvolto, le cui



comunicazioni intercettate sarebbero invece utilizzabili subordinatamente all'autorizzazione della Camera di appartenenza, senza che tale trattamento differenziato rinvenga giustificazione in una diversità di posizioni costituzionalmente apprezzabili e meritevoli di rilevanza.

1B) Alcuni passaggi salienti della sentenza della Corte costituzionale n. 390 del 2007 suscitano, altresì, il dubbio che la norma in questione, attribuendo al Parlamento l'esercizio di un potere tipicamente giurisdizionale, al di fuori dei casi espressamente previsti dalla norma di bilanciamento costituzionale di cui all'art. 68 Cost., si ponga in contrasto con il «principio di separazione dei poteri» immanente al nostro assetto costituzionale ed in particolare con gli artt. 102 e 104, primo comma, Cost.

Al riguardo, occorre anzitutto chiarire, in via preliminare, i motivi per i quali il rimettente ritiene di utilizzare lo strumento della questione di legittimità costituzionale anziché quello della sollevazione del «conflitto di attribuzioni» tra poteri dello Stato.

In primo luogo, va evidenziato che la lesione delle prerogative giurisdizionali, *condicio sine qua* non ai fini dell'integrazione del «conflitto di attribuzioni», non si è nel caso di specie ancora concretizzata, non essendo stata emanata e tanto meno ancora richiesta alcuna pronuncia al ramo del Parlamento di appartenenza del parlamentare, rimanendo quindi il «conflitto» ancora allo stato potenziale.

Basti ricordare, in proposito, che in un passaggio della citata sentenza n. 390/2007 si rilevava l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa erariale, «secondo la quale il rimettente avrebbe dovuto censurare il merito del provvedimento di diniego dell'autorizzazione sollevando conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato, posto che le censure del giudice *a quo* non investono il merito della decisione suddetta»: nel caso che ci occupa, questo rimettente ha addirittura ritenuto opportuno sollevare la questione di legittimità costituzionale prima della richiesta di autorizzazione alla Camera di appartenenza, ragion per cui non può assolutamente venire in rilievo alcun profilo attinente al «merito» di tale decisione che non è stata neppure allo stato richiesta.

Va precisato, inoltre, che lo strumento del conflitto di attribuzioni è utilizzabile solo nelle ipotesi di sussistenza di un «dubbio» in ordine al riparto delle attribuzioni operato dalle norme costituzionali, allorché la determinazione della sfera di attribuzioni ad opera della Costituzione manchi di nettezza e di inequivocità. Tanto si ricava dal tenore letterale dell'art. 38 della legge n. 87 del 1953, a norma del quale «La Corte risolve il conflitto sottoposto al suo esame dichiarando il potere al quale spettano le attribuzioni in contestazione».

Nel caso di specie, invece, l'art. 6 della legge n. 140 del 2003 avrebbe predisposto il campo per un'invasione da parte del Potere legislativo di un ambito di attribuzioni già precisamente ed analiticamente delineato dalla Carta fondamentale, ragion per cui non sussiste «dubbio» alcuno da dirimere attraverso lo strumento del conflitto di attribuzioni e la conseguente pronuncia «dichiarativa» della Consulta.

Ad avviso di questo rimettente non si tratta, in altre parole, di attivare la Corte costituzionale affinché «dichiari» a quale Potere spettino le attribuzioni in contestazione, ma occorre semplicemente chiedere ai Giudici delle leggi, attraverso la sollevazione dell'incidente di legittimità costituzionale, l'espunzione dall'ordinamento di quella norma che si pone sia in contrasto con la chiara «norma attributiva» della Costituzione — (nel caso di specie, l'art. 102 Cost., in combinata lettura con l'art. 104, primo comma, Cost.) — che attribuisce ai giudici l'esercizio delle funzioni giurisdizionali, tra le quali sicuramente rientra il «sindacato sull'utilizzabilità di prove già legittimamente formatesi», sia al di fuori della lettera e della *ratio* della norma, eccezionale, di «bilanciamento dei poteri» di cui all'art. 68, commi secondo e terzo, Cost.

A quest'ultimo proposito, si rileva che è la stessa Corte costituzionale, nel precedente intervento più volte citato, ad aver precisato che si tratta di un sindacato di carattere squisitamente giurisdizionale, in funzione — non di garanzia delle prerogative di esercizio del mandato parlamentare, come sarebbe previsto e imposto dall'art. 68 Cost. — bensì di tutela della «riservatezza» del Parlamentare «occasionalmente» intercettato.

Si tratta, dunque, di poteri di natura sicuramente giurisdizionale, attribuiti a soggetti alieni rispetto a quelli ai quali il relativo esercizio è riservato dall'art. 102 Cost., al di fuori cioè della lettera e della *ratio* della norma, eccezionale, di «bilanciamento dei poteri» di cui all'art. 68, commi secondo e terzo Cost.

Sotto tale profilo, quindi, ripercorrendo l'insegnamento della Consulta, la previsione normativa di cui all'art. 6, comma 3, legge n. 140 del 2003 si risolverebbe nell'attribuzione alle Camere di un'potere di sindacato — non sull'espletamento o meno del mezzo di ricerca della prova — come nella logica generale delle immunità previste dall'art. 68 Cost., ma sulla gestione processuale di una prova già (legittimamente) formata», che consente di incidere sul «risultato probatorio di un'istruttoria già effettuata», decidendo della «rilevanza e l'utilizzabilità di tale risultato rispetto all'oggetto dell'accusa» (*cfr.* la relazione della Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati presentata alla Presidenza il 19 marzo 2007, doc. IV, n. 6-A, citata nel punto 5.4 del Considerato in diritto della sent. Corte cost. n. 390/2007).



Ebbene, se si considera la *ratio* dell'art. 68 Cost., norma cruciale di bilanciamento tra i poteri dello Stato, che prevede un'eccezionale e ben delimitata ipotesi di intromissione da parte del potere legislativo nel mancipio proprio di quello giurisdizionale, giustificata unicamente dall'insopprimibile esigenza di mettere al riparo i parlamentari da eventuali «persecuzioni» dei magistrati (*cf.*, al riguardo, il passaggio incidentale della citata sentenza della Corte costituzionale, nel punto 5.2 del Considerato in diritto: «L'art. 68 Cost. mira a porre al riparo il parlamentare da illegittime interferenze giudiziarie sull'esercizio del suo mandato rappresentativo; a proteggerlo, cioè, dal rischio che strumenti investigativi di particolare invasività o atti coercitivi delle sue libertà fondamentali possano essere impiegati con scopi persecutori, di condizionamento, o comunque estranei alle effettive esigenze della giurisdizione»), allora ben si comprende perché l'Assemblea costituente non abbia incluso, quale autonoma ipotesi di autorizzazione «postuma», quella riguardante il caso di intercettazioni «accidentali» (nel 2003 introdotta, invece, dal Legislatore ordinario), giacché relativamente a queste ultime il *periculum persecutionis* che «anima» la disposizione costituzionale non può ontologicamente sussistere, stante la natura meramente «episodica» ed «occasionale» della captazione delle comunicazioni del rappresentante del Parlamento.

L'estensione dell'ingerenza del Parlamento su prerogative proprie della Giurisdizione — «la gestione processuale di una prova già (legittimamente) formata» — in funzione di tutela della «riservatezza» del Parlamentare, operata dal comma 2 dell'art. 6 in questione ben al di là dei confini delimitati dall'art. 68 Cost., non solo non trova, dunque, alcuna copertura costituzionale, ma si pone addirittura in netto contrasto con gli artt. 102 e 104 primo comma Cost., determinando un'incrinatura dei fondamentali principi posti a presidio della «separazione dei poteri», consentendo ad un ramo del Parlamento un ingiustificato ed inedito potere di sindacato — in funzione di tutela di un bene diverso da quello salvaguardato dall'art. 68 Cost. — sull'utilizzabilità di prove già acquisite, che ha la sua sede naturale ed invulnerabile all'interno delle dinamiche proprie del procedimento penale.

Pertanto, in considerazione dei motivi *sub 1A)* e *sub 1B)*, si richiede, in via principale, che la Corte costituzionale voglia risolvere la questione sottopostaLe pronunciando l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, 3, 4, 5, 6 della legge n. 140 del 2003, per contrasto con gli artt. 3, primo comma, 68, terzo comma, 102 e 104, primo comma, della Costituzione.

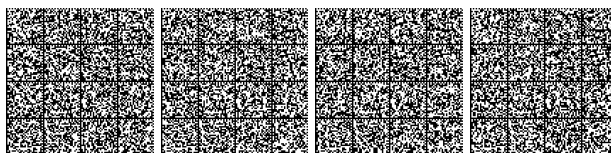
2) Il profilo di lesione del «diritto di difesa», posto già implicitamente alla base della succitata sentenza interpretativa di rigetto della Consulta è, ad avviso di questo giudice, non solo ravvisabile con riferimento alla posizione dei «terzi» (come già rilevato dai Giudici delle leggi, poiché a tale ambito era limitato il Loro precedente intervento), ma anche a quella dei titolari del mandato elettivo.

Tale profilo di contrasto con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione risulta evidente ove si consideri che il parlamentare, nell'eventualità di un contenuto utile (o, addirittura, decisamente e risolutivamente utile) di un'intercettazione «occasionale» di sue comunicazioni e, quindi, di una prova «pur già legittimamente formatasi», vedrebbe condizionata (e, quindi, potenzialmente frustrata) la possibilità di utilizzare il contenuto di tale intercettazione ad una decisione della Camera di appartenenza, nella quale non potrebbero a priori escludersi, al momento della delibera sull'autorizzazione, pericolose dinamiche antagonistiche tra le parti politiche avverse, con conseguente rischio che la decisione sull'autorizzazione possa essere strumentalizzata per ritorsioni di carattere politico nei confronti del singolo Parlamentare che avrebbe interesse all'utilizzo delle intercettazioni eventualmente «scagionanti».

L'estensione dell'ingerenza del Parlamento su prerogative proprie della Giurisdizione operata dal comma 2 dell'art. 6 in questione, ben al di là dell'alveo di protezione delle funzioni parlamentari solcato dall'art. 68 Cost., non solo non trova, dunque, alcuna copertura costituzionale, ma si pone addirittura in netto contrasto anche con l'art. 24, secondo comma, Cost., determinando una lesione del «diritto di difesa» del Parlamentare, che vedrebbe il proprio inviolabile diritto di difendersi attraverso le intercettazioni eventualmente «scagionanti» in un'ingiustificata e inammissibile posizione di soggezione alla volontà della Camera di appartenenza, cui verrebbe rimessa la decisione in ordine all'utilizzabilità di intercettazioni di sue comunicazioni, i cui contenuti, per ipotesi, ben potrebbero essere a lui stesso (anche decisamente) favorevoli.

Il diritto di difesa dell'imputato (parlamentare) dinanzi ad un diniego dell'autorizzazione all'utilizzazione da parte della Camera di appartenenza assumerebbe connotazioni addirittura «definitive» atteso che a quest'ultimo dovrebbe «automaticamente» conseguire la distruzione della prova, rendendone così impossibile ogni successivo uso processuale anche in forza di nuove acquisizioni che ne renderebbero più chiaro l'eventuale portato probatorio.

Pertanto, in subordine rispetto alla richiesta riferita ai motivi *sub 1A)* e *sub 1B)*, si richiede che la Corte costituzionale, in considerazione dei motivi *sub 2)*, voglia risolvere la questione sottopostaLe pronunciando l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, per contrasto con l'art. 24, comma secondo, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che l'attivazione della procedura ivi prevista sia subordinata al previo consenso/nulla osta del Parlamentare interessato.



P. Q. M.

Letti gli artt. 23 e ss., legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante, e non manifestamente infondata, nei rispettivi e subordinati sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità dell'art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6 della legge n. 140/2003;

Sospende ai sensi dell'art. 159 c.p.p. il procedimento, — previa separazione, con diversa ordinanza, della relativa posizione processuale, — nei confronti del Landolfi Mario e per l'effetto dichiara sospeso il corso della prescrizione;

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alla pubblica accusa (Ufficio del p.m. D.D.A. sede, dott. Alessandro Milita), alla privata difesa (avv. Emilio Buccico del foro di Matera ed avv. Giulia Buongiorno del foro di Roma) ed all'on. Mario Landolfi, generalizzato come in epigrafe;

Dispone che la cancelleria provveda alla notifica della presente ordinanza in forma integrale al Presidente del Consiglio dei ministri;

Dispone altresì che la cancelleria provveda alla comunicazione della presente ordinanza, in forma integrale:

1) al Presidente del Senato della Repubblica;

2) al Presidente della Camera dei deputati;

3) al Presidente del Tribunale di Napoli, a mezzo del Presidente della sezione g.i.p. sede, al fine di informare — in via gerarchica — il Ministro della giustizia;

Dispone che la cancelleria — successivamente alla prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni sopra disposte — trasmetta alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953 n. 87, gli atti relativi al procedimento di cui alla presente ordinanza;

Manda alla cancelleria per tutti gli adempimenti di competenza.

Napoli, addì 19 novembre 2008

Il giudice distrettuale dell'udienza preliminare: CAMPOLI

09C0255

N. 109

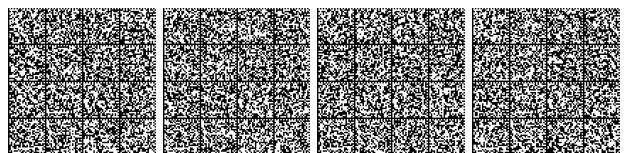
*Ordinanza del 3 dicembre 2008 emessa dal Giudice di pace di Trieste
nel procedimento civile promosso da Spazzali Francesco contro Prefetto di Trieste*

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Limiti massimi di velocità - Superamento di oltre 40 e non più di 60 km/h - Sospensione della patente di guida da uno a tre mesi e inibizione alla guida del veicolo, nella fascia oraria compresa tra le 22 e le 7 del mattino, per i tre mesi successivi alla restituzione della patente di guida - Ricorso al giudice di pace avverso il provvedimento prefettizio applicativo delle dette sanzioni amministrative accessorie - Omesso bilanciamento legislativo del trattamento sanzionatorio con fondamentali diritti del lavoratore - Incidenza su diritto fondamentale della persona - Irragionevolezza - Violazione del divieto costituzionale di trattamenti sanzionatori contrari al senso di umanità - Lesione della tutela costituzionalmente garantita al lavoro - Incidenza sulla garanzia previdenziale.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 142, comma 9.
- Costituzione, artt. 2, 3, 27, 35 e 38.

IL GIUDICE DI PACE

Richiama il ricorso, iscritto *sub* RG 8143/2008 dell'ufficio del Giudice di pace in Trieste e proposto dal signor Spazzali Francesco in Trieste avverso il Prefetto di Trieste - Ufficio depenalizzazione, in reazione al provvedimento della predetta autorità, che sospendeva l'uso della patente per i mese e ne inibiva l'uso per ulteriori tre mesi successivi



nella fascia oraria che va dalle 22 alle ore 7 del mattino, a far tempo dal 6 ottobre 2008, al predetto signor Spazzali Francesco, a seguito di violazione dell'142, comma 9, del codice della strada.

Il ricorrente *de plano* ammetteva la violazione senza escusazione alcuna.

Ma, l'applicazione di tale sanzione, come modellata, arrecava di evidenza grave pregiudizio lavorativo-economico al ricorrente, lavoratore presso la IllyCaffè S.p.A. di Trieste, con turni di lavoro in numero di tre, dalle ore 6 alle ore 14, dalle ore 14 alle 22, dalle ore 22 alle ore 6.

Invero, tra la sede della IllyCaffè S.p.A. di Trieste e l'abitazione del ricorrente in Trieste (Scala Santa n. 35) non solo sussiste ampia distanza ma i mezzi pubblici non sono coerenti e sincronizzati, specie di nottessera, creando disagi e negatività sullo svolgimento del lavoro con ogni conseguenza possibile e incidenza, vista l'attuale condizione dei lavoratori — media cultura — sullo stesso posto di lavoro.

Ove applicata e come applicata la sanzione amministrativa *de quo*, siffatta normativa lo priva di un regolare e lineare diritto al lavoro costituzionalmente garantito, creando una situazione di difficoltà occupazionale involontaria.

Ma, va rilevato ineludibilmente come il legislatore nulla abbia previsto, sotto tale aspetto esistenziale, nella stesura della norma di cui all'art. 142 del codice della strada, e si sia limitato a sanzionare indiscriminatamente tutti e proprio così facendo abbia addotto discriminazioni come questa.

Ciò tutto premesso e riportato. esaminati gli atti. ascoltato il ricorrente ed il rappresentante della prefettura osserva quanto appresso.

A) Il codice della strada in relazione all'articolo 142, comma 9, previsione e disciplina le varie condotte a cui deve attenersi il conducente, tali da non superare il limite di velocità permesso nel relativo contesto viario.

B) Se *de plano* l'articolo 27 della Carta costituzionale affermi che la responsabilità penale, in relazione alle depenalizzazioni da cui derivano le norme di cui alla legge n. 689/1981 e le connesse normative del codice della strada, è personale, è pur vero che le pene ovvero le sanzioni depenalizzate non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione, avendo ben presente che nel caso *de quo agitur* la pena inflitta della sospensione della patente è appunto ed in effetti sanzione amministrativa accessoria.

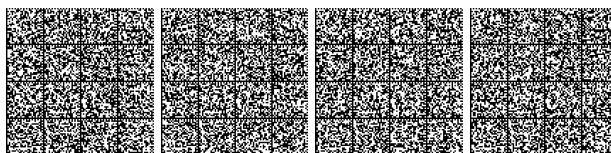
C) Peraltro, la Carta costituzionale, in punto diritto-dovere al lavoro, si esprime riconoscendo ai cittadini il diritto al lavoro, con quanto connesso e insito in punto complessivo sostentamento esistenziale ed economico, per cui ogni cittadino è titolare sia del dovere che del diritto di lavorare, in conformità alle sue possibilità e alle sue scelte.

D) Nel rapporto tra il cittadino e il pubblico potere di punire, tanto più se trattasi di sanzione amministrativa accessoria, le modalità applicative non possono ridursi a meri criteri retributivi, tale da configurare il cittadino in una sorta di un mera fattualità «contabile» sanzionatoria. Va costituzionalmente ponderato altresì o meglio accolto quale sia il concreto del vissuto di una persona e delle persone in genere, con delle modalità più accorte, sensibili ed umane nel prevenire/rieducare, nel rispetto delle sorti oggettive della persona e delle persone che hanno commesso un illecito: il dare delle garanzie che permettano di produrre la migliore integrazione socio-economica.

E) La tutela-protezione del lavoratore, particolarmente se subordinato, è tesa al significato costituzionale dell'essere lavoratore e cittadino del nostro stato, un cittadino che per la nostra Carta è un cittadino operoso, figlio della nostro status di essere titolari di una cittadinanza sociale, che non può essere repressa in modo tale che *ultracitoque non potest sussistere rectum* ovvero il degrado dei diritti fondamentali da applicarsi a tutti i lavoratori come tali. Tali significative espressioni non possono essere condizionale da una mera repressione, togliendo al cittadino, come nel caso *de quo*, la possibilità di lavorare a seguito di una mera sanzione accessoria-amministrativa, ma ponendo piuttosto una repressione sanzionatoria, che in via equilibrata commisuri dei tempi e delle modalità tali da contemperare repressione con il diritto al lavoro.

F) Tale complessiva considerazione è rafforzata dall'artico 2, e pure dall'articolo 3, della Carta costituzionale, per cui, se pur in ogni ordinamento come lo è indubbiamente quello Italiano sussista il primato della legge, non può obliterarsi nel dimettere delle norme come la limitazione di un diritto (la sospensione del diritto di usare la patente) sia connessa alle esigenze di solidarietà sociale, come il permettere di lavorare ed esistere dignitosamente. In sostanza e di forma anche per l'articolo 142, comma 9, del codice della strada non è impossibile che il legislatore addivenga ad una equilibrata e flessibile disciplina, bilanciando diritti e doveri in punto sospensione della patente ed in relazione alla impossibilità concreta di lavorare seriamente, senza porsi in condizioni di perdita del lavoro, con turni contrari al disposto prefettizio.

G) Le distanze e le difficoltà lavorative del ricorrente non sono «utopie», ma corrispondono esattamente alle distanze, alle strade ed ai collegamenti difficili, tra le ore 22 e le ore 7 del mattino, tra la sua abitazione e l'azienda del datore di lavoro per chi conosce esattamente la città di Trieste (non si tratta di «localismo» ma di effettiva situazione che può benissimo riguardare altre zone dell'Italia e dei relativi lavoratori con i relativi orari incompatibili con le disposizioni astratte e non paramtrate dell'articolo 142, comma 9, del codice della strada).



P. Q. M.

Reputa con iniziativa apprestata d'ufficio non costituzionalmente legittimo, ex surriportati articoli nn. 2, 3, 27, 35 e 38 della Carta costituzionale l'art. 142, comma 6, del codice della strada, ove nella sospensione della patente il legislatore non abbia tenuto conto dei diritti del lavoratore, sospendendo una patente, che serve a quest'ultimo per esercitare il suo lavoro correttamente e senza rischi di rimanere privo di un lavoro, proprio di questi tempi non certo facili, e un tanto senza parametrare e modulare tale sanzione accessoria amministrativa in modo attento a tale diritto fondamentale di lavorare.

Ordina la sospensione del procedimento per pregiudizialità costituzionale, con immediata trasmissione — a cura della cancelleria — del fascicolo d'ufficio e dei fascicoli delle parti alla Corte costituzionale;

Ordina la notificazione del presente provvedimento — sempre a cura della cancelleria — alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alle parti in causa, nonché ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Trieste, addì 2 dicembre 2008

Il giudice di pace: PELLARINI

09C0256

N. 110

*Ordinanza del 3 dicembre 2008 emessa dal Giudice di pace di Trieste
nel procedimento civile promosso da M.D. contro Prefetto di Trieste*

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Comportamento in caso di incidente - Obbligo dell'utente della strada, in caso di incidente comunque ricollegabile al suo comportamento, di fermarsi e di prestare l'assistenza occorrente a coloro che, eventualmente, abbiano subito danno alla persona - Sospensione della patente di guida da uno a tre anni in conseguenza della violazione dell'obbligo di fermarsi - Ricorso al giudice di pace avverso il provvedimento prefettizio applicativo della detta sanzione amministrativa accessoria - Omesso bilanciamento legislativo del trattamento sanzionatorio con fondamentali diritti del lavoratore - Incidenza su diritto fondamentale della persona - Irragionevolezza - Violazione del divieto costituzionale di trattamenti sanzionatori contrari al senso di umanità - Lesione della tutela costituzionalmente garantita al lavoro - Incidenza sulla garanzia previdenziale.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 189, comma 6.
- Costituzione, artt. 2, 3, 27, 35 e 38.

IL GIUDICE DI PACE

Così premette:

Richiama il ricorso, iscritto *sub* RG 8542/2007 dell'ufficio del giudice di pace in Trieste e proposto dal signor M.D., con l'avv. Barbara Gottardo del Foro di Trieste avverso il Prefetto di Trieste - Ufficio depenalizzazione, in reazione al provvedimento della predetta autorità che, su segnalazione della Questura di Trieste, sospendeva per 12 mesi l'uso della patente al predetto signor M.D., a seguito di assunta violazione dell'art. 189, comma 6 e 7 del codice della strada.

L'applicazione del massimo della sanzione arrecava de piano grave pregiudizio economico al ricorrente, titolare di licenza di tassista con conseguente attività in Trieste. La detta licenza era stata acquistata con contratto di cessione d'azienda di data 9 agosto 2006 al prezzo di € 62.000,00, con prestito concesso dall'Unicredit Banca, prestito in corso di rimborso con ratei mensili di € 764,00 circa.

L'attività così svolta costituiva l'unica fonte di reddito del ricorrente, con un compenso annuo di circa € 13.000,00, dovendo provvedere al mantenimento (€ 300,00 circa mensili) del figlio naturale minore G.M., affidato



alla madre e figlio nato *more uxorio*, e coabitando con la propria madre titolare di pensione minima e quindi dovendo così contribuire alle spese domestiche. Ne seguiva che la sospensione di 12 mesi dell'attività di tassista, impediva la propria attività lavorativa di tassista per ben 12 mesi, in consapute situazioni di difficoltà oggettive nel trovare oggi come oggi un lavoro adeguato, non consentendogli una forma di guadagno adeguato non solo per i doverosi obblighi di mantenimento del figlio e delle spese domestiche sopra richiamate, e impedendo altresì di rimborsare il finanziamento concesso dall'Unicredit.

Su queste basi, in attesa delle decisioni penali che solo avrebbero configurato e sanzionato siffatta violazione, e in attesa delle relative decisioni, si concedeva mera sospensiva, di modo che ragionevolmente il signor M.D. potesse sostenere siffatte situazioni economiche.

A seguito di procedimento penale definitivo di condanna, la sospensione della patente riprendeva vigore, per cui, in mera relazione alla causa sub RG 8542/2007 di questo Ufficio, il signor M.D. con l'avv. Barbara Gottardo del Foro di Trieste chiedeva rimettersi, con sospensiva, alla on. le Corte costituzionale la fattispecie accessoria della sospensione della patente sulle seguenti argomentazioni: *a)* nel provvedimento di condanna del Tribunale di Trieste - Sezione g.u.p. - di data 30 settembre 2008 veniva applicato, tra le altre, la sospensione della patente di guida per mesi 12, ed in tale contesto la difesa del signor M.D., rilevava nella fattispecie in esame, profili di incostituzionalità della norma di cui all'art. 189, comma 6, del codice della strada con riferimento agli artt. 3, 35 e 38 della Carta costituzionale; *b)* ed invero, esso M., è un conducente di taxi, titolare di idonea licenza, per cui la patente di guida va equiparata ad un qualsiasi mezzo/strumento di lavoro; *c)* laddove la norma del codice della strada all'art. 189 punisce, altresì, le condotte (di omissione di soccorso) in modo generico, senza operare delle opportune differenze, ne consegue la sua incompatibilità con i dettati costituzionali sanciti all'art. 3 (principio di eguaglianza), agli artt. 35 e 38 (tutela del lavoro); *d)* ove applicata, inoltre, ad esso M. tout court la sanzione di cui all'art. 189, comma 6, del codice della strada, ne consegue che, con una modalità del tutto automatica, la legge lo priva del diritto al lavoro Costituzionalmente garantito, creando una situazione di disoccupazione involontaria, privandolo di ogni sostentamento per le proprie esigenze di vita e quelle della propria famiglia, con tutte le evidenti negatività esistenziali sopra evidenziate; *e)* ma, va rilevato ineludibilmente come il legislatore nulla abbia previsto, sotto tale aspetto esistenziale, nella stesura della norma di cui all'art. 189 del codice della strada, e si sia limitato a sanzionare indiscriminatamente tutti e proprio così facendo abbia addotto discriminazioni gravi come questa.

Ciò tutto premesso e riportato, esaminati gli atti, ascoltato il difensore, il ricorrente ed il rappresentante della Prefettura, osserva quanto appresso.

A) Il codice della strada in relazione all'art. 189 previsions e disciplina le varie condotte a cui deve attenersi il conducente in caso di incidente, per cui si è pervenuti pure, a cura del legislatore, alla sostituzione della fattispecie contravvenzionale con quella delittuosa, con sanzioni accessorie tra cui la sospensione della patente (da uno a tre anni). Si è così persino pervenuti a ritenere irrilevante la circostanza della gravità o meno delle lesioni riportate dai danneggiati o dal danneggiato, a tal punto che la condotta dolosa del mancato soccorso non va a pretermettersi neppure se si consideri posteriormente la lievità dei relativi danni, tra cui l'accessoria sospensione della patente che comunque sia possa andare ad incidere sulla situazione economica esistenziale del condannato.

B) Se de piano l'art. 27 della Carta costituzionale affermi che la responsabilità penale è personale, è pur vero che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato, avendo presente che nel caso *de quo agitur* la pena inflitta della sospensione della patente è in effetti sanzione amministrativa accessoria.

C) Peraltro, la Carta costituzionale, in punto diritto-dovere al lavoro, si esprime riconoscendo ai cittadini il diritto al lavoro, con quanto connesso e insito in punto complessivo sostentamento esistenziale ed economico, per cui ogni cittadino è titolare sia del dovere che del diritto di lavorare, in conformità alle sue possibilità e alle sue scelte.

D) Nel rapporto tra il cittadino e il pubblico potere di punire, tanto più se trattasi di sanzione amministrativa accessoria, le modalità applicative non possono ridursi a meri criteri retributivi, tale da configurare il cittadino in una sorta di un mera fattualità «contabile» sanzionatoria. Va costituzionalmente ponderato altresì o meglio accolto quale sia il concreto del vissuto di una persona e delle persone in genere, con delle modalità più accorte, sensibili ed umane nel prevenire/rieducare, nel rispetto delle sorti oggettive della persona e delle persone che hanno commesso un illecito: il dare delle garanzie che permettano di produrre la migliore integrazione socio-economica.

E) La tutela-protezione del lavoratore, sia dipendente che autonomo, è tesa al significato costituzionale dell'essere lavoratore e cittadino del nostro stato, un cittadino che per la nostra Carta è un cittadino operoso, figlio della nostro status di essere titolari di una cittadinanza sociale, che non può essere repressa in modo tale che *ultracitoque non potest sussistere rectum* ovvero il degrado dei diritti fondamentali da applicarsi a tutti i lavoratori come tali. Tali significative espressioni non possono essere condizionale da una mera repressione, togliendo al cittadino, come nel caso *de quo*, la



possibilità di lavorare a seguito di una mera sanzione accessoria-amministrativa, ma ponendo piuttosto una repressione sanzionatoria, che in via equilibrata commisuri dei tempi e delle modalità tali da contemperare repressione con il diritto al lavoro.

F) Tale complessiva considerazione è rafforzata dall'art. 2, e pure dall'art. 3, della Carta costituzionale, per cui, se pur in ogni ordinamento come lo è indubbiamente quello italiano sussista il primato della legge, non può obliterarsi nel dimettere delle norme come la limitazione di un diritto (la sospensione del diritto di usare la patente) sia connessa alle esigenze di solidarietà sociale, come il permettere di lavorare ed esistere dignitosamente. In sostanza e di forma anche per l'art. 189, comma 6, del codice della strada non è impossibile che il legislatore addivenga ad una equilibrata e flessibile disciplina, bilanciando diritti e doveri in punto sospensione della patente ed in relazione alla possibilità di lavorare come ivi per un tassista, lavoratore autonomo, in cui anche 12 mesi di impossibilità ad esercitare la sua professione ben possono condurre a gravi danni.

P. Q. M.

Reputa non costituzionalmente legittimo, ex surriportati articoli nn. 2, 3, 27, 35 e 38 della Carta costituzionale l'art. 189, comma 6, del codice della strada, ove nella sospensione della patente il legislatore non abbia tenuto conto dei diritti del lavoratore, sospendendo una patente, che serve a quest'ultimo per esercitare il suo lavoro, e un tanto senza parametrare e modulare tale sanzione accessoria amministrativa in modo attento a tale diritto fondamentale di lavorare.

Ordina la sospensione del procedimento per pregiudizialità costituzionale, con immediata trasmissione — a cura della cancelleria — del fascicolo d'ufficio e dei fascicoli delle parti alla Corte costituzionale;

Ordina la notificazione del presente provvedimento — sempre a cura della cancelleria — alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alle parti in causa, nonché ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Trieste, addì 2 dicembre 2008

Il giudice di pace: PELLARINI

09C0257

N. 111

Ordinanza del 28 gennaio 2009 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Spadoni Maurizio contro Ministero della giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

Impiego pubblico - Corpo degli agenti di polizia penitenziaria - Dispensa dal servizio per infermità e transito in altri ruoli della stessa amministrazione o in altra amministrazione - Riammissione nel ruolo di provenienza in caso di intervenuta guarigione - Mancata previsione - Lesione di diritto fondamentale della persona - Incidenza sul principio di uguaglianza e sul diritto al lavoro - Lesione del principio di tutela del lavoro.

- Decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443, art. 80.
- Costituzione, artt. 2, 3, 4 e 35.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 9565 del 2008, proposto da Spadoni Maurizio, rappresentato e difeso dall'avv. Alberto Bellet, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Flavio Stilicone n. 28;



Contro il Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, il Ministero della giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, costituiti in giudizio, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati per legge presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, per l'annullamento del provvedimento in data 8 agosto 2008, ricevuto dal ricorrente il 12 agosto 2008, con cui stata rigettata la sua istanza di riammissione nel Corpo di Polizia penitenziaria, nonché per la riammissione del ricorrente nel Corpo di Polizia penitenziaria, nel ruolo di originaria appartenenza e con l'anzianità di servizio maturata alla data dell'effettivo reinserimento; e la condanna dell'amministrazione intimata alla corresponsione, in favore del ricorrente, delle differenze retributive dallo stesso maturate, a far corso dalla proposizione dell'ultima istanza rigettata, in ragione della mancata riammissione in servizio nel Corpo di Polizia penitenziaria e dello speculare mantenimento nel ruolo amministrativo e nella qualifica di «operatore amministrativo B2».

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 proprie difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore nella pubblica udienza del giorno 8 gennaio 2009 la dott.ssa Rita Tricarico e uditi per le parti i difensori come da verbale d'udienza;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue.

F A T T O

Il sig. Spadoni è stato arruolato nel Corpo di Polizia penitenziaria in data 3 luglio 1992, in qualità di «agente semplice».

Essendogli stata diagnosticata la patologia di «leucemia non linfoide in attuale quiescenza clinica» ed essendo stato ritenuto non idoneo allo svolgimento del servizio d'istituto, a decorrere dal 16 novembre 1994, è stato trasferito, su sua domanda, ai sensi del combinato disposto dell'art. 75, comma 1, e dell'art. 76 del d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 443, al ruolo amministrativo dell'Amministrazione penitenziaria, con la qualifica di «operatore amministrativo - V q.f.».

Avendo poi conseguito la totale guarigione dalla suddetta patologia, come attestato con certificato medico del 14 febbraio 2006 prodotto in giudizio, con atto del 16 febbraio 2006, lo stesso ha chiesto di essere reintegrato nel Corpo di Polizia penitenziaria, atteso che era venuta meno l'unica causa che ne aveva determinato l'inidoneità al servizio di istituto ed il suo trasferimento ai ruoli amministrativi.

Con fax dell'8 giugno 2006, detta istanza è stata respinta, sull'assunto che, «ai sensi dell'art. 42, comma 2 del d.lgs. n. 443/1992, il personale dispensato dal servizio per infermità non può essere riammesso».

Avendo il sig. Spadoni, con lettera del 14 febbraio 2007, assunta in data 16 febbraio 2007 al n. 0321 di prot., contestato il predetto provvedimento, richiamando la sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 1994, n. 3, che sancisce l'inoperatività della richiamata disposizione quando la dispensa dal servizio sia avvenuta per motivi di salute e l'infermità sia successivamente venuta meno, e chiestone l'annullamento ed avendo poi, in data 1° agosto 2008, lo stesso reiterato l'istanza di riammissione nei ruoli della Polizia penitenziaria, con nota in data 8 agosto 2008, l'amministrazione si nuovamente pronunciata, denegando ancora detta riammissione. In questo caso essa ha invocato l'art. 80 del d.lgs. n. 443/1992, il quale stabilisce che «non può essere riammesso nel ruolo di provenienza» il personale trasferito, a domanda, nelle corrispondenti qualifiche di altri ruoli dell'amministrazione penitenziaria o di altre amministrazioni dello Stato, perché giudicato assolutamente inidoneo per motivi di salute, o trasferito, sempre a domanda, nelle corrispondenti qualifiche di altri ruoli dell'amministrazione penitenziaria o di altre amministrazioni dello Stato, ovvero d'ufficio, per esigenze di servizio, nelle corrispondenti qualifiche di altri ruoli dell'amministrazione penitenziaria, sempreché l'infermità accertata ne consenta l'ulteriore impiego, in quanto abbia riportato un'invalidezza non dipendente da causa di servizio, non comportante l'inidoneità assoluta ai compiti d'istituto, o ancora trasferito, a domanda, nelle corrispondenti qualifiche di altri ruoli dell'amministrazione penitenziaria, sempreché l'infermità accertata ne consenta l'ulteriore impiego, avendo riportato un'invalidezza, dipendente da causa di servizio, che non comporti l'inidoneità assoluta ai compiti d'istituto.

Con il presente ricorso stata impugnata detta nota e sono state chieste la riammissione al servizio, nonché la condanna dell'amministrazione intimata alla corresponsione, in favore del ricorrente, delle differenze retributive dallo stesso maturate, a far corso dalla proposizione dell'ultima istanza rigettata, in ragione della mancata riammissione in



servizio nel Corpo di Polizia penitenziaria e dello speculare mantenimento nel ruolo amministrativo e nella qualifica di «operatore amministrativo B2».

I motivi di censura dedotti sono i seguenti:

violazione di legge: artt. 3 e 36 Cost. ed art. 80 del d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 443 — eccesso di potere per difetto assoluto e/o contraddittorietà di motivazione: considerando l'interpretazione attribuita dalla Corte costituzionale, con sentenza 26 gennaio 1994, n. 3, all'art. 132 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, secondo cui essa incostituzionale laddove non consente la riammissione in servizio quando la dispensa avvenuta per motivi di salute, nonché pronunce dei giudici di merito che avrebbero esaminato disposizioni sostanzialmente identiche, l'art. 80 del d.lgs. n. 443/1992, di cui stata fatta in concreto applicazione, dovrebbe essere interpretato nel senso di consentire la riammissione in servizio, dopo l'avvenuto transito, per motivi di salute, in altri ruoli della stessa amministrazione o in altra amministrazione, quando sia intervenuta la completa guarigione del dipendente; una diversa interpretazione determinerebbe una violazione del principio di uguaglianza.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione intimata, a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato.

Nella Camera di consiglio del 13 novembre 2008, il ricorrente ha rinunciato alla domanda cautelare ed stata fissata l'udienza pubblica per la trattazione del merito.

Nell'udienza pubblica dell'8 gennaio 2009, il ricorso stato trattenuto in decisione.

D I R I T T O

1. — Con il ricorso all'esame del Collegio si contesta il provvedimento dell'Amministrazione penitenziaria, con cui al ricorrente non stata consentita la riammissione al servizio, che contestualmente si richiede, insieme alla condanna della menzionata amministrazione intimata alla corresponsione, in suo favore, delle differenze retributive dallo stesso maturate, a far corso dalla proposizione dell'ultima istanza rigettata, in ragione della mancata riammissione in servizio nel Corpo di Polizia penitenziaria e dello speculare mantenimento nel ruolo amministrativo e nella qualifica di «operatore amministrativo B2».

2. — Le censure mosse si fondano sulla ritenuta possibile e dovuta interpretazione della disposizione di cui all'art. 80 del d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 443, nel senso di consentire, a seguito di intervenuta guarigione, la riammissione nel ruolo di provenienza del dipendente, transitato, per motivi di salute, in altri ruoli della medesima amministrazione o in altra amministrazione.

Testualmente la menzionata disposizione così recita: «Il personale di cui ai commi 1, 3 e 5 dell'art. 75», quello appunto inidoneo al servizio in modo assoluto o comunque affetto da patologia - dipendente o meno da causa di servizio — «trasferito ad altri ruoli dell'amministrazione penitenziaria o ad altre amministrazioni dello Stato non può essere riammesso nel ruolo di provenienza».

2.1. — La sentenza della Corte costituzionale invocata dalla parte ricorrente — n. 3 del 26 gennaio 1994 — dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 132 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, nella parte in cui non comprende la dispensa dal servizio per motivi di salute tra le fattispecie di cessazione del rapporto di impiego in ordine alle quali possibile la riammissione in servizio.

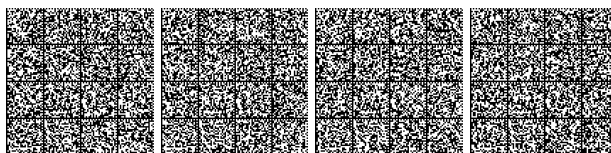
È evidente che si tratta di ipotesi del tutto differenti: nel caso investito dalla menzionata pronuncia del giudice delle leggi la riammissione consegue all'avvenuta cessazione del rapporto di impiego, per cui essa funzionale ad assicurare l'esercizio di una qualche attività lavorativa, che altrimenti ne rimarrebbe precluso, mentre in quello che ci occupa la reintegrazione si riferisce ad un soggetto che già svolga un lavoro, sebbene diverso da quello iniziale, a causa della patologia che ne ha comportato il transito in altri ruoli della stessa amministrazione o in altre amministrazioni, e che aspiri a tornare all'attività originaria.

Pertanto, per quanto sopra Osservato, si tratta di ambiti applicativi diversi, per cui, diversamente da quanto assunto in questa sede, un'interpretazione letterale della disposizione qui in esame non andrebbe ad incidere sul principio di uguaglianza.

3. — Tuttavia ritiene il Collegio che sussistano ambedue i presupposti per poter sollevare la questione di legittimità costituzionale.

3.1. — In proposito, preliminarmente ci si interroga circa la possibilità per il giudice amministrativo di sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale.

A tale interrogativo deve risponderci affermativamente, posto che la previsione dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 molto ampia e non prevede distinzioni di sorta tra giudice ordinario e giudice amministrativo, stabilendo genericamente che la questione di legittimità costituzionale possa essere «rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso del giudizio».



4. — Ciò acclarato, si ravvisa la rilevanza, per il presente giudizio, della questione della legittimità costituzionale della disposizione di cui si lamenta la violazione — art. 80 del d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 443 — in quanto, come sopra rimarcato, essa, per come formulata e stante l'impossibilità di attribuirvi un significato ermeneutico diverso, atteso l'evidente tenore letterale, non consentirebbe all'odierno ricorrente di conseguire la riammissione nei ruoli della Polizia penitenziaria, a seguito di intervenuta completa guarigione della patologia da cui era affetto e che ne aveva determinato il transito, su domanda, nei ruoli civili della medesima amministrazione.

5. — A parere di questo giudice remittente, sussiste, altresì, la non manifesta infondatezza della questione, in relazione agli artt. 2, 3, 4 e 35 della Costituzione.

5.1. — In particolare, l'art. 4 della Costituzione riconosce ai cittadini, qual è sicuramente l'odierno ricorrente, il diritto-dovere al lavoro ed il successivo art. 35 stabilisce che lo Stato italiano «tutel(i) il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni».

La tutela garantita dalla Carta costituzionale non può e non deve intendersi riduttivamente solo nel senso di riconoscere il diritto del cittadino a svolgere una qualche attività lavorativa, idonea al sostentamento proprio e della propria famiglia, ed, a tal fine, di approntare tutti gli interventi possibili affinché ci si verifichi.

Una lettura più attenta, in particolare, dell'art. 4 conduce ad individuarne una porta ben più ampia. Quest'ultima disposizione di rango costituzionale, infatti, al comma 2, laddove afferma che il cittadino ha anche «il dovere di svolgere (...) un'attività o una funzione che concorra al progetto materiale o spirituale della società», precisa — il che assume in questa sede un rilievo determinante — che ciò debba avvenire «secondo le proprie possibilità e la propria scelta».

Perciò, anche la tutela del lavoro in tutte le sue forme, secondo quanto sancito dall'art. 35 della Costituzione, deve essere tale da consentire che esso in concreto si svolga in base alla scelta di ciascuno.

5.2. — La circostanza, secondo cui l'attività lavorativa da svolgere debba rispondere alle attitudini ed alla scelta di chi la esercita, si spiega agevolmente, ove si consideri che il lavoro deve reputarsi quale strumento di esplicazione e realizzazione della personalità del lavoratore; è evidente che, ove invece si limitasse ad un'attività meramente strumentale al sostentamento, non lo renderebbe possibile.

Ne deriva che un lavoro che non lo dovesse consentire si porrebbe in chiaro contrasto con l'art. 2 della Costituzione, che riconosce i diritti inviolabili dell'uomo, quale può senz'altro considerarsi quello ad un'esistenza dignitosa e soddisfacente, conseguibile anche grazie alla realizzazione delle proprie attitudini ed aspirazioni in campo lavorativo.

6. — La disposizione di rango primario, rispetto alla cui legittimità costituzionale si chiede al giudice delle leggi di pronunciarsi, non appare a questo giudice conforme ai citati articoli della carta costituzionale.

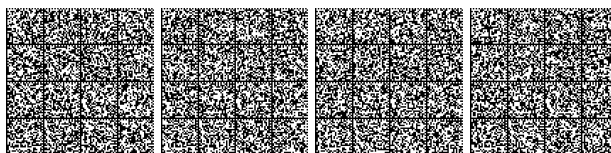
Segnatamente, il tassativo divieto di riammissione in servizio nel ruolo di provenienza di chi sia transitato, per motivi di salute, in altri ruoli della stessa Amministrazione, com'è accaduto per il ricorrente, o in altra Amministrazione — ipotesi del tutto speculare — quando sia intervenuta la guarigione, sembra porsi in contrasto con detti articoli, in quanto venuta meno l'unica ragione ostativa allo svolgimento della precedente attività lavorativa.

6.1. — Deve preliminarmente precisarsi che, a parere del Collegio, in ordine alla riammissione nel ruolo di provenienza, in questa ipotesi non si ravvisa alcun contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, anch'esso di rango costituzionale, in quanto enucleato dall'art. 97 della Costituzione, atteso che, stante la guarigione della patologia che era stata l'unica ragione del transito di che trattasi, il dipendente dell'amministrazione risulta perfettamente idoneo a svolgere nuovamente l'attività lavorativa in tale molo, per il cui accesso ha dovuto sostenere e vincere un apposito concorso.

6.2. — La ritenuta non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale di tale disposizione si spiega in quanto la mancata riammissione non permette al dipendente, ormai guarito, di svolgere l'attività lavorativa conforme, alla propria scelta ed alle proprie attitudini e, perciò, di realizzarsi, così che, sempre secondo questo Collegio, appaiono violati i menzionati artt. 2, 4 e 35 della Costituzione.

6.3. — È, altresì, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del citato art. 80 del d.lgs. n. 443 del 1992, in relazione all'art. 3 della Costituzione, atteso che, stante per il dipendente, una volta guarito dalla patologia ostativa allo svolgimento dell'originaria attività lavorativa, una condizione di idoneità, sotto ogni profilo, ivi compreso naturalmente quello fisico, la mancata riammissione costituisce un'arbitraria discriminazione nei confronti di quanti, a parità di condizioni, possano, invece, svolgere la medesima attività lavorativa.

7. — In conclusione questo tribunale sospende il presente giudizio e solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80 del d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 443, per violazione degli artt. 2, 3, 4 e 35 della Costituzione, nella parte in cui esso non consente, a seguito di intervenuta guarigione, la riammissione nel ruolo di provenienza del dipendente, transitato, per motivi di salute, in altri ruoli della medesima amministrazione o in altra amministrazione.



P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80 del d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 443, per violazione degli artt. 2, 3, 4 e 35 della Costituzione, nella parte in cui non consente, a seguito di intervenuta guarigione, la riammissione nel ruolo di provenienza del dipendente, transitato, per motivi di salute, in altri ruoli della medesima amministrazione o in altra amministrazione;

Sospende il giudizio in esame sino alla pronuncia della Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale sollevata con la presente ordinanza;

Ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata 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.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 8 gennaio 2009.

Il Presidente: GUERRIERI

L'estensore: TRICARICO

09C0258

N. 112

*Ordinanza del 22 ottobre 2008 emessa dal Tribunale di Caltanissetta
nel procedimento penale a carico di Ferrara Emanuele Raimondo Calogero*

Misure di prevenzione - Inosservanza degli obblighi e delle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale con l'obbligo o il divieto di soggiorno - Trattamento sanzionatorio - Reclusione da uno a cinque anni - Disparità di trattamento rispetto alle fattispecie di abusivo allontanamento dalla località di esecuzione degli arresti o della detenzione domiciliare, sanzionate con la reclusione da sei mesi ad un anno - Violazione dei principi di proporzionalità e della finalità rieducativa della pena.

- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 9, comma secondo, come sostituito dall'art. 14 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 2005, n. 155.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 27, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Ritenuto che deve essere sollevata — per i motivi di seguito esposti — questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, della legge 27 dicembre 1956, così come sostituito dall'art. 14 del d.l. 27 luglio 2005 n. 144, convertito, con modificazioni, nella legge n. 155 del 31 luglio 2005, nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a cinque anni in caso di inosservanza degli obblighi e delle prescrizioni inerenti la sorveglianza speciale con l'obbligo o il divieto di soggiorno, questione rilevante e non manifestamente infondata in riferimento agli artt. 3, primo comma e 27, terzo comma, della Costituzione.



R I L E V A

Nei confronti di Ferrara Emanuele Raimondo Calogero il G.i.p. del Tribunale di Caltanissetta ha emesso — su richiesta del Procuratore della Repubblica — decreto di giudizio immediato contestandogli i reati p. e p. dagli artt. 116, comma XIII, d.lgs. n. 285/1992 (così come modificato dal d.l. n. 117/2007, conv. con legge n. 1069 del 2 ottobre 2007) e 9, comma primo e secondo, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 così come modificato dalla legge n. 155 del 2005; in particolare, si imputa al prevenuto sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di P.S. con obbligo di soggiorno nel comune di residenza di avere contravvenuto «alle prescrizioni inerenti alla stessa di vivere onestamente e rispettare le leggi» avendo egli condotto l'autovettura Fiat Stilo tg. CK*860*YB «senza avere conseguito la patente di guida» (fatto commesso in San Cataldo, il 28 settembre 2007).

All'odierna udienza — esaurita la fase istruttoria del dibattimento — il tribunale ha inteso rimettere alla Corte costituzionale la questione concernente la legittimità costituzionale della normativa così come di seguito illustrata.

Ed invero, la sanzione da comminare, in ipotesi di affermazione della penale responsabilità dell'imputato, dovrebbe essere determinata avuto riguardo a quella prevista dalla disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita.

Segnatamente, a seguito della intervenuta sostituzione del disposto del comma secondo dell'art. 9 della legge n. 1423 del 1956, si è affermato nella giurisprudenza di legittimità un incontrovertito indirizzo interpretativo a mente del quale — a differenza di quanto accadeva in passato, allorquando ogni violazione delle prescrizioni imposte all'atto della applicazione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale di P.S. veniva ricondotta nell'alveo della fattispecie contravvenzionale di cui al primo comma del medesimo art. 9, salvo i casi di effettivo allontanamento dal territorio del comune (o di violazione concreta del divieto di soggiorno) sanzionati, questi soli, dal disposto del secondo comma dell'art. 9 — ove venga in rilievo, adesso, una qualsivoglia violazione agli obblighi ovvero alle prescrizioni inerenti la sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno, deve essere irrogata la sanzione della reclusione da uno a cinque anni in virtù della configurabilità, comunque, in tali evenienze, del delitto di cui all'art. 9, secondo comma, della legge n. 1423 del 1956.

Ciò premesso, deve — nel caso di specie — darsi atto, innanzitutto, della sussistenza di un «consolidato orientamento giurisprudenziale» secondo cui: «la guida senza patente o con patente revocata è riconducibile alla violazione della prescrizione di osservare le leggi inerente all'imposizione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale della P.S., come tale integrante la contravvenzione di cui all'art. 9, comma 1, della legge n. 1423/1956 (e adesso, in forza di quanto rilevato, nei casi di sorveglianza speciale di P.S. con obbligo o divieto di soggiorno, il delitto di cui al comma secondo della detta fattispecie incriminatrice), in concorso con la violazione contemplata dal codice della strada» (così, *ex multis*, Cass., sez. I, sent. n. 1673/2004 che richiama, a sua volta, Cass., sez. I, sent. n. 1053/1995, n. 1888/1996 e n. 11103/1987).

Se così è, non può farsi a meno di osservare che, nelle ipotesi — connotate da esigenze di prevenzione di maggiore rilevanza e, per l'effetto, disciplinate da una specifica e più rigorosa normativa speciale — in cui la detta misura sia applicata a soggetti indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso e similari (così, art. 1 della legge n. 575/1965), ove venga accertato un caso di «guida di un autoveicolo o motoveicolo senza patente o dopo che la patente sia stata negata, sospesa o revocata» si applica — per giurisprudenza parimenti consolidata (*cf.*, da ultimo, Cass. pen., sez. V, sent. n. 2655/2006) — «la pena dell'arresto da sei mesi a tre anni qualora si tratti di persona già sottoposta, con provvedimento definitivo, a misura di prevenzione».

Con evidenza emerge, pertanto, che le predette fattispecie incriminatrici — le quali, in origine, cadenzavano un ragionevole crescendo sanzionatorio stante la differente gravità che il medesimo fatto oggettivo (la guida di un autoveicolo o di un motoveicolo senza patente) poteva assumere a secondo che fosse stato posto in essere da un soggetto rientrante nelle categorie previste dall'art. 1 della legge n. 1423/1956 e, come tale, sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di P.S. con obbligo o divieto di soggiorno (assoggettato alla sanzione dell'arresto da tre mesi ad un anno) ovvero da un soggetto sottoposto ad analoga misura di prevenzione ma perché indiziato di appartenere ad associazioni di tipo mafioso (punito con la pena dell'arresto da sei mesi a tre anni) risultano oggi, a seguito della intervenuta sostituzione del disposto del comma secondo dell'art. 9 della legge n. 1423 del 1956, assoggettate ancora a sanzioni differenti ma nel senso opposto rispetto a quanto accadeva in precedenza, essendo la condotta posta in essere dai soggetti di minore pericolosità sociale assoggettata alle più grave sanzione prevista dal secondo comma del suddetto art. 9 (reclusione da uno a cinque anni) — e, applicandosi invece *ex art.* 15 c.p. ai soli sorvegliati speciali indiziati di appartenere ad associazioni mafiose e, come tali, sottoposti alla misura di prevenzione, la disposizione di legge speciale di cui all'art. 6 della legge n. 575 del 1975 (e con essa la pena dell'arresto da sei mesi a tre anni).



La questione di legittimità, pertanto, non è manifestamente infondata per via della ipotizzabile violazione delle richiamate disposizioni costituzionali.

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

E la sentenza n. 409/1989 individua i contenuti e la portata dei requisiti di proporzionalità e ragionevolezza: «Il principio di uguaglianza, di cui all'art. 3, primo comma, Costituzione esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali», disconoscendo la legittimità di quelle: «incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni all'individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest'ultima con la tutela dei beni e dei valori offesi dalle predette incriminazioni».

Inoltre, si è ripetutamente affermato (sentenze n. 313/1995 e n. 343/1993) che la manifesta mancanza di proporzionalità rispetto ai fatti reato non corrisponde all'esigenza della finalità di rieducazione posta dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione repubblicana.

Nella vicenda oggetto della proposta questione di legittimità costituzionale si realizza, invero, per quanto osservato, una evidente valutazione difforme a fini sanzionatori di condotte illecite oggettivamente identiche e soggettivamente differenti, riservando tuttavia un trattamento peggiore a quella che tra le due si caratterizza per la minore pericolosità sociale del soggetto che, in potenza (ed in concreto, avuto riguardo al procedimento penale pendente dinanzi al giudice *a quo*), dovesse rendersene responsabile (il sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di cancelleria la presente ordinanza sia Consiglio dei ministri e comunicata ai p.s. con obbligo o divieto di soggiorno di cui all'art. 1 della legge n. 1423/1956).

In proposito si rileva infine che, l'art. 3, primo comma della Costituzione impone che il bilanciamento tra gli interessi da tutelare e il bene della libertà personale tenga conto delle sanzioni previste per le analoghe condotte di pregiudizio degli stessi interessi, derivandone l'effetto che, solo quando la pena sia stabilita con la necessaria proporzionalità, essa risponde alla funzione rieducativa di cui all'art. 27, terzo comma della Costituzione.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, della legge 27 dicembre 1956, così come sostituito dall'art. 14 del d.l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, nella legge n. 155 del 31 luglio 2005, nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a cinque anni in caso di inosservanza degli obblighi e delle prescrizioni inerenti la sorveglianza speciale con l'obbligo o il divieto di soggiorno, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidenti delle due Camere.

Caltanissetta, addì 22 ottobre 2008

Il giudice: DI GIACOMO BARBAGALLO



N. 113

*Ordinanza dell'11 maggio 2005 emessa dal Tribunale di Agrigento
nel procedimento penale a carico di Costa Nicolò*

Processo penale - Giudizio conseguente all'opposizione a decreto penale di condanna - Facoltà dell'imputato di chiedere un rito diverso da quello prescelto nell'atto di opposizione - Preclusione - Lesione del diritto di difesa tecnica - Contrasto con l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

- Codice di procedura penale, artt. 461, comma 1, e 464, comma 3.
- Costituzione, artt. 24, comma secondo, e 111, comma terzo; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

IL TRIBUNALE

Pronunziando nel procedimento penale a carico di Costa Nicolò, imputato del reato di cui all'art. 1117 cod. nav.;

O S S E R V A

La difesa eccepiva la questione di costituzionalità dell'art. 461, comma 1 e 464, comma 3 c.p.p., per sospetta violazione dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 24, secondo comma, 111, terzo comma della Costituzione avuto riguardo alla parte in cui l'imputato non può, nel giudizio conseguente all'opposizione al decreto penale di condanna, discostarsi dal rito prescelto nell'atto di opposizione stessa, atto da presentarsi a pena di inammissibilità *ex* art. 461, comma 1 c.p.p., così come modificato dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479, entro quindici giorni dalla notificazione del decreto penale di condanna, notificazione effettuata direttamente a mani dell'imputato senza che il detto termine di quindici giorni garantisca l'effettiva possibilità dell'imputato stesso di effettuare, previa consultazione del difensore, la scelta tecnica vincolante per quanto al rito.

Quanto sopra, citava il difensore, in analogia alle statuizioni di cui alla sentenza n. 120/2002 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 458, primo comma, c.p.p. nella parte in cui prevede che il termine entro cui l'imputato può chiedere il giudizio abbreviato decorre dalla notificazione del decreto di giudizio immediato anziché dall'ultima notificazione all'imputato o al difensore, rispettivamente del decreto ovvero dell'avviso della data fissata per il giudizio immediato.

Osservava infatti la Corte costituzionale, nella citata sentenza del 10 aprile 2002:

«Il nucleo centrale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 458, comma 1, cod. proc. pen. attiene appunto alla violazione del diritto alla difesa tecnica, in quanto la disciplina censurata è congegnata in maniera tale che il termine stabilito a pena di decadenza per presentare richiesta di giudizio abbreviato può scadere senza che il difensore abbia potuto illustrare al proprio assistito le opzioni difensive rispettivamente collegate al giudizio abbreviato e alla celebrazione del dibattimento.

In effetti, l'essenziale funzione della difesa tecnica (sentenze n. 80 del 1984 e n. 125 del 1979), che postula il diritto dell'imputato di conferire con il difensore per predisporre le più opportune strategie difensive (vedi sentenze 212 del 1997 e a 216 del 1996) assume particolare incidenza in relazione ad una scelta — quale quella di percorrere la via del giudizio abbreviato — che implica, specie dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 479 del 1999, cognizioni e valutazioni squisitamente tecnico-giuridiche, estranee al patrimonio di conoscenze dell'imputato.



In analogia con la sentenza n. 120/2002 citata, deve invero rilevarsi, avuto riguardo alla eccepita illegittimità costituzionale nel caso che ci riguarda, che la decisione se accedere o meno al rito abbreviato o al patteggiamento ai sensi dell'art. 461, comma 3 c.p.p. presuppone la conoscenza del fascicolo del pubblico ministero, di cui, a norma dell'art. 140 disp. att. cod. proc. pen., le parti e i difensori hanno facoltà di prendere visione, ed eventualmente estrarre copia, durante il breve termine previsto per presentare la relativa richiesta.

Anche in tale ipotesi tali attività richiedono necessariamente l'intervento della difesa tecnica, perché solo il difensore può valutare, dopo aver esaminato il fascicolo, se sia conveniente per l'imputato addivenire alla definizione del processo mediante riti alternativi (438 c.p.p. o 444 c.p.p.) prestando quindi il consenso a che gli atti delle indagini vengano utilizzati come prova o, in alternativa, preferire il dibattimento.

Anche in tal caso l'imputato viene cioè chiamato a compiere valutazioni che, coinvolgendo i poteri dispositivi sulla prova e implicando una peculiare esperienza professionale e processuale, esigono l'apporto della difesa tecnica in quanto solo il difensore, sulla base della conoscenza degli atti del fascicolo del pubblico ministero, può a ragion veduta valutare la completezza delle indagini e gli effetti dell'utilizzazione in giudizio degli atti già acquisiti.

«Il diritto di difesa», ha infatti osservato nella citata sentenza la Corte costituzionale — «inteso come effettiva possibilità di ricorrere all'assistenza tecnica del difensore, risulta violato, come questa Corte ha avuto ripetutamente occasione di affermare, in ogni caso in cui ai fini dell'esercizio di facoltà processuali che comportano «la cognizione di elementi tecnici rientranti nelle specifiche competenze professionali del difensore» venga posto a pena di decadenza un termine decorrente dalla notificazione all'imputato, anziché al difensore, dell'atto da cui tali facoltà conseguono (v., con riferimento al termine per dedurre eccezioni di nullità, sentenza n. 162 del 1975, nonché, in relazione al termine per proporre richiesta di riesame, decorrente dalla conoscenza del provvedimento da parte dell'imputato, anziché dalla notifica dell'atto al difensore, la già menzionata sentenza n. 80 del 1984).

Alla luce di tali considerazioni appare di tutta evidenza che detti profili di illegittimità siano parimenti attinenti alla disciplina dell'art. 464 c.p.p. in relazione all'art. 461 c.p.p. laddove è previsto, così come nel caso di cui sopra, che il decreto penale di condanna è notificato direttamente all'imputato facendo dipendere da detto termine il decorso del tempo per operare la scelta tecnica del rito, stabilito in quindici giorni, senza prendere in considerazione le obiettive difficoltà dell'imputato per consultarsi entro tale termine con il difensore, conferirgli il mandato per la consultazione del fascicolo del pubblico ministero e scegliere concordemente la più idonea linea difensiva.

D'altra parte, come osservato dalla difesa, la citata sentenza della Corte costituzionale risponde ad un'ordinanza del Tribunale di Busto Arsizio del 1° dicembre 2000 ed ad un'ordinanza del Tribunale di Savona del 16 maggio 2001 e del Tribunale di Bergamo del 17 luglio 2001 che, dopo la modifica dei termini operata con la legge 16 dicembre 1999, n. 479, avevano evidenziato la sospetta legittimità del termine di quindici giorni previsto per la scelta del rito che, seppur nella fattispecie riguardante il solo giudizio abbreviato in sede di immediato sarebbe irragionevole non estendere alla scelta dei riti alternativi da operarsi, sempre nel citato termine di quindici giorni, in sede di opposizione al decreto penale di condanna.

Irragionevole, per tanto, appare la limitazione di cui al comma 1 dell'art. 461 c.p.p. e di conseguenza la disposizione di cui al punto 3 dell'art. 464 c.p.p. laddove si vieta all'imputato di operare, nel giudizio conseguente all'opposizione, una scelta tecnica per quanto al rito diversa da quella indicata nell'atto di opposizione stesso, scelta non operata, a suo tempo, con le piene cognizioni che solo la difesa tecnica può garantire e che appare frustrato a seguito del decorrere di un termine di soli quindici giorni già ritenuto, dalla Corte costituzionale, in casi analoghi inadeguato perché decorrente dalla mera notifica all'imputato e non anche a quella ricevuta dal difensore.

Rilevante si appalesa, peraltro, la questione nell'ambito del presente procedimento, atteso che, nel peculiare caso in esame l'imputato Nicolò Costa — il quale, residente, tra l'altro, nell'isola di Lampedusa, geograficamente distante dal luogo ove era custodito il fascicolo delle indagini preliminari — ha operato, tramite procuratore speciale, nel termine di quindici giorni, la scelta del giudizio immediato, scelta che invece, a detta della difesa, non avrebbe compiuto, nel caso di specie, successivamente alla compiuta analisi del fascicolo del pubblico ministero e delle nozioni tecniche fornitegli dal proprio difensore, preferendo, in virtù di un proprio precipuo interesse difensivo, il rito alternativo di cui all'art. 444 c.p.p. che avrebbe consentito l'applicazione di una pena meno grave, scelta che invece gli è stata preclusa in virtù dello sbarramento costituito dall'art. 464, terzo comma, c.p.p. e che per tali ragioni involgendo la norma incriminatrice contestata, influisce direttamente sulla decisione, per ciò che attiene alla responsabilità penale dell'odierno imputato ed alla determinazione della eventuale infliggenda pena, involgendo una eventuale restituzione nel termine ai sensi dell'art. 175 c.p.p.



Ciò implica che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della sollevata questione di legittimità costituzionale.

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. 461, comma 1 e 464, comma 3 c.p.p., per sospetta violazione dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 24, secondo comma, 111, terzo comma della Costituzione avuto riguardo alla parte in cui l'imputato non può, nel giudizio conseguente all'opposizione al decreto penale di condanna, discostarsi dal rito prescelto nell'atto di opposizione stessa.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

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

Agrigento, addì 11 maggio 2005.

Il giudice: LISO

09C0260

ITALO ORMANNI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2009-GUR-016) 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)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04) (di cui spese di spedizione € 128,52)	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 132,57) (di cui spese di spedizione € 66,28)	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29) (di cui spese di spedizione € 9,64)	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27) (di cui spese di spedizione € 20,63)	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31) (di cui spese di spedizione € 7,65)	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02) (di cui spese di spedizione € 25,01)	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, 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.

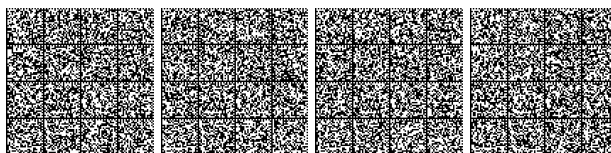
N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

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.





€ 3,00

