

*1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE*

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

Anno 150° — Numero 27

**GAZZETTA**  **UFFICIALE**  
**DELLA REPUBBLICA ITALIANA**

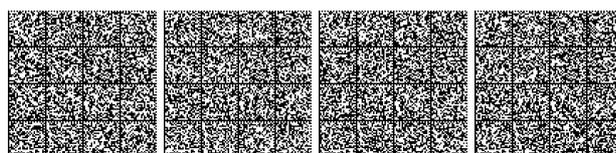
*PARTE PRIMA*

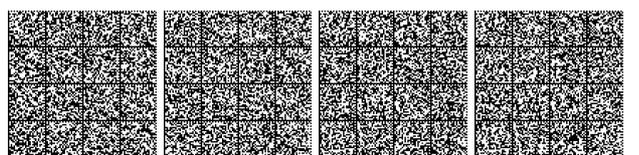
**Roma - Mercoledì, 8 luglio 2009**

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00198 ROMA - CENTRALINO 06-85081

**CORTE COSTITUZIONALE**





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 196. Sentenza 24 giugno - 1° luglio 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale e conflitto di attribuzione tra Enti.

**Sicurezza pubblica - Attribuzione ai Sindaci di ampi poteri nell'adozione di provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico, con previsione di coordinamento diretto col potere centrale - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciato contrasto con le norme statutarie che riservano tali poteri, in alcune materie, ai Presidenti delle Province - Ritenuta lesione delle competenze legislative ed amministrative provinciali nonché violazione delle garanzie costituzionali in favore delle autonomie speciali e delle minoranze, oltre che del principio di buon andamento dell'attività amministrativa - Eccepita inammissibilità per l'asserito carattere «meramente interpretativo» della questione prospettata - Reiezione.**

- D.l. 23 maggio 2008, n. 92 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125), art. 6, sostitutivo dell'art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.
- Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9, 16, 17, 20, 21, 52, secondo comma, 104 e 107; d.P.R. 1° novembre 1973, n. 686, art. 3; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 3; Costituzione, artt. 6, 97 e 116; l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Sicurezza pubblica - Attribuzione ai Sindaci di ampi poteri nell'adozione di provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico, con previsione di coordinamento diretto col potere centrale - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciato contrasto con le norme statutarie che riservano tali poteri, in alcune materie, al Presidente della Provincia - Ritenuta lesione delle competenze legislative ed amministrative provinciali nonché violazione delle garanzie costituzionali in favore delle autonomie speciali e delle minoranze, oltre che del principio di buon andamento dell'attività amministrativa - Eccepita inammissibilità per avere la ricorrente censurato «l'intero eterogeneo» della norma e non singole statuizioni - Reiezione.**

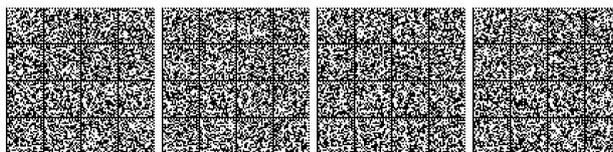
- D.l. 23 maggio 2008, n. 92 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125), art. 6, sostitutivo dell'art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.
- D.l. 23 maggio 2008, n. 92 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125), art. 6, sostitutivo dell'art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

**Sicurezza pubblica - Attribuzione ai Sindaci di ampi poteri nell'adozione di provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico, con previsione di coordinamento diretto col potere centrale - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Asserito contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione - Questione non implicante lesione di competenze regionali - Inammissibilità.**

- D.l. 23 maggio 2008, n. 92 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125), art. 6, sostitutivo dell'art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.
- Costituzione, art. 97.

**Sicurezza pubblica - Attribuzione ai Sindaci di ampi poteri nell'adozione di provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico, con previsione di coordinamento diretto col potere centrale - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Ritenuta violazione della garanzia costituzionale a tutela delle minoranze linguistiche - Questione priva di motivazione - Inammissibilità.**

- D.l. 23 maggio 2008, n. 92 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125), art. 6, sostitutivo dell'art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.
- Costituzione, art. 6.



**Sicurezza pubblica - Attribuzione ai Sindaci di ampi poteri nell'adozione di provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico, con previsione di coordinamento diretto col potere centrale - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciato contrasto con le norme statutarie che riservano tali poteri, in alcune materie, al Presidente della Provincia - Ritenuta lesione delle competenze legislative ed amministrative provinciali nonché violazione della garanzia costituzionale a tutela delle autonomie speciali - Esclusione - Assenza di titolarità di competenze proprie della Provincia in materia di ordine pubblico e sicurezza - Necessità di interpretazione conforme allo Statuto, con conseguente salvezza della riserva ivi espressamente attribuita all'organo provinciale - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 23 maggio 2008, n. 92 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125), art. 6, sostitutivo dell'art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.
- Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9, 16, 17, 20, 21, 52, secondo comma, 104 e 107; d.P.R. 1° novembre 1973, n. 686, art. 3; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 3; Costituzione, art. 116; l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Sicurezza pubblica - Attribuzione ai Sindaci del potere di adottare provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico e di perseguire i casi di inottemperanza - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata lesione dei poteri di pubblica sicurezza attribuiti dallo Statuto ai Presidenti delle Province - Esclusione - Assenza di titolarità di competenze proprie della Provincia in materia di ordine pubblico e sicurezza - Necessità di interpretazione conforme allo Statuto, con conseguente salvezza della riserva ivi espressamente attribuita all'organo provinciale - Non fondatezza delle questioni.**

- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 54, commi 1, 2, 3, 4 e 7, come sostituiti dall'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.
- Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, artt. 20, primo comma, 21 e 52, secondo comma; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 3, terzo comma.

**Sicurezza pubblica - Provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico adottati dai Sindaci - Prevista spettanza al Prefetto di poteri di ispezione e di intervento in caso di inerzia - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Ritenuta esclusione di intervento dei Presidenti delle Province anche nelle materie di loro competenza - Esclusione - Assenza di titolarità di competenze proprie della Provincia in materia di ordine pubblico e sicurezza - Necessità di interpretazione conforme allo Statuto, con conseguente salvezza della riserva ivi espressamente attribuita all'organo provinciale - Non fondatezza delle questioni.**

- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 54, commi 9 e 11, come sostituiti dall'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.
- Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, art. 20.

**Sicurezza pubblica - Provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico adottati dai Sindaci - Prevista adozione di atti di indirizzo da parte del Ministro dell'interno - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Lamentata limitazione dei poteri direttivi dei Presidenti delle Province nelle materie loro assegnate dallo Statuto - Esclusione - Assenza di titolarità di competenze proprie della Provincia in materia di ordine pubblico e sicurezza - Necessità di interpretazione conforme allo Statuto, con conseguente salvezza della riserva ivi espressamente attribuita all'organo provinciale - Non fondatezza delle questioni.**

- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 54, comma 12, come sostituito dall'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.
- D.P.R. 1° novembre 1973, n. 686, art. 3; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 3.



**Sicurezza pubblica - Provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico adottati dai Sindaci con ripercussioni sull'ordinata convivenza delle popolazioni di comuni contigui o limitrofi - Prevista adozione di apposita conferenza da parte del Prefetto - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Ritenuto contrasto con la competenza statutaria del Presidente della Provincia di adottare provvedimenti contingibili ed urgenti in materia nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni - Esclusione - Possibilità di interpretazione conforme allo Statuto, con conseguente diversificazione degli ambiti di applicazione delle due norme - Non fondatezza della questione.**

- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 54, comma 5, come sostituito dall'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.
- Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9, 16, 17, 20, 21, 52, secondo comma, 104 e 107; d.P.R. 1° novembre 1973, n. 686, art. 3; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 3; Costituzione, art. 116; l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Sicurezza pubblica - Provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico adottati dai Sindaci - Contenuto - Possibilità, in casi di emergenza, di modifica degli orari di esercizi commerciali, dei pubblici servizi o pubblici uffici - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Lamentata violazione delle competenze legislative provinciali in materia di «turismo e industria alberghiera», di «commercio» e di «esercizi pubblici», oltre le competenze di cui all'art. 20 dello Statuto - Esclusione - Operatività della norma impugnata nelle sole ipotesi di emergenza, con conseguente esclusione del potere di regolamentazione ordinaria degli orari - Non fondatezza della questione.**

- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 54, comma 6, come sostituito dall'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.
- Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 20, 9, nn. 3 e 7, e 20.

**Sicurezza pubblica - Modifiche normative recate dal decreto-legge n. 92/2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 125/2008 - Decreto di attuazione del Ministro dell'interno, recante la definizione delle nozioni di incolumità pubblica e di sicurezza urbana, nonché l'elencazione delle situazioni in cui il Sindaco è autorizzato ad adottare provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione delle competenze legislative ed amministrative provinciali nonché delle connesse funzioni di polizia amministrativa - Esclusione - Riconducibilità dell'atto impugnato alla materia «sicurezza pubblica», di competenza esclusiva statale - Spettanza allo Stato, e per esso al Ministro dell'interno, del potere esercitato.**

- Decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008.
- Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 3, 6 e 17, 9, nn. 3 e 7, 17, 20 e 104; Costituzione, artt. 6, 97 e 116 (art. 117, secondo comma, lett. h); l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10

Pag. 15

N. 197. Sentenza 24 giugno - 1° luglio 2009.

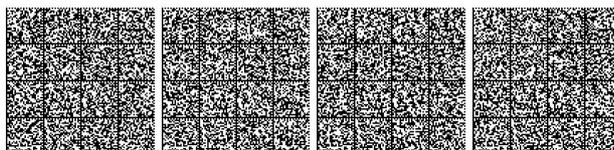
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Esame delle parti private - Dichiarazioni alle quali il difensore aveva diritto di assistere assunte dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria su delega - Inutilizzabilità nei confronti di altri senza il loro consenso, salvo che ricorrano i presupposti di cui all'art. 500, comma 4, cod. proc. pen. - Mancata previsione - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.**

- Cod. proc. pen., art. 503, comma 5.
- Costituzione, artt. 24, secondo comma, e 111, quarto comma.

**Processo penale - Esame delle parti private - Dichiarazioni rese a norma degli artt. 294, 299, comma 3-ter, 391 e 422 cod. proc. pen. - Inutilizzabilità nei confronti di altri senza il loro consenso, salvo che ricorrano i presupposti di cui all'art. 500, comma 4, cod. proc. pen. - Mancata previsione - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.**

- Cod. proc. pen., art. 503, comma 6.
- Costituzione, artt. 24, secondo comma, e 111, quarto comma.



**Processo penale - Esame delle parti private - Dichiarazioni alle quali il difensore aveva diritto di assistere assunte dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria su delega - Inutilizzabilità nei confronti di altri senza il loro consenso, salvo che ricorrano i presupposti di cui all'art. 500, comma 4, cod. proc. pen. - Mancata previsione - Denunciata violazione del diritto di difesa, nonché asserita lesione del principio del contraddittorio nella formazione della prova - Quesito di costituzionalità fondato su erronea premessa ermeneutica - Non fondatezza della questione.**

- Cod. proc. pen., art. 503, comma 5.
- Costituzione, artt. 24, secondo comma, e 111, quarto comma.

**Processo penale - Esame delle parti private - Dichiarazioni rese a norma degli artt. 294, 299, comma 3-ter, 391 e 422 cod. proc. pen. - Inutilizzabilità nei confronti di altri senza il loro consenso, salvo che ricorrano i presupposti di cui all'art. 500, comma 4, cod. proc. pen. - Mancata previsione - Denunciata violazione del diritto di difesa, nonché asserita lesione del principio del contraddittorio nella formazione della prova - Quesito di costituzionalità fondato su erronea premessa ermeneutica - Non fondatezza della questione.**

- Cod. proc. pen., art. 503, comma 6.
- Costituzione, artt. 24, secondo comma, e 111, quarto comma. ....

Pag. 26

N. 198. Sentenza 24 giugno - 1° luglio 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Fallimento e procedure concorsuali - Esonero dalle disposizioni sul fallimento per gli imprenditori commerciali in possesso congiunto dei requisiti dimensionali di cui all'art. 1, comma secondo, della legge fallimentare, con onere della prova a carico del debitore - Ritenuta violazione del principio direttivo della legge delega n. 80 del 2005 inteso ad estendere la platea dei soggetti esonerati dall'istituto - Esclusione - Fissazione di oggettivi e predeterminati criteri quantitativi volti a delimitare i soggetti esonerati - Conseguente conformità della disciplina denunciata al principio della legge delega - Non fondatezza della questione.**

- R.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 1, secondo comma, come modificato dal d.lgs. 12 settembre 2007, n. 169.
- Costituzione, art. 76; legge 14 maggio 2005, n. 80.

**Fallimento e procedure concorsuali - Esonero dalle disposizioni sul fallimento per gli imprenditori commerciali in possesso congiunto dei requisiti dimensionali di cui all'art. 1, comma secondo, della legge fallimentare, con onere della prova a carico del debitore - Ritenuta irragionevolezza del regime probatorio per contrasto con i requisiti di utilità generale - Esclusione - Omessa considerazione della complessiva normativa sul fallimento che consente, anche al giudice, una valutazione dell'esistenza dei requisiti per l'esonero - Inammissibilità della questione.**

- R.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 1, secondo comma, come modificato dal d.lgs. 12 settembre 2007, n. 169.
- Costituzione, art. 3. ....

» 32

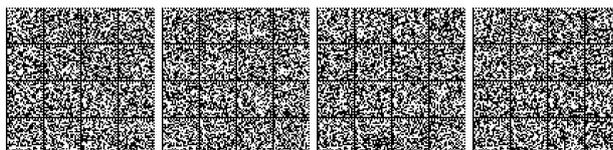
N. 199. Ordinanza 24 giugno - 1° luglio 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Professioni - Turismo - Norme della Regione Calabria - Riordino dell'organizzazione turistica regionale - Individuazione di varie figure di professioni turistiche - Attribuzione alla Provincia delle funzioni relative all'espletamento degli esami di abilitazione all'esercizio delle suddette professioni - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza legislativa statale concorrente in materia di professioni, violazione dei principi fondamentali della materia - Rinuncia al ricorso in assenza di parte costituita - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Calabria 5 aprile 2008, n. 8, artt. 31 e 32.
- Costituzione, art. 117, primo, secondo, terzo e quarto comma; norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale (16 marzo 1956 e s.m.), art. 25. ....

» 42



N. 200. Sentenza 24 giugno - 2 luglio 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Puglia, Calabria, Campania, Basilicata, Sicilia e Abruzzo - Impugnazione di numerose disposizioni del decreto-legge n. 112 del 2008 nonché dell'art. 4 del decreto-legge n. 137 del 2008 - Trattazione delle sole questioni relative all'art. 64, commi da 1 a 4, e comma 6-bis, introdotto dall'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008 nonché all'art. 4 del decreto-legge n. 137 del 2008 - Decisione sulle altre disposizioni impugnate riservata a separate pronunce.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, commi da 1 a 4 e comma 6-bis, introdotto dall'art. 3 del d.l. 7 ottobre 2008, n. 154; d.l. 1° settembre 2008, n. 137, (convertito dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169), art. 4.
- Costituzione, artt. 3, 5, 70, 76, 77, 81, 89, 97, 114, 117, 118, 119 e 120; l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto Regione siciliana, artt. 14, lettera r), e 17, lettera d); d.P.R. 14 maggio 1985, n. 246, artt. 1, 4 e 6.

**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana, Calabria, Campania e Basilicata - Perdita retroattiva dell'efficacia della disposizione denunciata, espunta dal testo del decreto-legge in sede di conversione - Cessazione della materia del contendere.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, comma 6-bis, introdotto dall'art. 3 del d.l. 7 ottobre 2008, n. 154 e poi espunto dal testo convertito nella legge 4 dicembre 2008, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 5, 70, 76, 77, primo e secondo comma, 81, terzo comma, 89, primo comma, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo e secondo comma, e 120; l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto Regione siciliana, artt. 14, lett. r), e 17, lett. d); d.P.R. 14 maggio 1985, n. 246, artt. 1, 4 e 6.

**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche - Ricorso della Regione Siciliana - Dipendenza della lesività della disposizione censurata da disposizione di decreto-legge venuta meno in sede di conversione - Conseguente cessazione della materia del contendere della questione.**

- D.l. 1° settembre 2008, n. 137, art. 4, commi 1 e 2-ter, come convertito dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 120, secondo comma, in riferimento all'art. 10 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3; statuto Regione siciliana, artt. 14, lettera r), e 17, lettera d); d.P.R. 14 maggio 1985, n. 246, artt. 1, 4 e 6.

**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Insegnante unico della scuola primaria - Ricorso della Regione Abruzzo - Successiva rinuncia al ricorso accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri - Estinzione del processo.**

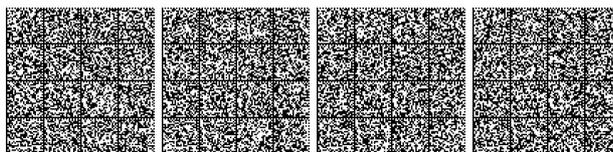
- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, comma 6-bis, aggiunto dall'art. 3 del d.l. 7 ottobre 2008, n. 154.
- Costituzione, artt. 114, 117 e 118.

**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Misure di razionalizzazione del personale docente e di quello amministrativo, tecnico ed ausiliario - Ricorso della Regione Piemonte - Dedotta violazione di parametri numericamente indicati - Insussistenza di argomenti atti a suffragarla - Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Misure di razionalizzazione del personale docente e di quello amministrativo, tecnico ed ausiliario - Ricorso della Regione Piemonte - Dedotta violazione dell'art. 120 Cost. - Insussistenza di argomenti atti a suffragarla - Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, commi da 1 e 4.
- Costituzione, art. 120.



**Istruzione - Istruzione pubblica - Distinzione tra le «norme generali sull'istruzione» e i «principi fondamentali» di tale materia - Svolgimento attuativo dei secondi da parte delle normative regionali di dettaglio.**

- Costituzione, artt. 33, 34, 117, commi secondo, lett. *n*) e terzo.

**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso dei docenti - Ridefinizione dei curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e degli orari - Revisione dei criteri di formazione delle classi - Rimodulazione dell'organizzazione della didattica e delle scuole primarie - Revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici - Ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei centri di formazione per gli adulti - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Puglia - Ritenuta violazione della potestà legislativa concorrente riservata alle Regioni nella materia «istruzione» - Disposizioni preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale in materia scolastica - Riconducibilità della disciplina denunciata alle «norme generali dell'istruzione» di competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, comma 4, lettere da *a*) ad *f*).

- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *n*), e terzo comma.

**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Piano programmatico di interventi volti alla razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane strumentali disponibili da adottare mediante atto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentita la Conferenza unificata - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Puglia - Ritenuta violazione della potestà legislativa concorrente riservata alle Regioni nella materia «istruzione» - Riconducibilità della disciplina denunciata alle «norme generali dell'istruzione» di competenza esclusiva dello Stato - Esistenza di titoli di legittimazione statale a dettare una disciplina legislativa generale concernente tanto la programmazione generale nazionale in tema di istruzione quanto le linee generali sulla organizzazione scolastica a livello nazionale - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, comma 3.

- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *n*), e terzo comma; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 138.

**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Attuazione del piano programmatico mediante regolamenti governativi di delegificazione - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Puglia - Ritenuta violazione della potestà legislativa concorrente riservata alle Regioni nella materia «istruzione» - Riconducibilità della disciplina denunciata alle «norme generali dell'istruzione» di competenza esclusiva dello Stato - Esistenza di titoli di legittimazione statale a disciplinare la struttura essenziale del sistema scolastico nazionale attraverso regolamenti di delegificazione - Non fondatezza della questione.**

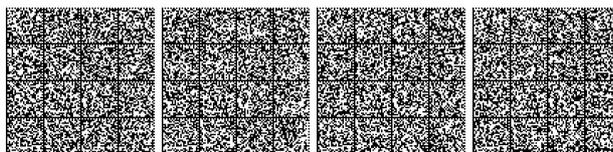
- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, comma 4.

- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *n*), e terzo comma; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 138.

**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Programma di razionalizzazione della rete scolastica - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Puglia - Ritenuta violazione del principio di sussidiarietà - Riconducibilità della disciplina denunciata alle «norme generali dell'istruzione», di competenza esclusiva statale, con sufficiente coinvolgimento dei livelli di governo territoriali nella fase amministrativa, attraverso l'acquisizione del parere della Conferenza unificata - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, commi 3 e 4.

- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettera *n*), e 118.



**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Definizione, con atto regolamentare dello Stato, di criteri, tempi e modalità per la determinazione, l'articolazione e il dimensionamento della rete scolastica sul territorio - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Puglia - Invasione degli spazi riservati alla potestà legislativa concorrente delle Regioni nella materia «istruzione», trattandosi di interventi da valutare in relazione alla specificità delle singole realtà territoriali - Insussistenza della potestà regolamentare statale - Illegittimità costituzionale.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, comma 4, lettera *f-bis*).
- Costituzione, art. 117, terzo e sesto comma; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 138; d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233.

**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Definizione, con atto regolamentare statale, della chiusura o accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli Comuni - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Lazio e Puglia - Invasione degli spazi riservati alla potestà legislativa delle Regioni nella materia «istruzione», trattandosi di interventi da valutare in relazione alla specificità delle singole realtà territoriali - Insussistenza della potestà regolamentare statale - Illegittimità costituzionale.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, comma 4, lettera *f-ter*).
- Costituzione, art. 117, terzo e sesto comma; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 138.

**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Istanza di sospensione delle norme impugnate formulata dalle Regioni Piemonte e Calabria - Richiesta assorbita dall'intervenuta pronuncia nel merito.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 64, commi da 1 a 4 e comma *6-bis*, introdotto dall'art. 3 del d.l. 7 ottobre 2008, n. 154.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120; legge 11 marzo 1953, art. 35. . . . .

Pag. 43

N. 201. Ordinanza 24 giugno - 2 luglio 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Azione diretta del danneggiato nei confronti della propria compagnia assicuratrice e non anche nei confronti del responsabile civile e della compagnia assicuratrice di quest'ultimo - Lamentato eccesso di delega - Denunciata irragionevole disparità di trattamento tra danneggiati, nonché asserita lesione del diritto di difesa - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione ed insufficiente descrizione della fattispecie - Manifesta inammissibilità.**

- D.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, artt. 149 e 150.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 76.

**Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Azione diretta del danneggiato nei confronti della propria compagnia assicuratrice e non anche nei confronti del responsabile civile e della compagnia assicuratrice di quest'ultimo - Lamentato eccesso di delega - Denunciata violazione del principio del contraddittorio e della parità delle armi, nonché dedotta irragionevole disparità di trattamento tra danneggiati e lesione del diritto di difesa - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.**

- D.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, artt. 141, 149 e 150.
- Costituzione, artt. 3, 11, 24 e 76 e 111. . . . .

» 64



## N. 202. Ordinanza 24 giugno - 2 luglio 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Obbligo del giudice di astenersi in tutti i casi in cui abbia concorso a formare il giudizio sugli stessi fatti o, comunque, abbia avuto modo di conoscerli ai fini della decisione - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di eguaglianza, del diritto di difesa e dei principi del giusto processo - Carente descrizione della fattispecie, con conseguente impossibilità di verifica in ordine alla rilevanza della questione; insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza e omessa motivazione sulla violazione dei tre parametri costituzionali evocati - Manifesta inammissibilità della questione.**

– Cod. proc. pen., art. 34.

– Costituzione, artt. 3, 24 e 111. ....

Pag. 68

## N. 203. Ordinanza 24 giugno - 2 luglio 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati militari - Abuso d'ufficio commesso da appartenente alle Forze armate con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato di militare - Omessa qualificazione come reato militare - Conseguente devoluzione alla giurisdizione del giudice comune anziché del tribunale militare - Denunciata irragionevolezza nonché violazione del principio della ragionevole durata del processo - Richiesta di intervento manipolativo riservato alla discrezionalità del legislatore - Manifesta inammissibilità della questione.**

– Cod. pen. milit. pace, art. 37.

– Costituzione, artt. 3 e 111. ....

» 70

## N. 204. Ordinanza 24 giugno - 2 luglio 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Prescrizione - Delitto di truffa - Decorrenza del termine di prescrizione dal giorno della commissione del reato anziché dal giorno in cui la persona offesa abbia contezza della truffa ai suoi danni - Denunciata irragionevolezza nonché violazione dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale - Questione identica ad altra già dichiarata manifestamente inammissibile per richiesta di pronuncia additiva *in malam partem* - Manifesta inammissibilità.**

– Cod. pen., art. 158, primo comma.

– Costituzione, artt. 3 e 112. ....

» 74

## N. 205. Ordinanza 24 giugno - 2 luglio 2009.

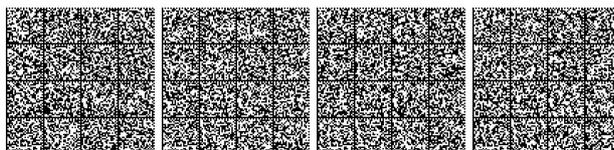
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Esclusione (salvo nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, cod. proc. pen., se la nuova prova è decisiva) - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di ragionevole durata del processo - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme censurate - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.**

– Cod. proc. pen., art. 593, come novellato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46; legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10, comma 2.

– Costituzione, artt. 3 e 111. ....

» 76



**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

N. **183.** Ordinanza del Tribunale di Napoli del 4 maggio 2006.

**Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimento di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Disciplina introdotta dal legislatore delegante - Mancata o insufficiente indicazione di principi e criteri direttivi nella legge di delegazione - Illegittimità derivata della disciplina introdotta dal legislatore delegato.**

- Legge 3 ottobre 2001, n. 366, art. 12; «per derivazione», decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17.
- Costituzione, art. 76.

**In via subordinata: Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimento di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Disciplina introdotta dal legislatore delegato - Difformità dai principi e criteri direttivi posti dalla legge delega 3 ottobre 2001, n. 366 - Eccesso di delega.**

- Decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17.
- Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 12 della legge delega 3 ottobre 2001, n. 366... .

Pag. 79

N. **184.** Ordinanza del Tribunale di Napoli del 13 marzo 2009.

**Appalti pubblici - Controversie relative alla esecuzione di contratti di appalti pubblici per la gestione dei rifiuti nella Regione Campania - Devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - Violazione dei principi sul riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, difettando l'esercizio di poteri autoritativi della pubblica amministrazione in *subjecta* materia.**

- Decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, art. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2008, n. 123.
- Costituzione, art. 103, primo comma.....

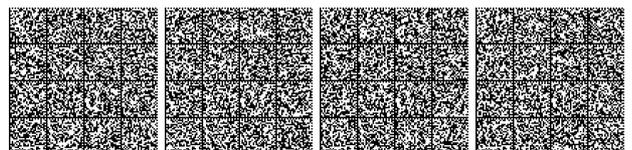
» 83

N. **185.** Ordinanza del Tribunale di Palermo del 23 gennaio 2009.

**Elezioni - Regione Siciliana - Incompatibilità tra la carica di deputato del consiglio regionale e quella sopravvenuta di assessore in un comune di grandi dimensioni - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza per la diversa disciplina rispetto a quella statale - Lesione dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale - Violazione del diritto all'elettorato passivo - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione per il potenziale conflitto di interessi derivante dalla titolarità delle due cariche.**

- Legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29, come modificata dalla legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2007, n. 22.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 122, primo comma, in relazione all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge 2 luglio 2004, n. 165; Statuto della Regione Siciliana, art. 5.....

» 87



N. 186. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto del 23 marzo 2009.

**Commercio - Regione Veneto - Divieto di commercio su aree pubbliche in forma itinerante nei centri storici con popolazione superiore ai cinquantamila abitanti - Violazione di diritto fondamentale della persona, del principio di uguaglianza, del diritto al lavoro - Eccesso dai limiti dell'autonomia comunale - Violazione del principio di parità di trattamento dei lavoratori stranieri regolari stabilito dalla Convenzione OIL n. 143/1975 - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della competenza statale in materia di concorrenza - Lesione del principio di sussidiarietà verticale.**

- Legge della Regione Veneto 6 aprile 2001, n. 10, art. 4, comma 4-bis, introdotto dall'art. 16 della legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 7.
- Costituzione, artt. 2, 3, 4, 5, 10, primo comma, 41, 117, commi primo e secondo, lett. e), e 118.....

Pag. 88

N. 187. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 6 aprile 2009.

**Processo penale - Udienza preliminare - Possibilità per il giudice dell'udienza preliminare di disporre il rinvio a giudizio dell'imputato in relazione ad un fatto qualificato, di ufficio, giuridicamente in maniera diversa, senza consentire il previo ed effettivo sviluppo del contraddittorio sul punto, chiedendo al pubblico ministero di modificare la qualificazione giuridica del fatto, e, in caso di inerzia, disponendo la trasmissione degli atti al medesimo - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa e del diritto della persona accusata di un reato di essere tempestivamente informata dell'accusa elevata a suo carico - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.**

- Codice di procedura penale, artt. 424, 429 e 521, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111, comma terzo, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. ....

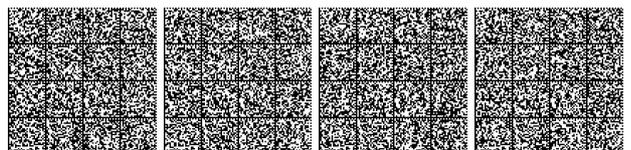
» 95

N. 188. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 9 febbraio 2009.

**Straniero - Stranieri titolari di permesso di soggiorno almeno biennale ed esercenti una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo - Diritto di accedere, in condizione di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica ed ai servizi d'intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione - Irrazionalità per l'ingiustificata richiesta del permesso di soggiorno almeno biennale anziché della carta di soggiorno (*rectius*: permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo).**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 40, comma 6, come sostituito dall'art. 27, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, art. 3.....

» 106



N. 189. Ordinanza della Commissione tributaria regionale per il Veneto del 12 gennaio 2009.

**Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (I.V.A.) - Detrazioni - Indetraibilità dell'imposta relativa all'acquisto o all'importazione di beni e servizi afferenti operazioni esenti o comunque non soggette all'imposta - Omessa attribuzione agli enti erogatori di servizi sanitari del diritto di detrarre l'I.V.A. corrisposta per l'acquisto di beni e servizi utilizzati per l'espletamento delle attività istituzionali di interesse pubblico, esenti da imposta ai sensi dell'art. 10, comma primo, n. 19, del d.P.R. n. 633 del 1972 - Appello proposto da Unità Locale Socio Sanitaria avverso sentenza di rigetto dell'impugnazione del silenzio rifiuto serbato dall'amministrazione finanziaria su istanze di rimborso dell'I.V.A. versata negli anni 1996-2002 - Irragionevole incisione della posizione dell'ente erogatore di servizi sanitari, anziché del consumatore - Ingiustificata disparità di trattamento tributario tra soggetti esercenti la medesima attività sanitaria, irrazionalmente discriminati a seconda che acquistino o meno dall'esterno beni e servizi funzionali all'erogazione delle prestazioni esenti da imposta - Lesione del principio di capacità contributiva - Eccesso di delega - Contrasto con i principi e i criteri direttivi fissati dalla legge delega n. 662 del 1996 in tema di revisione della disciplina delle detrazioni di imposta - Violazione dei vincoli imposti dall'ordinamento comunitario al legislatore statale e regionale, con particolare riguardo al principio di neutralità dell'imposta.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, art. 19, comma secondo, come sostituito dall'art. 2 del decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 313.
- Costituzione, artt. 3, 53, 76 [in relazione all'art. 3, comma 66, lett. b), della legge delega 23 dicembre 1996, n. 662], 77 e 117, primo comma.....

Pag. 109

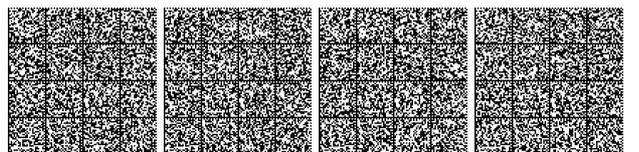
N. 190. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Bologna del 3 aprile 2009.

**Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Quota di imposta gravante su costo del lavoro e oneri finanziari - Non deducibilità ai fini delle imposte sui redditi (nella specie, ai fini della determinazione del reddito imponibile IRPEG-IRES) - Ricorso avverso silenzio rifiuto formatosi su istanze di rimborso di IRPEG e di IRES asseritamente non dovute - Ingiustificata disparità di trattamento tributario dei contribuenti, discriminati in ragione della forza lavoro e del capitale di prestito impiegati nelle attività produttive - Lesione della tutela costituzionalmente garantita al lavoro - Incidenza sul principio di capacità contributiva.**

- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 35, primo comma, e 53, primo comma.....

» 113





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 196

*Sentenza 24 giugno - 1° luglio 2009*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale e conflitto di attribuzione tra Enti.

**Sicurezza pubblica - Attribuzione ai Sindaci di ampi poteri nell'adozione di provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico, con previsione di coordinamento diretto col potere centrale - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciato contrasto con le norme statutarie che riservano tali poteri, in alcune materie, ai Presidenti delle Province - Ritenuta lesione delle competenze legislative ed amministrative provinciali nonché violazione delle garanzie costituzionali in favore delle autonomie speciali e delle minoranze, oltre che del principio di buon andamento dell'attività amministrativa - Eccepita inammissibilità per l'asserito carattere «meramente interpretativo» della questione prospettata - Reiezione.**

- D.l. 23 maggio 2008, n. 92 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125), art. 6, sostitutivo dell'art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.
- Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9, 16, 17, 20, 21, 52, secondo comma, 104 e 107; d.P.R. 1° novembre 1973, n. 686, art. 3; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 3; Costituzione, artt. 6, 97 e 116; l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Sicurezza pubblica - Attribuzione ai Sindaci di ampi poteri nell'adozione di provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico, con previsione di coordinamento diretto col potere centrale - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciato contrasto con le norme statutarie che riservano tali poteri, in alcune materie, al Presidente della Provincia - Ritenuta lesione delle competenze legislative ed amministrative provinciali nonché violazione delle garanzie costituzionali in favore delle autonomie speciali e delle minoranze, oltre che del principio di buon andamento dell'attività amministrativa - Eccepita inammissibilità per avere la ricorrente censurato «l'intero eterogeneo» della norma e non delle singole statuizioni - Reiezione.**

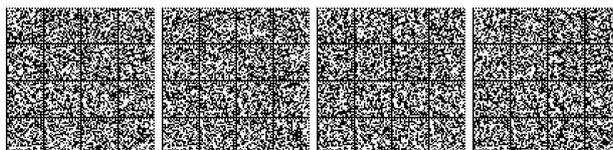
- D.l. 23 maggio 2008, n. 92 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125), art. 6, sostitutivo dell'art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.
- D.l. 23 maggio 2008, n. 92 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125), art. 6, sostitutivo dell'art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

**Sicurezza pubblica - Attribuzione ai Sindaci di ampi poteri nell'adozione di provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico, con previsione di coordinamento diretto col potere centrale - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Asserito contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione - Questione non implicante lesione di competenze regionali - Inammissibilità.**

- D.l. 23 maggio 2008, n. 92 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125), art. 6, sostitutivo dell'art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.
- Costituzione, art. 97.

**Sicurezza pubblica - Attribuzione ai Sindaci di ampi poteri nell'adozione di provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico, con previsione di coordinamento diretto col potere centrale - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Ritenuta violazione della garanzia costituzionale a tutela delle minoranze linguistiche - Questione priva di motivazione - Inammissibilità.**

- D.l. 23 maggio 2008, n. 92 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125), art. 6, sostitutivo dell'art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.
- Costituzione, art. 6.



**Sicurezza pubblica - Attribuzione ai Sindaci di ampi poteri nell'adozione di provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico, con previsione di coordinamento diretto col potere centrale - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciato contrasto con le norme statutarie che riservano tali poteri, in alcune materie, al Presidente della Provincia - Ritenuta lesione delle competenze legislative ed amministrative provinciali nonché violazione della garanzia costituzionale a tutela delle autonomie speciali - Esclusione - Assenza di titolarità di competenze proprie della Provincia in materia di ordine pubblico e sicurezza - Necessità di interpretazione conforme allo Statuto, con conseguente salvezza della riserva ivi espressamente attribuita all'organo provinciale - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 23 maggio 2008, n. 92 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125), art. 6, sostitutivo dell'art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.
- Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9, 16, 17, 20, 21, 52, secondo comma, 104 e 107; d.P.R. 1° novembre 1973, n. 686, art. 3; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 3; Costituzione, art. 116; l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Sicurezza pubblica - Attribuzione ai Sindaci del potere di adottare provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico e di perseguire i casi di inottemperanza - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata lesione dei poteri di pubblica sicurezza attribuiti dallo Statuto ai Presidenti delle Province - Esclusione - Assenza di titolarità di competenze proprie della Provincia in materia di ordine pubblico e sicurezza - Necessità di interpretazione conforme allo Statuto, con conseguente salvezza della riserva ivi espressamente attribuita all'organo provinciale - Non fondatezza delle questioni.**

- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 54, commi 1, 2, 3, 4 e 7, come sostituiti dall'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.
- Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, artt. 20, primo comma, 21 e 52, secondo comma; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 3, terzo comma.

**Sicurezza pubblica - Provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico adottati dai Sindaci - Prevista spettanza al Prefetto di poteri di ispezione e di intervento in caso di inerzia - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Ritenuta esclusione di intervento dei Presidenti delle Province anche nelle materie di loro competenza - Esclusione - Assenza di titolarità di competenze proprie della Provincia in materia di ordine pubblico e sicurezza - Necessità di interpretazione conforme allo Statuto, con conseguente salvezza della riserva ivi espressamente attribuita all'organo provinciale - Non fondatezza delle questioni.**

- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 54, commi 9 e 11, come sostituiti dall'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.
- Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, art. 20.

**Sicurezza pubblica - Provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico adottati dai Sindaci - Prevista adozione di atti di indirizzo da parte del Ministro dell'interno - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Lamentata limitazione dei poteri direttivi dei Presidenti delle Province nelle materie loro assegnate dallo Statuto - Esclusione - Assenza di titolarità di competenze proprie della Provincia in materia di ordine pubblico e sicurezza - Necessità di interpretazione conforme allo Statuto, con conseguente salvezza della riserva ivi espressamente attribuita all'organo provinciale - Non fondatezza delle questioni.**

- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 54, comma 12, come sostituito dall'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.
- D.P.R. 1° novembre 1973, n. 686, art. 3; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 3.

**Sicurezza pubblica - Provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico adottati dai Sindaci con ripercussioni sull'ordinata convivenza delle popolazioni di comuni contigui o limitrofi - Prevista adozione di apposita conferenza da parte del Prefetto - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Ritenuto contrasto con la competenza statutaria del Presidente della Provincia di adottare provvedimenti contingibili ed urgenti in materia nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni - Esclusione - Possibilità di interpretazione conforme allo Statuto, con conseguente diversificazione degli ambiti di applicazione delle due norme - Non fondatezza della questione.**

- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 54, comma 5, come sostituito dall'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.
- Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9, 16, 17, 20, 21, 52, secondo comma, 104 e 107; d.P.R. 1° novembre 1973, n. 686, art. 3; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 3; Costituzione, art. 116; l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.



**Sicurezza pubblica - Provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico adottati dai Sindaci - Contenuto - Possibilità, in casi di emergenza, di modifica degli orari di esercizi commerciali, dei pubblici servizi o pubblici uffici - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Lamentata violazione delle competenze legislative provinciali in materia di «turismo e industria alberghiera», di «commercio» e di «esercizi pubblici», oltre le competenze di cui all'art. 20 dello Statuto - Esclusione - Operatività della norma impugnata nelle sole ipotesi di emergenza, con conseguente esclusione del potere di regolamentazione ordinaria degli orari - Non fondatezza della questione.**

- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 54, comma 6, come sostituito dall'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.
- Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 20, 9, nn. 3 e 7, e 20.

**Sicurezza pubblica - Modifiche normative recate dal decreto-legge n. 92/2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 125/2008 - Decreto di attuazione del Ministro dell'interno, recante la definizione delle nozioni di incolumità pubblica e di sicurezza urbana, nonché l'elencazione delle situazioni in cui il Sindaco è autorizzato ad adottare provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione delle competenze legislative ed amministrative provinciali nonché delle connesse funzioni di polizia amministrativa - Esclusione - Riconducibilità dell'atto impugnato alla materia «sicurezza pubblica», di competenza esclusiva statale - Spettanza allo Stato, e per esso al Ministro dell'interno, del potere esercitato.**

- Decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008.
- Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 3, 6 e 17, 9, nn. 3 e 7, 17, 20 e 104; Costituzione, artt. 6, 97 e 116 (art. 117, secondo comma, lett. h); l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente

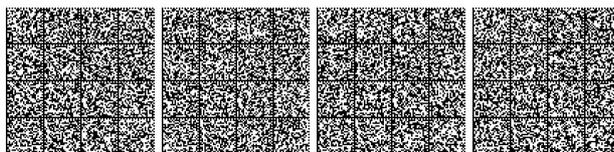
### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125 e nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008 recante: «Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione», promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorsi notificati il 22 e il 26 settembre 2008, depositati in cancelleria il 1° e il 6 ottobre 2008 ed iscritti, rispettivamente, al n. 59 del registro ricorsi 2008 ed al n. 15 del registro conflitti tra enti 2008;

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

Udito nell'udienza pubblica del 31 marzo 2009 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso ritualmente notificato e depositato (reg. ric. n. 59 del 2008), la Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, «nella parte in cui viola le competenze» della Provincia medesima quali definite dagli artt. 8, 9, 16, 17, 20, 21, 52, secondo comma, 104 e 107 del d.P.R. 21 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dall'art. 3 del d.P.R. 1º novembre 1973, n. 686 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernente esercizi pubblici e spettacoli pubblici), dall'art. 3 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), dagli artt. 6, 97 e 116 della Costituzione, nonché dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2. — La ricorrente ricorda, innanzitutto, che l'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008 sostituisce l'art. 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), attribuendo ai Sindaci ampi poteri in materia di pubblica sicurezza e ordine pubblico.

Tale norma, secondo la ricorrente, violerebbe l'autonomia riconosciuta alla Provincia di Bolzano dallo statuto e dalle relative norme di attuazione.

In particolare, l'art. 20 dello statuto riconosce ai Presidenti delle Province di Trento e di Bolzano «le attribuzioni spettanti all'autorità di pubblica sicurezza, previste dalle leggi vigenti, in materia di industrie pericolose, di mestieri rumorosi ed incomodi, esercizi pubblici, agenzie, tipografie, mestieri girovaghi, operai e domestici, di malati di mente, intossicati e mendicanti, di minori di anni diciotto».

In aggiunta a tali competenze, l'art. 52, secondo comma, attribuisce ai Presidenti delle Province anche il potere di adottare provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni.

Ciò mentre i poteri spettanti agli organi statali — specificamente al questore — sarebbero meramente residuali, stante il disposto dell'art. 20, primo comma.

Infine, l'art. 20, quarto comma, dello statuto tiene ferme le attribuzioni devolute ai Sindaci quali ufficiali di pubblica sicurezza.

Tale ripartizione di competenze sarebbe confermata anche dalle norme di attuazione dello statuto speciale; in particolare dall'art. 3 del d.P.R. n. 686 del 1973, il quale dispone che, nelle materie di cui all'art. 20, primo comma, dello statuto, i provvedimenti che le leggi attribuiscono alle autorità di pubblica sicurezza sono adottati, nell'ambito del rispettivo territorio, dal Presidente della Provincia.

Inoltre, l'art. 3 del d.P.R. n. 526 del 1987 ha previsto che lo stesso Presidente ha altresì il potere di adottare misure in materia di pubblica sicurezza riguardo ai provvedimenti indicati dall'art. 19 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), allorché concernano competenze provinciali.

Con riguardo alla materia dell'«ordine pubblico», secondo la ricorrente, l'art. 21 dello statuto riconoscerebbe ai Presidenti delle Province il diritto ad essere sentiti e ad esprimere il proprio parere relativamente ai provvedimenti dell'autorità statale adottati per motivi di ordine pubblico e che incidono, sospendono o limitano l'efficacia di autorizzazioni dei Presidenti delle Province in materia di polizia o di altri provvedimenti.

L'art. 6 impugnato violerebbe le competenze della Provincia di Bolzano in quanto avrebbe attribuito ai Sindaci il potere di adottare provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico anche nelle materie che gli artt. 20, 21 e 52 dello statuto riservano ai Presidenti delle Province autonome.

Sarebbero con ciò violate le disposizioni statutarie (artt. 17 e 104) che escludono che le leggi ordinarie possano diminuire le funzioni provinciali, salvo che in specifici ambiti, del tutto diversi.

Del pari violati sarebbero l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e gli artt. 6 e 116 della Cost., che prevedono tutti un particolare regime di autonomia di queste Province.

3. — Esaminando specificamente le singole disposizioni introdotte dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, (*recte*: dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, come sostituito dal suddetto art. 6) la ricorrente osserva come i commi da 1 a 4 attribuiscono ai Sindaci il potere di adottare determinati provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico, mentre il comma 7 conferisce agli stessi il potere di perseguire i casi di inottemperanza ai medesimi. Poiché tali disposizioni si riferirebbero, indistintamente, a tutte le materie, lederebbero i poteri di pubblica sicurezza dei Presidenti delle Province nelle materie di cui agli artt. 20, primo comma, 52, secondo comma, dello statuto, dell'art. 3 del d.P.R. n. 526 del 1987 nonché i diritti di partecipazione previsti dall'art. 21 dello statuto.



Analoga lesione delle competenze sarebbe operata dai commi 9 e 10, i quali riconoscono al prefetto poteri di ispezione per accertare lo svolgimento dei compiti affidati ai Sindaci, nonché poteri di intervento nel caso di inerzia.

La norma impugnata sarebbe incostituzionale anche nella parte in cui instaura rapporti diretti tra lo Stato e i Sindaci nell'attuazione di provvedimenti di pubblica sicurezza o di ordine pubblico, escludendo ogni intervento dei Presidenti delle Province anche nelle materie di loro competenza. Infatti, il comma 4 autorizza il sindaco ad adottare provvedimenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana comunicandoli preventivamente al prefetto anche al fine della predisposizione degli strumenti necessari per la loro attuazione.

Analoga violazione sarebbe perpetrata dal comma 3, nella parte in cui prevede che il sindaco concorre ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le forze di polizia statale, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'interno.

Ancora, il comma 12, nel riservare al suddetto Ministro il compito di adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni attribuite ai Sindaci, limiterebbe le competenze dei Presidenti delle Province ai quali spetta di impartire le direttive per l'esercizio dei poteri di pubblica sicurezza nelle materie loro assegnate.

Le stesse censure varrebbero anche con riguardo ai commi 8 e 10, che estendono i poteri dei Sindaci anche all'eventuale sostituto e consentono al sindaco di delegare le funzioni di pubblica sicurezza al presidente del consiglio circoscrizionale, o in mancanza, ad un consigliere comunale.

Il comma 5, nel prevedere che, ove i provvedimenti adottati dai Sindaci ai sensi dei commi da 1 a 4 abbiano conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, il prefetto indice apposita conferenza alla quale prendono parte i Sindaci interessati, il presidente della Provincia, soggetti pubblici e privati contrasterebbe con la previsione dell'art. 52, secondo comma, dello statuto. Tale disposizione, infatti, riconosce ai Presidenti delle Province autonome il potere di adottare provvedimenti contingibili ed urgenti nelle materie di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni.

Inoltre, il comma 6 dell'art. 54, come sostituito dalla disposizione impugnata, riconosce ai Sindaci in determinate situazioni di emergenza connesse al traffico o all'inquinamento acustico, o quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana, il potere di modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici. Tale previsione contrasterebbe con l'art. 8, n. 20, dello statuto, che attribuisce alla Provincia di Bolzano competenza legislativa primaria in materia di turismo e industria alberghiera, nonché con l'art. 9, n. 3 e n. 7, che riconoscono competenza legislativa secondaria in materia di commercio e di esercizi pubblici. Ciò al di là della violazione dell'art. 20 dello statuto, articolo già attuato dalla ricorrente, che ha determinato gli orari di apertura e di chiusura degli esercizi pubblici e commerciali.

4. — Con distinto e successivo ricorso (reg. confl. enti n. 15 del 2008), la Provincia di Bolzano ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008, che definisce l'ambito di applicazione dei commi 1 e 4 del surrichiamato art. 54, (come sostituito dal menzionato art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008), nonché i concetti di incolumità pubblica e di sicurezza urbana.

In relazione a tale decreto, la ricorrente ricorda che questo dà attuazione al comma 4-*bis* dell'art. 54 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, introdotto dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, il quale ha previsto, appunto, che un decreto ministeriale disciplini l'ambito di applicazione delle nuove disposizioni e definisca i concetti di «incolumità pubblica» e di «sicurezza urbana».

Il censurato decreto ministeriale dispone che per «incolumità pubblica» si intende «l'integrità fisica della popolazione» e per «sicurezza urbana» «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale».

Lo stesso decreto elenca, poi, nel dettaglio le situazioni in cui i Sindaci sono autorizzati ad adottare provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico.

In tal modo, ad avviso della ricorrente, il Ministro, riferendosi indistintamente a tutte le materie, avrebbe esteso il suo potere di attuazione anche alle materie ed ai provvedimenti di pubblica sicurezza che lo statuto speciale riserva al Presidente della Provincia autonoma.

L'atto impugnato, pertanto, comprimerebbe la potestà legislativa primaria attribuita alla Provincia di Bolzano dallo statuto in materia di «tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare» (art. 8, n. 3), di «tutela del paesaggio» (art. 8, n. 6), di «viabilità» (art. 8, n. 17), nonché la competenza legislativa secondaria in materia di «commercio» (art. 9, n. 3) e di «esercizi pubblici» (art. 9, n. 7), nonché le attribuzioni spettanti all'autorità di pubblica sicurezza in materia di esercizi pubblici, di industrie pericolose, di mestieri rumorosi ed incomodi, agenzie, tipografie, mestieri girovaghi, operai e domestici.



Stante il parallelismo posto dall'art. 16 dello statuto tra funzioni legislative e amministrative, il decreto impugnato eroderebbe anche l'ambito delle competenze amministrative della Provincia, in violazione degli artt. 17 e 104 dello statuto.

Sarebbero, del pari, violati gli artt. 6, 97 e 116 Cost., nonché l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

5. — Si è costituito in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che i ricorsi siano dichiarati infondati.

A differenza di quanto sostenuto dalla ricorrente, le competenze della Provincia autonoma di Bolzano in materia di pubblica sicurezza e ordine pubblico sarebbero circoscritte dallo stesso art. 20 dello statuto ad ambiti ben delineati e sostanzialmente attinenti alla materia della polizia amministrativa, «intesa come quel complesso di misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati a soggetti giuridici o cose».

Il limite a tali competenze sarebbe la circostanza che «non siano coinvolti beni o interessi specificamente tutelati in funzione dell'ordine pubblico o della pubblica sicurezza», perché in tal caso si ricadrebbe nell'ambito delle attività riservate allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., come avrebbe chiarito questa Corte nella sentenza n. 222 del 2006 con riguardo al tema della salvaguardia della pubblica incolumità.

Inoltre, l'art. 54, comma 1, come sostituito dall'art. 6 impugnato, si sarebbe limitato ad accorpere in un unico comma le funzioni relative all'ordine e alla sicurezza pubblica, al fine di conferire loro un autonomo e più significativo rilievo, distinguendole da quelle contenute nel successivo comma 3, concernente ambiti diversi.

D'altra parte, la norma censurata avrebbe riguardo alle attribuzioni del sindaco nella sua qualità di ufficiale di governo e cioè nel medesimo ambito che anche l'art. 20 dello statuto espressamente mantiene alla competenza statale esclusiva.

In tale ambito, l'art. 6 avrebbe riconosciuto ai Sindaci il potere di adottare provvedimenti non solo in caso di urgenza, ma anche in via ordinaria qualora si renda necessario per prevenire ed eliminare pericoli gravi non soltanto per l'incolumità pubblica, come previsto nel testo previgente, ma anche per la sicurezza urbana.

6. — In prossimità della data fissata per l'udienza, la Provincia di Bolzano ha depositato due memorie nelle quali ribadisce le censure svolte nei ricorsi introduttivi.

La ricorrente sostiene, in particolare, che nell'ordinamento speciale del Trentino-Alto Adige la potestà in materia di pubblica sicurezza sarebbe attribuita al Presidente della Provincia in tutte le materie indicate dall'art. 20, comma 1, dello statuto, mentre allo Stato, e in specie al questore, spetterebbe la competenza nelle materie diverse da quelle di cui alla citata norma; i Sindaci avrebbero invece un ruolo residuale.

Ciò sarebbe confermato anche dalle norme di attuazione dello statuto e, in particolare, dall'art. 3 del d.P.R. n. 526 del 1987, che avrebbe riconosciuto ai Presidenti delle Province il potere di adottare misure di pubblica sicurezza riguardo ai provvedimenti di cui all'art. 19 del d.P.R. n. 616 del 1977.

Pertanto, ogni potere ordinariamente devoluto ai questori, nella Regione Trentino-Alto Adige nelle materie di cui all'art. 20 dello statuto, sarebbe attribuito ai Presidenti delle Province autonome. Soltanto costoro, in quanto titolari esclusivi delle funzioni di autorità di pubblica sicurezza, potrebbero eventualmente delegare tali funzioni ai Sindaci, ai quali non sarebbe riconosciuto direttamente nessun potere.

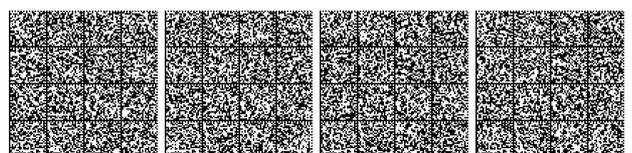
La ricorrente ribadisce che, nell'ordinamento speciale del Trentino-Alto Adige, la linea di demarcazione «non corre fra le funzioni di polizia amministrativa e l'area delle funzioni di polizia di pubblica sicurezza, ma si tagli all'interno di quest'ultima»; di conseguenza, non sarebbe applicabile il criterio fondato sulla contrapposizione della nozione di «pubblica sicurezza» a quella di «polizia amministrativa locale» che ha consentito a questa Corte di affermare la legittimità di interventi statali nelle materie di competenza delle Regioni ordinarie.

Anche in materia di «ordine pubblico» sarebbe riconosciuta alle Province autonome «la titolarità di un ruolo di primaria importanza» in quanto l'art. 21 dello statuto stabilisce che, con riguardo ai provvedimenti statali adottati per motivi di ordine pubblico che incidono, sospendono o comunque limitano l'efficacia di autorizzazioni dei Presidenti in materia di polizia o di altri provvedimenti di competenza della Provincia, i Presidenti debbono essere sentiti in merito.

La disposizione impugnata, dunque, contrasterebbe con la normativa statutaria.

La ricorrente ribadisce poi le censure già svolte nel ricorso nei confronti dei singoli commi dell'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, svolgendo argomentazioni analoghe a quelle contenute nell'atto introduttivo.

Anche nell'ambito del giudizio relativo al conflitto tra enti, la Provincia ha svolto argomentazioni identiche a quelle contenute nella memoria relativa al ricorso in via principale e ribadito le censure prospettate nei confronti del d.m. 5 agosto 2008.



7. — Anche l'Avvocatura generale dello Stato, in prossimità della data fissata per l'udienza, ha depositato in entrambi i giudizi memorie nelle quali sostanzialmente ribadisce le argomentazioni degli atti introduttivi.

Nella memoria relativa al giudizio in via principale, l'Avvocatura eccepisce anche due profili di inammissibilità: il primo consisterebbe nella natura meramente interpretativa della questione che verrebbe posta a questa Corte, desumibile dal fatto che la disposizione impugnata non farebbe altro che modificare in parte ed integrare l'art. 54 del t.u. sugli enti locali, il cui art. 1, comma 2, prevede che le disposizioni dello stesso testo unico «non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione».

In secondo luogo, il ricorso sarebbe inammissibile perché le censure avanzate riguarderebbero l'intero eterogeneo art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008 e non le sue singole statuizioni.

### *Considerato in diritto*

1. — La Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, il quale ha sostituito l'art. 54 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) che individua le «attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale». La disposizione censurata violerebbe le competenze provinciali previste dagli artt. 8, 9, 16, 17, 20, 21, 52, secondo comma, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dall'art. 3 del d.P.R. 1° novembre 1973, n. 686 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernente esercizi pubblici e spettacoli pubblici), dall'art. 3 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), nonché dagli artt. 6, 97 e 116 della Costituzione, e dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

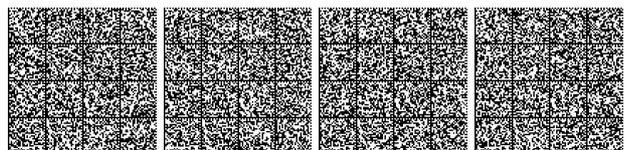
2. — Sulla base di analoghe motivazioni la Provincia di Bolzano, con distinto ricorso, ha altresì proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008 (Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione), che disciplina l'ambito di applicazione dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, e definisce i concetti di incolumità pubblica e di sicurezza urbana, secondo quanto previsto del comma 4-*bis* del medesimo art. 54, sostituito dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008.

3. — Stante la evidente connessione soggettiva ed oggettiva fra il giudizio di legittimità costituzionale relativo all'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008 ed il giudizio per conflitto di attribuzioni promosso contro il decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008, di attuazione del medesimo art. 6, essi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

4. — Con riguardo al ricorso in via principale, preliminarmente vanno respinte le due eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Avvocatura generale dello Stato.

In primo luogo, il rilievo per cui il comma 2 dell'art. 1 del d.lgs. n. 267 del 2000, afferma che le disposizioni del testo unico sull'amministrazione locale «non si applicano alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione», non è sufficiente ad escludere la possibilità di censurare la legittimità costituzionale della disposizione impugnata in ragione dell'asserito carattere, «meramente interpretativo» della questione prospettata. Al contrario di quanto sostenuto dall'Avvocatura, la sentenza n. 412 del 2004 di questa Corte è esplicita nell'affermare che «il giudizio in via principale può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili, a condizione che queste ultime non siano implausibili o irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate così da far ritenere le questioni del tutto astratte o pretestuose», (nello stesso senso: sentenza n. 289 del 2008, nonché sentenze n. 249 e n. 449 del 2005).

Nel caso di specie, non sembra esservi dubbio che la sostanziale modificazione del previgente art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000 ad opera dell'impugnato art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, peraltro specificamente argomentata dalla ricorrente, è intervenuta tramite un decreto-legge espressamente finalizzato ad introdurre urgenti misure in tema di sicurezza pubblica, intesa come materia di esclusiva competenza statale. Da ciò la non implausibilità del dubbio di costituzionalità sollevato dalla Provincia ricorrente relativamente alla compatibilità delle innovazioni introdotte con la propria sfera di competenze in materia.



Non può essere neppure condivisa l'ulteriore eccezione di inammissibilità del ricorso provinciale, che consisterebbe nella mancata individuazione, dinanzi alle numerose modificazioni introdotte dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, delle singole statuizioni specificamente impugnate. Al contrario, non solo le censure sollevate dalla ricorrente sono diversamente articolate proprio in relazione agli specifici contenuti dell'art. 6, ma le numerose modificazioni ed integrazioni all'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000 appaiono tra loro sostanzialmente omogenee, sicché risultano adeguatamente individuabili le disposizioni censurate.

5. — In relazione ai parametri invocati dalla Provincia ricorrente, in via preliminare deve essere dichiarata inammissibile la censura basata sull'asserita violazione dell'art. 97 della Cost. e sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione, dal momento che, attraverso di essa, non si lamenta alcuna violazione delle competenze provinciali. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, non sono ammissibili le censure prospettate dalle Regioni e dalle Province autonome rispetto a parametri costituzionali diversi dalle norme che operano il riparto di competenze con lo Stato, qualora queste non si risolvano in lesioni delle competenze stabilite dalla Costituzione (*ex plurimis*, sentenza n. 326 del 2008).

Parimenti inammissibile, in quanto priva di alcuna motivazione, è la censura basata sull'art. 6 della Costituzione.

6. — Nel merito le questioni non sono fondate.

Va anzitutto chiarito che le molteplici censure sollevate dalla ricorrente si riferiscono sia all'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008 nel suo complesso, sia ai singoli commi dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, come sostituito dall'art. 6 censurato.

In particolare, la Provincia di Bolzano impugna l'art. 6 in quanto avrebbe attribuito ai Sindaci poteri di pubblica sicurezza e di ordine pubblico nelle materie e per i provvedimenti che in forza dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione sarebbero di competenza della Provincia autonoma di Bolzano.

La ricorrente censura, inoltre, i commi da 1 a 4, dell'art. 54, come sostituito dall'art. 6 impugnato, i quali attribuiscono ai Sindaci il potere di adottare determinati provvedimenti di pubblica sicurezza e ordine pubblico, nonché il comma 7, il quale conferisce loro il potere di perseguire i casi di inottemperanza agli stessi in tutte le materie, in quanto ciò determinerebbe una illegittima sovrapposizione dei poteri dei Sindaci ai poteri del Presidente della Provincia, in contrasto con gli artt. 20, 21 e 52, secondo comma, dello statuto, nonché con l'art. 3, terzo comma, del d.P.R. n. 526 del 1987.

I commi 9 e 11 dell'art. 54, come sostituito dall'art. 6, impugnato, secondo i quali spettano allo Stato diritti di ispezione e di intervento al fine di assicurare il regolare svolgimento delle funzioni da parte dei Sindaci, riconoscerebbero, in contrasto con l'art. 20 dello statuto, poteri statali di vigilanza e di intervento in materie di competenza provinciale.

I commi 3 e 4 dell'art. 54, come sostituito dall'art. 6 impugnato, inoltre, sono impugnati in quanto instaurerebbero rapporti diretti fra gli organi statali ed i Sindaci nell'attuazione dei singoli provvedimenti di pubblica sicurezza e ordine pubblico, in violazione delle competenze riservate al Presidente della Provincia dall'art. 20 dello statuto.

Il comma 12 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000 — come sostituito dalla disposizione impugnata — nella parte in cui riserva al Ministro dell'interno il compito di adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni previste dal medesimo articolo da parte dei Sindaci, violerebbe l'art. 3 del d.P.R. n. 686 del 1973 e l'art. 3 del d.P.R. n. 526 del 1987, i quali attribuiscono ai Presidenti delle Province il compito di impartire direttive per l'esercizio dei poteri di pubblica sicurezza nelle materie e per i provvedimenti loro assegnati.

Oltre ai parametri ora richiamati, la ricorrente lamenta anche la violazione degli artt. 17, 21 e 104 dello statuto, dell'art. 116 della Cost., nonché dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

In definitiva, tutte le censure — nonostante la formale invocazione di molteplici parametri — si fondano essenzialmente sulla asserita lesione degli artt. 20 e 52, secondo comma, dello statuto, dal momento che la Provincia autonoma sostiene che, nell'ordinamento statutario speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol, la potestà legislativa ed amministrativa in tema di pubblica sicurezza sarebbe attribuita ai Presidenti delle Province autonome in tutte le materie indicate dall'art. 20 dello statuto, mentre allo Stato spetterebbe la competenza nelle materie diverse da quelle elencate nella citata norma ed i Sindaci disporrebbero di un potere di tipo residuale.

Inoltre, l'art. 52, secondo comma, dello statuto, affida al Presidente della Provincia il compito di adottare «i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni». Tale assetto di competenze, secondo la ricorrente, sarebbe confermato anche dalle norme di attuazione dello statuto e, in particolare, dall'art. 3 del d.P.R. n. 526 del 1987, che avrebbe riconosciuto ai Presidenti delle Province autonome il potere di adottare misure di pubblica sicurezza riguardo ai provvedimenti di cui all'art. 19 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382).



7. — Questa ricostruzione dei reciproci rapporti fra Stato e Province autonome nell'ambito dei poteri di pubblica sicurezza non può essere condivisa e di conseguenza l'infondatezza della premessa giuridica fondamentale fa venir meno anche tutte le ulteriori censure che su di essa sono fondate.

Già da tempo questa Corte ha escluso che le Province autonome di Trento e Bolzano siano titolari di competenze proprie in materia di ordine pubblico e sicurezza interpretando l'art. 20 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, anche sulla base di quanto stabilito nelle relative norme di attuazione (d.P.R. n. 686 del 1973), nel senso «che le attribuzioni ivi previste sono conferite ai Presidenti delle Giunte provinciali nella loro veste di ufficiali del Governo centrale» (sentenza n. 211 del 1988; si veda anche la sentenza n. 129 del 2009). Su questa base è stata, pertanto, respinta la pretesa della Provincia autonoma di Bolzano di farne scaturire la titolarità di un potere legislativo in materia. Lo stesso comma 3 dell'art. 3 del d.P.R. n. 526 del 1987 — cioè la norma di attuazione che ha esteso alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e di Bolzano le disposizioni dell'art. 19 del d.P.R. n. 616 del 1977 — non ha mutato la natura dei poteri conferiti ai Presidenti delle Province, che restano speciali funzioni amministrative statali loro attribuite, senza che da ciò possa dedursi, con una sorta di parallelismo invertito fra funzioni amministrative e legislative, la titolarità di un potere legislativo della Provincia in materia di sicurezza pubblica, tale da impedire il mutamento della legislazione statale in materia.

Quanto detto, peraltro, non equivale a sottovalutare il rischio che l'esercizio da parte dei Sindaci appartenenti ai comuni della Provincia autonoma dei vasti ed indeterminati poteri in tema di tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana, di cui all'attuale comma 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, possa sovrapporsi e quindi in effetti ledere le funzioni amministrative affidate al Presidente provinciale dagli artt. 20 e 52, secondo comma, dello statuto regionale. L'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, infatti, deve essere interpretato in senso conforme alle disposizioni statutarie, nonché alla luce del disposto dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, in modo da non produrre uno svuotamento dei poteri dei Presidenti delle Province autonome, e dunque nel senso che dal suo ambito di applicazione esulano i provvedimenti che l'art. 20 dello statuto riserva espressamente all'organo provinciale. Spetterà eventualmente al giudice comune, e a questa stessa Corte in sede di conflitto di attribuzione, verificare, di volta in volta, la lesione di tale ambito di competenze.

In conclusione, le censure relative all'intero art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, nonché quelle concernenti i commi da 1 a 4, il comma 7, i commi 9 e 11, e il comma 12 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificati dal medesimo art. 6 del d.l. n. 92 del 2008 non sono fondate.

8. — Va considerata a parte la censura avanzata in riferimento al comma 5 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008. Tale disposizione stabilisce che il prefetto convochi un'apposita conferenza allorché «i provvedimenti adottati dai Sindaci ai sensi dei commi 1 e 4 comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi». La Provincia ricorrente lamenta la violazione del comma secondo dell'art. 52 dello statuto speciale, che espressamente attribuisce al Presidente della Provincia il potere di adottare «i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni».

Questa Corte, nella sentenza n. 45 del 1976, ha già considerato questo potere attribuito al Presidente della Giunta provinciale «quale ufficiale del Governo» come un eccezionale conferimento della «competenza di adottare i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni», il quale «trova giustificazione nell'interesse preminente dello Stato». Su tale base, questa Corte ha escluso la fondatezza delle censure allora mosse avverso la norma di attuazione statutaria (art. 12, d.P.R. 12 gennaio 1948, n. 1414), che prevede che il Commissario del Governo possa, in caso di omissione da parte del Presidente della Provincia, sostituirsi ad esso nell'adozione di provvedimenti contingibili ed urgenti.

Alla luce di tali considerazioni, e pur tenendo conto della rilevante espansione e trasformazione dei poteri dei Sindaci (che peraltro non ha fatto venir meno gli originari poteri di adottare ordinanze contingibili ed urgenti, sulla cui base è stato conferito il potere in parola ai Presidenti delle Province autonome), è ben possibile dare della disposizione censurata un'interpretazione conforme allo statuto, nel senso che, nell'ambito della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, saranno sempre i Presidenti delle Giunte provinciali ad adottare «i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni», mentre la procedura di cui al comma 5 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, potrà applicarsi a tutte quelle altre tipologie di poteri dei Sindaci attualmente previste.

Occorre, peraltro, tenere presente che le possibilità di interferenza tra l'art. 52 dello statuto e l'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000 sono limitate in conseguenza del diverso ambito di applicazione delle due norme. Mentre, infatti, la disposizione statutaria si riferisce specificamente ai provvedimenti del Presidente della Provincia emanati «nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni», il comma 5 dell'art. 54 del testo unico sull'amministrazione locale ha ad oggetto, genericamente, i provvedimenti dei singoli Sindaci che «comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi».



Pertanto, anche la censura relativa al comma 5 dell'art. 54, come sostituito dall'impugnato art. 6, del decreto-legge n. 92 del 2008, non è fondata.

9. — Vanno, inoltre, esaminate le censure avanzate in riferimento all'art. 54, come sostituito dall'impugnato art. 6, del decreto-legge n. 92 del 2008, il quale prevede che, in «casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana», i Sindaci possano «modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio». La ricorrente Provincia lamenta la violazione della propria «competenza legislativa primaria in materia di “turismo e industria alberghiera”» (art. 8, n. 20 dello statuto), nonché della competenza legislativa secondaria in materia di «commercio» (art. 9, n. 3 dello statuto) e di «esercizi pubblici» (art. 9, n. 7, dello statuto). Lamenta, inoltre, la lesione del più volte citato art. 20, primo comma, dello statuto.

Al tempo stesso, la ricorrente fa presente che, proprio nell'esercizio di tali competenze, essa ha già da tempo dettato una specifica disciplina legislativa degli orari di apertura e chiusura al pubblico degli esercizi commerciali, nonché la relativa applicazione amministrativa.

9.1. — Tali censure non sono fondate.

Tra le maggiori innovazioni introdotte dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008 nella previgente legislazione vi è la possibilità riconosciuta ai Sindaci dall'attuale comma 4 dell'art. 54 del testo unico degli enti locali non solo di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, ma anche di adottare provvedimenti di ordinaria amministrazione a tutela di esigenze di incolumità pubblica e sicurezza urbana. È evidente che, ove tale ultimo potere dovesse essere riferito anche alle fattispecie previste dal comma 6 dell'art. 54, e dunque anche alla disciplina degli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, esso verrebbe a sovrapporsi alle competenze provinciali.

Tuttavia, poiché il comma censurato esordisce facendo riferimento ai «casi di emergenza» e alle «circostanze straordinarie», è evidente che esso riguarda soltanto il potere dei Sindaci di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, restando invece escluso il potere di regolare in via ordinaria gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici.

In questi termini, la censura non è fondata, dal momento che un intervento di emergenza tramite l'adozione di queste particolari ordinanze ove ricorrano esigenze di ordine pubblico e sicurezza può giustificare una compressione temporanea della sfera di competenza amministrativa provinciale, fermo comunque il sempre possibile controllo giurisdizionale, caso per caso, da parte del giudice comune o di questa stessa Corte in sede di conflitto fra gli enti.

10. — Venendo al conflitto di attribuzione relativo al decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008, intitolato «Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione ed ambiti di applicazione», la Provincia di Bolzano lamenta che esso, nel definire le nozioni di «incolumità pubblica» e di «sicurezza urbana» previste dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, ed, inoltre, nell'elencare dettagliatamente le situazioni in cui i Sindaci sono autorizzati ad adottare provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico, violerebbe la propria potestà legislativa primaria in materia di «tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare», di «tutela del paesaggio», di «viabilità», nonché la competenza legislativa secondaria in materia di «commercio» e di «esercizi pubblici», ed altresì in materia di pubblica sicurezza. Inoltre, in contrasto con l'art. 16 dello statuto, il quale sancisce il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative, sarebbe menomato anche l'ambito di tali ultime competenze provinciali.

10.1. — È opportuno premettere che il presente giudizio prescinde da una valutazione del merito del decreto impugnato ed in particolare dal profilo concernente l'ampiezza della definizione del concetto di «sicurezza urbana» in relazione ai suoi potenziali riflessi sulla sfera di libertà delle persone. In questa sede, infatti, il sindacato che la Corte è chiamata a svolgere è circoscritto al profilo concernente l'area delle competenze dello Stato e della Provincia autonoma ed alla verifica di un'eventuale menomazione di queste ultime da parte del provvedimento impugnato.

10.2. — La ricorrente fonda le proprie censure, anzitutto, sulla asserita lesione delle competenze in tema di sicurezza ed ordine pubblico. Come si è già rilevato (si veda retro al par. 6), tuttavia, la Provincia di Bolzano non è titolare di attribuzioni proprie in tale ambito, sicché il conflitto sotto tale profilo deve essere rigettato.

Peraltro, come si è detto, la ricorrente lamenta anche la lesione della potestà legislativa primaria ad essa attribuita dallo statuto in materia di «tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare», «tutela del paesaggio», «viabilità», nonché della potestà legislativa in materia di «commercio» ed «esercizi pubblici». Si duole, altresì, della compressione delle corrispondenti competenze amministrative e delle funzioni di polizia amministrativa pacificamente spettanti alla Provincia nelle suddette materie.

Anche sotto tale profilo il conflitto non è fondata.



Il decreto del Ministro dell'interno, infatti, ha ad oggetto esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati: non solo la titolazione del decreto-legge n. 92 del 2008 si riferisce alla «sicurezza pubblica», ma, nelle premesse al decreto ministeriale oggetto del presente giudizio, si fa espresso riferimento, come fondamento giuridico dello stesso, al secondo comma, lettera *h*), dell'art. 117 Cost., il quale, secondo la giurisprudenza di questa Corte, attiene appunto alla prevenzione dei reati e alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale (sentenze n. 237 e n. 222 del 2006, n. 383 del 2005). Lo stesso decreto, poi, sempre nelle premesse, esclude espressamente dal proprio ambito di riferimento la polizia amministrativa locale.

Pertanto, i poteri esercitabili dai Sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati e non i poteri concernenti lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome.

Comunque, il rispetto del confine nei vari casi ed ambiti potrà essere oggetto di controlli giurisdizionali ad opera del giudice comune o di questa stessa Corte in sede di conflitto fra gli enti.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, sollevate, in riferimento agli artt. 8, 9, 16, 17, 20, 21, 52, secondo comma, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 679 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all'art. 3 del d.P.R. 1° novembre 1973, n. 686 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernente esercizi pubblici e spettacoli pubblici), all'art. 3 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), all'art. 116 della Costituzione, nonché all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso (reg. ric. n. 59 del 2008) indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54, commi da 1 a 4 e comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, sollevate in riferimento agli artt. 20, comma 1, 21 e 52, secondo comma, dello statuto e all'art. 3, terzo comma, del d.P.R. n. 526 del 1987, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 5, del decreto legislativo n. 267 del 2000, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, sollevata, in riferimento all'art. 52, secondo comma dello statuto, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 6, del decreto legislativo n. 267 del 2000, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, sollevate, in riferimento all'art. 8, n. 20, all'art. 9, n. 3 e n. 7, e all'art. 20 dello statuto, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, commi 9 e 11, del decreto legislativo n. 267 del 2000, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, sollevata, in riferimento all'art. 20 dello statuto dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 12, del decreto legislativo n. 267 del 2000, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, sollevata, in riferimento all'art. 3 del d.P.R. n. 686 del 1973 e all'art. 3 del d.P.R. n. 526 del 1987, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, sollevate, in riferimento agli artt. 6 e 97 della Costituzione, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;*



*Dichiara che spettava allo Stato, e per esso al Ministro dell'interno definire, con il decreto 5 agosto 2008, le nozioni di «incolumità pubblica» e di «sicurezza urbana» previste dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, e individuare le situazioni in cui i Sindaci sono autorizzati ad adottare provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2009.

*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 1° luglio 2009.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

09C0442

N. 197

*Sentenza 24 giugno - 1° luglio 2009*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Esame delle parti private - Dichiarazioni alle quali il difensore aveva diritto di assistere assunte dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria su delega - Inutilizzabilità nei confronti di altri senza il loro consenso, salvo che ricorrano i presupposti di cui all'art. 500, comma 4, cod. proc. pen. - Mancata previsione - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.**

- Cod. proc. pen., art. 503, comma 5.
- Costituzione, artt. 24, secondo comma, e 111, quarto comma.

**Processo penale - Esame delle parti private - Dichiarazioni rese a norma degli artt. 294, 299, comma 3-ter, 391 e 422 cod. proc. pen. - Inutilizzabilità nei confronti di altri senza il loro consenso, salvo che ricorrano i presupposti di cui all'art. 500, comma 4, cod. proc. pen. - Mancata previsione - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.**

- Cod. proc. pen., art. 503, comma 6.
- Costituzione, artt. 24, secondo comma, e 111, quarto comma.

**Processo penale - Esame delle parti private - Dichiarazioni alle quali il difensore aveva diritto di assistere assunte dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria su delega - Inutilizzabilità nei confronti di altri senza il loro consenso, salvo che ricorrano i presupposti di cui all'art. 500, comma 4, cod. proc. pen. - Mancata previsione - Denunciata violazione del diritto di difesa, nonché asserita lesione del principio del contraddittorio nella formazione della prova - Quesito di costituzionalità fondato su erronea premessa ermeneutica - Non fondatezza della questione.**

- Cod. proc. pen., art. 503, comma 5.
- Costituzione, artt. 24, secondo comma, e 111, quarto comma.

**Processo penale - Esame delle parti private - Dichiarazioni rese a norma degli artt. 294, 299, comma 3-ter, 391 e 422 cod. proc. pen. - Inutilizzabilità nei confronti di altri senza il loro consenso, salvo che ricorrano i presupposti di cui all'art. 500, comma 4, cod. proc. pen. - Mancata previsione - Denunciata violazione del diritto di difesa, nonché asserita lesione del principio del contraddittorio nella formazione della prova - Quesito di costituzionalità fondato su erronea premessa ermeneutica - Non fondatezza della questione.**

- Cod. proc. pen., art. 503, comma 6.
- Costituzione, artt. 24, secondo comma, e 111, quarto comma.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 503, commi 5 e 6, del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale di Siracusa, sezione distaccata di Augusta, nel procedimento penale a carico di M.A.J.F.F. e L.N.S., con ordinanza del 13 marzo 2007, iscritta al n. 857 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, 1ª serie speciale, dell'anno 2008;

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

Udito nella Camera di consiglio del 22 aprile 2009 il giudice relatore Giuseppe Frigo.

*Ritenuto in fatto*

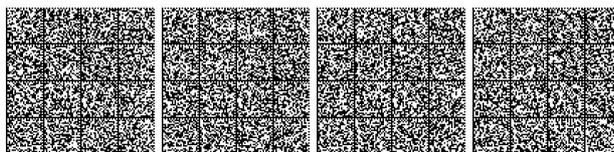
1. — Con ordinanza depositata il 13 marzo 2007, il Tribunale di Siracusa, sezione distaccata di Augusta, ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, secondo comma, e 111, quarto comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 503, comma 5, del codice procedura penale, nella parte in cui non prevede che «le dichiarazioni alle quali il difensore aveva diritto di assistere assunte dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria su delega del pubblico ministero», impiegate per le contestazioni all'imputato nel corso dell'esame ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, «non possono essere utilizzate nei confronti di altri senza il loro consenso, salvo che ricorrano i presupposti di cui all'art. 500, comma 4, cod. proc. pen.»;

b) dell'art. 503, comma 6, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che «le dichiarazioni, rese a norma degli articoli 294, 299, comma 3-ter, 391 e 422 cod. proc. pen.», parimenti impiegate per le contestazioni all'imputato nel corso dell'esame, «non possono essere utilizzate nei confronti di altri senza il loro consenso, salvo che ricorrano i presupposti di cui all'art. 500, comma 4, cod. proc. pen.».

Il giudice *a quo* premette che, durante il dibattimento in un processo nei confronti di M.A.J.F.F. e L.N.S., imputati del delitto di cui agli artt. 110 del codice penale e 12, commi 1 e 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), l'imputato M.A.J.F.F., esaminato nell'udienza del 5 luglio 2005 e, con l'assistenza di un interprete, nell'udienza del 30 giugno 2006, aveva negato la responsabilità propria e del coimputato, dando una versione dei fatti diversa da quella risultante dai verbali degli interrogatori resi, nella fase delle indagini, al pubblico ministero il 22 febbraio 2002, al giudice per le indagini preliminari in sede di udienza di convalida dell'arresto il 25 febbraio 2002 e alla polizia giudiziaria, delegata dal pubblico ministero, il 6 marzo 2002, quando aveva ammesso i fatti contestati e indicato L.N.S. come concorrente nel reato. Aggiunge che, nell'udienza del 5 luglio 2005, su richiesta del pubblico ministero e con l'opposizione della difesa, detti verbali, in quanto utilizzati per le contestazioni, erano stati acquisiti al fascicolo per il dibattimento ai sensi dell'art. 503, comma 5, cod. proc. pen.

Ciò premesso, il rimettente osserva — in punto di rilevanza delle questioni — che, in base ad un asserito «diritto vivente, espresso dalla giurisprudenza della Corte di cassazione e dalla stessa Corte costituzionale», le precedenti dichiarazioni difformi rese dall'imputato davanti al pubblico ministero, alla polizia giudiziaria delegata e al giudice nella fase delle indagini preliminari e nell'udienza preliminare, in quanto utilizzate per le contestazioni ed acquisite al fascicolo per il dibattimento ai sensi dei commi 5 e 6 dell'art. 503 cod. proc. pen., assumerebbero piena efficacia probatoria al fine dell'accertamento dei fatti «non solo nei confronti dell'imputato che le ha rese con la (possibilità della) presenza del difensore, ma anche nei confronti dei coimputati il cui difensore non aveva diritto di assistervi e che non hanno prestato il consenso all'utilizzazione delle stesse» (sono citate plurime sentenze della Corte di cassazione e la sentenza della Corte costituzionale n. 255 del 1992).



Di conseguenza, nel giudizio *a quo*, il rimettente sarebbe tenuto a valutare il contenuto dei verbali dianzi indicati anche ai fini dell'affermazione della responsabilità del coimputato, il cui difensore non aveva diritto di assistere alle dichiarazioni in essi documentate e che non aveva consentito alla loro utilizzazione: donde la rilevanza delle questioni.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* — dopo aver effettuato un *excursus* sull'evoluzione della disciplina in tema di formazione e valutazione della prova, avutasi successivamente all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale — rileva come, a seguito della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, di riforma dell'art. 111 Cost., e della legge 1º marzo 2001, n. 63, di attuazione della riforma, la disciplina in parola risulti ora interamente ispirata al «principio del contraddittorio nella formazione della prova, sia nella sua dimensione oggettiva sia nella sua dimensione soggettiva», con le sole eccezioni previste dal quinto comma del nuovo art. 111 Cost. Ne consegue, tra l'altro, che norme, quali, ad esempio, quelle degli artt. 238 e 513 cod. proc. pen., che continuano a prevedere l'utilizzabilità in dibattimento dei verbali contenenti precedenti dichiarazioni rese dall'imputato, hanno un tratto comune consistente «in ciò che o si tratta di atti alla cui assunzione il difensore dell'imputato ha potuto partecipare e allora la prova si è già formata nel contraddittorio delle parti (in conformità al precetto del quarto comma dell'art. 111 Cost.) ovvero l'imputato ha prestato il suo consenso all'acquisizione dell'atto e allora si rende operante una delle deroghe previste dal quinto comma dell'art. 111 Cost.».

A fronte di tale quadro normativo — ad avviso del rimettente — le disposizioni censurate dovrebbero ritenersi lesive, *in parte qua*, degli artt. 24, secondo comma, e 111, quarto comma, Cost.

Il primo parametro risulterebbe vulnerato in quanto la possibilità di utilizzare le dichiarazioni difformi rese dall'imputato prima del dibattimento nei confronti di altri, senza il loro consenso, violerebbe il diritto di difesa dei coimputati, i cui difensori non abbiano potuto partecipare all'assunzione delle dichiarazioni stesse.

L'art. 111, quarto comma, Cost. sarebbe leso, a sua volta, essendosi la prova formata in contraddittorio solo con l'imputato il cui difensore aveva diritto di assistere all'atto e non con gli altri imputati, i cui difensori erano privi di analogo diritto. Il nuovo testo dell'art. 111 Cost. avrebbe accolto, difatti, una concezione «massimalista» del contraddittorio, alla luce della quale «prova formata in contraddittorio» è unicamente la dichiarazione resa nel corso dell'esame incrociato: mentre sarebbe stata respinta la concezione «minore», secondo cui deve ritenersi «formata in contraddittorio» anche la «prova complessa» che si compone della dichiarazione dibattimentale e del «precedente difforme», introdotto mediante la contestazione. La dichiarazione utilizzata per la contestazione, difatti, è «un mezzo che serve al contraddittorio», in quanto costringe l'esaminato a rendere conto del mutamento della versione dei fatti, ma non è, di per sé, formata in contraddittorio: onde non potrebbe essere utilizzata come prova del fatto.

A conferma dell'assunto, il rimettente ricorda come la Corte costituzionale, nel rigettare questioni di legittimità costituzionale del regime di «esclusione probatoria» previsto dall'art. 500 cod. proc. pen. con riferimento all'esame testimoniale, abbia reiteratamente affermato che l'art. 111 Cost. ha attribuito risalto costituzionale al principio del contraddittorio, anche «nella prospettiva della impermeabilità del processo, quanto alla formazione della prova, rispetto al materiale raccolto in assenza della dialettica tra le parti». Opzione, questa, alla cui stregua deve ritenersi del tutto coerente «la previsione di istituti che mirino a preservare la fase del dibattimento — nella quale assumono valore paradigmatico i principi dell'oralità e del contraddittorio — da contaminazioni probatorie fondate su atti unilateralmente raccolti nel corso delle indagini preliminari» (vengono citate le ordinanze n. 396, n. 365 e n. 36 del 2002).

2. — È intervenuto nel giudizio di costituzionalità il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

La difesa erariale eccepisce, in via preliminare, l'insufficienza della motivazione sulla rilevanza, avendo il rimettente omesso di descrivere con completezza la fattispecie sottoposta al suo esame e avendo esposto le questioni di costituzionalità senza sufficienti riferimenti ai fatti di causa, in particolare senza chiarire «l'incidenza delle dichiarazioni rese dal M. nell'ambito dell'intero quadro probatorio».

Sotto altro profilo, le questioni andrebbero ritenute inammissibili in quanto nell'ordinanza di rimessione non si precisa se, in occasione degli interrogatori acquisiti al fascicolo per il dibattimento, sia stato osservato il disposto dell'art. 64, comma 1 [*recte*: 3], lettera *c*), cod. proc. pen., in forza del quale l'imputato deve essere preventivamente avvisato della circostanza che, se renderà dichiarazioni concernenti la responsabilità di altri, in ordine a tali dichiarazioni assumerà la qualità di testimone, salve le garanzie dell'art. 197-*bis* cod. proc. pen. Detta omissione impedirebbe, infatti, di individuare l'«esatto parametro normativo» alla stregua del quale condurre il giudizio di costituzionalità.

Nel merito, le questioni sarebbero comunque infondate.

I dubbi di costituzionalità del rimettente risulterebbero privi di consistenza proprio alla luce della disciplina dettata del citato art. 64 cod. proc. pen., che prevede, al comma 2, l'inutilizzabilità assoluta delle dichiarazioni nei confronti dei chiamati in reità o correità, qualora l'avviso sopra ricordato non sia stato dato; mentre — nel caso contrario di effettuazione dell'avviso — avendo il soggetto assunto la posizione di testimone con riferimento alle dichiarazioni concernenti altri, troverà applicazione il regime delle contestazioni previsto per l'esame testimoniale dall'art. 500 cod. proc. pen., che richiede il «contraddittorio pieno».



In ogni caso, il giudice *a quo* avrebbe omesso di verificare la praticabilità di una interpretazione diversa e conforme a Costituzione delle norme contestate, peraltro agevolmente ricavabile da una lettura sistematica delle stesse: interpretazione alla luce della quale l'acquisizione al fascicolo per il dibattimento delle dichiarazioni difformi dell'imputato, prevista dai commi 5 e 6 dell'art. 503 cod. proc. pen. — acquisizione che conferisce a dette dichiarazioni il valore di prova piena — riguarderebbe unicamente le dichiarazioni autoaccusatorie; non, invece, le dichiarazioni «eteroaccusatorie», le quali, in base al «principio generale» desumibile dall'art. 500 cod. proc. pen., potrebbero essere valutate ai soli fini della credibilità del dichiarante.

### Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Siracusa, sezione distaccata di Augusta, dubita della legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 503 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che «le dichiarazioni alle quali il difensore aveva diritto di assistere assunte dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria su delega del pubblico ministero non possono essere utilizzate nei confronti di altri senza il loro consenso, salvo che ricorrano i presupposti di cui all'art. 500, comma 4, cod. proc. pen.». Dubita, altresì, della legittimità costituzionale del comma 6 del medesimo art. 503, nella parte in cui non prevede che «le dichiarazioni, rese [al giudice] a norma degli articoli 294, 299, comma 3-ter, 391 e 422 cod. proc. pen., non possono essere utilizzate nei confronti di altri senza il loro consenso, salvo che ricorrano i presupposti di cui all'art. 500, comma 4, cod. proc. pen.».

I quesiti di costituzionalità non coinvolgono, dunque, l'intera disciplina dei commi 5 e 6 dell'art. 503 cod. proc. pen., che prevedono l'acquisizione al fascicolo per il dibattimento delle sopra indicate dichiarazioni, ove impiegate per le contestazioni all'imputato durante l'esame a norma del comma 3 del medesimo articolo. Essi investono, di contro, unicamente lo specifico profilo dell'utilizzabilità di tali dichiarazioni come prova dei fatti riferiti — oltre che nei confronti dell'imputato dichiarante — anche nei confronti dei coimputati che non abbiano prestato il loro consenso e il cui difensore non abbia potuto partecipare all'assunzione delle dichiarazioni stesse; e ciò, anche fuori dei casi eccezionali previsti dall'art. 500, comma 4, cod. proc. pen. con riguardo all'esame testimoniale.

Ad avviso del giudice *a quo*, le norme impugnate violerebbero, per tal verso, l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, in quanto attribuirebbero piena valenza probatoria ad un atto a contenuto dichiarativo nei confronti di soggetti rimasti estranei alla sua formazione e che quindi non erano in condizione di far valere, in quella occasione, il proprio diritto di difesa.

Sarebbe lesivo, inoltre, il principio del «contraddittorio nella formazione della prova», enunciato dall'art. 111, quarto comma, Cost., perché si consentirebbe di utilizzare nel processo, ai fini della decisione sul merito della *res iudicanda*, il contenuto di dichiarazioni rese da uno degli imputati senza che vi sia stata la possibilità di controesaminarlo da parte dei difensori degli altri imputati: e ciò, anche quando non ricorrano le fattispecie di deroga previste dall'art. 111, quinto comma, Cost.

2. — In via preliminare, vanno disattese le eccezioni di inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza, formulate dall'Avvocatura generale dello Stato sul duplice rilievo che il giudice *a quo* avrebbe omesso, da un lato, di indicare l'incidenza sul quadro probatorio complessivo degli interrogatori acquisiti e, dall'altro, di specificare se per tali atti fosse stato dato l'avviso previsto dall'art. 64, comma 3, lettera c), cod. proc. pen.

Il primo rilievo attiene, infatti, al merito della *res iudicanda*, laddove il quesito di costituzionalità investe il profilo preliminare, di ordine processuale, relativo all'utilizzabilità nei confronti dei coimputati del materiale probatorio acquisito ai sensi dell'art. 503, commi 5 e 6, cod. proc. pen. Non era necessario, quindi, che nell'ordinanza di remissione si specificasse se gli interrogatori acquisiti fossero concretamente idonei a orientare il giudizio sull'imputazione, essendo questa una valutazione che attiene al momento della decisione, quando, ai sensi dell'art. 546, comma 1, cod. proc. pen., il giudice è tenuto a valutare tutti i risultati probatori per affermarne o escluderne la decisività.

Quanto, poi, al secondo rilievo, la circostanza che il giudice rimettente abbia accertato l'avvenuta formulazione dell'avviso previsto dall'art. 64, comma 3, lettera c), cod. proc. pen. è da ritenere implicita nel fatto che le dichiarazioni, recate dai verbali poi acquisiti, siano state utilizzate, senza alcuna eccezione di parte e senza alcun rilievo d'ufficio, per le contestazioni previste dal comma 3 dell'art. 503 cod. proc. pen., necessariamente preliminari all'acquisizione al fascicolo per il dibattimento.

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

3.1. — Il giudice *a quo* muove dal presupposto che, in base alle norme censurate, le precedenti dichiarazioni difformi, rese dall'imputato prima del giudizio e utilizzate per le contestazioni, assumano — una volta acquisite al fascicolo per il dibattimento — piena efficacia probatoria senza limitazioni non solo nei confronti dell'imputato che le ha rese, ma anche dei coimputati.



I commi 5 e 6 dell'art. 503 cod. proc. pen., recherebbero quindi, sotto questo profilo, una disciplina in tema di formazione della prova affatto diversa dalla vigente in forza di altre norme, in particolare quelle di cui agli artt. 238 e 513 cod. proc. pen., che, ammettendo l'utilizzabilità in dibattimento dei verbali contenenti precedenti dichiarazioni rese dall'imputato, la subordinano o alla partecipazione del difensore o al consenso all'acquisizione dell'atto.

Tale ricostruzione delle fattispecie oggetto di rimessione si assume costituire il «diritto vivente, espresso dalla giurisprudenza della Corte di cassazione e dalla stessa Corte costituzionale», ma in contrasto con i parametri costituzionali evocati.

Tuttavia, l'esame delle sentenze di legittimità e costituzionali indicate a sostegno del presupposto interpretativo fatto proprio dal giudice *a quo* consente di apprezzare che si tratta o di richiami non pertinenti o di decisioni emesse prima della modifica dell'art. 111 Cost., operata dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, e delle conseguenti riforme al codice di procedura penale apportate dalla legge 1° marzo 2001, n. 63. Quindi, i principi affermati in dette decisioni non sono più attuali né conformi ai dati normativi di riferimento.

3.2. — La censura di incostituzionalità involge la più ampia problematica del «valore probatorio» da attribuire agli atti a contenuto dichiarativo assunti nelle fasi precedenti il giudizio per attività unilaterale dei soggetti processuali, in particolare del pubblico ministero.

Il processo penale è ora regolato dal principio del «contraddittorio nella formazione della prova», enunciato dal quarto comma dell'art. 111 Cost., il quale comporta che tutte le parti devono essere poste in grado di partecipare attivamente al momento genetico, e non soltanto di formulare a posteriori valutazioni su elementi acquisiti unilateralmente. Ne discende l'impermeabilità del processo rispetto al materiale raccolto in assenza della dialettica tra le parti.

Per le prove dichiarative, il contraddittorio e il suo necessario corollario della oralità sono ora, nel dibattimento, regola generale — fuori delle tassative fattispecie derogatorie delineate dal nuovo dettato costituzionale — per cui gli istituti che mirano a preservarlo da contaminazioni probatorie fondate su atti unilateralmente assunti nelle fasi antecedenti devono necessariamente essere valutati in coerenza con gli enunciati dell'art. 111 Cost.

La legge n. 63 del 2001, attuativa dei principi del giusto processo, pur avendo mutato la regola di utilizzabilità delle dichiarazioni servite per le contestazioni al testimone e ripristinata l'esclusione probatoria contenuta nella stesura iniziale del codice, ha lasciato inalterata la disciplina prevista dai commi 5 e 6 dell'art. 503 cod. proc. pen.

Derogando al principio d'irrelevanza probatoria delle dichiarazioni rese durante le indagini, si continua a prevedere l'acquisizione al fascicolo per il dibattimento, se utilizzate per le contestazioni, delle dichiarazioni difformi rese dall'imputato in precedenza, cui il difensore aveva diritto di assistere.

Peraltro e conformemente a quanto stabilito da questa Corte, nella nuova prospettiva indicata dall'art. 111 Cost. «l'istituto delle contestazioni — proprio perché configurato quale veicolo tecnico di utilizzazione processuale di dichiarazioni raccolte prima e al di fuori del contraddittorio — non può mai atteggiarsi alla stregua di un meccanismo di acquisizione illimitato e incondizionato di quelle dichiarazioni» (ordinanza n. 36 del 2002; si veda anche già l'ordinanza n. 440 del 2000).

3.3. — L'interpretazione della disciplina censurata offerta dal giudice *a quo* non può, quindi, essere ritenuta adeguata all'attuale quadro normativo.

In particolare, per quanto concerne l'aspetto che al presente interessa, precise esigenze, non solo di lettura conforme al disposto dell'art. 111, quarto comma, Cost., ma anche — e prima ancora — di coerenza sistematica, rispetto alla regolamentazione complessiva della materia attualmente racchiusa nel codice di rito, impongono di ritenere che il recupero probatorio per effetto delle contestazioni, prefigurato dai commi 5 e 6 dell'art. 503 cod. proc. pen., non operi comunque ai fini dell'affermazione della responsabilità di soggetti diversi dal dichiarante.

Al riguardo, va rilevato, anzitutto, che le regole generali per l'interrogatorio sono state modificate dalla legge n. 63 del 2001. L'art. 64 cod. proc. pen. ora prevede che, prima che abbia inizio l'interrogatorio, la persona deve essere avvisata che le sue dichiarazioni potranno sempre essere utilizzate nei suoi confronti e che, se renderà dichiarazioni su fatti che concernono la responsabilità di altri, assumerà, in ordine a tali fatti, l'ufficio di testimone. L'avvertimento indica al dichiarante la «sorte» che avranno nel dibattimento le sue dichiarazioni, qualora non intenda avvalersi della facoltà di non rispondere, e la norma è stata ritenuta da questa Corte applicabile anche all'esame dibattimentale dell'imputato, sul presupposto dell'esistenza di una «consistente serie di dati sostanziali i quali depongono per l'appartenenza dei due atti processuali — l'interrogatorio e l'esame — a un medesimo *genus*» (ordinanza n. 191 del 2003).

In tutti i casi, pertanto, in cui l'imputato — dichiarante *erga alios* — non versi in situazione di incompatibilità a testimoniare (alla stregua, in particolare, dell'art. 197-bis cod. proc. pen., introdotto anch'esso dalla legge n. 63 del 2001), trova diretta applicazione la disciplina dettata dall'art. 500 cod. proc. pen. per l'esame testimoniale: disciplina a fronte della quale le pregresse dichiarazioni difformi dell'imputato sulla responsabilità altrui, lette per la contestazione, sono utilizzabili dal giudice solo per valutare la credibilità del dichiarante e non costituiscono prova dei fatti in esso affermati (comma 2), salvo ricorrano le speciali ipotesi previste dal comma 4.



Ma la conclusione non può essere diversa neppure quando ricorra una situazione di incompatibilità all'assunzione dell'ufficio di testimone.

Le regole sull'esame testimoniale, di cui al citato art. 500 cod. proc. pen., risultano attualmente richiamate, difatti — in luogo di quelle dell'art. 503 — anche dall'art. 210 cod. proc. pen.: norma questa — parimenti oggetto di profonda revisione da parte della legge attuativa dei principi del giusto processo — che fissa i modi con i quali è possibile acquisire il contributo probatorio delle persone imputate in un procedimento connesso o di un reato collegato, che siano incompatibili come testimoni (quale, tra gli altri, l'imputato di concorso nel medesimo reato, nei cui confronti non sia stata pronunciata sentenza irrevocabile: ipotesi ricorrente nel giudizio *a quo*).

Dall'anzidetto rinvio si desume, dunque, che le dichiarazioni *contra alios* rese da uno di detti imputati nelle fasi anteriori al giudizio, ancorché acquisite al fascicolo del dibattimento a seguito di contestazione, hanno la stessa limitata valenza probatoria delle precedenti dichiarazioni difformi utilizzate per le contestazioni nell'esame testimoniale.

Questa Corte ha d'altro canto stabilito, fin dalla sentenza n. 361 del 1998, che le disposizioni del citato art. 210 cod. proc. pen. — riferite testualmente alla sola ipotesi nella quale nei confronti della persona da esaminare si proceda separatamente — debbano applicarsi anche all'esame del coimputato nel medesimo procedimento su fatti concernenti la responsabilità di altri, già oggetto di precedenti dichiarazioni rese all'autorità giudiziaria o alla polizia giudiziaria delegata dal pubblico ministero. E questo ad evitare una disparità di trattamento del tutto irrazionale, posto che «la figura del dichiarante *erga alios*, sia esso imputato nel medesimo procedimento o in separato procedimento connesso, è sostanzialmente identica, in quanto l'esame sul fatto altrui viene condotto su un imputato che assume l'una piuttosto che l'altra veste per ragioni meramente processuali e occasionali».

Le norme censurate hanno, dunque, all'interno del sistema, un significato diverso da quello ipotizzato dal rimettente, il quale fonda, così, i quesiti di costituzionalità su una erronea premessa ermeneutica. I commi 5 e 6 dell'art. 503 cod. proc. pen. — anche alla stregua del rinvio, operato dal comma 4, all'art. 500, comma 2, dello stesso codice — comportano che le dichiarazioni rese nelle fasi anteriori al giudizio dall'imputato possono essere utilizzate, per quel che concerne la responsabilità dei coimputati, ai soli fini di valutare la credibilità del dichiarante, salvo che gli stessi coimputati prestino consenso all'utilizzazione piena ovvero ricorrano le circostanze indicate dall'art. 500, comma 4. Il che rende coerente la disciplina anche con quanto è disposto dall'art. 513, comma 1, cod. proc. pen., che ammette la lettura in dibattimento delle dichiarazioni rese dall'imputato nelle fasi anteriori, quando egli sia contumace o assente o rifiuti di rendere l'esame, ma significativamente aggiunge che «tali dichiarazioni non possono essere utilizzate nei confronti di altri senza il loro consenso, salvo che ricorrano i presupposti di cui all'articolo 500, comma 4».

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 503, commi 5 e 6, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 24, secondo comma, e 111, quarto comma, della Costituzione, dal Tribunale di Siracusa, sezione distaccata di Augusta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2009.

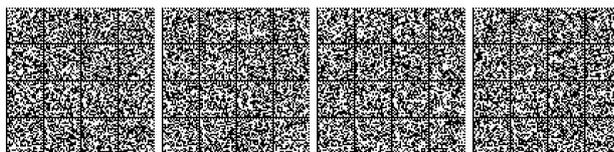
*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* FRIGO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 1° luglio 2009.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA



N. 198

*Sentenza 24 giugno - 1° luglio 2009*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Fallimento e procedure concorsuali - Esonero dalle disposizioni sul fallimento per gli imprenditori commerciali in possesso congiunto dei requisiti dimensionali di cui all'art. 1, comma secondo, della legge fallimentare, con onere della prova a carico del debitore - Ritenuta violazione del principio direttivo della legge delega n. 80 del 2005 inteso ad estendere la platea dei soggetti esonerati dall'istituto - Esclusione - Fissazione di oggettivi e predeterminati criteri quantitativi volti a delimitare i soggetti esonerati - Conseguente conformità della disciplina denunciata al principio della legge delega - Non fondatezza della questione.**

- R.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 1, secondo comma, come modificato dal d.lgs. 12 settembre 2007, n. 169.
- Costituzione, art. 76; legge 14 maggio 2005, n. 80.

**Fallimento e procedure concorsuali - Esonero dalle disposizioni sul fallimento per gli imprenditori commerciali in possesso congiunto dei requisiti dimensionali di cui all'art. 1, comma secondo, della legge fallimentare, con onere della prova a carico del debitore - Ritenuta irragionevolezza del regime probatorio per contrasto con i requisiti di utilità generale - Esclusione - Omessa considerazione della complessiva normativa sul fallimento che consente, anche al giudice, una valutazione dell'esistenza dei requisiti per l'esonero - Inammissibilità della questione.**

- R.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 1, secondo comma, come modificato dal d.lgs. 12 settembre 2007, n. 169.
- Costituzione, art. 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Francesco AMIRANTE;

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

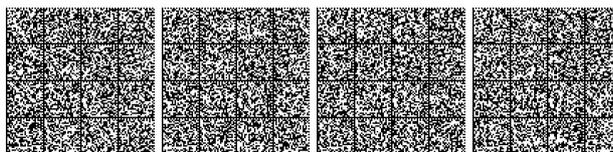
ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma secondo, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa), come modificato dal decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'art. 1, commi 5, 5-bis e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80), promossi dal Tribunale ordinario di Napoli, sezione fallimentare, con ordinanze del 16 maggio e del 21 luglio 2008, iscritte ai nn. 258 e 421 del registro ordinanze 2008 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 37 e 54, 1ª serie speciale, dell'anno 2008;

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

Udito nella Camera di consiglio del 6 maggio 2009 il giudice relatore Paolo Maria Napolitano.



*Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza depositata in data 16 maggio 2008 il Tribunale ordinario di Napoli, sezione fallimentare, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 3 e 76, primo comma, della Costituzione, dell'art. 1, secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa), come modificato a seguito della entrata in vigore del decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'art. 1, commi 5, 5-bis e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80).

1.1. — Riferisce il Tribunale di Napoli di essere chiamato a giudicare in ordine alla istanza di fallimento presentata nei confronti di una società in liquidazione. Dopo aver precisato che la società istante ha dimostrato di essere creditrice nei confronti della fallenda — la quale, pur ritualmente intimata, non si è costituita né è comparsa in giudizio — in forza di un decreto ingiuntivo, divenuto definitivo, per un importo di circa 80.000,00 euro, e che la medesima, secondo quanto emerso in sede di istruttoria prefallimentare, è altresì debitrice, in forza di cartelle esattoriali emesse nei suoi confronti, per altri 95.000,00 euro circa, il rimettente rileva che non è dubbia — tenuto anche conto degli indici offerti dall'avvenuta, considerevole e repentina, contrazione del volume d'affari, dall'abbandono della sede sociale, dal gravoso carico debitorio e, infine, dal mancato deposito dei bilanci successivi all'anno 2003 — la sussistenza a carico della società fallenda del necessario requisito della insolvenza.

Riguardo alla assoggettabilità di questa al fallimento, rileva il Tribunale che essa deve essere accertata alla stregua dell'art. 1, commi primo e secondo, del regio decreto n. 267 del 1942, nel testo a tale data vigente.

Il rimettente ritiene, però, che il comma secondo del citato art. 1, nella parte in cui prevede che non sono soggetti alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo gli imprenditori i quali dimostrino il possesso congiunto dei tre requisiti indicati dalla medesima disposizione — cioè: avere avuto, nei tre esercizi precedenti alla presentazione dell'istanza di fallimento un attivo patrimoniale annuo non superiore a 300.000,00 euro, avere avuto, nel medesimo lasso di tempo, un ricavo lordo annuo non superiore a 200.000,00 euro, ed, infine, di avere debiti, anche non scaduti, per un ammontare non superiore a 500.000,00 euro — sia in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, violando il principio di ragionevolezza.

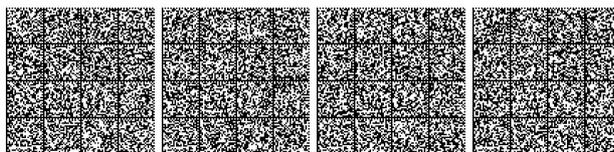
Ciò, puntualizza il rimettente, nella parte in cui grava il debitore dell'onere «di provare la sua non assoggettabilità al fallimento o, se si preferisce, nella parte in cui prevede il fallimento dell'imprenditore insolvente che non abbia dimostrato di non essere ricompreso nell'area di non fallibilità».

Al proposito, osserva il rimettente che, anteriormente alla riforma del diritto fallimentare operata con il decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'art. 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), era quasi unanime l'opinione che, ai fini dell'accoglimento della istanza di fallimento, il ricorrente dovesse provare, oltre lo stato di insolvenza del debitore e la sua qualità di imprenditore commerciale, anche il fatto che questi non fosse un piccolo imprenditore.

Riguardo al criterio distintivo, nell'ampio ambito degli imprenditori, della specie del piccolo imprenditore, il Tribunale di Napoli ricorda come questa Corte, con la sentenza n. 570 del 1989, abbia chiarito che a fondare siffatta distinzione, in particolare ai fini della assoggettabilità o meno alla procedura fallimentare, debbono essere fissati criteri oggettivi, ancorati alla attività svolta, all'organizzazione dei mezzi impiegati, all'entità dell'impresa e alle ripercussioni che il dissesto produce nell'economia nazionale. Ciò al fine di evitare che imprese di modeste dimensioni siano sottoposte alle procedure fallimentari, a rischio, in caso contrario, che queste si trasformino in uno strumento impeditivo della tutela dei creditori.

Secondo il rimettente, da tali considerazioni si ricaverebbe l'obbligo di legiferare in modo tale da ridurre al minimo i fallimenti nei quali l'attivo non è sufficiente a soddisfare, neppure in parte, i creditori, così liberando «risorse umane e materiali preziose per l'organizzazione giudiziaria» ed evitando, al contempo, di criminalizzare comportamenti privi di reale disvalore.

1.2. — In questo solco, prosegue il giudice *a quo*, si era posto il legislatore delegante che, all'art. 1 della legge 14 maggio 2005, n. 80, (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), aveva previsto, fra i principi e criteri direttivi cui doveva attenersi il Governo nell'attuazione della delega conferitagli, quello di «semplificare la disciplina attraverso l'estensione dei soggetti esonerati dall'applicabilità dell'istituto e l'accelerazione delle procedure applicabili alle controversie in materia».



Scopo dichiarato dei riportati criteri sarebbe stato, ad avviso del rimettente, la eliminazione di quelle numerosissime procedure, chiuse con la realizzazione di un attivo neppure sufficiente a coprire le spese, il cui bilancio era destinato a gravare sullo Stato, senza apprezzabile beneficio per i creditori, per il fallito o per la collettività.

Il legislatore delegato del 2006, conservando, ai fini della soggezione o meno al fallimento, il tradizionale richiamo alla categoria dei piccoli imprenditori, aveva dettato alcuni parametri finalizzati alla individuazione degli appartenenti a tale categoria, senza peraltro nulla disporre in merito alla ripartizione del relativo onere probatorio, ed aveva introdotto, all'ultimo comma dell'art. 15 della legge fallimentare, un limite quantitativo minimo dell'ammontare dei debiti scaduti e non pagati, al di sotto del quale non poteva essere dichiarato il fallimento.

1.3. — Entrata in vigore la riforma, prosegue il rimettente, si è verificata una «sensibilissima riduzione delle dichiarazioni di fallimento», dovuta al fatto che al «dubbio sul superamento da parte del debitore delle soglie quantitative dell'area della fallibilità», fissate dall'allora vigente secondo comma dell'art. 1 della legge fallimentare, seguiva il rigetto della istanza. Tale riduzione, sebbene ritenuta dal rimettente in linea con la delega conferita, sarebbe stata contrastata dal legislatore delegato che, in occasione dell'emanazione del decreto correttivo n. 169 del 2007, ha gravato il debitore dell'onere di dimostrare la sua qualità di imprenditore non soggetto a fallimento, in quanto rientrante nell'area di non assoggettabilità al fallimento delineata dal nuovo secondo comma dell'art. 1 della legge fallimentare.

Tale riparto dell'onere probatorio, anche se ritenuto dal rimettente, così come emergerebbe anche dalla Relazione illustrativa al d.lgs. n. 169 del 2007, conforme al principio generale in materia espresso dall'art. 2697 cod. civ. nonché a quello, al primo correlato, della prossimità della prova, violerebbe, stante la sua irragionevolezza, l'art. 3 della Costituzione.

Con esso, infatti, sarebbero state sostanzialmente disattese le indicazioni date dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 570 del 1989, la quale aveva evidenziato l'esigenza di un discrimine oggettivo tra imprenditore suscettibile di fallire ed imprenditore non soggetto a tale procedura.

Addossare, invece, sul debitore l'onere di provare la sua assoggettabilità o meno al fallimento, continua il Tribunale di Napoli, può far dipendere la apertura della procedura concorsuale da un comportamento del debitore stesso che normalmente non dipende «dalla natura e dall'importanza dell'attività economica e dei mezzi impiegati» nell'esercizio dell'impresa, né ha «alcun rapporto con le ripercussioni del dissesto dell'imprenditore sul sistema economico», favorendo, anzi, dichiarazioni di fallimento del tutto inutili (soggette, peraltro, al reclamo del debitore che in tale sede potrà dimostrare di essere in possesso dei requisiti ostativi al fallimento).

D'altra parte, aggiunge il giudice *a quo*, la regola probatoria di cui all'art. 2697 cod. civ. si giustifica ove siano in giuoco diritti di cui le parti possano disporre; viceversa l'interesse a evitare inutili dichiarazioni di fallimento è, per le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 570 del 1989, un interesse pubblico.

A conferma della irragionevolezza della disposizione che, in questa materia, disciplina l'onere probatorio, il rimettente ritiene difficilmente comprensibile la regola che imporrebbe al debitore, il quale chieda il proprio fallimento, di fornire poi la prova della sua «non fallibilità», posto che egli non ha alcun interesse a fornire siffatta prova.

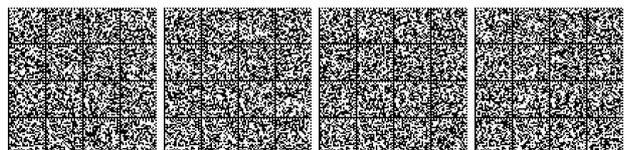
1.4. — La descritta disciplina della distribuzione dell'onere probatorio sarebbe anche in contrasto con l'art. 76, primo comma, della Costituzione, in quanto «potenzialmente idonea a contraddire, di fatto, nella sua concreta applicazione, la direttiva della legge delega concernente l'estensione del novero dei soggetti esclusi dal fallimento».

Ci saranno, infatti, imprenditori che, pur non raggiungendo «le soglie di fallibilità», non potranno, o non vorranno, darne la prova, anche «al fine di accedere all'istituto dell'esdebitazione».

Rileva, ancora, il Tribunale che il chiaro tenore letterale della disposizione censurata, la quale stabilisce semplicemente che non sono soggetti alle disposizioni sul fallimento gli imprenditori i quali «dimostrino il possesso congiunto» dei requisiti elencati dal secondo comma dell'art. 1 della legge fallimentare, lo induce a ritenere preclusa la possibilità d'interpretare la norma nel senso di ripartire l'onere probatorio relativamente al possesso dei ricordati requisiti in maniera diversa da come, invece, sinora prospettato.

Quanto alla rilevanza della questione, il Tribunale afferma che nella fattispecie — non essendosi la società fallenda costituita in giudizio, risultando in atti solamente che la medesima, nell'anno 2005, compreso nel triennio anteriore al deposito della istanza di fallimento, aveva realizzato un volume di affari di poco superiore a 88.000,00 euro e non essendo ipotizzabili ulteriori attività istruttorie, poichè la debitrice ha depositato, quale ultimo bilancio, quello relativo all'esercizio chiusosi alla fine del 2003, quindi anteriormente al triennio precedente il deposito della istanza di fallimento — questo sarebbe dichiarato solo in quanto la debitrice non ha dimostrato il possesso dei requisiti ostativi alla soggezione alla procedura indicati dal secondo comma dell'art. 1 della legge fallimentare.

2. — E' intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato.



La difesa erariale ha concluso per la inammissibilità o, comunque, per la infondatezza della questione sollevata dal Tribunale di Napoli.

Ad avviso della Avvocatura, la questione sarebbe inammissibile in quanto il rimettente avrebbe omesso di tentare un'interpretazione della disposizione censurata tale da superare i dubbi di costituzionalità; non si sarebbe, ad esempio, interrogato sulla possibilità di procedere d'ufficio ad indagini patrimoniali relative all'imprenditore fallendo.

Comunque, aggiunge la difesa pubblica, anche l'interpretazione indicata dal ricorrente non contrasta coi parametri costituzionali evocati.

Si osserva, infatti, come il sistema preveda una regola, la soggezione dell'imprenditore commerciale al fallimento, ed una eccezione, l'esclusione da tale soggezione per l'imprenditore che svolga un'attività che, sulla base di determinati parametri normativi, sia economicamente poco rilevante. La prova dell'eccezione, come sempre avviene, è rimessa al soggetto interessato.

Tale sistema non può certamente essere sospettato di irragionevolezza né contrasta coi principi contenuti nella legge delega, la quale prevedeva la semplificazione della disciplina del fallimento attraverso l'estensione dei soggetti esonerati dall'applicabilità dell'istituto.

D'altra parte, osserva la Avvocatura, la Corte costituzionale, nella giurisprudenza formatasi successivamente alla sentenza n. 570 del 1989, ha precisato che le considerazioni concernenti i criteri di applicabilità della disciplina delle procedure concorsuali correlati alle dimensioni economiche dell'imprenditore fallendo «attengono alla sfera della discrezionalità del legislatore perché rientrano nell'ambito della generale politica economica e giudiziaria e a lui spetta la scelta delle varie soluzioni possibili».

3. — Con altra ordinanza, depositata in data 16 maggio 2008, dal contenuto largamente coincidente con la precedente, il medesimo Tribunale di Napoli, Sezione fallimentare, ha nuovamente sollevato questione di legittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 3 e 76, primo comma, della Costituzione, dell'art. 1, secondo comma, del regio decreto n. 267 del 1942, come modificato a seguito della entrata in vigore del decreto legislativo n. 169 del 2007.

3.1. — Riferisce il Tribunale di Napoli di essere chiamato a giudicare in ordine a due istanze di fallimento presentate nei confronti di una società commerciale. Precisa, altresì, che le parti istanti hanno dimostrato di essere creditrici della fallenda — la quale, pur ritualmente intimata, non si è costituita né è comparsa in giudizio — in forza ciascuna di un decreto ingiuntivo esecutivo per un importo complessivo di circa 22.000,00 euro, e che la medesima fallenda, secondo quanto emerso in sede di istruttoria prefallimentare, è altresì debitrice verso terzi per oltre 151.000,00 euro.

Tanto premesso, il rimettente rileva che non v'è dubbio — tenuto anche conto degli indici offerti dai riscontri plurimi inadempimenti relativi ad obbligazioni aventi un valore complessivo superiore, secondo quanto richiesto dall'art. 15 del r.d. n. 267 del 1942, a euro 30.000,00 — sulla sussistenza a carico della società fallenda del necessario requisito della insolvenza.

Riguardo alla assoggettabilità della ricordata società al fallimento, rileva il Tribunale che essa deve essere accertata alla stregua dell'art. 1, commi primo e secondo, del regio decreto n. 267 del 1942, nel testo a tale data vigente.

Osservato che nel caso in questione la società debitrice, non costituitasi sebbene ritualmente intimata, non ha svolto alcuna attività per dimostrare di non essere assoggettata alle procedure fallimentari e rilevato che gli accertamenti disposti d'ufficio dal Tribunale hanno consentito di acquisire elementi relativi ai dati IRPEG ed IVA della debitrice, riferibili, però, a periodi precedenti a quelli rilevanti ai sensi del citato art. 1, comma secondo, del r.d. n. 267 del 1942, il rimettente ritiene che detta disposizione, nella parte in cui prevede che non siano soggetti alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo gli imprenditori i quali dimostrino il possesso congiunto dei già ricordati tre requisiti da essa indicati, sia in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, violando il principio di ragionevolezza.

3.2. — Il Tribunale di Napoli ricorda che ai fini della soggezione dell'imprenditore al fallimento si è sempre richiesta, oltre al dato della insolvenza, la qualità di imprenditore non piccolo.

Riguardo al criterio distintivo, nell'ampio ambito degli imprenditori, della specie del piccolo imprenditore, il Tribunale di Napoli ricorda come la Corte costituzionale, con la sentenza n. 570 del 1989, abbia chiarito che a fondare siffatta distinzione, specie ai fini della assoggettabilità o meno alla procedura fallimentare, debbono essere fissati criteri oggettivi, ancorati alla attività svolta, all'organizzazione dei mezzi impiegati, all'entità dell'impresa e alle ripercussioni che il dissesto produce nell'economia nazionale. Ciò al fine di evitare che imprese di modeste dimensioni siano assoggettate alle procedure fallimentari, a rischio, in caso contrario, che queste si trasformino in uno strumento impeditivo della tutela dei creditori.

In questo solco, prosegue il giudice *a quo*, si è posto il legislatore delegante che, all'art. 1 della legge n. 80 del 2005 aveva previsto, fra i principi e criteri direttivi cui doveva attenersi il governo nell'attuazione della delega commessagli, quello di «semplificare la disciplina attraverso l'estensione dei soggetti esonerati dall'applicabilità dell'istituto e l'accelerazione delle procedure applicabili alle controversie in materia».



Scopo dichiarato dei riportati criteri sarebbe stato, ad avviso del rimettente, la eliminazione di quelle numerosissime procedure, chiuse con la realizzazione di un attivo neppure sufficiente a coprire le spese, il cui bilancio era destinato a gravare sullo Stato, senza apprezzabile beneficio per i creditori, per il fallito o per la collettività.

Il legislatore delegato del 2006, conservando, ai fini della soggezione o meno al fallimento, il tradizionale richiamo alla categoria dei piccoli imprenditori, aveva fissato alcuni parametri finalizzati alla individuazione degli appartenenti a tale categoria, senza peraltro nulla disporre in merito alla ripartizione del relativo onere probatorio.

Ciò ha fatto sì che si accendesse, sia in giurisprudenza che in dottrina, il dibattito fra chi poneva a carico del debitore la prova della sussistenza degli elementi esonerativi dal fallimento, essendo questi considerati in guisa di fatti impeditivi, e chi, invece, ritenuto il superamento delle soglie di assoggettabilità al fallimento quale requisito soggettivo ai fini della qualificazione dell'imprenditore come "non piccolo", ne poneva la dimostrazione a carico del creditore istante.

Al riguardo, ritiene il rimettente che la questione andrebbe risolta — stante la inesistenza di un «diritto soggettivo alla dichiarazione di fallimento», trattandosi di tema coinvolgente interessi pubblici — negando l'applicabilità dell'art. 2697 cod. civ. e pervenendo all'accertamento della suscettibilità di fallire dell'imprenditore attraverso «il contributo assertivo e probatorio delle parti e con l'utilizzo dei poteri officiosi del giudice».

3.3. — Senonché, adottando il d.lgs. n. 169 del 2007, il legislatore ha formulato *ex novo* il secondo comma dell'art. 1 del r.d. n. 267 del 2007, prevedendo che siano esclusi dal fallimento gli imprenditori «i quali dimostrino il possesso congiunto» dei requisiti indicati alle successive lettere *a)*, *b)* e *c)* del medesimo comma.

Tale modifica, con la quale si sarebbe espressamente gravato il debitore di dimostrare di essere insuscettibile di fallimento, è dovuta, come il rimettente chiarisce riportandosi alla relazione illustrativa, all'eccessiva riduzione della «area della fallibilità» conseguente alla precedente modifica dell'art. 1 della legge fallimentare.

Ma, aggiunge il Tribunale di Napoli, questo criterio di riparto dell'onere probatorio, violerebbe, per la sua irragionevolezza, l'art. 3 della Costituzione, disattendendo, infatti, sostanzialmente, le indicazioni date dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 570 del 1989, la quale aveva evidenziato l'esigenza di un discrimine oggettivo tra imprenditore suscettibile di fallire ed imprenditore non soggetto a tale procedura.

Addossare, invece, sul debitore l'onere di provare la sua assoggettabilità o meno al fallimento, continua il giudice *a quo*, può far dipendere la apertura della procedura da un comportamento del debitore stesso che normalmente non dipende «dalla natura e dall'importanza dell'attività economica e dei mezzi impiegati» nell'esercizio dell'impresa, né ha «alcun rapporto con le ripercussioni del dissesto dell'imprenditore sul sistema economico», favorendo così dichiarazioni di fallimento del tutto inutili (soggette, peraltro, al reclamo del debitore che, in tale sede, potrà dimostrare di essere in possesso dei requisiti per non essere suscettibile di fallimento).

A conferma della irragionevolezza della disposizione che disciplina l'onere probatorio, il rimettente pone il caso del fallimento richiesto dallo stesso debitore: dovendosi in questo caso escludere l'applicabilità della regola generale, essendo illogico imporre al debitore, il quale chiedi il proprio fallimento, di fornire poi la prova della sua impossibilità di fallire, posto che egli non avrebbe alcun interesse a fornire siffatta prova. Poiché è, altresì, da escludere che la mancata dimostrazione da parte del debitore della sua non assoggettabilità al fallimento porti direttamente alla apertura della procedura, dovrebbe ritenersi che in questo caso, coerentemente con l'art. 14 legge fall., spetti al debitore dimostrare la sua sottoponibilità al fallimento.

Ma sarebbe difficilmente giustificabile, sul piano della ragionevolezza, il mutare di una disciplina in funzione del mutare del soggetto che ne chiede l'applicazione.

Né, ad escludere i dubbi di legittimità costituzionale, giova la valutazione comparativa operata dal legislatore fra l'interesse alla tutela del diritto di credito e quello di evitare l'apertura di procedure concorsuali improduttive. Infatti la soluzione adottata dal legislatore ha il solo effetto, peraltro dichiarato nella Relazione illustrativa, di evitare che i debitori che non si difendono in fase prefallimentare o che non collaborano nel corso di questa siano poi «premiati» con la dichiarazione della loro non assoggettabilità al fallimento: finalità, questa, che corrisponde ad una concezione del fallimento di «tipo sanzionatorio» abbandonata dallo stesso legislatore e in contrasto con i principi espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 570 del 1989.

La descritta disciplina della distribuzione dell'onere probatorio, prosegue il rimettente, sarebbe anche in contrasto con l'art. 76, primo comma, della Costituzione, in quanto «potenzialmente idonea a contraddire, di fatto, nella sua concreta applicazione, la direttiva della legge delega concernente l'estensione del novero dei soggetti esclusi dal fallimento».



Aver previsto dei requisiti dimensionali ai fini della assoggettabilità al fallimento, ma aver poi assegnato al debitore l'onere della relativa dimostrazione, facendo così in modo che da essi si possa prescindere, determina, in contrasto col principio direttivo della delega, volto alla riduzione dell'area della assoggettabilità al fallimento, un suo incontrollato ampliamento; si è così, in sostanza, prevista una sorta di presunzione di assoggettabilità al fallimento fino a prova contraria, divergente rispetto agli obiettivi del legislatore delegante.

4. — E' intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato.

La difesa erariale ha concluso per la inammissibilità o, comunque, per la infondatezza della questione sollevata dal Tribunale di Napoli.

Ad avviso della difesa pubblica, infatti, il rimettente, contraddittoriamente, dapprima ha esercitato i suoi poteri officiosi ai fini di stabilire l'ammissibilità o meno della dichiarazione di fallimento, e, successivamente, invece di giudicare sulla base delle risultanze così acquisite, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale.

Ad avviso della Avvocatura la questione sarebbe altresì inammissibile in quanto il rimettente avrebbe omesso di motivare sulla impraticabilità di diverse interpretazioni della disposizione impugnata, tali da escludere che spetti solo al debitore di provare la sussistenza delle condizioni che lo esentano dal fallimento.

Comunque, aggiunge la difesa pubblica, anche l'interpretazione indicata dal ricorrente non contrasta coi parametri costituzionali evocati.

Si osserva, infatti, come il sistema preveda una regola — la soggezione dell'imprenditore commerciale al fallimento — ed una eccezione — l'esclusione da tale soggezione per l'imprenditore che svolga un'attività che, sulla base di determinati parametri normativi, sia economicamente poco rilevante — La prova dell'eccezione, come sempre avviene, è rimessa al soggetto interessato.

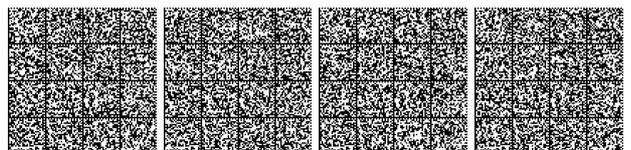
Tale sistema non può certamente essere sospettato di irragionevolezza, né contrasta coi principi contenuti nella legge delega, la quale prevedeva la semplificazione della disciplina del fallimento attraverso l'estensione dei soggetti esonerati dall'applicabilità dell'istituto.

D'altra parte, osserva la Avvocatura, la Corte costituzionale nella giurisprudenza formatasi successivamente alla sentenza n. 570 del 1989, ha precisato che le considerazioni concernenti i criteri di applicabilità della disciplina delle procedure concorsuali correlati alle dimensioni economiche dell'imprenditore fallendo «attengono alla sfera della discrezionalità del legislatore perché rientrano nell'ambito della generale politica economica e giudiziaria e a lui spetta la scelta delle varie soluzioni possibili».

### *Considerato in diritto*

1. — Con due ordinanze di rimessione, dal contenuto largamente coincidente, la Sezione fallimentare del Tribunale ordinario di Napoli ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione, dell'art. 1, secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa), come modificato a seguito della entrata in vigore del decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'art. 1, commi 5, 5-bis e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80).

1.2. — In particolare, il rimettente ritiene la citata disposizione, la quale prevede che non sono soggetti alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo gli imprenditori commerciali «i quali dimostrino il possesso congiunto» dei tre requisiti dimensionali elencati alle lettere *a)*, *b)* e *c)* della medesima disposizione censurata, in contrasto con l'art. 3 Cost. e con l'art. 76 Cost. poiché, per un verso, facendo gravare sul debitore l'onere di provare la sussistenza dei requisiti ostativi alla dichiarazione di fallimento, farebbe dipendere la dichiarazione stessa da un comportamento del debitore non condizionato dalla natura e dalla importanza economica dell'attività da questo svolta o dai mezzi in essa impiegati né in rapporto con le ripercussioni del suo dissesto sul sistema economico, così favorendo dichiarazioni di fallimento inutili, e in quanto, per altro verso, violando il principio direttivo contenuto nell'art. 1, comma 6, lettera *a)*, numero 1), della legge 14 maggio 2005, n. 80 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), secondo il quale il legislatore delegato deve provvedere alla semplificazione della disciplina del fallimento «attraverso l'estensione dei soggetti esonerati dalla applicabilità» dei relativi istituti, rende possibile la dichiarazione di fallimento di soggetti che, sebbene non raggiungano la soglia di assoggettabilità al fallimento, non sono in grado di dare la prova di ciò, oppure trascurano di farlo o, infine, non hanno interesse a farlo.



2. — Attesa l'evidente connessione, i due giudizi possono essere riuniti per essere congiuntamente decisi.

3. — La articolata questione di legittimità costituzionale è inammissibile nella parte in cui essa è formulata con riferimento all'art. 3 Cost. e non è fondata là dove formulata con riferimento all'art. 76 Cost.

4. — Osserva, infatti, questa Corte che la disciplina relativa alla individuazione dei requisiti richiesti ai fini dell'assoggettabilità dell'imprenditore alla disciplina fallimentare si è svolta, nel tempo, attraverso diverse vicende normative.

L'originario impianto normativo del 1942 prevedeva che, per quanto ora interessa, fossero esclusi dalla applicazione delle disposizioni in materia di procedure concorsuali i piccoli imprenditori. Di tale categoria, ai fini della normativa in questione, era data una precisa definizione: erano, infatti, considerati tali gli imprenditori commerciali per i quali era stato accertato un reddito, relativamente alla applicazione dell'imposta di ricchezza mobile, inferiore al minimo imponibile. Nel caso in cui non si fosse proceduto all'accertamento del reddito, era considerato piccolo imprenditore, e come tale non suscettibile di fallire, chi aveva investito nella propria impresa commerciale un capitale non superiore a lire 30.000, somma questa elevata sino a lire 900.000, onde renderla adeguata al mutamento del valore del danaro verificatosi al termine del secondo conflitto mondiale, con l'articolo unico della legge 20 ottobre 1952, n. 1375 (Adeguamento dei limiti di somma indicati dalle disposizioni degli articoli 1, comma secondo; 35, comma secondo; e 155 della «disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa», approvata con regio decreto 16 marzo 1942, n. 267).

Tale disciplina, come si vede basata su rigidi criteri oggettivi, è stata, tuttavia, abbandonata col tempo in quanto, da un lato, a seguito della entrata in vigore dell'art. 82 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597 (Istituzione e disciplina dell'imposte sul reddito delle persone fisiche), a decorrere dal 1° gennaio 1974 la imposta di ricchezza mobile è stata abolita, per essere sostituita da diverso tipo di imposizione, mentre, d'altro lato, questa Corte, con la sentenza, più volte richiamata dallo stesso Tribunale rimettente, n. 570 del 1989, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, del r.d. n. 267 del 1942 nella parte in cui ancorava il residuo criterio oggettivo di assoggettabilità al fallimento (l'importo del capitale investito nella impresa commerciale) ad un parametro finanziario che, a seguito della progressiva alterazione dei valori monetari, aveva perso l'idoneità a costituire un valido discrimine fra il piccolo imprenditore e gli altri imprenditori commerciali.

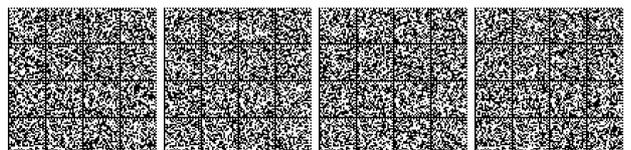
In tale situazione, e per un lungo periodo, l'unico indice distintivo del piccolo imprenditore, come tale non suscettibile di fallire, era offerto dalla definizione che, per altro a diverso titolo, è contenuta nell'art. 2083 del codice civile.

Onde colmare la lacuna che si era in tal modo creata, e anche al fine di dare quindi attuazione alle indicazioni contenute nella citata sentenza n. 570 del 1989 di questa Corte, è intervenuto, sulla scorta della delega conferita con la legge 14 maggio 2005, n. 80, (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), il legislatore delegato che, riformando organicamente la disciplina del fallimento e delle altre procedure concorsuali, pur conservando la tradizionale distinzione fra piccolo imprenditore, non assoggettabile al fallimento, e gli altri imprenditori commerciali, suscettibili, invece, di fallimento, ha reintrodotto dei criteri oggettivi tramite i quali discernere l'una categoria dall'altra.

Infatti, l'art. 1 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della L. 14 maggio 2005, n. 80), che aveva sostituito, a decorrere dal 16 luglio 2006, l'art. 1, comma secondo, del regio decreto n. 267 del 1942, dopo aver ribadito che i piccoli imprenditori erano esclusi dalla applicazione della disciplina del fallimento e del concordato preventivo, aveva previsto che non erano piccoli imprenditori coloro che, operando sia in forma individuale che collettiva, avevano effettuato investimenti nella azienda per un valore superiore a euro 300.000,00 ovvero avevano realizzato, nei tre anni precedenti al rilevamento o dall'inizio della attività se risalente a più breve periodo, ricavi medi annui superiori a 200.000,00 euro.

Come correttamente osservato nelle due ordinanze di rimessione, la introduzione del descritto discrimine fra imprenditore commerciale soggetto al fallimento e imprenditore esentato da tale procedura ha immediatamente determinato, in sede di prima applicazione della nuova normativa, una sensibilissima contrazione del numero dei fallimenti dichiarati, imputabile, per lo più, alla incertezza normativa in ordine alla attribuzione dell'onere di provare giudizialmente la sussistenza degli elementi tramite i quali distinguere le due categorie, aggravata dalla ulteriore incertezza sulla residua sussistenza, nonché sulla loro eventuale ampiezza, di poteri officiosi di indagine in capo all'ufficio giudiziario investito del ricorso per dichiarazione di fallimento.

Al dichiarato fine di ovviare a siffatto fenomeno, come emerge dagli stessi relativi lavori preparatori, è nuovamente intervenuto il legislatore delegato che, in occasione della adozione del decreto legislativo, cosiddetto correttivo, 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché



al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 1, commi 5, 5-bis e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80), ha ulteriormente modificato l'art. 1 della legge fallimentare, abbandonando definitivamente, ai fini della determinazione dei requisiti individuali richiesti per l'apertura del fallimento, il richiamo alla categoria del piccolo imprenditore. Ha, altresì, modificato gli indici rilevanti ai fini dell'assoggettamento alla procedura fallimentare (portandoli da due a tre e qualificandoli non più, come invece nella precedente versione normativa, come requisiti, anche alternativamente, necessari per far ricadere fra i soggetti suscettibili di fallimento chi li possedesse, ma, costruendoli, invece, come elementi negativi della legittimazione al fallimento, prevedendo, cioè, che il loro congiunto possesso sia ostativo alla assoggettabilità alla procedura fallimentare) ed ha affermato, infine, che la dimostrazione del loro possesso è attribuita all'imprenditore nei cui confronti si indirizzi la richiesta di fallimento.

4.1. — Così delineato in senso diacronico lo sviluppo della disposizione oggetto di censura da parte del Tribunale di Napoli, questa Corte osserva che deve escludersi che essa, nella versione attualmente vigente, sia stata adottata in contrasto con l'art. 76 Cost.

Poiché fra i principi e criteri direttivi cui il legislatore delegato doveva attenersi nel riformare la disciplina del fallimento e delle altre procedure concorsuali vi era quello relativo a «semplificare la disciplina attraverso la estensione dei soggetti esonerati dall'applicabilità dell'istituto e l'accelerazione delle procedure applicabili alle controversie in materia» (art. 1, comma 6, lettera a), numero 1, della legge n. 80 del 2005), deve osservarsi che non vi è dubbio che la fissazione di oggettivi e predeterminati criteri quantitativi, volti a delimitare precisamente il novero dei soggetti estranei alla disciplina del fallimento, è — a fronte di una pregressa disciplina che ancorava alla incerta, e priva di inequivoci termini di riferimento, qualificazione soggettiva di «piccolo imprenditore» il requisito per la assoggettabilità al fallimento o meno dell'operatore commerciale — conforme a detto principio.

È infatti evidente che la oggettivizzazione dei criteri di discernimento tra soggetti che possono essere dichiarati falliti e soggetti esonerati dal fallimento comporta, *ex se*, data la minore complessità della relativa attività di accertamento e valutazione, sia un'accelerazione della procedura che una semplificazione della disciplina fallimentare.

Nessun rilievo ha il fatto che, secondo quanto osservato dal Tribunale rimettente, attraverso la normativa introdotta col d.lgs. n. 169 del 2007 è stata ampliata la platea dei soggetti astrattamente suscettibili di fallire rispetto a quella, più ridotta, delineata a seguito della entrata in vigore del d.lgs. n. 5 del 2006, dato che è corretto criterio di giudizio comparare la norma così come censurata con la versione di essa vigente al momento del conferimento della delega, senza tener conto della versione intermedia, scaturita in sede di prima attuazione, successivamente modificata tramite il decreto correttivo.

Operando in tal modo, l'intervento del legislatore delegato è rispettoso della delega conferitagli, dato che i vigenti criteri quantitativi di determinazione dei soggetti che possono fallire comportano, rispetto alla precedente esclusione dei soli «piccoli imprenditori», una estensione dell'area di non assoggettabilità al fallimento.

La disciplina introdotta non risulta, altresì, in contrasto con le indicazioni fornite da questa Corte nella sentenza n. 570 del 1989, là dove si era segnalata la necessità che la distinzione fra imprenditore commerciale suscettibile di fallire e mero insolvente civile dovesse essere fondata su criteri sicuri che facessero riferimento all'entità dell'impresa, all'organizzazione dei mezzi in essa impiegati ed alle ripercussioni che il dissesto veniva ad avere sull'economia generale; tutti criteri questi che non appaiono disattesi se posti a raffronto con i tre requisiti indicati nel comma secondo dell'art. 1 della legge fallimentare, come modificato col decreto correttivo n. 169 del 2007.

4.2. — Riguardo alla violazione dell'art. 3 Cost. la questione di legittimità costituzionale è inammissibile per più motivi.

Il Tribunale rimettente con le due citate ordinanze censura l'art. 1, secondo comma, della legge fall. nella parte in cui, prevedendo che non sono soggetti alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo gli imprenditori commerciali «i quali dimostrino» il possesso dei requisiti esonerativi elencati nelle lettere a), b) e c) del medesimo secondo comma, graverebbe in modo esclusivo del relativo onere probatorio gli imprenditori medesimi, i quali, limitatamente a tale aspetto della controversia, sarebbero, pertanto, «arbitri» dell'esito della lite.

Con rischio, paventato in ambedue le ordinanze di rimessione, che la dichiarazione di fallimento sia, in qualche modo, nella disponibilità dello stesso soggetto fallendo, ovvero che la stessa, potendo intervenire, stante l'inerzia probatoria del debitore, anche in assenza degli elementi quantitativi previsti dal legislatore, potrebbe non rispondere a quei requisiti di utilità generale che ne debbono, invece, giustificare la adozione.

4.3. — Vanno esaminate, preliminarmente, due linee argomentative sviluppate dal rimettente per dimostrare l'irragionevolezza della disciplina recata dal citato decreto correttivo all'art. 1 della legge fallimentare.



Non ha pregio l'argomento svolto nelle due ordinanze *a quibus*, con riferimento alla ipotesi della istanza di fallimento proposta dallo stesso fallendo, volto a sostenere che, essendo lui stesso istante ed avendo, pertanto, in ipotesi un interesse alla dichiarazione di fallimento, potrebbe, artatamente, sottrarsi all'onere di dimostrare la sua non assoggettabilità al fallimento, conseguendo, in tal modo, la dichiarazione di fallimento anche là dove ne sarebbero mancati i presupposti soggettivi. Per privare di significato il pur suggestivo rilievo, basti osservare che l'art. 14 della legge fallimentare prevede, a carico del debitore che chieda il proprio fallimento, degli adempimenti istruttori — significativamente qualificati in sede normativa alla stregua di obblighi e non di oneri — tali da rimuovere le preoccupazioni paventate dal Tribunale rimettente. Che gli adempimenti richiesti debbano avere tale qualificazione risulta non solo dal dato, notoriamente non decisivo ma neppure neutro, offerto dalla stessa rubrica dell'articolo di legge in discorso intitolata «obblighi dell'imprenditore che chiede il proprio fallimento», ma anche dal reiterato uso del verbo «deve» da parte del legislatore con riferimento alla attività di deposito documentale da compiersi da parte del debitore istante.

Infine, con riferimento ai possibili benefici che il debitore potrebbe indebitamente lucrare dalla dichiarazione di fallimento, in realtà il rimettente indica solo quello della possibile esdebitazione; ma, a ben riflettere, stante il tenore dell'art. 142 della legge fall., il quale indica le condizioni per poter accedere a questo istituto, pare del tutto improbabile che di un debitore che abbia omesso di fornire un'attendibile documentazione in ordine alla sua contabilità (unico mezzo in base al quale sarebbe per costui possibile farsi dichiarare fallito pur non ricorrendone le condizioni soggettive) possa dirsi, come invece prescrive il citato art. 142 legge fall. per la concessione del beneficio della esdebitazione, che abbia cooperato con gli organi della procedura fornendo la documentazione e le informazioni ad essi necessarie.

4.4. — Superate le argomentazioni preliminari, occorre valutare il contenuto centrale del *petitum* del rimettente.

Nelle due ordinanze di rimessione il Tribunale di Napoli chiede nella sostanza a questa Corte un intervento che, anche se si limitasse alla semplice caducazione delle parole «i quali dimostrino il» e le sostituisse con la preposizione «in» (di modo che l'espressione complessivamente affermi che «non sono soggetti alle disposizioni sul fallimento [...] gli imprenditori in possesso congiunto dei seguenti requisiti: [...]»), ovvero ove consistesse nella sostituzione della voce verbale «dimostrino» con l'altra «siano» (di modo che l'espressione complessivamente affermi che «non sono soggetti alle disposizioni sul fallimento [...] gli imprenditori i quali siano in possesso congiunto dei seguenti requisiti: [...]»), avrebbe delle conseguenze i cui effetti non sarebbero giustificabili alla luce della dichiarata *ratio legis* che ha presieduto alla adozione della novella del 2007 e comporterebbero la necessità di ulteriori modifiche inibite al giudice costituzionale.

Infatti, fermi restando i requisiti dimensionali necessari ai fini dell'assoggettabilità al fallimento, la modifica del criterio di riparto dell'onere della prova equivarrebbe a rovesciare sul creditore istante questo onere.

Per valutare le conseguenze che deriverebbero da questa decisione occorre tenere conto della controversia giurisprudenziale — ampiamente descritta nelle ordinanze di rimessione — che ha indotto il legislatore delegato a modificare la precedente disposizione contenuta nell'art. 1 della legge fallimentare, il dubbio cioè se la prova della sussistenza degli elementi che determinavano la assoggettabilità al fallimento dell'imprenditore fosse a carico del creditore istante, venendo ad essere un fatto costitutivo della fattispecie che veniva sottoposta al giudizio del tribunale, o del debitore resistente, venendo ad essere un fatto impeditivo della fattispecie. Se insieme a ciò si considera lo sviluppo delle argomentazioni formulate dal rimettente, che, tra l'altro, manifesta il suo contrario avviso all'adozione del principio della attribuzione dell'onere probatorio alla parte più vicina alla prova stessa, ricavabile dall'art. 2697 cod. civ., l'accoglimento determinerebbe il risultato di riversare sul creditore istante o sul pubblico ministero richiedente tale onere. Ma si tratterebbe di un onere non di rado inesigibile.

Basti pensare alle stesse fattispecie da cui originano le ordinanze di rimessione ora in esame: il fatto che le due società commerciali fallende abbiano omesso di depositare gli ultimi bilanci di esercizio rende, in sostanza, se non impossibile certamente assai arduo al creditore istante l'accertamento sia dell'attivo patrimoniale conseguito dal debitore nei tre anni precedenti al deposito della istanza di fallimento sia l'accertamento dei ricavi lordi realizzati dal medesimo nello stesso periodo.

Ancor più difficoltoso sarebbe poi, per un soggetto che non sia lo stesso debitore, fornire una prova adeguata della complessiva esposizione debitoria di questo.

È, pertanto, chiaro che, ove non fossero modificati i requisiti richiesti al fine della assoggettabilità alla procedura fallimentare, l'eventuale ribaltamento dell'onere probatorio sul creditore istante o sul pubblico ministero renderebbe spesso impossibile per costoro ottenere l'accoglimento della istanza di fallimento da loro proposta.

Né è chiaramente possibile a questa Corte, al di là della circostanza che neppure il *petitum* contenuto nelle ordinanze di rimessione lo richiede, intervenire addirittura modificando i requisiti di assoggettabilità al fallimento, essendo ciò, senza alcun dubbio, rimesso alla libera determinazione del legislatore.



Ma vi è, anche, un secondo motivo che rende inammissibili le due ordinanze di rimessione. In ambedue i casi, infatti, il Tribunale rimettente, che, peraltro, pur dichiara espressamente di avervi fatto ricorso, omette di considerare che nella materia fallimentare vi è un ampio potere di indagine officioso in capo allo stesso organo giudicante. Di ciò è sicuro indice non solo la previsione contenuta nella fine del quarto comma dell'art. 15 della legge fallimentare, là dove si precisa che il tribunale, dopo aver ordinato al debitore fallendo il deposito dei bilanci relativi agli ultimi tre esercizi nonché atti da cui risulti una situazione economica aggiornata, può comunque chiedere informazioni urgenti, potendosi a tal fine avvalere, evidentemente, di ogni organo pubblico a ciò competente, ma anche quanto previsto alla lettera *b*) del secondo comma dell'art. 1 della legge fall., ove è chiarito che i dati relativi all'ammontare dei ricavi lordi realizzati dal debitore nel triennio antecedente alla data di deposito della istanza di fallimento sono utilizzabili in «qualunque modo risulti» e quindi non soltanto sulla base delle allegazioni probatorie del debitore.

Il prudente e consapevole uso di siffatto potere è di per sé strumento idoneo ad evitare, nei limiti di quanto ragionevolmente dovuto, la possibilità che siano dichiarati fallimenti che, date le caratteristiche del debitore, sarebbero ingiustificati.

Viene, altresì, trascurata la capacità espansiva di quanto dispone l'art. 22 della legge fall., il quale, sancendo la possibilità di proporre gravame avverso il provvedimento che respinge l'istanza di fallimento da parte dei creditori ricorrenti e da parte del pubblico ministero, prevede, al quarto comma, che l'accoglimento del reclamo determina la rimessione degli atti al tribunale «salvo che, anche su segnalazione di parte, accerti che sia venuto meno alcuno dei presupposti necessari». Si tratta di una facoltà probatoria riconosciuta a chiunque abbia interesse ad opporsi alla dichiarazione di fallimento che, per evidenti motivi di economia processuale e, prima ancora, per la palese anomalia di sistema che deriverebbe dal riconoscerla solo in sede di gravame, non può ritenersi negata in relazione all'originario giudizio di fronte al tribunale.

Anche per questo verso il rimettente omette, quindi, di considerare significative parti della complessiva normativa in materia che valgono a smentire l'assunto che sta alla base delle sue argomentazioni, vale a dire che la vigente disciplina attribuirebbe in via esclusiva al fallendo la prova della sua non assoggettabilità al fallimento, vietando al giudice la possibilità di acquisire *aliunde*, o tramite l'apporto probatorio delle altre parti del procedimento, gli elementi necessari per verificare la sussistenza dei requisiti richiesti.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma secondo, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa), come modificato dal decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'art. 1, commi 5, 5-bis e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Napoli, sezione fallimentare, con le ordinanze in epigrafe;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 1, comma secondo, del regio decreto n. 267 del 1942, come modificato dal decreto legislativo n. 169 del 2007, sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Napoli, sezione fallimentare, con le medesime ordinanze.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2009.

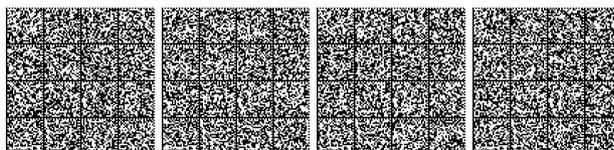
*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* NAPOLITANO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositato in cancelleria il 1° luglio 2009.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA



N. 199

Ordinanza 24 giugno - 1° luglio 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Professioni - Turismo - Norme della Regione Calabria - Riordino dell'organizzazione turistica regionale - Individuazione di varie figure di professioni turistiche - Attribuzione alla Provincia delle funzioni relative all'espletamento degli esami di abilitazione all'esercizio delle suddette professioni - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza legislativa statale concorrente in materia di professioni, violazione dei principi fondamentali della materia - Rinuncia al ricorso in assenza di parte costituita - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Calabria 5 aprile 2008, n. 8, artt. 31 e 32.
- Costituzione, art. 117, primo, secondo, terzo e quarto comma; norme integrative per in giudizi dinanzi alla Corte costituzionale (16 marzo 1956 e s.m.), art. 25.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 31 e 32 della legge della Regione Calabria 5 aprile 2008, n. 8 (Riordino dell'organizzazione turistica regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9 giugno 2008, depositato in cancelleria il 17 giugno 2008 ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2008;

Udito nella Camera di consiglio del 10 giugno 2009 il giudice relatore Luigi Mazzella;

Ritenuto che con ricorso *ex* articolo 127 della Costituzione, notificato il 9 giugno 2008 e depositato il successivo 17 giugno, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, censura — in relazione agli articoli 117, primo, secondo, terzo e quarto comma, della Costituzione — gli articoli 31 e 32 della legge 5 aprile 2008, n. 8 della Regione Calabria (Riordino dell'organizzazione turistica regionale), in quanto eccedenti la competenza legislativa regionale;

che l'art. 31 individua varie «figure delle professioni turistiche» tra cui la guida naturalistico-ambientale, l'animatore del patrimonio e delle risorse culturali, il promotore turistico delle risorse ambientali e culturali, il programmatore e promotore turistico, tutte istituite *ex novo* dalla Regione, senza alcun riferimento nell'ambito della legislazione nazionale (legge 29 marzo 2001, n. 135 - Riforma della legislazione nazionale del turismo);

che, secondo il ricorrente, la norma regionale suddetta si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. — che riconosce allo Stato ed alle Regioni la competenza legislativa concorrente in materia di professioni — in quanto viola il principio fondamentale per cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili, è riservata allo Stato (*cf.* sentenze n. 353 del 2003, n. 319 del 2005, n. 424 del 2005 e n. 179 del 2008);

che, in particolare, il comma 8 dell'art. 31, in quanto dispone che la Giunta regionale è chiamata a definire i titoli necessari per poter acquisire l'abilitazione all'esercizio delle professioni turistiche, eccede dalla competenza regionale concorrente e viola il principio fondamentale che riserva allo Stato non solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio di ciascuna professione;



che, l'art. 32, comma 1, lettere *a)*, *b)* ed *e)*, e comma 2, della citata legge regionale, attribuisce alla Provincia le funzioni relative all'indizione ed espletamento degli esami di abilitazione all'esercizio delle professioni turistiche, alla tenuta ed istituzione degli elenchi delle professioni indicate, nonché alla promozione ed organizzazione di corsi di aggiornamento e riqualificazione;

che, anche queste ultime disposizioni — a giudizio del ricorrente — eccedono dalla competenza regionale in quanto rientrano nella competenza statale sia l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, sia l'istituzione di nuovi albi, sia l'organizzazione di corsi di aggiornamento e riqualificazione delle professioni (*cf.* sentenze n. 355 del 2005, n. 153, n. 423, n. 424 e n. 449 del 2006, nonché n. 179 del 2008);

che considerazioni analoghe valgono per i commi 3 e 5 del medesimo art. 32 in materia di elenchi provinciali delle professioni turistiche ed in materia di rilascio delle prescritte autorizzazioni per l'esercizio delle professioni turistiche;

che la Regione Calabria non si è costituita nel presente giudizio;

che, intervenuta — in data successiva al ricorso — la legge regionale 12 dicembre 2008, n. 40, abrogativa di tutte le disposizioni impugnate, il Presidente del Consiglio dei ministri ha formalizzato atto di rinuncia al ricorso, con atto notificato alla Regione Calabria in data 24 marzo 2009.

Considerato che, in mancanza di costituzione in giudizio della parte resistente, la rinuncia al ricorso comporta di per sé — ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale — l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 48 del 2009, n. 313 del 2007 e n. 418 del 2006).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2009.

*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* MAZZELLA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 1° luglio 2009.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

09C0445

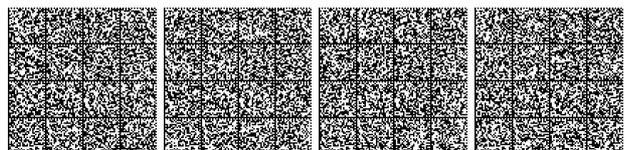
N. 200

*Sentenza 24 giugno - 2 luglio 2009*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Puglia, Calabria, Campania, Basilicata, Sicilia e Abruzzo - Impugnazione di numerose disposizioni del decreto-legge n. 112 del 2008 nonché dell'art. 4 del decreto-legge n. 137 del 2008 - Trattazione delle sole questioni relative all'art. 64, commi da 1 a 4, e comma 6-bis, introdotto dall'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008 nonché all'art. 4 del decreto-legge n. 137 del 2008 - Decisione sulle altre disposizioni impugnate riservata a separate pronunce.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, commi da 1 a 4 e comma 6-bis, introdotto dall'art. 3 del d.l. 7 ottobre 2008, n. 154; d.l. 1° settembre 2008, n. 137, (convertito dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169), art. 4.
- Costituzione, artt. 3, 5, 70, 76, 77, 81, 89, 97, 114, 117, 118, 119 e 120; l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto Regione siciliana, artt. 14, lettera *r)*, e 17, lettera *d)*; d.P.R. 14 maggio 1985, n. 246, artt. 1, 4 e 6.



**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana, Calabria, Campania e Basilicata - Perdita retroattiva dell'efficacia della disposizione denunciata, espunta dal testo del decreto-legge in sede di conversione - Cessazione della materia del contendere.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, comma 6-*bis*, introdotto dall'art. 3 del d.l. 7 ottobre 2008, n. 154 e poi espunto dal testo convertito nella legge 4 dicembre 2008, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 5, 70, 76, 77, primo e secondo comma, 81, terzo comma, 89, primo comma, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo e secondo comma, e 120; l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto Regione siciliana, artt. 14, lett. *r*), e 17, lett. *d*); d.P.R. 14 maggio 1985, n. 246, artt. 1, 4 e 6.

**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche - Ricorso della Regione Siciliana - Dipendenza della lesività della disposizione censurata da disposizione di decreto-legge venuta meno in sede di conversione - Conseguente cessazione della materia del contendere della questione.**

- D.l. 1° settembre 2008, n. 137, art. 4, commi 1 e 2-*ter*, come convertito dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 120, secondo comma, in riferimento all'art. 10 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3; statuto Regione siciliana, artt. 14, lettera *r*), e 17, lettera *d*); d.P.R. 14 maggio 1985, n. 246, artt. 1, 4 e 6.

**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Insegnante unico della scuola primaria - Ricorso della Regione Abruzzo - Successiva rinuncia al ricorso accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri - Estinzione del processo.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, comma 6-*bis*, aggiunto dall'art. 3 del d.l. 7 ottobre 2008, n. 154.
- Costituzione, artt. 114, 117 e 118.

**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Misure di razionalizzazione del personale docente e di quello amministrativo, tecnico ed ausiliario - Ricorso della Regione Piemonte - Dedotta violazione di parametri numericamente indicati - Insussistenza di argomenti atti a suffragarla - Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Misure di razionalizzazione del personale docente e di quello amministrativo, tecnico ed ausiliario - Ricorso della Regione Piemonte - Dedotta violazione dell'art. 120 Cost. - Insussistenza di argomenti atti a suffragarla - Inammissibilità della questione.**

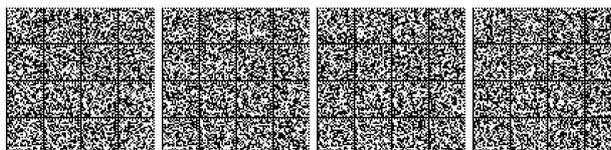
- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, commi da 1 e 4.
- Costituzione, art. 120.

**Istruzione - Istruzione pubblica - Distinzione tra le «norme generali sull'istruzione» e i «principi fondamentali» di tale materia - Svolgimento attuativo dei secondi da parte delle normative regionali di dettaglio.**

- Costituzione, artt. 33, 34, 117, commi secondo, lett. *n*) e terzo.

**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso dei docenti - Ridefinizione dei curricula vigenti nei diversi ordini di scuola attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e degli orari - Revisione dei criteri di formazione delle classi - Rimodulazione dell'organizzazione della didattica e delle scuole primarie - Revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici - Ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei centri di formazione per gli adulti - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Puglia - Ritenuta violazione della potestà legislativa concorrente riservata alle Regioni nella materia «istruzione» - Disposizioni preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale in materia scolastica - Riconducibilità della disciplina denunciata alle «norme generali dell'istruzione» di competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, comma 4, lettere da *a*) ad *f*).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *n*), e terzo comma.



**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Piano programmatico di interventi volti alla razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane strumentali disponibili da adottare mediante atto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentita la Conferenza unificata - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Puglia - Ritenuta violazione della potestà legislativa concorrente riservata alle Regioni nella materia «istruzione» - Riconducibilità della disciplina denunciata alle «norme generali dell'istruzione» di competenza esclusiva dello Stato - Esistenza di titoli di legittimazione statale a dettare una disciplina legislativa generale concernente tanto la programmazione generale nazionale in tema di istruzione quanto le linee generali sulla organizzazione scolastica a livello nazionale - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *n*), e terzo comma; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 138.

**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Attuazione del piano programmatico mediante regolamenti governativi di delegificazione - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Puglia - Ritenuta violazione della potestà legislativa concorrente riservata alle Regioni nella materia «istruzione» - Riconducibilità della disciplina denunciata alle «norme generali dell'istruzione» di competenza esclusiva dello Stato - Esistenza di titoli di legittimazione statale a disciplinare la struttura essenziale del sistema scolastico nazionale attraverso regolamenti di delegificazione - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, comma 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *n*), e terzo comma; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 138.

**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Programma di razionalizzazione della rete scolastica - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Puglia - Ritenuta violazione del principio di sussidiarietà - Riconducibilità della disciplina denunciata alle «norme generali dell'istruzione», di competenza esclusiva statale, con sufficiente coinvolgimento dei livelli di governo territoriali nella fase amministrativa, attraverso l'acquisizione del parere della Conferenza unificata - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, commi 3 e 4.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettera *n*), e 118.

**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Definizione, con atto regolamentare dello Stato, di criteri, tempi e modalità per la determinazione, l'articolazione e il dimensionamento della rete scolastica sul territorio - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Puglia - Invasione degli spazi riservati alla potestà legislativa concorrente delle Regioni nella materia «istruzione», trattandosi di interventi da valutare in relazione alla specificità delle singole realtà territoriali - Insussistenza della potestà regolamentare statale - Illegittimità costituzionale.**

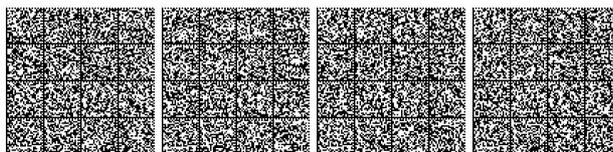
- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, comma 4, lettera *f-bis*).
- Costituzione, art. 117, terzo e sesto comma; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 138; d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233.

**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Definizione, con atto regolamentare statale, della chiusura o accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli Comuni - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Lazio e Puglia - Invasione degli spazi riservati alla potestà legislativa delle Regioni nella materia «istruzione», trattandosi di interventi da valutare in relazione alla specificità delle singole realtà territoriali - Insussistenza della potestà regolamentare statale - Illegittimità costituzionale.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, comma 4, lettera *f-ter*).
- Costituzione, art. 117, terzo e sesto comma; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 138.

**Istruzione - Istruzione pubblica - Organizzazione scolastica - Istanza di sospensione delle norme impugnate formulata dalle Regioni Piemonte e Calabria - Richiesta assorbita dall'intervenuta pronuncia nel merito.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, commi da 1 a 4 e comma 6-*bis*, introdotto dall'art. 3 del d.l. 7 ottobre 2008, n. 154.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120; legge 11 marzo 1953, art. 35.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Francesco AMIRANTE.

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; dell'art. 4 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137 (Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università), come convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169; e dell'art. 3 del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), promossi dalle Regioni Piemonte (2 ricorsi), Emilia-Romagna, Toscana (2 ricorsi), Lazio, Puglia, Calabria, Campania, Basilicata, Siciliana e Abruzzo con ricorsi notificati il 16-17, il 20 e il 24-28 ottobre, il 14 e il 19 novembre, il 3, il 5 e il 6 dicembre 2008, depositati in cancelleria il 22, il 24 e il 28 ottobre, il 20 e il 26 novembre, il 10, il 12 e il 22 dicembre 2008 e rispettivamente iscritti ai nn. 68, 69, 74, 75, 81, 83, 91, 93, 95, 96, 97 e 101 del registro ricorsi 2008.

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

Udito nell'udienza pubblica del 9 giugno 2009 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi gli avvocati Stefano Santarelli per la Regione Piemonte, Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna, Lucia Bora per la Regione Toscana, Sabina Ornella di Lecce per la Regione Puglia, Mariano Calogero per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — La Regione Piemonte, con ricorso notificato il 17 ottobre 2008 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo giorno 22 (ric. n. 68 del 2008), ha impugnato, tra l'altro, l'art. 64, commi da 1 a 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

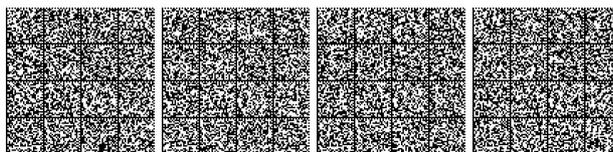
La Regione ha prospettato la lesione degli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

In particolare la ricorrente, nel richiamare la sentenza n. 13 del 2004 di questa Corte, afferma che le disposizioni impuginate lederebbero la competenza legislativa in materia di «istruzione».

A tale proposito, si osserva che i criteri elencati nel comma 4, in relazione alle finalità di risparmio finanziario di cui ai commi 2 e 3, assunti senza la previa intesa con la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti d'interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), non costituirebbero «norme generali sull'istruzione», ma integrerebbero una disciplina organizzativa che violerebbe le competenze regionali e il principio di leale collaborazione.

Sul punto, la ricorrente richiama anche il comma 6-bis dell'art. 64, introdotto dal decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), espunto in sede di conversione nella legge 4 dicembre 2008, n. 189, rispetto al quale la Regione si è riservata di proporre autonoma impugnazione.

Infine, si sottolinea di avere già approvato i criteri per l'organica revisione del piano di dimensionamento scolastico, in ragione, altresì, della competenza sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).



1.1. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità e comunque la non fondatezza della questione di costituzionalità promossa dalla Regione Piemonte.

La difesa dello Stato assume che le disposizioni censurate sono inserite nell'ambito della manovra finanziaria e quindi non possono che essere unitarie e valere per tutte le amministrazioni, comprese le Regioni e gli altri enti pubblici.

Le norme in questione costituirebbero principi fondamentali nella materia istruzione, anche in riferimento a quanto affermato dalla Corte con la sentenza n. 279 del 2005. La normativa sulla riorganizzazione della rete scolastica non potrebbe ritenersi normativa di dettaglio perché la stessa presenterebbe carattere generale, al fine di garantire la necessaria omogeneità dell'offerta formativa del sistema scolastico.

Inoltre, le disposizioni relative alle dotazioni organiche del personale della scuola andrebbero sussunte nell'ambito della materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

Infine, si osserva che la disciplina censurata, essendo rivolta ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale, spetterebbe alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

Secondo l'Avvocatura dello Stato, invece, l'adozione dei provvedimenti di riorganizzazione della rete scolastica nei singoli ambiti territoriali rientrerebbe nelle competenze delle Regioni e delle autonomie locali, come sarebbe confermato dalla lettera f-ter) del suddetto art. 64, nonché dal comma 6-bis, introdotto dal citato decreto-legge n. 154 del 2008, che determina i tempi per la definizione dei piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche di competenza delle Regioni e degli enti locali.

Da quanto dedotto discenderebbe, infine, la legittimità dei regolamenti previsti dalle norme impugnate.

2. — La Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo giorno 22 (ric. n. 69 del 2008), ha impugnato, anch'essa, tra l'altro, l'art. 64, commi 3 e 4 (in particolare lettera f-bis), del decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito dalla legge n. 133 del 2008, nonché il comma 6-bis, introdotto nel citato art. 64 dal decreto-legge n. 154 del 2008.

In particolare, ad avviso della Regione la previsione del piano programmatico di interventi previsto dall'art. 64, comma 3, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. ed, infatti, detto piano, volto ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili non rientrerebbe nell'ambito delle «norme generali sull'istruzione», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., ma nella generale materia «istruzione», che l'art. 117, terzo comma, Cost., attribuisce alla potestà legislativa regionale, salva la determinazione dei principi fondamentali da parte della legislazione statale.

Né potrebbe ritenersi che si sia in presenza delle condizioni per la chiamata in sussidiarietà, poiché tale evenienza avrebbe richiesto il pieno coinvolgimento dei soggetti costituzionalmente titolari della potestà legislativa, mentre nella fattispecie in esame è stato previsto il mero parere della Conferenza unificata e non l'intesa.

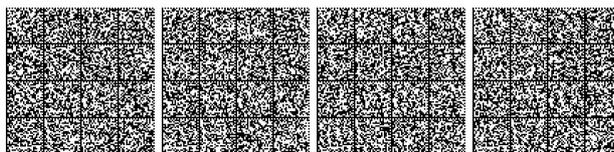
In ordine alla dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 4, la difesa regionale deduce la violazione dell'art. 117, terzo e sesto comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Ed infatti detta norma, nel prevedere che, per l'adozione del piano di cui al comma 3, con successivi regolamenti si provveda ad una revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, esulerebbe dall'ambito delle «norme generali dell'istruzione», dovendo, pertanto escludersi, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., il potere regolamentare dello Stato.

In ogni caso, qualora si ritenesse sussistente tale potere, la procedura prevista, non contemplando l'intesa ma solo il parere della Conferenza unificata, sarebbe illegittima. La Regione rileva, inoltre, che la previsione dei suddetti regolamenti altererebbe il sistema delle fonti come delineato nella Costituzione.

Con riferimento alla lettera f-bis), del suddetto comma 4 dell'art. 64, introdotta nel decreto-legge n. 112 del 2008 in sede di conversione in legge, si rileva come l'ulteriore ambito demandato alla disciplina regolamentare dello Stato — relativa alla «definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica prevedendo, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, l'attivazione di servizi qualificati per la migliore fruizione dell'offerta formativa» — poiché sarebbe riconducibile alla potestà legislativa regionale concorrente, violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost.

A sostegno delle proprie argomentazioni la ricorrente afferma, richiamando le sentenze n. 34 del 2005 e n. 13 del 2004, che tra le funzioni spettanti alle Regioni va annoverata quella di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale e di programmazione della rete scolastica.



Infine, la Regione Emilia-Romagna ha censurato il comma 6-*bis* dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, lamentando la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., anche in riferimento all'art. 15 della legge 23 agosto 1988 n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), in quanto non sarebbero ravvisabili i requisiti di necessità ed urgenza.

Si duole, altresì, della circostanza che la disposizione in esame ponga norme di dettaglio per l'approvazione dei piani di ridimensionamento, nonché della previsione di un potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni in assenza di esigenze di carattere unitario.

2.1. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o non fondato e prospettando, in merito, argomentazioni difensive analoghe a quelle dedotte con riguardo al ricorso n. 68 del 2008.

3. — La Regione Toscana, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo 24 ottobre (ric. n. 74 del 2008), ha impugnato, tra l'altro, l'art. 64, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito nella legge n. 133 del 2008, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost.

La ricorrente espone che la norma impugnata demanda a regolamenti statali una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, per dare attuazione al piano programmatico disciplinato dal comma 3.

I criteri dettati dal legislatore, alle lettere da *a*) ad *f-ter*) del comma 4, per l'esercizio della menzionata potestà regolamentare, ad avviso della difesa regionale, evidenzerebbero come detti regolamenti debbano disciplinare anche profili organizzativi del sistema scolastico, materia in ordine alla quale sussisterebbe la potestà legislativa concorrente delle Regioni, con la conseguente lesione dell'art. 117, terzo e sesto comma, Cost.

Anche la Regione Toscana, a sostegno delle proprie argomentazioni, richiama le sentenze n. 34 del 2005 e n. 13 del 2004.

3.1. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o non fondato e prospettando argomentazioni difensive analoghe a quelle già dedotte rispetto ai ricorsi di cui sopra.

4. — La Regione Piemonte, con ricorso notificato con spedizione a mezzo posta il 24 ottobre 2008 e pervenuto presso la cancelleria della Corte il medesimo giorno 24 (ric. n. 75 del 2008), ha impugnato il comma 6-*bis* dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008.

In via preliminare, la ricorrente richiama le censure mosse in ordine all'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008 con il ricorso n. 68 del 2008.

Con riguardo alla specifica norma oggetto di impugnazione la Regione ha prospettato le seguenti doglianze.

In primo luogo, si deduce la lesione dell'art. 120, secondo comma, Cost., anche in relazione all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). Non sussisterebbero, infatti, i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo rispetto ad organi delle Regioni e degli enti locali.

In secondo luogo, si assume la violazione dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto, in presenza di competenze delle Regioni *ex art.* 117 Cost., non sarebbero ravvisabili le condizioni per incidere su queste ultime in ragione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Infine, si prospetta la violazione degli artt. 3, 5, 77 e 97 Cost.

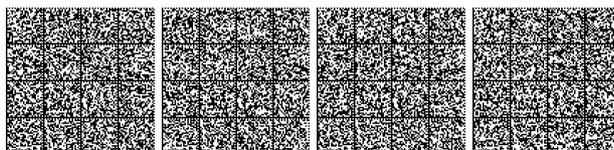
In ragione della ritenuta presenza di un rischio grave ed irreparabile all'interesse pubblico o per i diritti dei cittadini la Regione ha proposto istanza di sospensione della norma impugnata ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953 n. 87.

4.1. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo come la disposizione impugnata sia stata oggetto, nell'*iter* procedimentale per la conversione in legge, di un emendamento sostitutivo. Pertanto, ha chiesto che venga dichiarata cessata la materia del contendere, qualora detto emendamento fosse stato approvato.

5. — La Regione Lazio, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato presso la cancelleria della Corte il 28 ottobre 2008 (ric. n. 81 del 2008), ha impugnato l'art. 64, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito dalla legge n. 133 del 2008, in riferimento agli artt. 117, terzo, quarto e sesto comma, e 118, primo comma, Cost.

La disposizione impugnata, infatti, ad avviso della Regione, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non si limiterebbe a dettare norme di carattere generale né individuerrebbe principi e criteri direttivi.

Anche la Regione Lazio richiama la sentenza n. 13 del 2004 di questa Corte.



Sarebbe violato, altresì, l'art. 117, sesto comma Cost., atteso che la norma impugnata atterrebbe ad ambiti materiali in relazione ai quali non sarebbe ammesso l'esercizio del potere regolamentare.

5.1. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata, in ragione delle medesime argomentazioni difensive sopra riportate.

6. — La Regione Puglia, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo giorno 28 (ric. n. 83 del 2008), ha impugnato l'art. 64, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito dalla legge n. 133 del 2008, in riferimento all'art. 117, terzo e sesto comma, Cost., e al principio di leale collaborazione.

In particolare tale disposizione, secondo la ricorrente, violerebbe la competenza concorrente regionale in materia di istruzione. L'assetto costituzionale delle competenze porrebbe in evidenza come le Regioni siano chiamate a svolgere, in relazione all'istruzione, un ruolo di indirizzo, programmazione e coordinamento, accompagnato da un'attività di monitoraggio dei processi e di valutazione degli esiti, nel quadro di un sistema legislativo regionale ispirato ai principi di sussidiarietà e di autonomia.

A sostegno delle proprie argomentazioni anche la Regione Puglia richiama la sentenza n. 13 del 2004 di questa Corte.

La norma impugnata, inoltre, lederebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto attribuirebbe allo Stato una potestà regolamentare in una materia oggetto di potestà legislativa concorrente.

6.1. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata per le ragioni già prospettate in relazione agli altri ricorsi.

7. — La Regione Toscana, con ricorso notificato il 14 novembre 2008 e depositato il successivo giorno 20 novembre (ric. n. 91 del 2008), ha impugnato l'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008 che, nel testo originario, introduceva il comma 6-bis nell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito nella legge n. 133 del 2008, in riferimento agli artt. 117, 118 e 120 Cost.

Ad avviso della Regione la norma impugnata, relativa ai piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche, inciderebbe sulle competenze regionali in materia di istruzione, come delineate anche dalla giurisprudenza della Corte (sono richiamate le sentenze n. 34 del 2005 e n. 13 del 2004). Né sarebbero ravvisabili nella norma censurata principi fondamentali della materia ovvero la presenza di esigenze unitarie che autorizzino lo Stato a disciplinare un aspetto di essa, in attuazione dell'art. 118 Cost.

Sarebbe, inoltre, violato, secondo la ricorrente, anche l'art. 120 Cost., mancando i presupposti per l'esercizio del previsto potere sostitutivo.

7.1. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo che la disposizione impugnata era stata oggetto, nell'*iter* procedimentale per la conversione in legge, di un emendamento sostitutivo concordato in sede di Conferenza unificata.

Sul punto, pertanto, qualora detto emendamento fosse stato approvato, l'Avvocatura chiedeva dichiararsi cessata la materia del contendere.

8. — La Regione Calabria, con ricorso notificato il 19 novembre 2008 e depositato il successivo giorno 26 novembre (ric. n. 93 del 2008), ha anch'essa impugnato l'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008 che, nel testo originario, introduceva il comma 6-bis nell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito nella legge n. 133 del 2008.

In primo luogo, la difesa regionale deduce la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., del principio di leale collaborazione, nonché dell'art. 3 Cost., con particolare riguardo al generale canone di ragionevolezza delle leggi. In particolare, la ricorrente rileva che l'attività di pianificazione del dimensionamento delle istituzioni scolastiche rientrerebbe nella materia «istruzione» attribuita alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

In secondo luogo, si assume la violazione degli artt. 118, primo comma, Cost., del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e del generale canone di ragionevolezza delle leggi.

È, inoltre, prospettata la violazione degli artt. 119, primo e secondo comma, e 81, terzo comma, Cost.

Altre doglianze sono prospettate con riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost., anche in relazione all'art. 8, primo comma, della legge n. 131 del 2003, al principio di leale collaborazione, al principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, primo comma, Cost., al canone di ragionevolezza delle leggi di cui all'art. 3 Cost.

Infine, si rileva la lesione degli artt. 70, 76, 77, primo e secondo comma, e 89, primo comma, Cost.



Infine, ad avviso della Regione, poiché il Ministro dell'istruzione, università e ricerca non figura né tra i ministri proponenti, né tra quelli controfirmatari del decreto-legge n. 154 del 2008, sussisterebbe la violazione dell'art. 89, primo comma, Cost.

La Regione ha proposto istanza di sospensione della norma impugnata ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953.

8.1. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo che la disposizione impugnata è stata oggetto, nell'iter procedimentale per la conversione in legge, di un emendamento sostitutivo concordato in sede di Conferenza unificata.

Pertanto, si chiedeva che fosse dichiarata cessata la materia del contendere, qualora detto emendamento fosse stato approvato.

9. — La Regione Campania, con ricorso notificato il 3 dicembre 2008 e depositato il successivo 10 dicembre 2008 (ric. n. 95 del 2008), ha impugnato il predetto art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 117, 118 e 120, secondo comma, Cost., anche in relazione all'art. 8, primo comma, della legge 15 giugno 2003, n. 131, e al principio di leale collaborazione.

La Regione ha dedotto la violazione dell'art. 117 Cost., in quanto la disposizione in esame non conterrebbe norme generali o principi fondamentali, ma stabilirebbe norme, anche procedurali, di dettaglio, e rinvierebbe ad organi dello Stato attività pianificatorie e regolamentari.

Ciò comporterebbe anche la violazione dell'art. 118 Cost.

Sarebbe, inoltre, violato il principio di leale collaborazione in ragione del breve lasso di tempo assegnato alle Regioni per l'adozione di piani di ridimensionamento.

Infine, la Regione censura la norma in esame per la lesione dell'art. 120, secondo comma, Cost., anche in riferimento all'art. 8, primo comma, della legge n. 131 del 2003, nonché dell'art. 77, secondo comma, Cost.

9.1. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che venga dichiarata cessata la materia del contendere in quanto, in sede di conversione in legge, la norma impugnata è stata espunta.

10. — La Regione Basilicata, con ricorso notificato il 6 dicembre 2008 e depositato il 12 dicembre 2008 (ric. n. 96 del 2008), ha anch'essa impugnato il suddetto art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008 prospettando una pluralità di censure.

In primo luogo, la ricorrente ha denunciato la lesione dell'art. 117, terzo e sesto comma, Cost., poiché la norma in esame inciderebbe sull'esercizio della potestà legislativa concorrente delle Regioni nella materia «istruzione» e sulla correlata potestà regolamentare e programmatica.

In secondo luogo, la difesa regionale prospetta la conseguente violazione dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

Ulteriori censure sono formulate con riguardo all'art. 120 Cost., sia sotto il profilo della mancanza delle condizioni per prevedere un potere sostitutivo del Governo, sia sotto il profilo dell'introduzione di un procedimento alternativo rispetto a quello disciplinato dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

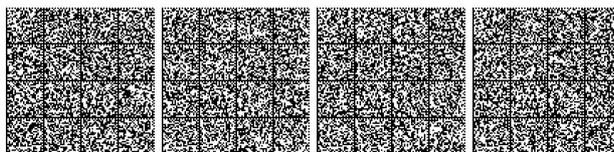
È, inoltre, dedotta la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., anche attraverso la violazione degli artt. 12, comma 1, lettera a), e 5, comma 3, della legge n. 400 del 1988 e dell'art. 1, comma 4, della legge n. 131 del 2003.

Infine è prospettata la violazione del principio di ragionevolezza.

10.1. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che venga dichiarata cessata la materia del contendere, essendo venuta meno la norma impugnata.

11. — La Regione Siciliana, con ricorso notificato il 5 dicembre 2008 e depositato il successivo 12 dicembre (ric. n. 97 del 2008), ha impugnato il già citato art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008 e, in connessione alla suddetta impugnazione, l'art. 4 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137 (Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 169 del 2008.

In particolare, la Regione censura l'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008 in riferimento agli artt. 14, lettera r), e 17, lettera d), del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) e delle relative norme di attuazione in materia di pubblica istruzione, adottate con decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1985, n. 246 (Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di pubblica istruzione), e/o degli articoli 117, terzo comma, e 118 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).



Ed infatti — ad avviso della ricorrente — le previsioni contenute nello Statuto della Regione Siciliana assegnano, tra l'altro, alla competenza esclusiva della stessa la materia dell'istruzione elementare (art. 14, lettera *r*) ed a quella concorrente l'istruzione media e universitaria (art. 17, lettera *d*), mentre le norme di attuazione statutaria in materia di istruzione, adottate con il d.P.R. n. 246 del 1985, attribuiscono alla Regione le funzioni amministrative esercitate dagli organi statali in materia di istruzione, anche se riservano allo Stato alcune funzioni e determinazioni, tra cui l'ordinamento degli studi e degli esami, i programmi didattici, lo stato giuridico ed economico del personale della scuola.

La ricorrente sottolinea, altresì, come il quadro normativo costituzionale rilevante comprenda anche l'assetto determinato dalla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, in base al quale, la materia istruzione è rimessa alla potestà legislativa concorrente delle Regioni.

La Regione Siciliana ritiene costituzionalmente illegittimo il citato art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008, anche per violazione dell'art. 3 Cost., del principio di ragionevolezza, nonché del principio di buon andamento dell'attività amministrativa di cui all'art. 97 Cost.

Ulteriore motivo di doglianza è connesso alla lesione dell'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto il potere sostitutivo previsto dal suddetto art. 3 si porrebbe al di fuori delle condizioni stabilite dalla Carta fondamentale.

Infine, è prospettata la violazione del principio di leale collaborazione, poiché per il ridimensionamento di funzioni previsto si prescinderebbe da qualsiasi confronto ed interlocuzione con la Regione, almeno nella prima applicazione.

La Regione Siciliana estende le suddette censure all'impugnazione dell'art. 4 del decreto-legge n. 137 del 2008 convertito nella legge n. 169 del 2008.

11.1. — Con atto depositato l'8 gennaio 2009 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ed ha chiesto dichiararsi cessata la materia del contendere in quanto, in sede di conversione in legge, l'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008 è stato sostituito.

12. — Con ricorso notificato il 5 dicembre 2008 e depositato il successivo 22 dicembre 2008, anche la Regione Abruzzo ha impugnato il citato art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008, in riferimento agli artt. 114, 117 e 118 Cost., nonché ai principi di leale collaborazione, di ragionevolezza e di proporzionalità.

Con atto del 6 aprile 2009, la Regione Abruzzo ha rinunciato al giudizio in ragione del venir meno della norma impugnata.

La rinuncia è stata accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri con atto del 27 aprile 2009.

13. — In prossimità dell'odierna udienza pubblica le Regioni Puglia, Toscana, Calabria ed Emilia-Romagna hanno depositato memorie.

In particolare, le Regioni Toscana, Calabria ed Emilia-Romagna hanno chiesto dichiararsi la cessazione della materia del contendere in ordine all'impugnazione del suddetto comma 6-*bis*, mentre, in ordine alle rispettive impugnazioni dell'art. 64, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito nella legge n. 133 del 2008, sono state ribadite le conclusioni già rassegnate, alla luce delle prospettate argomentazioni.

Anche l'Avvocatura dello Stato ha depositato memorie, di analogo contenuto, in ordine ai ricorsi numeri 68, 69, 74, 75, 81 e 83 del 2008.

Nel riaffermare la legittimità della disciplina sottoposta al vaglio della Corte, la difesa dello Stato ha sottolineato come sia in corso l'attuazione della stessa attraverso l'adozione del piano e dei regolamenti previsti in «un continuo e proficuo dialogo con le Regioni».

### *Considerato in diritto*

1. — Con distinti ricorsi le Regioni Piemonte (ric. n. 68 e n. 75 del 2008), Emilia-Romagna (ric. n. 69 del 2008), Toscana (ric. n. 74 e n. 91 del 2008), Lazio (ric. n. 81 del 2008), Puglia (ric. n. 83 del 2008), Calabria (ric. n. 93 del 2008), Campania (ric. n. 95 del 2008), Basilicata (ric. n. 96 del 2008), Siciliana (ric. n. 97 del 2008) e Abruzzo (ric. n. 101 del 2008) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e ulteriormente modificato dall'art. 3 del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), con l'introduzione, tra l'altro, del comma 6-*bis* nell'art. 64, in riferimento agli artt. 3, 5, 70, 76, 77, 81, 89, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.



2. — La sola Regione Siciliana ha impugnato anche l'art. 4, in particolare nei commi 1 e 2-ter, del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137 (Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università), come convertito dalla legge 30 ottobre 2008 n. 169, in riferimento agli artt. 14, lettera *r*), e 17, lettera *d*), del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana), agli artt. 1, 4 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1985, n. 246 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di pubblica istruzione), all'art. 117, terzo comma, 118 e 120, secondo comma, Cost., in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché ai principi di ragionevolezza, di buon andamento dell'attività amministrativa e di leale collaborazione.

3. — La Regione Piemonte (ric. n. 75 del 2008) e la Regione Calabria hanno formulato istanza di sospensione delle norme impuginate ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953 n. 87.

4. — Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel suddetto decreto-legge n. 112 del 2008, vengono in esame in questa sede le questioni di costituzionalità relative all'art. 64, commi da 1 a 4, e comma 6-bis, introdotto dall'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008, nonché all'art. 4 del decreto-legge n. 137 del 2008.

5. — In particolare, in relazione al decreto-legge n. 112 del 2008 la Regione Piemonte ha censurato: l'art. 64, commi da 1 a 4 (ric. n. 68 del 2008) e comma 6-bis (ric. n. 75 del 2008); la Regione Emilia-Romagna: l'art. 64, commi 3 e 4, in particolare lettera *f-bis*), nonché comma 6-bis; la Regione Toscana: l'art. 64, comma 4 (ric. n. 74 del 2008), nonché comma 6-bis (ric. n. 91 del 2008); le Regioni Lazio e Puglia: l'art. 64, comma 4; le Regioni Calabria, Campania, Basilicata e Abruzzo: l'art. 64, comma 6-bis; la Regione Siciliana: l'art. 64, comma 6-bis, e l'art. 4 del decreto-legge n. 137 del 2008.

6. — Poiché le norme impuginate attengono al medesimo oggetto e le censure mosse dalle ricorrenti sono sostanzialmente coincidenti, va disposta la riunione dei relativi giudizi.

7. — In relazione a tale quadro articolato di impugnazioni e tenuto conto delle disposizioni introdotte dall'art. 3 del decreto-legge 154 del 2008, che in parte sono state espunte dal testo del citato decreto-legge in sede di conversione in legge, occorre preliminarmente accertare se persistano, in ordine all'impugnazione del citato art. 3, e dunque delle relative modificazioni apportate all'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, le condizioni per una decisione di merito.

Al riguardo, va osservato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, ai fini della dichiarazione di cessazione della materia del contendere, è necessario che le norme abrogate (o comunque non più vigenti) non abbiano prodotto concretamente effetti durante il periodo della loro vigenza (*ex multis*, sentenze numeri 74 del 2009; 439 e 289 del 2008), non essendo, all'evidenza, sufficiente che esse siano state transitoriamente in vigore.

Nel caso di specie, l'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008 – il quale, nel testo originario, introduceva il comma 6-bis nell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008 – è stato convertito nella legge n. 189 del 2008 con l'esclusione del suddetto comma e l'ulteriore introduzione, nel medesimo art. 64, dei commi 4-*quater*, 4-*quinquies*, e 4-*sexies*, i quali, però, non formano oggetto di impugnazione e non vengono in rilievo nel presente giudizio.

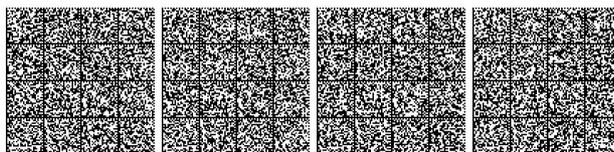
La legge di conversione del decreto-legge n. 154 del 2008 è entrata in vigore il 7 dicembre 2008 (giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* n. 286 del 6 dicembre 2008) e non ha previsto alcuna salvezza degli effetti eventualmente prodottisi in ragione delle disposizioni escluse.

Ne consegue che la perdita retroattiva di efficacia della disposizione non convertita determina la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di costituzionalità del comma 6-bis dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, aggiunto dall'art. 3 del decreto-legge 154 del 2008 e poi espunto dal testo di quest'ultimo decreto-legge in sede di conversione, sollevata dalle ricorrenti Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Calabria, Campania e Basilicata.

Anche in ordine alle questioni proposte dalla Regione Siciliana deve essere dichiarata, nel loro insieme, la cessazione della materia del contendere, dal momento che la lesività dell'art. 4 del decreto-legge n. 137 del 2008 è stata prospettata dalla ricorrente come conseguenza della vigenza del comma 6-bis dell'art. 64 sopra citato.

Ed infatti, con riguardo al citato art. 4, la stessa ricorrente ha rilevato che la disposizione contenuta nel comma 1 (l'affidamento ad unico insegnante delle classi delle istituzioni scolastiche della scuola primaria), non «lederebbe autonomamente disposizioni statutarie o costituzionali, limitandosi a stabilire che di tale previsione riduttiva si debba tener conto nei regolamenti di cui all'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008 bilanciando anche le esigenze di una più ampia articolazione del tempo-scuola».

Tuttavia, ad avviso della ricorrente, se l'art. 4 viene considerato integralmente, tenendo conto di quanto previsto dal suo comma 2-ter («la disciplina prevista dal presente articolo entra in vigore a partire dall'anno scolastico 2009/2010, relativamente alle prime classi del ciclo scolastico») e in relazione con quanto disposto dal citato comma



6-*bis*, «la previsione dell'affidamento ad unico insegnante impone modalità di esercizio delle competenze regionali sulla programmazione scolastica sulla scorta di criteri e presupposti non concertati e senza alcun raccordo con le Regioni».

Deve, però, rilevarsi che proprio per effetto del collegamento effettuato dalla stessa Regione ricorrente tra l'art. 4 del decreto-legge n. 137 del 2008 e il comma 6-*bis* dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008 — in ordine al quale, come si è precisato, si deve disporre la cessazione della materia del contendere — quest'ultima inevitabilmente coinvolge anche l'impugnazione dell'art. 4 in questione.

8. — Infine, deve essere dichiarato estinto il giudizio promosso dalla Regione Abruzzo, in riferimento agli artt. 114, 117 e 118 Cost., essendo intervenuta la rinuncia da parte della ricorrente, seguita dalla sua accettazione ad opera del Presidente del Consiglio dei ministri.

9. — Ciò premesso, si può passare all'esame delle singole disposizioni dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, oggetto di impugnazione, con riferimento alle doglianze prospettate dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Puglia.

10. — Le ricorrenti censurano il suddetto art. 64, nel testo integrato con l'aggiunta delle lettere *f-bis*) ed *f-ter*) al comma 4 dalla legge di conversione n. 133 del 2008.

In particolare, la Regione Piemonte censura i commi da 1 a 4, le Regioni Toscana, Lazio e Puglia censurano il solo comma 4, mentre la Regione Emilia-Romagna censura i commi 3 e 4, oltre a prospettare specifiche doglianze in ordine alla lettera *f-bis*) del medesimo comma 4.

11. — Le disposizioni impugnate, in primo luogo, prevedono che, al fine di garantire una migliore qualificazione dei servizi scolastici e una piena valorizzazione professionale del personale docente, oltre che per la revisione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA), il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni città e autonomie locali e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, deve predisporre, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto, un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico (comma 3).

Il comma 4, nei cui confronti si appuntano, in particolare, le doglianze di tutte le ricorrenti, demanda a regolamenti statali, che dovranno attenersi ai criteri ivi indicati, l'attuazione del suddetto piano.

12. — Le ricorrenti hanno articolato le proprie doglianze nel modo che segue.

La Regione Piemonte ha prospettato la lesione degli artt. 117, 118 e 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

La ricorrente assume che l'art. 64, in tutti i suoi commi, permetterebbe le competenze regionali in materia di istruzione, con violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost. (è richiamata la sentenza n. 13 del 2004).

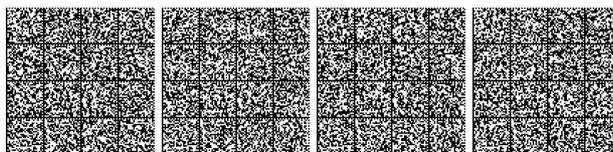
In particolare, i criteri elencati nel comma 4, in relazione alle finalità di risparmio finanziario di cui ai commi 2 e 3, previsti senza la preventiva intesa con la Conferenza unificata, non costituirebbero «norme generali sull'istruzione», ma integrerebbero norme organizzative, come tali lesive delle competenze regionali e del principio di leale collaborazione.

Inoltre, essendo stati già approvati in sede regionale i criteri per l'organica revisione del piano di dimensionamento scolastico, sarebbe da escludere che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita dall'art. 138 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59» (è richiamata la sentenza n. 34 del 2005).

13. — La Regione Emilia-Romagna, nell'impugnare i commi 3 e 4 del medesimo art. 64, deduce che la previsione del piano programmatico di interventi lederebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

13.1. — Tale piano, infatti, pur essendo volto ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, allo scopo di conferire una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico, non rientrerebbe comunque tra le «norme generali sull'istruzione» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost., ma nella generale materia dell'istruzione, che l'art. 117, terzo comma, Cost., affida alla potestà legislativa regionale, salva la determinazione dei principi fondamentali da parte della legislazione statale.

Né potrebbe ritenersi che si sia in presenza delle condizioni per la chiamata in sussidiarietà, in quanto tale evenienza richiede il pieno coinvolgimento dei soggetti costituzionalmente titolari della potestà legislativa, mentre nella specie è stata previsto solo il parere della Conferenza unificata in luogo dell'intesa da raggiungere nella sede della Conferenza stessa.



13.2. — Con riguardo, in particolare, alle disposizioni contenute nel comma 4, la difesa regionale deduce la violazione dell'art. 117, terzo e sesto comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, con riferimento alla circostanza che, per l'adozione del piano di cui al comma 3, sia stata prevista l'adozione di regolamenti governativi diretti alla revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico.

Tale contenuto precettivo esulerebbe dall'ambito delle «norme generali sull'istruzione», con la conseguenza che, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., non potrebbe ritenersi sussistente il potere regolamentare dello Stato.

In ogni caso, qualora si ritenesse il contrario, la procedura prevista, contemplando solo il parere della Conferenza unificata, e non già l'intesa, non sarebbe costituzionalmente corretta.

Infine, la ricorrente rileva che la previsione dei suddetti regolamenti altera il sistema delle fonti delineato dalla Costituzione.

13.3. — La stessa Regione prospetta poi specifiche censure in ordine alla lettera *f-bis*) del comma in questione, introdotta in sede di conversione in legge del decreto-legge n. 112 del 2008, deducendo la violazione dell'art. 117, comma sesto, Cost.

A sostegno delle proprie argomentazioni la ricorrente richiama le sentenze n. 13 del 2004 e n. 34 del 2005.

14. — Anche la Regione Toscana deduce che il comma 4, demandando a regolamenti statali la revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, violerebbe l'art. 117, terzo e sesto comma, Cost.

15. — La Regione Lazio, dal canto suo, afferma che le disposizioni impugnate non si limiterebbero a dettare norme di carattere generale, né individuerebbero principi e criteri direttivi, sicché esse lederebbero l'art. 117, terzo comma, Cost. Si afferma, in particolare, che se «il regolamento ministeriale dovrà intervenire su aspetti strettamente attinenti all'organizzazione scolastica, tale regolamento andrà a disciplinare materie che dovrebbero essere disciplinate dalla legge regionale, sulla base dei principi e criteri direttivi individuati dalla legge statale».

Sarebbe così violato, l'art. 117, sesto comma, Cost., non vertendosi in un'ipotesi in cui è ammessa la potestà regolamentare dello Stato.

16. — Infine, la Regione Puglia deduce che il comma 4 violerebbe la competenza concorrente delle Regioni, in quanto, sulla base dell'attuale assetto costituzionale delle competenze, le Regioni sono chiamate a svolgere un ruolo di indirizzo, programmazione e coordinamento, accompagnato da un'attività di monitoraggio dei processi e di valutazione degli esiti, nel quadro di un sistema legislativo regionale ispirato ai principi di sussidiarietà e di autonomia.

La norma impugnata, infine, lederebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto attribuisce allo Stato una potestà regolamentare in una materia oggetto di potestà legislativa concorrente.

17. — In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale, nel dedurre l'inammissibilità e comunque l'infondatezza delle prospettate questioni di costituzionalità, rileva che le disposizioni censurate si inseriscono nell'ambito di una complessa manovra finanziaria e quindi non possono che essere unitarie e debbono valere sia per le amministrazioni statali, sia per le Regioni e gli altri enti pubblici.

Le norme in questione costituirebbero, inoltre, principi fondamentali nella materia dell'istruzione, anche con riferimento a quanto affermato dalla Corte con la sentenza n. 279 del 2005.

Né la normativa sulla riorganizzazione della rete scolastica potrebbe ritenersi di dettaglio, atteso il suo carattere generale e il fine di garantire la necessaria omogeneità dell'offerta formativa del sistema scolastico, che deve valere per tutte le Regioni.

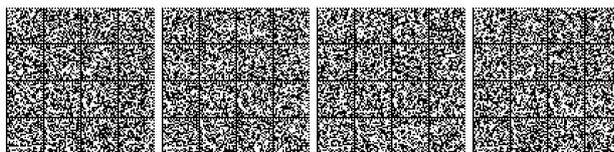
Quanto poi alle disposizioni relative alle dotazioni organiche del personale della scuola, esse si inquadrano nell'ambito della materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost.

18. — Infine, la difesa dello Stato osserva che la disciplina censurata è rivolta ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale, di esclusiva potestà legislativa dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Secondo l'Avvocatura dello Stato resterebbe evidentemente fermo che l'adozione dei provvedimenti di riorganizzazione della rete scolastica nei singoli ambiti territoriali rientra nelle competenze regionali e delle autonomie locali, come confermato, tra l'altro, dalla lettera *f-ter*) del suddetto art. 64.

Da quanto sopra discenderebbe, altresì, la non fondatezza della censura di violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.

19. — In definitiva, alla luce di quanto sin qui esposto, è necessario sottolineare, ai fini della delimitazione del *thema decidendum*, come le censure prospettate dalle Regioni ricorrenti si incentrino, principalmente, sulla violazione dell'art. 117, terzo e sesto comma, Cost., in quanto le norme impugnate atterrebbero, ai sensi dell'art. 117, terzo



comma, Cost., alla materia istruzione, rimessa alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni e non a quella esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *n*); ciò che escluderebbe la possibilità per lo Stato di adottare disposizioni regolamentari.

20. — Le questioni promosse dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Puglia, con riferimento alle disposizioni contenute nell'art. 64, sono fondate solo nei limiti di seguito precisati.

Al riguardo, occorre procedere alla ricostruzione del quadro ordinamentale e legislativo in materia alla luce degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, al fine di stabilire se le disposizioni impugnate rientrano o meno nella categoria delle «norme generali sull'istruzione».

21. — In proposito, va ricordato, innanzitutto, che il riferimento alla predetta categoria si rinviene già nell'art. 33, secondo comma, Cost., in base al quale «la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione (...)».

Sul punto deve, invero, rilevarsi come il legislatore costituzionale abbia inteso individuare già negli artt. 33 e 34 della Costituzione le caratteristiche basilari del sistema scolastico, relative: *a*) alla istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma, Cost.); *b*) al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma, Cost.); *c*) alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni (art. 33, quarto comma, Cost.); *d*) alla necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi (art. 33, quinto comma, Cost.); *e*) all'apertura delle scuole a tutti (art. 34, primo comma, Cost.); *f*) alla obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, secondo comma, Cost.); *g*) al diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma, Cost.); *h*) alla necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, quarto comma, Cost.).

Dalla lettura del complesso delle riportate disposizioni costituzionali si ricava, dunque, una chiara definizione vincolante — ma ovviamente non tassativa — degli ambiti riconducibili al «concetto» di «norme generali sull'istruzione». In altri termini, il legislatore costituzionale ha assegnato alle prescrizioni contenute nei citati artt. 33 e 34 valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale.

In questo contesto si colloca l'art. 117, secondo comma, Cost. lettera *n*), Cost., nel testo novellato dalla riforma del titolo V della parte seconda, che, utilizzando la medesima locuzione «norme generali sull'istruzione», stabilisce che titolare esclusivo della relativa potestà legislativa è lo Stato, in tal modo precisando il riferimento alla «Repubblica» contenuto nel citato art. 33, secondo comma, Cost. Inoltre, lo stesso art. 117, terzo comma, Cost., attribuisce la materia dell'istruzione, «salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale», alla potestà legislativa concorrente.

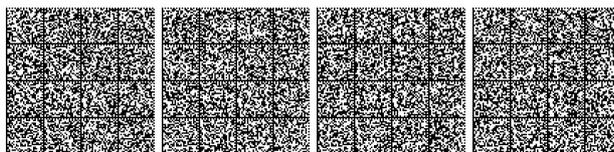
Sul piano della legislazione ordinaria, va sottolineato come la legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) abbia delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi proprio per la definizione delle «norme generali sull'istruzione».

Ai sensi di questa legge, rientrano nelle norme generali sull'istruzione: la definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime; la regolamentazione dell'accesso al sistema ed i termini del diritto-dovere alla sua fruizione; la previsione generale del contenuto dei programmi delle varie fasi e dei vari cicli del sistema e del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la «quota nazionale»; la previsione e la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli; la definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per il passaggio ai percorsi scolastici; la definizione generale dei «percorsi» tra istruzione e formazione che realizzano diversi profili educativi, culturali e professionali (cui conseguono diversi titoli e qualifiche, riconoscibili sul piano nazionale) e la possibilità di passare da un percorso all'altro; la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, attribuito agli insegnanti della stessa istituzione scolastica; i principi della valutazione complessiva del sistema; il modello di alternanza scuola-lavoro, al fine di acquisire competenze spendibili anche nel mercato del lavoro; i principi di formazione degli insegnanti.

Sulla base della citata delega legislativa sono stati emanati sei decreti legislativi volti a definire specificamente le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione.

Si tratta, in particolare:

del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53);



del decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286 (Istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, nonché riordino dell'omonimo istituto, a norma degli articoli 1 e 3 della legge 28 marzo 2003, n. 53);

del decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76 (Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53);

del decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77 (Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, a norma dell'articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53);

del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226 (Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53);

del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 227 (Definizione delle norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento, a norma dell'articolo 5 della legge 28 marzo 2003, n. 53), poi abrogato dall'art. 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008).

Inoltre, in via interpretativa, sono, in linea di principio, considerate norme generali sull'istruzione anche quelle sull'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, di cui all'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), quelle sull'assetto degli organi collegiali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 233 (Riforma degli organi collegiali territoriali della scuola, a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59), nonché quelle sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all'istruzione, di cui alla legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione).

Il complesso delle suindicate fonti legislative rappresenta, per la sua valenza sistematica volta a definire espressamente l'ambito materiale di intervento esclusivo dello Stato, un significativo termine di riferimento per valutare se nuove disposizioni, contenute in altre leggi, possano essere qualificate allo stesso modo.

22. — In siffatta indagine devono essere tenuti presenti, altresì, i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in ordine all'assetto del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni nella materia dell'istruzione.

Con la sentenza n. 13 del 2004, più volte richiamata dalle stesse ricorrenti, la Corte ha affermato che «nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione delle reti scolastica. E' infatti implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998».

Successivamente, con la sentenza n. 34 del 2005 la Corte, nel richiamare la suindicata sentenza n. 13 del 2004, ha affermato che l'ampio decentramento delle funzioni amministrative delineato dalla legge n. 59 del 1997, ed attuato con il decreto legislativo n. 112 del 1998, ha visto delegare importanti e nuove funzioni amministrative alle Regioni, fra cui anzitutto quelle di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale (art. 138, comma 1, lettera a), e di programmazione della rete scolastica (art. 138, comma 1, lettera b).

Occorre, inoltre, fare cenno anche alla sentenza n. 120 del 2005, con cui la Corte, pronunciandosi in tema di disciplina degli asili nido, ha chiarito che la individuazione degli standards strutturali e qualitativi di questi ultimi non può essere ricompresa «nelle norme generali sull'istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l'ordinamento dell'istruzione»; ciò in quanto siffatta individuazione «presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello *lato sensu* organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale».

Infine, con la sentenza n. 279 del 2005, la Corte ha affermato che «che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale. Le norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose».

23. — Emerge, dunque, da quanto sin qui precisato che, come ha posto in evidenza la citata sentenza di questa Corte n. 13 del 2004, nella materia dell'istruzione si intrecciano «norme generali, principi fondamentali, leggi regionali», oltre che «determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche».

24. — In tale contesto assume particolare importanza la individuazione di una precisa linea di demarcazione tra le «norme generali sull'istruzione» e i «principi fondamentali» di tale materia, atteso che le prime sono espressive di competenza legislativa esclusiva dello Stato e i secondi di competenza, pure statale, ma nel quadro di una competenza di tipo concorrente con quella regionale.



Al riguardo, prendendo le mosse dal complesso di disposizioni costituzionali e legislative qualificate espressamente quali norme generali sull'istruzione, alla luce dei principi enunciati dalla giurisprudenza di questa Corte sopra richiamata, può ritenersi che appartengono a tale categoria quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. In questo ambito si colloca anche la disciplina relativa alla «autonomia delle istituzioni scolastiche», facenti parte del sistema nazionale di istruzione, autonomia cui fa espresso riferimento il terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Le norme sin qui richiamate — che, dettando discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione — sono funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante — si ribadisce — la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.

È bene aggiungere, ma il punto verrà ripreso nel prosieguo, che le disposizioni contenenti norme generali sull'istruzione possono legittimamente prevedere l'emanazione di regolamenti statali proprio perché adottati nell'ambito di una competenza legislativa esclusiva dello Stato, in conformità a quanto espressamente previsto dall'art. 117, sesto comma, Cost.

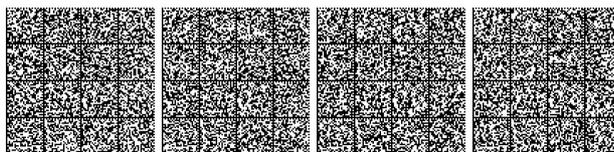
25. — Appartengono, invece, alla categoria delle disposizioni espressive di principi fondamentali della materia dell'istruzione, anch'esse di competenza statale, quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi.

In particolare, lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico. In questa prospettiva viene in rilievo, come si dirà oltre nell'analisi delle specifiche censure prospettate, sia il settore della programmazione scolastica regionale sia quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete scolastica.

La relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio, negli ambiti sopra indicati, va intesa, come questa Corte ha avuto modo di affermare, nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi (sentenze n. 430 del 2007 e n. 181 del 2006). In altri termini, la funzione dei principi fondamentali è quella di costituire un punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale (sentenza n. 177 del 1988). Ciò implica, nella concreta attuazione, che i principi fondamentali della materia, operando sostanzialmente da raccordo tra le «norme generali» e quelle di competenza regionale in tema di istruzione, passano attraverso il termine medio della legislazione delle Regioni, adottata nell'ambito di scelte riservate all'autonomia del legislatore regionale; scelte che, legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico, operino nel quadro di una discrezionalità volta a garantire la diretta presenza delle Regioni medesime nella disciplina del servizio scolastico sul territorio, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal legislatore statale, nonché, ovviamente, delle «norme generali sull'istruzione». In questa prospettiva, dunque, la legislazione di principio svolge una funzione di coordinamento e collegamento tra il sistema scolastico nazionale, nella sua essenza strutturale, e gli ambiti di disciplina, connessi alle specificità territoriali, demandati alla competenza delle Regioni (sul rapporto tra diversi livelli di competenza e sulla funzione dei principi fondamentali si veda, sia pure con riferimento a fattispecie diversa da quella in esame, la sentenza n. 102 del 2008).

26. — In definitiva, deve ritenersi che il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall'osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato, con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili sul piano della stessa logica. Si tratta, dunque, di conciliare, da un lato, basilari esigenze di «uniformità» di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale, e, dall'altro, esigenze autonomistiche che, sul piano locale-territoriale, possono trovare soddisfazione mediante l'esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell'ambito del territorio di ciascuna Regione.

Resta fermo, beninteso, che, ai sensi dell'art. 116, comma terzo, Cost., possono essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario — con legge dello Stato, approvata con le modalità ivi previste, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. — ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti, tra l'altro, le «norme generali sull'istruzione».



27. — Un distinto titolo di legittimazione dello Stato ad intervenire, con la sua legislazione, in materia è, inoltre, rinvenibile nella competenza legislativa esclusiva relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.).

Non vi è dubbio, infatti, che tra i suddetti «diritti civili e sociali» rientrano anche quelli connessi al sistema dell'istruzione, con riferimento ai quali deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale; ferma comunque la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni e, dunque, il contenuto dell'offerta formativa, adeguandola, in particolare, alle esigenze locali. Tuttavia, la fissazione dei livelli essenziali di prestazione del servizio scolastico non può includere la definizione dell'assetto organizzativo e gestorio del servizio (sentenza n. 120 del 2005), che comunque non rileva nella specie.

Ulteriori titoli di legittimazione dello Stato a dettare norme in materia possono, inoltre, essere rinvenuti nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere *g*) ed *l*), in materia di organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali ed in materia di ordinamento civile relativamente, in particolare, alla disciplina privatistica del rapporto di lavoro del personale della scuola.

28. — L'analisi delle singole disposizioni oggetto di impugnazione da parte delle Regioni ricorrenti deve, dunque, essere condotta, in base a quanto sopra indicato, allo scopo di verificare se tutte le disposizioni contenute nell'art. 64 in questione (ma soprattutto quelle del comma 4, oggetto di specifiche censure da parte delle ricorrenti) siano alternativamente ascrivibili alla categoria delle norme generali sull'istruzione, a quella di principi fondamentali di tale materia ovvero alla normativa di dettaglio rientrante nella specifica competenza regionale.

29. — L'articolo richiamato, nel suo complesso, reca norme in materia di organizzazione scolastica nazionale.

Il comma 1 precisa che, ai fini di una migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione professionale dei docenti, a decorrere dall'anno scolastico 2009-2010, sono adottati interventi e misure volti a incrementare gradualmente di un punto il rapporto alunni/docente, allo scopo di accostarlo ai relativi standard europei, tenendo anche conto delle necessità relative agli alunni diversamente abili.

Il comma 2 prevede che si proceda alla revisione dei criteri e dei parametri fissati per la definizione delle dotazioni organiche del personale ATA, in modo da consentire, nel triennio 2009-2011, una riduzione complessiva del 17 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007-2008; con decremento annuo non inferiore ad un terzo della riduzione complessiva da conseguire.

Il comma 3, a sua volta, come si è accennato, stabilisce che per la realizzazione delle suddette finalità, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, deve predisporre un piano programmatico di interventi «volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico».

Il comma 4, sul quale — come si è precisato — si appuntano in modo particolare le critiche delle Regioni ricorrenti, detta disposizioni per «l'attuazione del piano di cui al comma 3», mediante l'emanazione di regolamenti governativi ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), «su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata» anche modificando le disposizioni legislative statali vigenti, come stabilito dal citato art. 17, comma 2. E ciò al fine di provvedere ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, sulla base dei seguenti criteri:

«a. razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, per una maggiore flessibilità nell'impiego dei docenti;

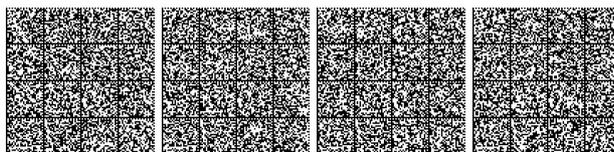
b. ridefinizione di curricula vigenti nei diversi ordini di scuola anche attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari, con particolare riferimento agli istituti tecnici e professionali;

c. revisione dei criteri vigenti in materia di formazione delle classi;

d. rimodulazione dell'attuale organizzazione didattica della scuola primaria ivi compresa la formazione professionale per il personale docente interessato ai processi di innovazione ordinamentale senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica» (lettera modificata dalla legge di conversione n. 133 del 2008);

«e. revisione dei criteri e dei parametri vigenti per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed ATA, finalizzata ad una razionalizzazione degli stessi;

f. ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, previsto dalla vigente normativa;



*f-bis.* definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica prevedendo, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, l'attivazione di servizi qualificati per la migliore fruizione dell'offerta formativa» (lettera aggiunta dalla legge di conversione n. 133 del 2008);

«*f-ter.* nel caso di chiusura o accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni, lo Stato, le regioni e gli enti locali possono prevedere specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti» (lettera aggiunta dalla legge di conversione n. 133 del 2008).

30. — Così precisato il contenuto specifico delle disposizioni impugnate, deve rilevarsi come dall'esame dei ricorsi proposti emerge che la sola Regione Piemonte ha coinvolto nell'impugnazione proposta anche i commi 1 e 2 dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, quali risultano dalle modificazioni disposte in sede di conversione in legge, deducendo la violazione degli artt. 117, 118 e 120 Cost.

L'impugnazione di detti commi deve essere dichiarata inammissibile, in quanto priva di consistenti elementi argomentativi atti a suffragarla. La ricorrente, infatti, si è limitata a coinvolgere i due commi citati in una generica deduzione d'insieme con la quale afferma che sarebbero state pretermesse «le competenze regionali in materia di istruzione» rientranti «nella previsione del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione».

Analogamente inammissibile, per mancanza di deduzioni sul punto, è l'impugnazione dei commi da 1 a 4, promossa dalla medesima Regione in riferimento all'art. 120 Cost.

31. — Ammissibili sono, invece, le impugnazioni dei commi 3 e 4, ma soprattutto 4, proposte dalla stessa Regione Piemonte, nonché dalle Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Puglia.

I suindicati commi prevedono, da un lato, l'adozione di un piano programmatico di settore per la realizzazione di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico; dall'altro, stabiliscono i criteri che debbono orientare tale razionalizzazione, per l'attuazione della quale è prevista l'adozione di regolamenti governativi.

32. — Prima di procedere all'analisi specifica di tali norme è necessario sottolineare che il comma 4, nel suo *incipit*, dispone che, ai fini dell'attuazione del piano programmatico previsto al comma 3, si provvede con regolamenti di delegificazione «a una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico» attendendosi ai criteri indicati nelle lettere che seguono nel comma stesso.

Sul punto è indispensabile precisare che la disposizione in questione, correttamente interpretata, deve essere intesa nel senso che oggetto di revisione sono le «le caratteristiche basilari» dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico. Ciò in coerenza con la natura di norma generale che deve essere riconosciuta alla disposizione stessa e proprio perché essa è diretta, nel suo insieme, ad assicurare unitarietà ed uniformità nell'intero territorio nazionale all'ordinamento scolastico.

33. — Ciò chiarito, le disposizioni impugnate devono essere esaminate sotto un duplice profilo: in primo luogo, sotto il profilo sostanziale; e, in secondo luogo, in relazione allo strumento previsto perché esse siano operanti.

Seguendo tale impostazione si procederà ad una analisi disgiunta delle disposizioni inserite nelle lettere da *a) a f)* del predetto comma 4, da quella contenuta nelle lettere *f-bis)* ed *f-ter)*, aggiunte in sede di conversione in legge del decreto-legge n. 112 del 2008.

34. — Quanto al primo gruppo di disposizioni è da ritenere, sotto un profilo d'ordine sostanzialistico, che esse possano essere senz'altro qualificate come «norme generali sull'istruzione», dal momento che, per evidenti ragioni di necessaria unità ed uniformità della disciplina in materia scolastica, sono preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale in tema: di razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, al fine di garantire una maggiore flessibilità nell'impiego di docenti; di ridefinizione dei «curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola» attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e degli orari; di revisione dei criteri di formazione delle classi; di rimodulazione dell'organizzazione didattica delle scuole primarie; di revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici; di ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di formazione per gli adulti.

Si tratta, dunque, di disposizioni che contribuiscono a delineare la struttura di base del sistema di istruzione: esse non necessitano di un'ulteriore normazione a livello regionale, e dunque non possono essere qualificate come espressive di principi fondamentali della materia dell'istruzione. Si tratta, infatti, di norme che, pur avendo un impatto indiretto su profili organizzativi del servizio scolastico, rispondono alla esigenza essenziale, cui si è fatto precedentemente riferimento, di fissare standard di qualità dell'offerta formativa volti a garantire un servizio scolastico uniforme sull'intero territorio nazionale.



In definitiva, dette disposizioni si sottraggono alle censure di incostituzionalità sollevate dalle ricorrenti nei termini in cui le stesse sono state proposte.

35. — Il secondo profilo di esame della normativa, oggetto di censure da parte delle ricorrenti, attiene alle modalità procedurali previste nel suindicato comma 4 e nel precedente comma 3.

Quest'ultimo, in particolare, stabilisce che, per realizzare le finalità dell'intero art. 64, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, predisponga «un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico».

Il comma 4, a sua volta, dispone che «per l'attuazione del piano di cui al comma 3» (e per assicurarne la puntuale attuazione) lo Stato è legittimato ad emanare regolamenti governativi di delegificazione, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, «sentita la Conferenza unificata», anche modificando le disposizioni legislative vigenti sulla base dei criteri innanzi indicati.

Le suindicate disposizioni, sia per la parte in cui prevedono e disciplinano una attività di programmazione nazionale degli interventi diretti a rendere uniforme la normativa in tema di istruzione sull'intero territorio nazionale, sia per quella in cui prevedono la possibilità di utilizzare lo strumento del regolamento governativo, si sottraggono alle censure di incostituzionalità sollevate dalle Regioni ricorrenti. Ciò in quanto la riconosciuta natura di «norme generali sull'istruzione», nei limiti di quanto sopra precisato, delle disposizioni contenute nel comma 4, lettere da *a*) ad *f*), dell'art. 64 legittima tanto l'adozione dell'atto di programmazione, quanto la previsione della fonte regolamentare statale per la loro concreta esecuzione.

35.1. — Più in particolare, con riferimento al predetto atto di programmazione, non varrebbe, al fine di infirmare le conclusioni cui si è pervenuti, fare riferimento a quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 13 del 2004, richiamata dalle ricorrenti a sostegno delle loro tesi difensive.

Infatti, dall'esame della suindicata pronuncia emerge indiscutibilmente che la «programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e istruzione professionale» di competenza delle Regioni è, come già posto in evidenza, quella operante — sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati — sul territorio regionale, vale a dire «in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa e, soprattutto, alla programmazione, sul piano regionale, (...) sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione dell'offerta formativa integrata» (evidentemente, quest'ultima, di livello nazionale).

In altri termini, la citata sentenza opera una netta distinzione tra programmazione nazionale, che, come si è già precisato, non può spettare ad altri che allo Stato, e programmazione regionale, originariamente delegata alle Regioni per effetto dell'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998 e poi, dopo la riforma costituzionale del 2001, di competenza propria delle Regioni stesse per effetto dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La sentenza stessa non può, dunque, essere di per sé invocata per dedurre la illegittimità costituzionale, nel loro insieme, delle disposizioni ora impugnate, le quali, sotto l'indicato aspetto, sono dirette a disciplinare la pianificazione, sul piano nazionale, dell'offerta formativa.

Pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, la circostanza che con il d.lgs. n. 112 del 1998 le Regioni siano state delegate dallo Stato, sul piano meramente amministrativo, a provvedere in materia di programmazione scolastica (in particolare, dell'offerta formativa), e in materia di organizzazione scolastica territoriale, non toglie che, in sede nazionale, lo Stato abbia un autonomo titolo di legittimazione a dettare una disciplina legislativa generale concernente tanto la programmazione nazionale in tema di istruzione, quanto le linee generali sulla organizzazione scolastica a livello nazionale. Oggetto di quella delega, lo si ribadisce, era, né poteva essere diversamente, l'attività amministrativa di programmazione dell'offerta formativa a livello regionale, non già quella generale prevista per l'intero territorio nazionale.

35.2. — Con riguardo, invece, alla potestà regolamentare, il legislatore ha fatto espresso riferimento ai regolamenti di delegificazione contemplati nel comma 2 dell'art. 17 della legge n. 400 del 1998.

Sul punto, è bene chiarire che il sesto comma dell'art. 117 Cost., da un lato, autorizza il legislatore statale, come già sottolineato, ad esercitare la potestà regolamentare in tutte le materie di legislazione esclusiva dello Stato; dall'altro, non pone limitazioni, in linea con la sua funzione di norma di riparto delle competenze, in ordine alla tipologia di atto regolamentare emanabile. Ne consegue che risulta conforme al sistema delle fonti la previsione di regolamenti di delegificazione anche in presenza dell'ambito materiale in esame. Deve, anzi, ritenersi che le «norme generali sull'istruzione» — essendo fonti di regolazione di fattispecie relative alla struttura essenziale del sistema scolastico nazionale — si prestano a ricevere «attuazione» anche mediante l'emanazione di atti regolamentari di delegificazione, purché in concreto vengano rispettati il principio di legalità sostanziale e quello di separazione delle competenze.

Tali principi nella specie sono stati rispettati, in quanto il legislatore statale ha posto una disciplina in linea con il modello di delegificazione prefigurato dal citato art. 17, comma 2.



Infatti, deve rilevarsi come la normativa in esame abbia, in primo luogo, autorizzato l'emanazione di atti normativi secondari delegati in una materia che non è coperta da riserva assoluta di legge.

In secondo luogo, la disposizione censurata, contenendo «norme generali regolatrici della materia», cui fa riferimento il citato art. 17, rispetta il richiamato principio di legalità sostanziale. In particolare, a tale proposito, il legislatore — nello stabilire che, mediante lo strumento dei regolamenti di delegificazione, si debba provvedere ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, da intendersi riferito, come già rilevato, alle sole modifiche relative alle caratteristiche generali del sistema nazionale dell'istruzione — ha provveduto ad una predeterminazione contenutistica puntuale dei «criteri» cui deve rigorosamente attenersi il Governo nell'esercizio della potestà regolamentare delegata. La chiara delimitazione dei settori di materia, dei presupposti e delle condizioni cui sono strettamente vincolati ad attenersi i regolamenti in questione consente, pertanto, di ritenere che le disposizioni risultanti dalla concorrenza delle predette fonti, nel loro combinato disposto, possono essere ascritte alla categoria delle norme generali.

Inoltre, in linea con quanto prescritto dall'art. 17, comma 2, l'effetto modificativo delle «disposizioni vigenti» in materia è, secondo ben noti principi generali, riconducibile alla fonte primaria, con la peculiarità, insita nel sistema della delegificazione, che tale modificazione sarà concretamente operativa soltanto al momento dell'effettiva vigenza dell'atto regolamentare. Né varrebbe, nella specie, rilevare che il richiamo generico alle «disposizioni legislative vigenti» finisce per assegnare di fatto al regolamento un potere di individuazione degli atti, anche primari, da modificare non ammissibile alla luce del richiamato principio di legalità. Infatti, nella specie, la puntuale indicazione dei criteri che vincolano l'esercizio del potere regolamentare, unitamente alla delimitazione degli ambiti settoriali di intervento autorizzati, consente di ritenere che il legislatore statale abbia individuato il complesso delle fonti di regolazione di cui si prevede la possibile modificazione.

Infine, è necessario puntualizzare che il comma in esame, nella parte in cui consente l'intervento di modifica delle «disposizioni vigenti», si riferisce ovviamente — in ragione dell'ambito materiale che viene in esame e in ossequio al principio della separazione delle fonti che non permette, tra l'altro, l'incidenza di una fonte secondaria in ambiti che la Costituzione attribuisce alla competenza di fonti regionali (da ultimo, sentenza n. 401 del 2007) — a disposizioni «statali» e non anche a quelle eventualmente emanate dalle singole Regioni.

Rimane comunque fermo — è bene precisare — il controllo di legittimità dell'esercizio del potere regolamentare innanzi alle competenti sedi giudiziarie ed eventualmente, ricorrendone i necessari presupposti, anche innanzi a questa Corte mediante ricorso per conflitto di attribuzione.

36. — Neppure può ritenersi condivisibile la tesi delle ricorrenti secondo cui gli interventi e le misure di razionalizzazione del sistema scolastico, di cui innanzi, dovrebbero essere comunque adottati «d'intesa» con la Conferenza unificata. Difatti, proprio perché si verte in materia di competenza esclusiva dello Stato, data la valenza delle disposizioni in esame sull'intero territorio nazionale per le rilevate esigenze di unitarietà ed uniformità della disciplina afferente al servizio scolastico, deve ritenersi sufficiente — ai fini di garantire il coinvolgimento delle Regioni in tale operazione — la sola acquisizione del parere della Conferenza unificata.

37. — Né può ritenersi sussistente la dedotta violazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost.

Non è, infatti, irragionevole la scelta di assegnare allo Stato le funzioni amministrative, considerate le esigenze di esercizio unitario dettate dal programma di razionalizzazione della rete scolastica, che richiede unitarietà sia di disegno, sia di realizzazione. Nella specie la normativa impugnata ha ravvisato come maggiormente adatto, in ragione delle obiettive esigenze di gestione unitaria sull'intero territorio nazionale delle funzioni di programmazione, proprio il livello statale. Sul piano procedimentale, la normativa stessa ha, inoltre, previsto un sufficiente coinvolgimento dei livelli di governo territoriali nella fase amministrativa mediante la previsione dell'acquisizione del parere della Conferenza unificata.

38. — A diversa conclusione deve, invece, pervenirsi per quanto concerne le disposizioni (aggiunte in sede di conversione) contenute nelle lettere *f-bis* ed *f-ter* del medesimo comma 4, attesa la loro diretta incidenza su ambiti di specifica competenza regionale.

38.1. — Quanto, infatti, alla lettera *f-bis*), è pure vero che essa prevede che, con atto regolamentare, si dovrà provvedere alla «definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica»; tuttavia, agli effetti del riparto di competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni, ciò che rileva è il riferimento al dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche, vale a dire ad un ambito che deve ritenersi di spettanza regionale.

Sul punto, infatti, questa Corte ha avuto modo di rilevare che, da un lato, l'art. 138, comma 1, lettere *a*) e *b*), del d.lgs. n. 112 del 1998 aveva già delegato alle Regioni, nei limiti sopra esposti, funzioni amministrative in materia, tra l'altro, di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, nonché di programmazione della rete scolastica; dall'altro, l'art. 3 del d.P.R. 18 giugno 1998 n. 233 (Regolamento recante norme per



il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59) aveva disposto che «i piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche (...) sono definiti in conferenze provinciali di organizzazione della rete scolastica, nel rispetto degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali, riferiti anche agli ambiti territoriali, preventivamente adottati dalle Regioni» (sentenza n. 34 del 2005).

Avendo riguardo alle riportate disposizioni legislative, la Corte ha così ritenuto, con la citata sentenza, che «proprio alla luce del fatto che già la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, è da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita» sia pure soltanto sul piano meramente amministrativo.

In altri termini, la definizione del riparto delle competenze amministrative attuato con il citato decreto legislativo fornisce un tendenziale criterio utilizzabile per la individuazione e interpretazione degli ambiti materiali che la riforma del titolo V ha attribuito alla potestà legislativa concorrente o residuale delle Regioni.

Ed in effetti, se si ha riguardo all'obiettivo perseguito dalla disposizione in esame, si deve constatare che la preordinazione dei criteri volti alla attuazione di tale dimensionamento ha una diretta ed immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali ed alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che ben possono e devono essere apprezzate in sede regionale, con la precisazione che non possono venire in rilievo aspetti che ridondino sulla qualità dell'offerta formativa e, dunque, sulla didattica.

E non è senza significato che il comma 4-*quater* dello stesso art. 64, introdotto dall'art. 3, comma 1, del successivo decreto-legge n. 154 del 2008, come convertito nella legge n. 189 del 2008, abbia previsto — in sostanziale discontinuità con quanto contenuto nella disposizione censurata — che le Regioni e gli enti locali, «nell'ambito delle rispettive competenze (...) assicurano il dimensionamento delle istituzioni scolastiche».

La disposizione in questione, pertanto, lungi dal poter essere qualificata come “norma generale sull'istruzione” nel senso prima precisato, invade spazi riservati alla potestà legislativa delle Regioni relativi alla competenza alle stesse spettanti nella disciplina dell'attività di dimensionamento della rete scolastica sul territorio.

La sussistenza di un ambito materiale di competenza concorrente comporta che non è consentita, ai sensi del sesto comma dell'art. 117 della Costituzione che attua il principio di separazione delle competenze, l'emanazione di atti regolamentari.

39.2. — Analoghe considerazioni devono essere fatte anche per quanto attiene alla lettera f-ter) del comma in esame, la quale demanda al regolamento governativo di prevedere, nel caso di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli Comuni, specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti.

La disposizione contenuta in tale lettera opera una estensione allo Stato di una facoltà di esclusiva pertinenza delle Regioni, mediante l'attribuzione allo stesso di un compito che non gli compete, in quanto quello della chiusura o dell'accorpamento degli istituti scolastici nei piccoli Comuni costituisce un ambito di sicura competenza regionale proprio perché strettamente legato alle singole realtà locali, il cui apprezzamento è demandato agli organi regionali.

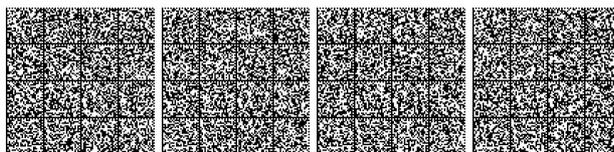
La disposizione in esame, per il suo contenuto precettivo, non può, pertanto, trovare svolgimento in sede regolamentare, atteso che, per le ragioni già indicate, al regolamento governativo non è consentito intervenire, in ossequio al principio della separazione delle competenze, in ambiti materiali la cui disciplina spetta anche alle fonti regionali.

È, però, bene puntualizzare, che non sussistono dubbi in ordine alla facoltà spettante alle Regioni e agli enti locali di prevedere misure volte a ridurre, nei casi in questione, il disagio degli utenti del servizio scolastico, proprio per l'impatto che tali eventi hanno sulle comunità insediate nel territorio e con riguardo alle necessità dell'utenza delle singole realtà locali.

La norma impugnata deve, dunque, essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., fermo restando che l'obiettivo di consentire l'adozione delle predette misure può essere raggiunto sulla base di autonome determinazioni assunte in sede locale.

39.3. — Conclusivamente, poiché si è in presenza di disposizioni che, nei limiti innanzi precisati, non sono riconducibili alla categoria delle norme generali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost. e non possono, quindi, formare oggetto di disciplina regolamentare da parte dello Stato, deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale delle lettere f-*bis*) e f-*ter*) del comma 4 dell'art. 64 del d.l. n. 112 del 2008, aggiunte entrambe dalla relativa legge di conversione n. 133 del 2008, mentre, per il resto, devono essere respinti i ricorsi proposti nei confronti del comma 3 e del comma 4, lettere da a) a f), del medesimo comma.

40. — L'istanza di sospensione formulata dalle Regioni Piemonte e Calabria deve ritenersi assorbita dalla presente pronuncia.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Riservate a separate decisioni le restanti questioni di legittimità costituzionale sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 4, lettera f-bis) e f-ter) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, commi 1 e 2, del citato decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, promossa, in riferimento agli artt. 117, 118 e 120 Cost., dalla Regione Piemonte con il ricorso di cui in epigrafe (ric. n. 68 del 2008);

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, commi 3 e 4, del citato decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, promossa, in riferimento all'art. 120 Cost., dalla Regione Piemonte con il ricorso di cui in epigrafe (ric. n. 68 del 2008);

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64, commi 3 e 4, lettere da a) ad f), del citato decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Piemonte (ric. n. 68 del 2008), Emilia-Romagna, Toscana (ric. n. 74 del 2008), Lazio e Puglia, con i ricorsi di cui in epigrafe;

5) dichiara estinto il giudizio concernente l'art. 64, comma 6-bis, del decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, introdotto dall'art. 3 del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), promosso dalla Regione Abruzzo con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 6-bis, del citato decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, introdotto dall'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008, promosse, in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 5, 70, 76, 77, primo e secondo comma, 81, terzo comma, 89, primo comma, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo e secondo comma, 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Emilia-Romagna, Piemonte (ric. n. 75 del 2008), Toscana (ric. n. 91 del 2008), Calabria, Campania e Basilicata, con i ricorsi indicati in epigrafe;

7) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 6-bis, del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, introdotto dall'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008, nonché dell'art. 4 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137 (Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università), come convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169, promossa dalla Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 14, lettera r) e 17, lettera d), del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana), agli artt. 1, 4 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1985, n. 246 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di pubblica istruzione), all'art. 117, terzo comma, 118 e 120, secondo comma, Cost., con riguardo all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché ai principi di ragionevolezza, di buon andamento dell'attività amministrativa e di leale collaborazione, con il ricorso di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2009.

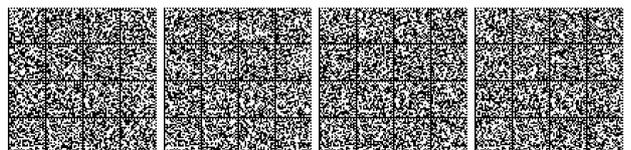
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: MILANA

Depositata in cancelleria il 2 luglio 2009.

Il cancelliere: MILANA



N. 201

*Ordinanza 24 giugno - 2 luglio 2009*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Azione diretta del danneggiato nei confronti della propria compagnia assicuratrice e non anche nei confronti del responsabile civile e della compagnia assicuratrice di quest'ultimo - Lamentato eccesso di delega - Denunciata irragionevole disparità di trattamento tra danneggiati, nonché asserita lesione del diritto di difesa - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione ed insufficiente descrizione della fattispecie - Manifesta inammissibilità.**

- D.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, artt. 149 e 150.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 76.

**Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Azione diretta del danneggiato nei confronti della propria compagnia assicuratrice e non anche nei confronti del responsabile civile e della compagnia assicuratrice di quest'ultimo - Lamentato eccesso di delega - Denunciata violazione del principio del contraddittorio e della parità delle armi, nonché dedotta irragionevole disparità di trattamento tra danneggiati e lesione del diritto di difesa - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.**

- D.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, artt. 141, 149 e 150.
- Costituzione, artt. 3, 11, 24 e 76 e 111.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Francesco AMIRANTE.

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

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 141, 149 e 150 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), promossi dal Giudice di pace di Marano di Napoli con ordinanza del 19 dicembre 2007 e dal Giudice di pace di Vizzini con ordinanza del 18 aprile 2008, iscritte ai nn. 318 e 327 del registro ordinanze 2008 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 43 e 44, 1ª serie speciale, dell'anno 2008.

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

Udito nella Camera di consiglio del 22 aprile 2009 il giudice relatore Alfio Finocchiaro.

Ritenuto che, nel corso del giudizio promosso da Pietro Caruso nei confronti di Progress Assicurazioni S.p.a. — compagnia che copre i rischi derivanti dalla circolazione del veicolo di sua proprietà — per il risarcimento dei danni da lui subiti in incidente stradale a causa del comportamento illecito di altro conducente, il Giudice di pace di Marano di Napoli, con ordinanza del 19 dicembre 2007 (reg. ord. n. 318 del 2008), ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 149 e 150 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), per violazione degli artt. 3, 24 e 76 della Costituzione;



che, secondo il rimettente, si evidenzia un problema di validità ed efficacia delle clausole del contratto assicurativo concernenti la procedura risarcitoria da esperire nei confronti della propria compagnia, dato che le regole poste dalla legge, nel momento in cui vengono trasfuse come clausole del contratto di assicurazione, hanno natura obbligatoria e vessatoria e infliggono a chi le sottoscrive indubbi pregiudizi, sicché la procedura prevista dagli artt. 149 e 150 potrà trovare applicazione solo con riferimento ai contratti stipulati dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 209 del 2005;

che, sotto il profilo della legittimazione passiva nell'azione risarcitoria, mentre l'art. 144 del Codice delle assicurazioni obbliga a chiamare in causa il responsabile del danno e l'art. 149 facoltizza il danneggiato ad agire nei soli confronti della propria compagnia assicuratrice, posto che un giudizio incardinato esclusivamente nei confronti del proprio assicuratore non consente un corretto ed efficace svolgimento della vicenda processuale, è necessario pretendere che, in caso di azione diretta, sia convenuto in causa anche il responsabile civile, e, qualora il danneggiato-assicurato che abbia a lamentare inadempienze dell'assicuratore agisca invocando la responsabilità contrattuale, non si potrebbe prescindere da un giudizio in cui siano già state accertate definitivamente le responsabilità in ordine alla produzione dell'evento dannoso;

che, riguardo alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* denuncia: *a*) il mancato parere del Consiglio di Stato, espresso su uno schema di decreto legislativo parzialmente diverso da quello poi emanato e privo delle disposizioni relative al risarcimento diretto; *b*) l'eccesso di delega *ex art.* 76 Cost., per avere il Governo, introducendo l'azione diretta nei confronti della compagnia di assicurazione del danneggiato, stravolto il sistema della responsabilità civile e modificato, sia sostanzialmente che proceduralmente, i diritti dei danneggiati, senza che tale facoltà fosse concessa dalla legge di delegazione 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001), che impone al Governo di rispettare i principi e criteri direttivi a tutela del consumatore e, in generale, dei contraenti più deboli; *c*) la violazione dell'art. 3 Cost., per irragionevole disparità di trattamento fra danneggiati pur in casi simili tra loro; *d*) la violazione dell'art. 24 Cost., perché il danneggiato perde il diritto di farsi assistere da un difensore di fiducia nella fase pre-contenziosa, e successivamente, di agire secondo i principi della responsabilità extracontrattuale contro il danneggiante, mentre l'assicuratore del danneggiato si trova a dover resistere a pretese risarcitorie senza poter contare su adeguati strumenti processuali ed il danneggiante subisce le conseguenze di un giudizio cui non ha partecipato;

che, in punto di rilevanza, il rimettente assume che, ove le norme denunciate fossero in contrasto con la Costituzione, l'azione risarcitoria si sarebbe dovuta proporre contro soggetti diversi dall'odierno convenuto, cioè contro il responsabile del danno e la sua compagnia;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità delle questioni, per non essere stata adeguatamente valutata e motivata la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle stesse, giacché il rimettente, al di là di generiche petizioni di principio, non compie alcuna verifica dei presupposti di applicabilità della procedura prevista dall'art. 149, non risultando se sia stato richiesto il risarcimento di soli danni materiali o anche alla persona, e se la responsabilità dell'altro conducente sia provata o almeno affermata dall'attrice in giudizio;

che nel corso di un giudizio promosso da Melo Randello nei confronti della propria compagnia assicuratrice, Aurora Assicurazioni S.p.a., e del responsabile civile, proprietario di altro veicolo coinvolto, per il risarcimento dei danni subiti in incidente stradale, il Giudice di pace di Vizzini, con ordinanza del 18 aprile 2008 (reg. ord. n. 327 del 2008), ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 141, 149 e 150, del d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), per violazione degli artt. 3, 11, 24, 76 e 111 Cost.;

che il giudice *a quo*, svolta un'ampia premessa sui molteplici profili di irrazionalità della disciplina dell'azione diretta, considera non manifestamente infondata la questione di costituzionalità delle norme citate, in primo luogo, per violazione dell'art. 76 Cost., in quanto il Consiglio di Stato ha espresso un parere su uno schema di codice parzialmente diverso da quello poi emanato e, soprattutto, assolutamente privo delle norme relative al risarcimento diretto ed al risarcimento del terzo trasportato, dal momento che la delega prevedeva soltanto l'armonizzazione delle vigenti disposizioni in tema di r.c.a., ma non anche la possibilità di innovazioni radicali, quali il risarcimento diretto e la nuova disciplina processuale;

che la procedura speciale configurata stravolge i principi del contraddittorio, ponendosi in contrasto con le direttive europee in materie di r.c.a. (e dunque con l'art. 4, lettera *a*), della legge delega), per cui l'azione diretta contro l'assicuratore del responsabile civile deve essere a contraddittorio integro, ovvero coinvolgere in giudizio il danneggiato, il conducente responsabile, i conducenti coinvolti, e le rispettive compagnie assicuratrici;



che la violazione degli artt. 111, primo e secondo comma, e 24 Cost., sotto il profilo del mancato rispetto dei principi del contraddittorio integro e della «parità delle armi», penalizza chi si avvale delle procedure speciali, anche in relazione alla perdita o riduzione della imparzialità del giudice adito, che non accerta necessariamente l'illecito della circolazione, nel caso di amichevole intesa tra le parti, in danno del terzo responsabile estromesso dalla lite per volontà di legge;

che la deroga italiana alle direttive europee che configurano una procedura per azione diretta ma a contraddittorio integro e con parità delle armi, contrasta con il principio di ragionevolezza di cui al comma primo dell'art. 3 Cost., poiché le norme esaminate, senza un ragionevole motivo, prevedono un trattamento diverso nei confronti dei cittadini che si trovano in eguali situazioni di interesse sostanziale in ordine all'accertamento dell'illecito da circolazione stradale, trattamento che invece le direttive europee in tema di r.c.a. e lo stesso Codice delle assicurazioni considerano come diretto all'accertamento pieno di responsabilità civili ed all'ottenimento di risarcimenti soddisfatti;

che, riguardo a tutti i profili evidenziati, il rimettente assume che l'auspicabile accoglimento della questione sollevata avrebbe delle inevitabili ricadute strutturali sul giudizio in corso, giacché permetterebbe la partecipazione del responsabile civile e/o della propria impresa di assicurazione, garantendo un maggiore approfondimento della vicenda e determinando, verosimilmente, un esito diverso e più corretto della controversia;

che nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni sollevate, perché, al di là di generiche petizioni di principio, il rimettente pone un problema interpretativo e trascura di evidenziare la sussistenza di circostanze dalle quali dipende la rilevanza della questione, riguardo alla responsabilità del soggetto convenuto come responsabile civile, che non risulta provata in giudizio e neppure affermata, dal momento che le affermazioni sulla rilevanza delle questioni sono esposte con formule apodittiche e stereotipate.

Considerato che il Giudice di pace di Marano di Napoli (reg. ord. n. 318 del 2008) e il Giudice di pace di Vizzini (reg. ord. n. 327 del 2008) dubitano della legittimità costituzionale degli artt. 149 e 150 (il secondo anche dell'art. 141) del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), nella parte in cui disciplinano il risarcimento diretto dei danni nella circolazione stradale, entrambi, sostanzialmente, per violazione: *a)* dell'art. 76 Cost., in quanto su tali norme sarebbe mancato il parere del Consiglio di Stato, previsto dalla procedura di formazione del decreto legislativo; *b)* dell'art. 76 Cost., per aver introdotto — esorbitando dalla delega contenuta nell'art. 4, comma 1, della legge 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001) — innovazioni sostanziali e abrogazioni normative (tra le quali la impossibilità di convenire in giudizio il responsabile del giudizio), non limitandosi al mero riassetto della disciplina assicurativa esistente; *c)* dell'art. 3 Cost. poiché le norme esaminate, senza un ragionevole motivo, prevedono un trattamento diverso ai cittadini che si trovino in eguali situazioni di interesse sostanziale in ordine all'accertamento dell'illecito da circolazione stradale, derogando altresì alle direttive europee in tema di r.c.a. in funzione dell'accertamento pieno di responsabilità civili e dell'ottenimento di risarcimenti soddisfatti; *d)* degli artt. 111 e art. 24 Cost., perché il danneggiato perde il diritto di farsi assistere da un difensore di fiducia nella fase pre-contenziosa, di agire secondo i principi della responsabilità extracontrattuale contro il danneggiante, mentre l'assicuratore del danneggiato si trova a dover resistere a pretese risarcitorie senza poter contare su adeguati strumenti processuali, ed il danneggiante subisce le conseguenze di un giudizio cui non ha partecipato, anche in relazione alla perdita o riduzione della funzione di giudice imparziale del giudice adito, che non accerta necessariamente l'illecito della circolazione;

che, proponendo le due ordinanze sostanzialmente le medesime censure, va disposta la riunione dei giudizi perché siano decisi con la stessa pronuncia;

che nessuno dei due rimettenti dà sufficiente motivazione in ordine alla rilevanza delle questioni, con la conseguente manifesta inammissibilità di queste ultime (ordinanze nn. 82 del 2008 e 12 del 2007; n. 179 del 2006);

che, in particolare, il Giudice di pace di Marano di Napoli si è limitato ad affermare che, avendo parte attrice promosso azione di risarcimento diretto contro la propria compagnia, in applicazione degli artt. 149 e 150 del Codice delle assicurazioni, ove le suddette norme fossero ritenute in contrasto con la Costituzione, la domanda risarcitoria dovrebbe essere rivolta contro il responsabile del danno e la relativa compagnia;

che il Giudice di pace di Vizzini ha sostenuto, invece, che l'auspicabile accoglimento dell'eccezione avrebbe delle inevitabili ricadute strutturali sul giudizio in corso, giacché permetterebbe la partecipazione del responsabile civile e/o della propria impresa di assicurazione, garantendo un maggiore approfondimento della vicenda e determinando, verosimilmente, un esito diverso e più corretto della controversia;



che entrambi i rimettenti svolgono in tal modo osservazioni non riferite alla specifica incidenza di una decisione di accoglimento sui rispettivi procedimenti, atteso che all'interno di essi appare escluso che la domanda possa essere estesa, pur dopo una dichiarazione d'incostituzionalità, ad altri soggetti;

che, in più, il Giudice di pace di Vizzini, a chiusura delle proprie considerazioni, dichiara che «si pone pertanto il problema di comprendere se il danneggiato abbia agito correttamente, ovvero se fosse tenuto a citare anche l'assicuratore del responsabile civile o se, al contrario, fosse tenuto a citare unicamente la propria compagnia assicurativa. In ogni caso, si pone il problema di comprendere se il responsabile civile possa chiedere di chiamare in causa (anche *iussu iudicis*) il proprio assicuratore, nell'ottica di un giudizio a contraddittorio integro», così ponendo un problema interpretativo manifestamente inammissibile (ordinanze nn. 422 e 208 del 2008; 98 e 86 del 2006);

che il Giudice di pace di Marano di Napoli, alla esposizione dei motivi di non manifesta infondatezza, fa precedere osservazioni sulla natura della responsabilità che sarebbe alla base dell'azione risarcitoria diretta, per concludere che si tratta di responsabilità contrattuale, e che dunque è applicabile solo ai contratti successivi all'entrata in vigore del Codice delle assicurazioni, ma non è dato comprendere se si tratti di considerazioni aventi attinenza con il giudizio *a quo*, del quale si conosce solo la data del sinistro e l'identità delle parti in causa, ma non se, data la premessa posta dal rimettente, il Codice delle assicurazioni sia o meno applicabile, incorrendo per questo in ulteriore profilo di manifesta inammissibilità, per insufficiente descrizione della fattispecie (ordinanze nn. 248, 217 e 24 del 2008; 353 e 333 del 2007).

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

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 149 e 150 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 76 della Costituzione, dal Giudice di pace di Marano di Napoli;*

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 141, 149 e 150 del predetto decreto legislativo n. 209 del 2005, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 11, 24, 76 e 111 della Costituzione, dal Giudice di pace di Vizzini.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2009.

*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* FINOCCHIARO

*Il cancelliere:* MILANA

Depositata in cancelleria il 2 luglio 2009.

*Il cancelliere:* MILANA



N. 202

*Ordinanza 24 giugno - 2 luglio 2009*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Obbligo del giudice di astenersi in tutti i casi in cui abbia concorso a formare il giudizio sugli stessi fatti o, comunque, abbia avuto modo di conoscerli ai fini della decisione - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di eguaglianza, del diritto di difesa e dei principi del giusto processo - Carente descrizione della fattispecie, con conseguente impossibilità di verifica in ordine alla rilevanza della questione; insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza e omessa motivazione sulla violazione dei tre parametri costituzionali evocati - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Cod. proc. pen., art. 34.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 34 del codice di procedura penale promossi dal Giudice di pace di Bellano, con due ordinanze del 19 febbraio 2008, iscritte ai nn. 316 e 429 del registro ordinanze 2008 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2008 e n. 1, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2009.

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

Udito nella Camera di consiglio del 6 maggio 2009 il giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che il Giudice di pace di Bellano, con ordinanza del 19 febbraio 2008 (r.o. n. 429 del 2008), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 11 (*recte*: 111) della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede espressamente l'obbligo del giudice di astenersi in tutti i casi in cui abbia concorso a formare il giudizio sugli stessi fatti o abbia avuto, comunque, modo di conoscere tali fatti ai fini della decisione, anche se relativi ad elementi circostanziali e non essenziali del fatto-reato contestato»;

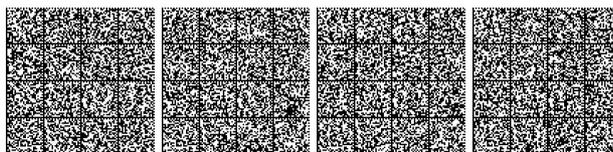
che, secondo l'esposizione del rimettente, nel procedimento penale a carico di L. A., «sui fatti del 24 settembre 2004 il giudice ha già avuto modo di pronunciarsi in un procedimento introdotto con giudizio immediato dall'imputato L. A. nei confronti della parte civile, R. A.»;

che in prima udienza nessuna questione è stata sollevata dall'imputato L. A.;

che, nell'udienza del 19 febbraio 2008, «la difesa dell'imputato ha sollevato la questione dell'eventuale necessità di astenersi del Giudice di pace, visto l'evolversi in senso negativo dei rapporti tra le parti, anche a seguito delle evidenze probatorie già agli atti, e che, comunque, la stessa parte civile sottolinea che il Giudice può astenersi ai sensi dell'art. 36 comma 1, lett. h)»;

che, al contrario, «il giudice adito e naturale nel presente giudizio non ritiene che vi siano i presupposti per l'applicazione dell'art. 36 comma 1, lett. h) così come non vi erano all'inizio del giudizio»;

che, tuttavia, «essendo questo un procedimento penale nel quale il diritto di difesa e il punto di vista dell'imputato abbiano diritto di priorità rispetto ad eventuali, seppur non secondarie ragioni di opportunità», la detta questione sarebbe «rilevante e non manifestamente infondata»;



che, con altra ordinanza in pari data (r. o. n. 316 del 2008), lo stesso giudice di pace ha sollevato una questione di legittimità costituzionale sostanzialmente identica, considerando che «sui fatti del 24 settembre 2004 il giudice ha già avuto modo di pronunciarsi in un procedimento parallelo introdotto con giudizio immediato dall'imputato L. A. nei confronti dell'imputato R. A. e che solo per puro errore vi è stata una scissione del giudizio allora instaurato tra i fatti del 20 settembre e quelli del 24 settembre del 2004, tanto che tali fatti appaiono comunque connessi nel presente giudizio»;

che, per quanto «la difesa dell'imputato R. all'udienza del 6 febbraio 2007 abbia posto all'evidenza del giudice la sostanziale identità dei fatti per cui è processo con quelli già oggetto del giudizio instaurato come sopra, all'epoca è stata effettuata una richiesta di pronuncia ai sensi dell'art. 129 facendo intendere al giudice che vi era la volontà che lo stesso Giudice si pronunciasse su quei fatti»;

che, al contrario, «all'odierna udienza vi è una sostanziale univocità di richieste da parte dei due difensori dell'imputato L. A. e della parte civile R. A., che il giudice risolva la questione di una sua eventuale incompatibilità nel prendere la decisione finale relativa ai fatti del presente giudizio»;

che «non è apparsa opportuna ai sensi dell'art. 36 comma 1, lett. h) c. p. p. né una pronuncia di astensione all'inizio del presente giudizio né, tanto meno, da parte delle difese una ricusazione del giudice ma che, tuttavia, le ragioni che avrebbero giustificato tali provvedimenti sembrano essersi esplicitate all'odierna udienza, evidentemente a seguito dell'evolversi della situazione tra le parti»;

che, pertanto, la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 cod. proc. pen. sarebbe «rilevante e non manifestamente infondata»;

che, nel giudizio promosso con l'ordinanza n. 316 del 2008, ha spiegato intervento, con atto depositato il 4 novembre successivo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, in quanto l'ordinanza di remissione non consente di valutarne la rilevanza, o comunque manifestamente infondata.

Considerato che il giudice di pace di Bellano, con le due ordinanze indicate in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, dell'articolo 34 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede espressamente l'obbligo del giudice di astenersi in tutti i casi in cui abbia concorso a formare il giudizio sugli stessi fatti o abbia avuto comunque modo di conoscere tali fatti ai fini della decisione, anche se relativi ad elementi circostanziali e non essenziali del fatto-reato contestato;

che i due giudizi, sostanzialmente d'identico tenore, devono essere riuniti e decisi con unica pronuncia;

che la questione è manifestamente inammissibile, in primo luogo a causa delle gravi carenze che segnano la descrizione delle fattispecie sottoposte a giudizio (*ex plurimis*, ordinanze n. 66 del 2009; n. 444 del 2008; n. 55 e n. 49 del 2008);

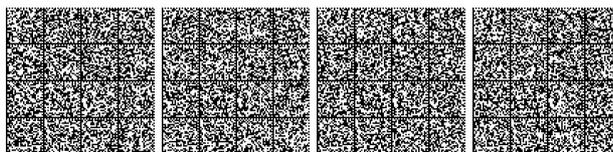
che, in particolare, il rimettente nulla riferisce in ordine ai fatti del 20 settembre ed a quelli del 24 settembre del 2004, limitandosi ad osservare che essi «appaiono comunque connessi nel presente giudizio», non riporta il capo (o i capi) d'imputazione, non indica il titolo del reato o dei reati, afferma di essersi pronunciato «in un procedimento parallelo introdotto con giudizio immediato dall'imputato L. A. nei confronti dell'imputato R. A.», ma non fornisce alcuna indicazione sul tipo di provvedimento adottato;

che, per il principio di autosufficienza dell'ordinanza di remissione, non è possibile colmare tali lacune mediante l'esame diretto del fascicolo del giudizio principale (*ex plurimis*, ordinanze n. 395 del 2008 e n. 251 del 2007);

che le suddette lacune precludono a questa Corte ogni possibilità di verifica in ordine alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, rilevanza peraltro soltanto affermata ma non illustrata dal rimettente;

che, sotto altro profilo, il giudice *a quo* non fornisce motivazione sufficiente sulla non manifesta infondatezza della questione (*ex plurimis*, ordinanze n. 312, n. 249 e n. 126 del 2008) e si limita ad evocare i tre parametri costituzionali sopra indicati senza argomentare in alcun modo in ordine alla loro asserita violazione (*ex plurimis*, ordinanze n. 206, n. 204, n. 54 e n. 32 del 2008), così incorrendo in altra autonoma causa d'inammissibilità.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 34 del codice di procedura penale sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, dal giudice di pace di Bellano, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2009.

*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* CRISCUOLO

*Il cancelliere:* MILANA

Depositata in cancelleria il 2 luglio 2009.

*Il cancelliere:* MILANA

09C0454

N. 203

*Ordinanza 24 giugno - 2 luglio 2009*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati militari - Abuso d'ufficio commesso da appartenente alle Forze armate con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato di militare - Omessa qualificazione come reato militare - Conseguente devoluzione alla giurisdizione del giudice comune anziché del tribunale militare - Denunciata irragionevolezza nonché violazione del principio della ragionevole durata del processo - Richiesta di intervento manipolativo riservato alla discrezionalità del legislatore - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Cod. pen. milit. pace, art. 37.
- Costituzione, artt. 3 e 111

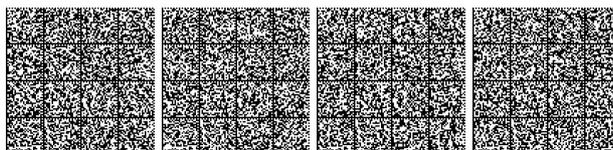
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 37 del codice penale militare di pace, promosso dalla Corte militare d'appello di Roma nel procedimento penale militare a carico di P.A. con ordinanza del 21 luglio 2008, iscritta al n. 3 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2009.

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

Udito nella Camera di consiglio del 20 maggio 2009 il giudice relatore Luigi Mazzella.

Ritenuto che, con ordinanza del 21 luglio 2008, la Corte militare d'appello di Roma ha sollevato, in relazione agli artt. 3 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 del codice penale militare di pace, nella parte in cui non prevede, come reato militare, il reato di abuso di ufficio di cui all'art. 323 del codice penale, qualora commesso dall'appartenente alle Forze armate con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato militare;

che, riferisce la Corte rimettente, la questione viene in rilievo in seguito all'appello proposto dal difensore contro la sentenza pronunciata, all'esito di giudizio abbreviato, dal giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale militare della Spezia, nei confronti di P.A., quale detto militare era stato dichiarato responsabile di quattro episodi di peculato militare (art. 215 del codice penale militare di pace) per essersi appropriato, tra il 25 maggio ed il 29 giugno 2004, delle energie lavorative di militari in servizio presso il suo reparto, utilizzandoli per effettuare taluni lavori di pulizia nell'alloggio avuto in concessione dall'amministrazione militare;

che il rimettente, condividendo la tesi dell'appellante, in adesione a un diffuso orientamento giurisprudenziale fondato sull'impossibilità di concepire, sotto il profilo civilistico, la «detenzione» della persona umana e, conseguentemente, la sottrazione delle relative «energie lavorative», ritiene non sussumibile tale condotta nella fattispecie del peculato e ravvisa in tale condotta gli estremi del reato di abuso di ufficio;

che, pertanto, la Corte rimettente dovrebbe, coerentemente, dichiarare la propria carenza di giurisdizione ed ordinare la trasmissione degli atti al competente ufficio dell'autorità giudiziaria ordinaria, dal momento che, in forza dell'attuale formulazione dell'art. 37 del codice penale militare di pace, costituisce reato militare solo ogni violazione del codice penale militare di pace e nella parte speciale del predetto codice è previsto il reato di peculato militare, ma non quello di abuso di ufficio;

che la Corte rimettente, tuttavia, dubita, della legittimità costituzionale del citato art. 37 del codice penale militare di pace proprio nella parte in cui non qualifica come reato militare la fattispecie di abuso di ufficio previsto dall'art. 323 cod. pen., se commessa dall'appartenente alle Forze armate con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato di militare;

che, prosegue il rimettente, se da un lato è vero che, con la sentenza n. 298 del 1995, la Corte costituzionale, nel dichiarare inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, primo comma, del codice penale militare di pace, rilevava che, in forza del principio di stretta legalità, «spetta al legislatore sia la creazione di nuove figure di reato, sia la sottrazione di alcune fattispecie alla disciplina comune per ricondurle in una disciplina speciale che tuteli più congruamente gli interessi coinvolti», d'altro canto, a suo giudizio, le sopravvenute modifiche al quadro legislativo ordinario e costituzionale consentirebbero oggi di dubitare della costituzionalità dell'art. 37, primo comma, del codice penale militare di pace, in relazione agli artt. 3 e 111 della Costituzione, nella parte in cui detta norma non contempla come reato militare l'abuso di ufficio previsto dall'art. 323 cod. pen.;

che, invero, riferisce il rimettente, l'art 2, lettere c) e i), del decreto-legge 1° dicembre 2001, n. 421 (Disposizioni urgenti per la partecipazione di personale militare all'operazione multinazionale denominata Enduring Freedom), convertito dalla legge 31 gennaio 2002, n. 6, ha modificato l'art. 47 del codice penale militare di guerra, integrando la rubrica con le parole «Reato militare ai fini del codice penale militare di guerra», ed ha individuato diverse categorie di reati, divisi in base al bene giuridico protetto, attribuendo ai Tribunali militari in tempo di guerra la cognizione di tali categorie di reato, nonché di «ogni altra violazione della legge penale commessa dall'appartenente alle Forze armate in luogo militare o a causa del servizio militare, in offesa del servizio militare o dell'amministrazione militare o di altro militare o di appartenente alla popolazione civile che si trova nei territori di operazioni all'estero» e di «ogni altra violazione della legge penale, prevista quale delitto in materia di controlli delle armi, munizioni ed esplosivi e di produzione, uso e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, commessa dall'appartenente alle Forze armate in luogo militare»;

che, secondo la Corte rimettente, con la modifica dell'art. 47 del codice penale militare di guerra, il legislatore avrebbe espressamente qualificato «reati militari» le violazioni della legge penale comune e di talune leggi penali speciali qualora le stesse siano, in concreto, direttamente lesive di interessi militari;



che, rispetto all'abrogato art. 264 del codice penale militare di pace, che nella sua formulazione originaria prevedeva un meccanismo di attribuzione della giurisdizione esclusivamente formale, la novella dell'art. 47 del codice penale militare di guerra, avrebbe creato «ai fini del codice penale militare di guerra» tante nuove ed autonome figure di reato militare quante sono le singole fattispecie oggetto di richiamo, tipizzandole con quegli elementi oggettivi o soggettivi che, nella valutazione del legislatore, connotano la lesività di interessi militari;

che, ai fini del codice penale militare di guerra, dunque, il reato di abuso di ufficio, contemplato dall'art. 323 c.p. è reato militare, se commesso dall'appartenente alle Forze armate con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato di militare;

che, tuttavia, secondo il rimettente, la nuova formulazione dell'art. 47 del codice penale militare di guerra non sarebbe stata introdotta per estendere la giurisdizione militare in tempo di guerra, bensì per ampliare la giurisdizione dei tribunali militari in tempo di pace nel caso di corpi di spedizione per operazioni militari all'estero;

che questi ultimi, ai sensi dell'art. 9 del codice penale militare di guerra, sarebbero soggetti alla legge penale militare di guerra «ancorché in tempo di pace», al punto che occorrerebbe un'espressa deroga normativa per escludere nei loro confronti l'applicazione del codice penale militare di guerra;

che, dunque, secondo il rimettente, i tribunali militari avrebbero, in tempo di pace, cognizione sul reato militare di abuso di ufficio di cui all'art. 323 cod. pen. commesso, con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato di militare, dall'appartenente ai corpi di spedizione all'estero cui sia applicabile il codice penale militare di guerra, e ciò determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle fattispecie di abuso di ufficio realizzate, con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato di militare, da appartenenti alle Forze armate non destinati a missioni o spedizioni all'estero;

che, per contro, nella parte speciale del codice penale militare di pace sarebbero già previsti reati militari il cui fatto tipico, in quanto coinvolgente la violazione di doveri di correttezza e di imparzialità del militare avente funzioni amministrative, potrebbe anche integrare il reato di abuso di ufficio;

che, secondo il rimettente, ciò potrebbe riscontrarsi, per esempio, nel reato di abuso nel lavoro delle officine o di altri laboratori militari (art. 136 del codice penale militare di pace) oppure nell'abuso nell'imbarco di merci o passeggeri (art. 135 del codice penale militare di pace), nella minaccia a un inferiore per costringerlo a fare un atto contrario ai propri doveri (art. 146 del codice penale militare di pace) e finanche nella stessa violata consegna aggravata (art. 120, comma secondo, del codice penale militare di pace);

che, a parere del rimettente, ciò determinerebbe una totale irragionevolezza della ripartizione di giurisdizione in esame, ma anche la violazione dell'art. 111, secondo comma, della Costituzione, laddove detta norma costituzionale, in evidente collegamento con il principio stabilito dall'art. 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, stabilisce che la legge «assicura» la ragionevole durata del processo;

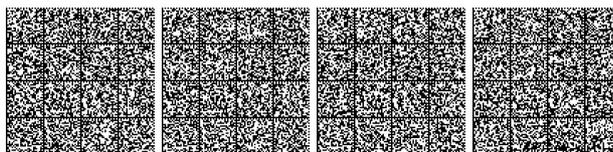
che, invero, la lamentata mancanza comporterebbe che il giudice militare, competente, in tempo di pace, a giudicare del fatto «abusivo» che abbia caratteristiche aggiuntive e specializzanti rispetto a quello tipizzato dall'art. 323 c.p. (nel caso in esame, per esempio, il fatto è contestato all'imputato a titolo di peculato militare), non possa procedere, ai sensi dell'art. 521, comma 1, cod. proc. pen., alla diversa definizione giuridica del fatto nell'ambito della residuale norma incriminatrice di abuso di ufficio qualora, come nella fattispecie, si ritenga che difettino gli elementi specializzanti ipotizzati dall'accusa;

che l'irragionevolezza appare al rimettente accentuata dalla circostanza che, per quanto detto in precedenza, in virtù dell'art. 47 del codice penale militare di guerra il giudice militare potrebbe effettuare la diversa qualificazione, quand'anche in tempo di pace, se il fatto abusivo da derubricare fosse contestato ad un militare appartenente ad un corpo di spedizione all'estero cui fosse applicabile il codice penale militare di guerra;

che, in data 11 febbraio 2009, è intervenuto nell'incidente di costituzionalità il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ministero dell'Avvocatura generale dello Stato, ed ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile, perché attinente a una materia rientrante nella discrezionalità del legislatore;

che, nel merito, secondo il Presidente del Consiglio, sarebbe insussistente la pretesa omogeneità delle situazioni, dato che la presenza di militari in missioni di pace all'estero sarebbe circostanza assolutamente eccezionale e di durata limitata nel tempo, tale quindi da giustificare un regime, per l'appunto, che faccia «eccezione» alla regola insita nel codice militare di pace, che esclude la natura militare del reato in esame;

che la portata eccezionale della norma si giustificerebbe proprio in ragione del suo campo di applicazione: il reato commesso da militare all'estero in situazioni assimilabili al «tempo di guerra», ciò che renderebbe più utile (e semplice) consegnare ad una sola giurisdizione, quella militare, l'accertamento dei reati in tale situazione commessi;



che, quanto alla supposta violazione dell'articolo 111 Cost., l'attribuzione della giurisdizione al tribunale militare non garantirebbe con sicurezza la contrazione dei tempi del processo e comunque varrebbe solo in caso di reato monosoggettivo o commesso in concorso esclusivamente da militari, laddove invece, in caso di concorso di militari e civili nel reato di abuso d'ufficio, prevarrebbe (art. 264 del codice penale militare di pace) la competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Considerato che la Corte militare d'appello di Roma dubita, in relazione agli articoli 3 e 111 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 37 del codice penale militare di pace, nella parte in cui non prevede, come reato militare, il reato di abuso di ufficio di cui all'art. 323 del codice penale, qualora commesso dall'appartenente alle Forze armate con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato militare;

che il rimettente reputa irragionevole il criterio di riparto della giurisdizione previsto dall'art. 37 del codice penale militare di pace, in base al quale, per i fatti commessi in tempo di pace, sono devolute alla giurisdizione dei tribunali militari le sole fattispecie incriminatrici autonomamente disciplinate nel codice penale militare di pace e — diversamente da quanto disposto dall'art. 47 del codice penale militare di guerra per i reati commessi in tempo di guerra e per i reati commessi nel corso delle spedizioni militari all'estero — non anche tutti i reati comunque lesivi di interessi militari, ancorché non contemplati nel predetto codice; e reputa, in particolare, irragionevole che l'abuso di ufficio sia devoluto, per effetto del descritto criterio di riparto, alla giurisdizione comune, ancorché il legislatore, per fattispecie incriminatrici analoghe, ad avviso del rimettente, a tale reato, perché connotate da un rapporto di specialità con lo stesso, abbia invece stabilito la giurisdizione dei tribunali militari;

che la Corte rimettente, in sostanza, chiede una pronuncia di tipo manipolatorio, sollecitando la ridefinizione del meccanismo di attribuzione della giurisdizione previsto dal legislatore per i reati commessi in tempo di pace, mediante l'inserimento nella disciplina di un criterio di riparto specificamente dettato, dall'art. 47 del codice penale militare di guerra, per situazioni del tutto eterogenee, di guerra o di particolare esposizione a pericolo (le missioni all'estero), al solo, limitato scopo di ottenere l'attribuzione di una singola fattispecie criminosa (l'abuso d'ufficio) alla giurisdizione penale dei tribunali militari;

che, peraltro, come già chiarito da questa Corte nell'ordinanza n. 402 del 2008, l'intervento invocato, proprio perché destinato ad avere effetto solo su una specifica ipotesi di reato, non determinerebbe affatto il superamento di quella frammentazione della giurisdizione che il rimettente chiede di rimuovere;

che l'intervento richiesto, in ogni caso, è di quelli riservati alla discrezionalità del legislatore, in quanto, per la sua portata sistematica, postula una revisione dell'intero quadro normativo in materia;

che la preclusione, per la Corte, di un tale intervento deriva anche dall'ambito su cui esso inciderebbe, che è quello del riparto di giurisdizione e della composizione degli organi giudicanti, trattandosi di materia rimessa all'ampia discrezionalità del legislatore (ordinanze n. 22 e n. 287 del 2007, n. 301 del 2004, n. 204 del 2001);

che, pertanto, per diversi motivi, la sollevata questione deve considerarsi manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 del codice penale militare di pace, sollevata, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dalla Corte militare d'appello di Roma.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2009.

*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* MAZZELLA

*Il cancelliere:* MILANA

Depositata in cancelleria il 2 luglio 2009.

*Il cancelliere:* MILANA



N. 204

*Ordinanza 24 giugno - 2 luglio 2009*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Prescrizione - Delitto di truffa - Decorrenza del termine di prescrizione dal giorno della commissione del reato anziché dal giorno in cui la persona offesa abbia contezza della truffa ai suoi danni - Denunciata irragionevolezza nonché violazione dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale - Questione identica ad altra già dichiarata manifestamente inammissibile per richiesta di pronuncia additiva *in malam partem* - Manifesta inammissibilità.**

- Cod. pen., art. 158, primo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 112.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 158, primo comma, del codice penale promosso dal Tribunale di Verbania, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di A. L. con ordinanza del 25 febbraio 2008, iscritta al n. 407 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 53, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2008.

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

Udito nella Camera di consiglio del 10 giugno 2009 il giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

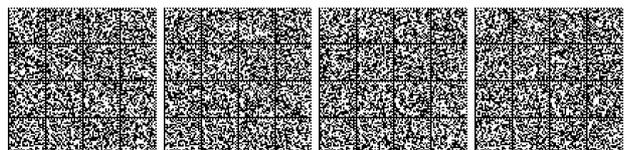
Ritenuto che il Tribunale di Verbania, in composizione monocratica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 112 della Costituzione, dell'art. 158, primo comma, del codice penale nella parte in cui prevede che il termine di prescrizione per il delitto di cui all'art. 640 cod. pen. decorra dal giorno di commissione del reato anziché dal giorno in cui la persona offesa sia venuta a conoscenza della notizia del fatto che costituisce reato;

che il rimettente premette, in fatto, di essere chiamato a giudicare in ordine alla responsabilità penale di A. L. per il delitto di truffa continuata commesso in danno di P. R., con l'aggravante di aver cagionato alla persona offesa un danno patrimoniale di rilevante gravità;

che, in punto di rilevanza, il Tribunale di Verbania specifica che, in applicazione della vigente disciplina, il reato si è prescritto in data 2 agosto 2006, essendo trascorsi cinque anni dal giorno della consumazione del reato da individuarsi nella data del 2 agosto del 2001 senza che si verificassero atti interruttivi, ancorché la difesa della parte civile abbia fatto rilevare che il proprio assistito ha dichiarato di aver avuto consapevolezza di essere stato truffato solo nel giugno del 2004;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene, in primo luogo, che la norma censurata — nella parte in cui prevede che, per il delitto di cui all'art. 640 cod. pen., il termine di prescrizione decorra dal giorno di commissione del reato anziché dal giorno in cui la persona offesa ne ha avuto conoscenza — non sia conforme al parametro di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., perché nel reato di truffa l'inconsapevolezza della persona offesa al momento della consumazione del reato non è casuale ma strutturale all'illecito, ed è altresì fisiologico che il reo «ponga in essere attività idonee, anche nella fase del *post factum* non punibile, a far sì che tale inconsapevolezza permanga il più a lungo possibile»;

che, in tal modo, sempre secondo il rimettente, l'attuale disciplina del *dies a quo* dal quale far decorrere la prescrizione favorirebbe, in modo del tutto ingiustificato, «una consumazione del termine prescrizionale per le ipotesi di maggiore gravità rispetto a quelle di minore allarme sociale in un reato che ontologicamente prevede la non percezione contestuale della consumazione del reato»;



che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata;

che, a parere dell'Avvocatura generale dello Stato, non vi sarebbe alcuna lesione del principio di ragionevolezza, apparendo pienamente razionale, e dunque non censurabile in sede di giudizio di costituzionalità, la individuazione del *dies a quo* del termine di prescrizione sulla base di un riferimento certo ed oggettivo, quale è quello costituito dalla data di consumazione del reato, come previsto per tutti gli altri reati non permanenti;

che, conseguentemente, deve essere esclusa anche la violazione dell'art. 112 Cost., trattandosi di profilo di costituzionalità prospettato dal giudice *a quo* in termini di stretta consequenzialità rispetto alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost. e sulla base di una considerazione di mero fatto, di per sé priva di qualsiasi rilevanza giuridica, quale quella dell'impossibilità, nei casi di peculiare professionalità del reo, di un utile esercizio dell'azione penale.

Considerato che il Tribunale di Verbania, in composizione monocratica, dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 112 della Costituzione, dell'art. 158, primo comma, del codice penale, nella parte in cui prevede che il termine di prescrizione decorra, per il delitto di cui all'art. 640 cod. pen., dal giorno di commissione del reato anziché dal giorno in cui la persona abbia contezza della truffa perpetrata ai suoi danni;

che, ad avviso del rimettente, poiché il reato di truffa presuppone, ontologicamente, l'inconsapevolezza da parte della persona offesa della consumazione del reato, sarebbe contrario al principio di ragionevolezza far decorrere il termine di prescrizione dal momento della consumazione del reato anziché dal giorno in cui la persona offesa abbia contezza della truffa perpetrata ai suoi danni;

che identica questione, sollevata dal medesimo rimettente, è già stata dichiarata manifestamente inammissibile (ordinanza n. 5 del 2009);

che in tale occasione si è richiamata la costante giurisprudenza della Corte secondo la quale la prescrizione, inerendo al complessivo trattamento riservato al reo, è istituto di natura sostanziale e la relativa disciplina è soggetta al principio della riserva di legge sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., secondo il quale nessuno può essere punito se non in forza di una legge entrata in vigore prima del fatto commesso;

che tale principio, rimettendo al legislatore la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, inibisce alla Corte tanto la creazione di nuove fattispecie criminose o l'estensione di quelle esistenti a casi non previsti, quanto «di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti inerenti alla punibilità»: aspetti fra i quali, come detto, rientrano quelli relativi alla disciplina della prescrizione e dei relativi atti interruttivi o sospensivi (*ex plurimis*, tra le ultime, sentenze n. 324 del 2008 e n. 394 del 2006 e ordinanza n. 65 del 2008);

che, pertanto, il principio di riserva di legge in materia penale preclude alla Corte di pronunciare sentenze additive in *malam partem* del tipo di quella richiesta dal rimettente, volta a introdurre, con riferimento al reato di truffa, una nuova disciplina della prescrizione al di fuori di quella contemplata dal legislatore, con l'intento dichiarato di allungare i tempi di prescrizione di reati che altrimenti, nel caso di specie, già risulterebbero prescritti.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 158, primo comma, del codice penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 112 della Costituzione, dal Tribunale di Verbania, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2009.

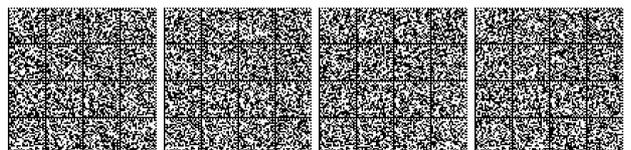
*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* NAPOLITANO

*Il cancelliere:* MILANA

Depositata in cancelleria il 2 luglio 2009.

*Il cancelliere:* MILANA



N. 205

*Ordinanza 24 giugno - 2 luglio 2009*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Esclusione (salvo nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, cod. proc. pen., se la nuova prova è decisiva) - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di ragionevole durata del processo - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme censurate - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.**

- Cod. proc. pen., art. 593, come novellato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46; legge 20 febbraio, n. 46, art. 10, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 593 del codice di procedura penale, come novellato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46 (Modifiche al codice di procedura penale in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento), e dell'art. 10, comma 2, della medesima legge, promosso dalla Corte d'appello di Trieste nel procedimento penale a carico di S. G. con ordinanza del 6 dicembre 2006, iscritta al n. 430 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

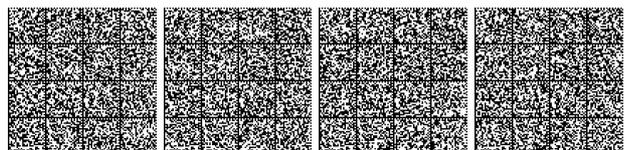
Udito nella Camera di consiglio del 10 giugno 2009 il giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che la Corte d'appello di Trieste, con ordinanza del 6 dicembre 2006, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, dell'art. 593 del codice di procedura penale, come novellato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46 (Modifiche al codice di procedura penale in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento), nella parte in cui limita l'appello del pubblico ministero contro le sentenze di proscioglimento alle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, cod. proc. pen., e dell'art. 10 della medesima legge, nella parte in cui prevede che gli appelli proposti prima della sua entrata in vigore devono essere dichiarati inammissibili con ordinanza non impugnabile;

che la Corte rimettente precisa di essere investita dell'appello proposto dal pubblico ministero avverso la sentenza del Tribunale di Gorizia con la quale l'imputato S. G. è stato assolto dal delitto di cui agli artt. 48 e 479 cod. pen., perché il fatto non sussiste;

che la Corte d'appello di Trieste evidenzia, sotto il profilo della rilevanza, che il giudizio dovrebbe essere definito con ordinanza non impugnabile di inammissibilità, in applicazione del nuovo testo dell'art. 593 cod. proc. pen. come introdotto dall'art. 1 della legge n. 46 del 2006, che ha sottratto al pubblico ministero il potere di appellare le sentenze di proscioglimento;

che la rimettente ritiene che la disciplina censurata sia in contrasto con gli artt. 3 e 111 Cost., in quanto introduce una limitazione dei poteri del pubblico ministero priva di idonee ragioni giustificative;



che la non manifesta infondatezza della questione è argomentata anche in riferimento al principio della ragionevole durata del processo, in quanto l'eliminazione dell'appello avverso le sentenze di proscioglimento e il rinvio al giudice di primo grado in caso di annullamento da parte della Corte di cassazione potrebbero determinare un aumento dei gradi di giudizio con dilatazione dei tempi processuali e con diretta incidenza anche sulla prescrizione dei reati;

che tale allungamento dei tempi risulterebbe ancora più evidente in relazione alla disciplina transitoria contenuta nell'art. 10 della legge n. 46 del 2006, in quanto la previsione di una «indiscriminata declaratoria di inammissibilità» degli appelli proposti prima dell'entrata in vigore della legge, «derogando al principio *tempus regit actum* che governa la materia processuale, non solo sacrifica ineludibilmente un atto di gravame tempestivamente proposto, costringendo la parte interessata a presentarne un altro, ma comporta l'inevitabile differimento della presentazione di esso all'eseguita notifica del provvedimento di inammissibilità e, pertanto, ad un termine futuro ed incerto».

Considerato che la Corte d'appello di Trieste ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 593 del codice di procedura penale, come novellato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46 (Modifiche al codice di procedura penale in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento), nella parte in cui limita l'appello del pubblico ministero contro le sentenze di proscioglimento alle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, cod. proc. pen., e dell'art. 10 della medesima legge, nella parte in cui prevede che gli appelli proposti prima della sua entrata in vigore devono essere dichiarati inammissibili con ordinanza non impugnabile;

che, successivamente alle ordinanze di rimessione, questa Corte, con la sentenza n. 26 del 2007, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della citata legge n. 46 del 2006, «nella parte in cui, sostituendo l'art. 593 del codice di procedura penale, esclude che il pubblico ministero possa appellare contro le sentenze di proscioglimento, fatta eccezione per le ipotesi previste dall'art. 603, comma 2, del medesimo codice, se la nuova prova è decisiva», e dell'art. 10, comma 2, della stessa legge, «nella parte in cui prevede che l'appello proposto contro una sentenza di proscioglimento dal pubblico ministero prima della data di entrata in vigore della medesima legge è dichiarato inammissibile»;

che, per effetto di tale sentenza, le questioni di costituzionalità delle medesime disposizioni sono divenute manifestamente inammissibili in quanto prive di oggetto;

che, invero, secondo l'indirizzo recentemente seguito da questa Corte, l'efficacia *ex tunc* della citata dichiarazione d'incostituzionalità preclude al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza delle sollevate questioni, valutazione che sola potrebbe giustificare la restituzione degli atti al giudice rimettente (*ex multis*, ordinanze nn. 449, 415 e 269 del 2008).

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 593 del codice di procedura penale, come novellato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46 (Modifiche al codice di procedura penale in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento), e dell'art. 10, comma 2, della medesima legge, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Trieste con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2009.

*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* NAPOLITANO

*Il cancelliere:* MILANA

Depositata in cancelleria il 2 luglio 2009.

*Il cancelliere:* MILANA





# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 183

*Ordinanza del 4 maggio 2006 emessa dal Tribunale di Napoli nel procedimento civile promosso da Orofino Francesco ed altri n.q. di eredi di Nuzzo Giovanna contro Banca di Roma S.p.A*

**Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimento di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Disciplina introdotta dal legislatore delegante - Mancata o insufficiente indicazione di principi e criteri direttivi nella legge di delegazione - Illegittimità derivata della disciplina introdotta dal legislatore delegato.**

- Legge 3 ottobre 2001, n. 366, art. 12; ‘per derivazione’, decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17.
- Costituzione, art. 76.

**In via subordinata: Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimento di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Disciplina introdotta dal legislatore delegato - Difformità dai principi e criteri direttivi posti dalla legge delega 3 ottobre 2001, n. 366 - Eccesso di delega.**

- Decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17.
- Costituzione, art. 76, in relazione all’art. 12 della legge delega 3 ottobre 2001, n. 366.

## IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 21446/2005 R.G., avente ad oggetto: contratto di investimento finanziario tra Orofino Francesco, Orofino Giorgio, Orofino Fabio ed Orofino Luca, tutti in qualità di eredi della sig.ra Giovanna Nuzzo, nonché Orofino Francesco anche in proprio, rapp.ti e difesi dall’avv. Fulvio Ceglie ed elettivamente dom.ti presso lo stesso in Napoli, via Pergolesi n. 1 (studio Spagnolo Vigorita), attori e Banca di Roma S.p.A., in persona dei legali rapp.ti *pro tempore*, rapp.ta e difesa dagli avv. Francesco Carbonetti, Fabrizio Carbonetti e Renato Buonincontro, ed elettivamente dom.ta presso quest’ultimo in Napoli, corso Meridionale n. 29, in virtù di mandato in calce alla copia notificata della citazione, convenuta.

Letti gli atti ed i verbali di causa;

Visto il decreto del 20 febbraio 2006, emesso dal giudice designato, dott. Antonio Mungo, ai sensi dell’art. 12 del d.lgs. n. 5/2003, applicabile nella specie vertendosi in materia di declaratoria di nullità e risarcimento danni, relativamente ad operazioni di intermediazione finanziaria;

Sentite le parti all’udienza del 3 maggio 2006;

## O S S E R V A

Preliminarmente questo tribunale, come già avvenuto in analoghe ipotesi, ritiene di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell’art. 12 della legge n. 366/2001 con riferimento all’art. 76 della Costituzione nella parte in cui, in relazione al giudizio ordinario di primo grado in materia societaria, non indica i principi ed i criteri direttivi che avrebbero dovuto guidare le scelte del legislatore delegato e, per derivazione, degli articoli da 2 a 17 del decreto legislativo n. 5 del 17 gennaio 2003, nonché, in via subordinata, degli articoli da 2 a 17 del decreto legislativo n. 5 del 17 gennaio 2003 in relazione all’art. 76 della Costituzione, perché difformi dai principi e dai criteri direttivi dettati dalla legge di delega n. 366/2001.



Ed invero, quanto alla non manifesta infondatezza della prima delle questioni di legittimità costituzionale sopra indicate, si osserva che l'art. 12 della legge n. 366/2001 dispone: «Il Governo è inoltre delegato ad emanare norme che, senza modifiche della competenza per territorio e per materia, siano dirette ad assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti nelle seguenti materie:

a) diritto societario, comprese le controversie relative al trasferimento delle partecipazioni sociali ed ai patti parasociali;

b) materie disciplinate dal testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni, e dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 10 settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni.

2. Per il perseguimento delle finalità e nelle materie di cui al comma 1, il Governo è delegato a dettare regole processuali, che in particolare possano prevedere:

a) la concentrazione del procedimento e la riduzione dei termini processuali;

b) l'attribuzione di tutte le controversie nelle materie di cui al comma 1 al tribunale in composizione collegiale, salvo ipotesi eccezionali di giudizio monocratico in considerazione della natura degli interessi coinvolti;

c) la mera facoltatività della successiva instaurazione della causa di merito dopo l'emanazione di un provvedimento emesso all'esito di un procedimento sommario cautelare in relazione alle controversie nelle materie di cui al comma 1, con la conseguente definitività degli effetti prodotti da detti provvedimenti, ancorché gli stessi non acquistino efficacia di giudicato in altri eventuali giudizi promossi per finalità diverse;

d) un giudizio sommario non cautelare, improntato a particolare celerità ma con il rispetto del principio del contraddittorio, che conduca alla emanazione di un provvedimento esecutivo anche se privo di efficacia di giudicato;

e) la possibilità per il giudice di operare un tentativo preliminare di conciliazione, suggerendone espressamente gli elementi essenziali, assegnando eventualmente un termine per la modificazione o la rinnovazione di atti negoziali su cui verte la causa e, in caso di mancata conciliazione, tenendo successivamente conto dell'atteggiamento al riguardo assunto dalle parti ai fini della decisione sulle spese di lite;

f) uno o più procedimenti camerati, anche mediante la modifica degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile ed in estensione delle ipotesi attualmente previste che, senza compromettere la rapidità di tali procedimenti, assicurino il rispetto dei principi del giusto processo;

g) forme di comunicazione periodica dei tempi medi di durata dei diversi tipi di procedimento di cui alle lettere precedenti trattati dai tribunali, dalle Corti di appello e dalla Corte di cassazione».

Ciò posto, si rileva che l'art. 76 della Costituzione stabilisce che l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione dei principi e criteri direttivi e soltanto per un tempo limitato e per oggetti definiti.

La migliore dottrina e la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale hanno da sempre interpretato tale norma nel senso che essa intende vietare non solo il trasferimento di pieni poteri dalle Camere al Governo, ma qualunque legge delegante che non operi una previa determinazione della portata e del tipo della disciplina delegata, cosicché l'attività del Governo risulti sostanzialmente vincolata a realizzare con un circoscritto margine di scelta operativa una serie di risultati già precostituiti da parte delle Camere, assolvendo in sostanza le norme delegate una funzione attuativa delle norme deleganti.

Conseguentemente il legislatore ordinario deve stabilire principi e criteri così specificati da far prevedere l'esito finale della delega, pena l'incostituzionalità della legge delega per genericità ed indeterminazione.

Orbene, ritiene questo tribunale che nel caso in esame il legislatore delegante non ha indicato con sufficiente determinazione i principi ed i criteri direttivi che avrebbero dovuto guidare il legislatore delegato.

Dal dettato dell'art. 12, legge n. 366/2001, infatti — escludendo il riferimento ai principi dettati in tema di giudizio cautelare che riguardano profili non rilevanti nel presente giudizio — sono estrapolabili i seguenti principi: 1) divieto di modifica della competenza per territorio e per materia; 2) necessità di assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti; 3) possibilità di dettare regole processuali che in particolare possano prevedere: a) la concentrazione del procedimento e la riduzione dei termini processuali; b) l'attribuzione di tutte le controversie nelle materie di cui al comma 1 al tribunale in composizione collegiale, salvo ipotesi eccezionali di giudizio monocratico in considerazione della natura degli interessi coinvolti; c) la possibilità per il giudice di operare un tentativo preliminare di conciliazione, suggerendone espressamente gli elementi essenziali, assegnando eventualmente un termine per la modifica o la rinnovazione di atti negoziali su cui verte la causa e, in caso di mancata conciliazione, tenendo successivamente conto dell'atteggiamento al riguardo assunto dalle parti ai fini della decisione sulle spese di lite.



Nella legge n. 366/2001, quindi, il legislatore si è limitato ad indicare le materie nelle quali il Governo sarebbe potuto intervenire, l'obiettivo di rendere più rapida ed efficace la definizione dei procedimenti, il divieto di modificare la competenza per territorio e per materia, la tendenziale collegialità del procedimento, la possibilità di valutare l'atteggiamento delle parti in sede di tentativo di conciliazione e la possibilità di dettare regole che favorissero la riduzione dei termini e la concentrazione del procedimento.

Nulla tuttavia la legge delega ha detto in ordine allo schema processuale da adottare, lasciato non più alla scelta discrezionale, ma all'arbitrio del legislatore delegato, come emerge chiaramente dal decreto legislativo n. 5 del 17 gennaio 2003, che ha creato un nuovo modello di processo.

Ed infatti, come indicato dalla stessa relazione della commissione ministeriale, il nuovo rito societario previsto per il processo di cognizione davanti al tribunale costituisce un vero e proprio nuovo modello processuale, che si distacca volutamente sia dal modello processuale del 1942, sia da quello del processo del lavoro del 1973 ed infine anche da quello delineatosi con la riforma del 1990. Il nuovo rito di cognizione di primo grado davanti al tribunale in materia societaria prevede tutta la prima fase del processo senza l'intervento del giudice; nell'atto di citazione ai sensi dell'art. 2 non è più indicata l'udienza avanti al giudice ed il termine che l'attore fissa al convenuto per la comunicazione della comparsa di risposta è fissato solo nel minimo, così nella comparsa di risposta, ai sensi dell'art. 4, il convenuto può a sua volta fissare all'attore per eventuale replica un termine stabilito ancora una volta solo nel minimo e con lo stesso meccanismo l'art. 6 prevede la possibilità di una replica da parte dell'attore e l'art. 7 la possibilità di una controreplica da parte del convenuto e poi, ancora, ulteriori repliche e controrepliche. Solo a seguito dell'istanza di fissazione di udienza di cui all'art. 8 interviene il giudice in un momento però in cui sia il *thema decidendum* che il *thema probandum* si sono già definitivamente formati, totalmente al di fuori, quindi, del controllo del giudice. D'altra parte la stessa istanza di fissazione di udienza, con gli effetti preclusivi relevantissimi stabiliti dall'art. 10, è uno strumento lasciato nella totale disponibilità delle parti o anche di una sola di esse, che può utilizzarlo a suo piacimento, nel momento ritenuto più opportuno. Ancora poi va segnalato l'art. 13 in tema di contumacia o di costituzione tardiva del convenuto, che introduce l'innovativo principio (di cui nella delega non vi è traccia) per cui nel caso in cui il convenuto non notifici la comparsa di risposta nel termine stabilito o anche solo si costituisca tardivamente «i fatti affermati dall'attore ... si intendono non contestati e il tribunale decide sulla domanda in base alla conclusione di questa».

Emerge dunque chiaramente che il legislatore delegato, in forza di una delega assolutamente carente sotto il profilo dell'indicazione di criteri direttivi, ha potuto creare una disciplina interamente nuova per il processo societario di cognizione ordinaria, anticipando quel rito ordinario prefigurato dal testo redatto dalla commissione ministeriale per la riforma del processo civile.

Questo tribunale, quindi, ritiene che non possa andare esente da dubbi di costituzionalità una legge di delega che nel consentire la creazione di un nuovo processo, seppur circoscritto a determinate materie, si limiti ad indicare un obiettivo, quello di «assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti», un divieto di «modifica della competenza territoriale e per materia», una preferenza per la collegialità, un rilevante ruolo del tentativo di conciliazione e un'indicazione di massima a favore della «concentrazione del procedimento e riduzione dei termini processuali».

Di conseguenza ad avviso del Collegio, in quanto non manifestamente infondata, va rimessa la questione di costituzionalità dell'art. 12 della legge n. 366/2001 nella parte relativa al procedimento ordinario di primo grado e, per derivazione, degli articoli da 2 a 17 del decreto legislativo n. 5 del 2003.

La questione è, altresì, rilevante in quanto la presente controversia, rientrando tra quelle di cui alla lettera d) dell'art. 1 del decreto legislativo n. 5/2003, è stata promossa e va trattata secondo le norme previste dal predetto decreto — emanato in forza della suddetta legge di delega — disciplinante per l'appunto il giudizio di cognizione di primo grado davanti al tribunale in composizione collegiale nelle materie di cui all'art. 1 del decreto citato e, come è evidente, dalla pronuncia della Corte costituzionale dipende l'applicabilità della intera nuova disciplina processuale alla concreta fattispecie sottoposta al vaglio di questo tribunale.

In subordine, e per l'ipotesi in cui la Corte dovesse ritenere costituzionalmente legittimo l'art. 12 della legge n. 366/2001, questo tribunale ritiene che non sia manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità degli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17 del decreto legislativo n. 5 del 2003 per contrasto con l'art. 76 della Costituzione, in quanto emanati eccedendo dai principi e criteri direttivi dettati dalla legge n. 366 del 2001.

Ed invero, per evitare il sospetto d'incostituzionalità per indeterminatezza e genericità dell'art. 12, legge citata, dovrebbe necessariamente leggersi la legge n. 366/2001, come già fatto da altri giudici ordinari (cfr. ordinanza del Tribunale di Brescia del 18 ottobre 2004 che ha rimesso la questione alla Corte costituzionale), facendo riferimento alla disciplina del vigente processo di cognizione davanti al tribunale, come contenuta nel libro II, titolo I, c.p.c., il rito cioè che sino al 31 dicembre 2003 è stato applicato anche alle controversie societarie. La disciplina del processo di cognizione davanti al tribunale contenuta nel codice di procedura civile prevede che il processo si svolga attraverso la successione di più udienze fisse e obbligatorie, in particolare quella di prima comparizione (art. 180 c.p.c.), quindi la



prima udienza di trattazione (art. 183 c.p.c.), cui può seguire un'udienza per la discussione e l'ammissione delle prove (art. 184 c.p.c.) ed eventualmente una seconda udienza, su richiesta delle parti, sempre per la discussione e l'ammissione delle prove (art. 184, primo comma, seconda parte, c.p.c.) e quindi, all'esito, un'ulteriore udienza di precisazione delle conclusioni (art. 189 c.p.c.). Se si volesse individuare una determinatezza dei criteri direttivi nella legge di delega, quindi, dovrebbe necessariamente ritenersi che il legislatore delegante, indicando il principio di «concentrazione del procedimento», abbia fatto evidentemente riferimento proprio alla suddetta scansione prevista nel processo ordinario.

Ugualmente il processo ordinario vigente prevede che fra il giorno della notificazione e quello dell'udienza di comparizione debbano intercorrere termini liberi non minori di sessanta giorni, fissa il termine meramente ordinario di quindici giorni per la successione fra le varie udienze (art. 81 delle norme di attuazione c.p.c.), stabilisce ai sensi dell'art. 183 c.p.c., quinto comma, un termine massimo di trenta giorni per il deposito di memorie e di altri trenta giorni per le repliche, non prestabilisce nessun termine per il deposito delle memorie istruttorie ex art. 184 c.p.c., primo comma, seconda parte, prevede il termine di sessanta giorni per il deposito delle comparse conclusionali e di venti per eventuali repliche.

Soltanto con il riferimento a tali termini potrebbe riempirsi di contenuto la generica indicazione del legislatore delegante del principio di «riduzione dei termini processuali». Solo questa lettura — estremamente riduttiva e per questo sottoposta in via subordinata rispetto all'altra — dei principi fissati dal legislatore delegante, altrimenti invero generici, sarebbe possibile per evitare il dubbio di costituzionalità della legge n. 366 del 2001.

È però evidente che in questo caso l'articolato contenuto negli artt. da 2 a 17, d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, con cui si è data attuazione alla delega, contrasterebbe con i principi fissati dal legislatore delegante per «eccesso di delega», alla luce delle caratteristiche del nuovo rito societario come già sopra sintetizzate.

Il decreto legislativo n. 5/2003, infatti, non ha previsto un rito concentrato rispetto all'attuale rito ordinario disciplinato dagli artt. 163 ss. c.p.c., ma, come già sopra evidenziato, ha introdotto nell'ordinamento un'anticipazione del rito ordinario prefigurato dal testo redatto dalla commissione ministeriale per la riforma del processo civile.

Anche la questione di costituzionalità proposta in via subordinata è rilevante ai fini del presente giudizio per le stesse ragioni indicate per la questione proposta in via principale.

Tanto premesso in fatto ed in diritto, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va disposta la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione sulla questione pregiudiziale di legittimità costituzionale, siccome rilevante e non manifestamente infondata, ed il presente giudizio va sospeso. Alla cancelleria vanno affidati gli adempimenti di competenza, di cui alla predetta norma.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante per il giudizio e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 76 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 366/2001 nella parte in cui, in relazione al giudizio ordinario di primo grado in materia societaria, non indica i principi ed i criteri direttivi che avrebbero dovuto guidare le scelte del legislatore delegato e, per derivazione, degli articoli da 2 a 17 del decreto legislativo n. 5/2003;*

*In via subordinata, dichiara rilevante per il giudizio e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 76 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. da 2 a 17 del decreto legislativo n. 5/2003 perché difforni dai principi e criteri direttivi dettati dalla legge delega n. 366/2001;*

*Ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di darne comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati e alle parti del presente giudizio;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio in corso.*

*Si comunichi a cura della cancelleria.*

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del 3 maggio 2006.

*Il Presidente: BALDINI*



N. 184

*Ordinanza del 13 marzo 2009 emessa dal Tribunale di Napoli  
sul ricorso proposto dalla Beta Skye S.r.l.*

**Appalti pubblici - Controversie relative alla esecuzione di contratti di appalti pubblici per la gestione dei rifiuti nella Regione Campania - Devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - Violazione dei principi sul riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, difettando l'esercizio di poteri autoritativi della pubblica amministrazione in *subiecta materia*.**

- Decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, art. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2008, n. 123.
- Costituzione, art. 103, primo comma.

## IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza, nel procedimento repertoriato al n. 6349/2009 R.G. tra Beta Skye S.r.l., in persona dell'amministratore *pro tempore*, domiciliata, rappresentata e difesa come in atti ricorrente e A.S.L. NA 1, in persona del direttore generale *pro tempore*;

## O S S E R V A

1. — Con ricorso depositato in data 18 febbraio 2009 la Beta Skye S.r.l. chiedeva pronunciarsi nei confronti dell'A.S.L. NA 1 ingiunzione di pagamento relativa alla somma di € 102.546,00.

In particolare, la ricorrente assumeva che con decreto n. 4204 del 26 novembre 2004 l'A.S.L. NA 1 indiceva gara a mezzo licitazione privata per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti sanitari prodotti dalle relative strutture, ai sensi del d.P.R. 15 luglio 2003, n. 254.

Con successivo decreto n. 4715 del 21 dicembre 2005 il predetto servizio di gestione veniva aggiudicato in favore di un raggruppamento temporaneo di imprese facente capo alla società Ecological Service S.r.l.

La ricorrente assumeva altresì che, in esecuzione del contratto intercorso con l'A.S.L. NA 1 e per l'effetto dell'erogazione del servizio oggetto dell'appalto, la società Ecological Service S.r.l. maturava un credito pari ad € 102.546,00, credito risultante dalle fatture n. 318 e 319 del 1° ottobre 2008 (fatture regolarmente riportate nelle scritture contabili *ex art. 2214 c.c.* nonché notificate all'A.S.L. debitrice).

La ricorrente assumeva, infine, che, con contratto del 23 ottobre 2008, la società Ecological Service S.r.l. cedeva i crediti derivanti dalle citate fatture alla società Beta Skye S.r.l. e che, ad istanza del cedente e del cessionario, tale cessione era regolarmente notificata alla debitrice A.S.L. NA 1 in data 28 ottobre 2008.

A seguito della stipulazione del predetto contratto di cessione, la ricorrente assumeva di essere quindi creditrice nei confronti dell'A.S.L. NA 1 della somma di € 102.546,00 a seguito dell'epigrafato espletamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti sanitari ad opera della cedente Ecological Service S.r.l.

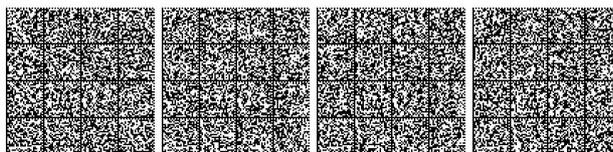
Ora, ogni esame nel merito da parte di questo tribunale di quanto dedotto dall'istante in monitorio rimane precluso in virtù dell'art. 4 d.l. 23 maggio 2008, n. 90, convertito con legge 14 luglio 2008, n. 123, che radica nella soggetta materia la giurisdizione del g.a., giacché esso dispone che siano devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo «tutte le controversie ... comunque attinenti alla complessiva azione di gestione dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti dell'amministrazione pubblica o dei soggetti alla stessa equiparati».

2. — Epperò, dubita questo giudice della conformità al dato costituzionale della mentovata disposizione di legge.

In effetti, per quanto concerne innanzitutto la rilevanza di siffatta questione ai fini della decisione cui è chiamato l'odierno giudicante, occorre evidenziare, come sopra anticipato, che l'applicazione nel caso *de quo* della disposizione di cui all'art. 4 debba ritenersi pacifica, essendo la data del deposito del ricorso per decreto ingiuntivo successiva alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 90 del 2008.

Né all'uopo rileva che la vicenda che occupa trovi la sua scaturigine in un contratto di anni addietro concluso.

È infatti principio normativo (art. 5 c.p.c.) quello per cui il momento determinativo della giurisdizione sia fissato non soltanto con riguardo allo stato di fatto esistente al momento della proposizione della domanda, ma anche con riferimento alla legge vigente in quel momento (Cass., sez. un., primo luglio 1997, n. 5899).



Del pari incontrovertibile è la sussumibilità nell'ambito applicativo della pretesa di pagamento, la quale trae origine da crediti — asseritamente — insoluti conseguenti all'espletamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti sanitari.

La valutazione sulla rilevanza della questione non può poi prescindere dall'esame dei rapporti esistenti tra la citata disposizione ed il tradizionale assetto normativo concernente il riparto della giurisdizione nella materia degli appalti pubblici. È chiaro infatti come, investendo la domanda di parte ricorrente crediti derivanti dalla conclusione di un contratto di appalto di servizi con la p.a., la rilevanza della questione di legittimità dell'art. 4 potrebbe essere esclusa in radice qualora dovesse ritenersi applicabile la normativa in materia di appalti (normativa da ultimo codificata all'art. 244 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163), tanto più che — come ben noto — il riparto della giurisdizione nella suddetta materia è imperniato in linea di principio sull'attribuzione al giudice amministrativo delle sole controversie concernenti le procedure di affidamento dell'appalto (comprese quelle relative a comportamenti posti in essere dalla pubblica amministrazione dopo l'aggiudicazione ma prima della stipula del contratto — *cf.* Cass. civ., sez. un., sent. del 17 dicembre 2008, n. 29425), restando invece devolute alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie attinenti alla fase dell'esecuzione del contratto, avendo queste ad oggetto «posizioni di diritto soggettivo inerenti a rapporti contrattuali di natura privatistica, nelle quali non hanno incidenza i poteri discrezionali ed autoritativi della p.a.» (in tal senso, *cf.* Cass. civ., sez. un., ord. del 27 febbraio 2007, n. 4425; Cass. civ., sez. un., sent. del 13 giugno 2006, n. 13690).

Nondimeno, il tenore letterale del citato art. 4 (che si riferisce a tutte le controversie comunque attinenti all'azione di gestione dei rifiuti, senza fare distinzione ai fini che strettamente occupano fra rifiuti solidi urbani e rifiuti speciali), nonché il fatto che si tratti di disposizione avente un ambito di applicazione più limitato (investendo infatti essa la sola e specifica materia della gestione dei rifiuti) inducono a ritenere che si tratti di norma speciale, come tale applicabile in virtù del principio *lex specialis derogat generali*.

3.1. — Posto dunque che nel caso di specie appare senz'altro applicabile il disposto dell'art. 4, d.l. 23 maggio 2008, n. 90, convertito con legge 14 luglio 2008, n. 123, occorre a questo punto enucleare il significato e chiarire i limiti della *prima facie* amplissima devoluzione di giurisdizione in favore del giudice amministrativo operata dalla disposizione in esame.

È noto infatti come, secondo quanto affermato dalla costante giurisprudenza costituzionale, spetta innanzitutto al giudice del rinvio interpretare le norme *secundum constitutionem*. La Corte costituzionale ha più volte chiarito come nessuna disposizione di legge possa essere dichiarata costituzionalmente illegittima sol perché suscettibile di essere interpretata in contrasto con precetti costituzionali, ma debba esserlo soltanto quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme a Costituzione (si vedano, in tal senso, la sentenza n. 188 del 1995; le ordinanze nn. 272, 187, 143 e 57 del 2006; nonché l'ordinanza n. 464 del 2007). Ciò significa, pertanto, che, di fronte ad una pluralità di interpretazioni di una medesima disposizione, il giudice è tenuto a ricercare e preferire quella costituzionalmente adeguata, sicché la via della rimessione alla Corte diventa praticabile (oltre che necessaria) solo qualora egli abbia vanamente accertato l'impossibilità di un'interpretazione conforme al dettato costituzionale.

È altrettanto chiaro, tuttavia, oltre che implicito nella predisposizione di un sistema «accentrato» di controllo sulla costituzionalità delle leggi, che la possibilità di procedere ad interpretazione adeguatrice è legata pur sempre al presupposto oggettivo dell'esistenza di un testo normativo «poliseno», suscettibile cioè di letture alternative tra le quali l'interprete è chiamato a scegliere. Laddove invece la disposizione censurata non consenta che una sola interpretazione (costituzionalmente incompatibile), sarà ovviamente inevitabile per il giudice del rinvio prenderne atto e rimettere di conseguenza la questione alla Corte costituzionale. Diversamente, infatti, il giudice non opererebbe più nei limiti di una pur legittima interpretazione conforme, bensì si arrogerebbe un potere (quello di disapplicare una disposizione di legge per l'illegittimità costituzionale della stessa) che non gli compete, vanificando così la predisposizione stessa di un sistema accentrato di costituzionalità.

Tanto premesso, e venendo all'esegesi testuale dell'art. 4 del d.l. n. 90/2008, come convertito dalla legge n. 123/2008, giova in primo luogo sottolineare il carattere onnicomprensivo e generale della devoluzione di giurisdizione in favore del giudice amministrativo operata dalla suddetta disposizione.

Il menzionato art. 4 si riferisce invero a «tutte le controversie» concernenti l'azione di gestione dei rifiuti posta in essere dalla pubblica amministrazione, senza operare alcuna distinzione o precisazione.

Anzi, la disposizione in esame si limita a ricondurre la devoluzione di giurisdizione al giudice amministrativo *in subiecta materia* all'esistenza di un generico collegamento tra la controversia e l'azione amministrativa di gestione dei rifiuti, vincolo la cui sufficienza è ben evidenziato dall'impiego dell'avverbio «comunque». Nella medesima ottica, poi, non va trascurato come l'art. 4 faccia riferimento alla «complessiva azione di gestione dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti ...».

Orbene, proprio il richiamo alla globalità dell'attività della p.a. in materia di gestione dei rifiuti, nonché la precisazione che tale attività rileva anche se posta in essere con comportamenti materiali, palesano come la giurisdizione del g.a. sussista anche qualora l'azione di gestione dei rifiuti sia posta in essere dalla pubblica amministrazione con meri comportamenti materiali, cioè con comportamenti che non siano riconducibili — nemmeno mediamente — all'esercizio di poteri autoritativi della p.a.



In altri termini, l'impiego da parte del legislatore di un linguaggio univoco nella sua progressione logica e connotante in senso onnicomprensivo la prevista ipotesi di giurisdizione esclusiva («tutte le controversie ... comunque attinenti alla complessiva azione ... seppure posta in essere con comportamenti») rende inequivocabile che l'intenzione del legislatore sia stata di attribuire alla cognizione del g.a. la totalità delle controversie attinenti alla attività posta in essere nel campo della gestione dei rifiuti.

Dal che se ne deve far discendere che tutte le controversie in qualche modo legate alla gestione amministrativa dei rifiuti, quand'anche totalmente estranee all'esercizio di un potere autoritativo della p.a. (come ricorre nella fattispecie in cui si controverte su mere pretese di pagamento conseguenti a rapporti obbligatori derivanti da pattuizioni di tipo negoziale), rientrano nella previsione di giurisdizione esclusiva contemplata dall'art. 4, d.l. 23 maggio 2008, n. 90, convertito con legge 14 luglio 2008, n. 123.

3.2. — Le considerazioni che precedono consentono altresì di comprendere le ragioni per le quali deve escludersi la possibilità di una diversa interpretazione *secundum constitutionem*.

Non ignora questo tribunale che alcuna giurisprudenza (T.a.r. Lazio, Roma, sez. I - 18 febbraio 2009, n. 1655) ha sposato un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma a scrutinarsi, secondo cui sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione dei rifiuti seppure posta in essere con comportamenti dell'amministrazione pubblica, porta a ritenere, in coerenza con i principi espressi dalle sentenze della Corte costituzionale n. 204/2004 e n. 191/2006, che la norma attiene a situazioni che postulano l'esercizio di un potere pubblico, con conseguente esclusione della giurisdizione amministrativa nelle ipotesi in cui la censura ha ad oggetto il mero accertamento di diritti di carattere patrimoniale senza incidere sull'azione amministrativa di gestione dei rifiuti.

Il tribunale non condivide siffatta interpretazione.

Infatti, una volta appurata l'esistenza di una univoca corrispondenza tra il testo di legge ed il significato che ne è ricavabile, risulta evidente come non sia praticabile una diversa opzione ermeneutica, che distingua in particolare tra controversie attinenti a comportamenti riconducibili all'esercizio dei poteri autoritativi dell'amministrazione (devolute alla giurisdizione esclusiva del g.a.) e controversie invece totalmente estranee all'esercizio di poteri pubblici (da ritenersi quindi attribuite alla giurisdizione del g.o., tra le quali quelle relative all'esecuzione di rapporti contrattuali), atteso che l'attività dell'interprete, in presenza di un inequivoco dato testuale, non può spingersi al punto da stravolgere il significato emergente dal testo normativo.

Del resto, anche l'esame dei lavori preparatori aventi ad oggetto la legge n. 123/2008 (con la quale è stato convertito il d.l. n. 90/2008) conforta l'assunto sopra esposto.

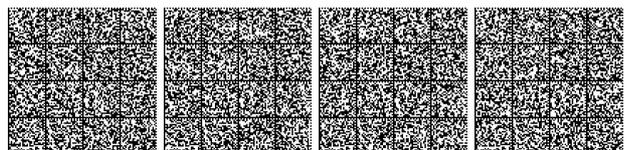
Non è infatti pleonastico rammentare come, in sede di esame del disegno di legge di iniziativa governativa n. 1145, già la I e la II Commissione permanente della Camera dei deputati (rispettivamente, Affari costituzionali e Giustizia) avevano sollecitato la Commissione di merito a valutare, sulla scorta della consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di riparto di giurisdizione tra g.o. e g.a., l'opportunità di precisare che i comportamenti della pubblica amministrazione, oggetto delle controversie devolute alla competenza del giudice amministrativo, dovessero essere comunque riconducibili all'esercizio di un pubblico potere (*cf.* Atti parlamentari n. 1145-A, nonché n. 1145-A/R; in particolare dal resoconto della II Commissione - Mercoledì 11 giugno 2008, si ricava che la Commissione giustizia, nel rendere parere favorevole, sollecitava la Commissione di merito a valutare l'opportunità di specificare che la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di gestione dei rifiuti comprende i «comportamenti» della pubblica amministrazione o dei soggetti equiparati solo qualora essi siano collegati all'esercizio, pur se illegittimo, di un pubblico potere).

Nondimeno, siffatte indicazioni non sono state recepite, sicché il testo dell'art. 4 è rimasto inalterato.

Alla luce di tale circostanza, anche in applicazione del canone di ermeneutica per cui *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*, appare evidente come non possa questo giudice, procedendo in via interpretativa ed, a fronte di un dato letterale che depone indubbiamente in senso contrario, introdurre surrettiziamente la precisazione *de qua*, in quanto ciò si risolverebbe in una (ovviamente inammissibile) modifica in via giudiziaria del testo di legge (bandita *ex art.* 101 Cost., a norma del quale il giudice è servo della legge e non creatore della stessa).

4. — Circa la valutazione di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, va aggiunto che, una volta ricostruito (nei termini dianzi precisati) il tenore della norma in rassegna, risulta palese il suo contrasto con l'art. 103, primo comma, Cost.

In effetti, con la sentenza 204/2004 la Corte costituzionale, nel dichiarare la parziale illegittimità dell'art. 33, commi 1 e 2, d.lgs. n. 80/1998 come sostituito dall'art. 7, lett. a), della legge n. 205/2000, ha precisato che l'art. 103, primo comma, Cost. non ha conferito al legislatore ordinario un'assoluta ed incondizionata discrezionalità nell'attribuzione al giudice amministrativo di materie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, ma gli ha solamente conferito



il potere di indicare «particolari materie» rispetto alle quali la cognizione del g.a. investe anche le posizioni di diritto soggettivo. Tali materie, tuttavia, devono essere «particolari» rispetto a quelle devolute alla giurisdizione generale di legittimità, nel senso che devono partecipare della loro medesima natura, la quale è contrassegnata dalla circostanza che l'amministrazione pubblica agisce come autorità. Ciò comporta quindi che la mera partecipazione dell'amministrazione al giudizio o il generico coinvolgimento di un interesse pubblico nella controversia non possono considerarsi di per sé sufficienti a radicare la giurisdizione esclusiva del g.a.

Sulla scorta degli stessi principi, la Corte ha poi dichiarato l'illegittimità dell'art. 53 del d.P.R. n. 327/2001 nella parte in cui, devolvendo alla giurisdizione esclusiva del g.a. le controversie relative anche ai comportamenti delle pubbliche amministrazioni nella materia espropriativa non esclude quei comportamenti che non siano riconducibili, neppure mediamente, all'esercizio di un pubblico potere (*cf.* Corte costituzionale, sent. n. 191 del 2006).

Tale convincimento non è contraddetto da Corte costituzionale, 27 aprile 2007, n. 140, con la quale il Giudice delle leggi, pur affermando che la natura «fondamentale» dei diritti coinvolti in tali controversie non osta alla devoluzione delle controversie alla giurisdizione del giudice amministrativo, ha premesso che l'oggetto delle controversie considerate nella disposizione in tale occasione denunciata (art. 1, comma 552, legge 30 dicembre 2004, n. 311, censurato, in riferimento all'art. 103, Cost., nella parte in cui devolve alla giurisdizione esclusiva del g.a. le controversie aventi ad oggetto le procedure ed i provvedimenti in materia di impianti di energia elettrica *ex* d.l. 7 febbraio 2002, n. 7, conv., con modificazioni, in legge 9 aprile 2002, n. 55) era rigorosamente circoscritto alle particolari «procedure e provvedimenti», tipizzati dalla legge e concernenti una materia specifica: quella degli impianti di generazione di energia elettrica.

La mancata limitazione normativa nella soggetta materia della devoluzione al giudice amministrativo unicamente di particolari «procedure e provvedimenti» tipizzati dalla legge, bensì l'attribuzione in via generale al medesimo di tutte le controversie ... comunque attinenti alla complessiva azione di gestione dei rifiuti rende palese la non equiparabilità della fattispecie in esame a quella già delibata dalla Corte costituzionale con l'epigrafata pronuncia.

La più recente giurisprudenza costituzionale ha adunque chiarito come la possibilità per il legislatore di attribuire in talune materie g.a. anche la cognizione sui diritti soggettivi (oltre quella generale su interessi legittimi) non possa tradursi in una ripartizione di giurisdizione per «blocchi di materie», essendo una simile opzione contrastante con la *ratio* di fondo sottesa all'art. 103, primo comma, della Costituzione.

Orbene, le considerazioni svolte mostrano come la previsione dell'art. 4, d.l. 23 maggio 2008, n. 90, convertito con legge 14 luglio 2008, n. 123, fondando un'amplissima devoluzione di materie alla giurisdizione esclusiva del g.a. devoluzione peraltro sganciata da qualsivoglia collegamento con l'esercizio di poteri autoritativi della p.a. e radicata piuttosto sulla mera inerenza della controversia alla complessiva attività di gestione amministrativa dei rifiuti, contrasti con il sistema di riparto della giurisdizione contemplato a livello costituzionale.

Tuttavia, per le ragioni anzidette, atteso che nella fattispecie, si ribadisce, si versa nel mero esperimento di un'azione di pagamento, tale idea deve ritenersi incompatibile con la previsione di cui all'art. 103, comma 1, della Costituzione.

Il che impone di sollevare d'ufficio la questione di costituzionalità della citata disposizione.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, d.l. 23 maggio 2008, n. 90, convertito con legge 14 luglio 2008, n. 123, in riferimento all'art. 103, primo comma Cost.;*

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

*Manda la cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e di comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

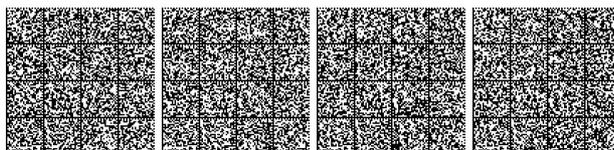
*Si comunichi altresì alle parti costituite.*

Napoli, addì 13 marzo 2009

*Il giudice:* TRONCONE

Il presente provvedimento è stato redatto con la collaborazione del magistrato in tirocinio dott. Valerio Colandrea (d.m. 6 dicembre 2007).

*Il giudice:* TRONCONE



N. 185

*Ordinanza del 23 gennaio 2009 emessa dal Tribunale di Palermo  
nel procedimento civile promosso da Reitano Antonino contro Ardizzone Giovanni ed altri*

**Elezioni - Regione Siciliana - Incompatibilità tra la carica di deputato del consiglio regionale e quella sopravvenuta di assessore in un comune di grandi dimensioni - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza per la diversa disciplina rispetto a quella statale - Lesione dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale - Violazione del diritto all'elettorato passivo - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione per il potenziale conflitto di interessi derivante dalla titolarità delle due cariche.**

- Legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29, come modificata dalla legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2007, n. 22.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 122, primo comma, in relazione all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge 2 luglio 2004, n. 165; Statuto della Regione Siciliana, art. 5.

#### IL TRIBUNALE

Nel procedimento n. 17613 del ruolo generale affari civili dell'anno 2008 alla pubblica udienza del 23 gennaio 2009 ha emesso la seguente ordinanza.

Con ricorso presentato in data 9 dicembre 2008 Reitano Antonino ha chiesto che fosse accertata l'intervenuta decadenza di Ardizzone Giovanni dalla carica di deputato della Regione Siciliana per sopravvenuta incompatibilità, causata dall'essere stato nominato vice sindaco del Comune di Messina.

Fra gli altri motivi il ricorrente ha proposto la questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 29 del 1951, così come modificata dalla legge regionale n. 22 del 2007, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità del deputato regionale che sia anche assessore di un comune (in questo caso, peraltro, di grandi dimensioni).

La questione viene prospettata in relazione agli artt. 3, 51, 97 Cost. perché tale omissione:

1) introdurrebbe una disparità di trattamento con la normativa nazionale, che prevede(va) tale incompatibilità, senza che vi siano le ragioni giustificative individuate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (*cfr.* specialmente sentenza n. 84 del 1994 e, più di recente *in obiter*, n. 288 del 2007);

2) non sarebbe conforme ai principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, secondo quanto stabilito dal novellato art. 122 Cost., e in particolare dall'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 165 del 2004;

3) costituirebbe un *vulnus* al buon andamento dell'organo assembleare, per via del conflitto di interessi ravvisabile nel deputato che sia contemporaneamente amministratore di uno dei grandi comuni della regione.

Rilevato che il resistente ritiene il dubbio di costituzionalità manifestamente infondato, in quanto la legge regionale n. 22 del 2007 rispetta gli artt. 3 e 9 dello statuto della Regione Siciliana, essendo «in armonia con la Costituzione ed i principi generali dell'ordinamento giuridico». Afferma, inoltre, che la legge n. 165 del 2004 — che comunque non si applica alla Regione Siciliana, ma solo alle regioni a statuto ordinario — non impone la previsione dell'incompatibilità indicata dal ricorrente.

Ritenuto che la questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 29 del 1951 è rilevante per la decisione, perché l'eventuale accoglimento della censura determinerebbe una diversa valutazione del ricorso introduttivo del giudizio e perché tale risultato non è raggiungibile con un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme, visto il divieto di interpretare in modo estensivo le cause di ineleggibilità e incompatibilità.

Ritenuto che la questione di legittimità costituzionale della predetta legge non è manifestamente infondata in relazione ai parametri invocati dal ricorrente, da intendersi qui integralmente trascritti e a cui espressamente si rinvia per brevità, nonché in relazione:

all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 165 del 2004 quale norma interposta all'art. 122 Cost. e ciò sia se si ritenga che tale corpo normativo (art. 122 Cost. ed art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 165 del 2004) disciplini direttamente i criteri di legislazione sulla materia elettorale anche delle regioni a statuto speciale, sia se tale corpo normativo si debba ritenere espressione dei principi fondamentali dell'ordinamento ai quali anche le Regioni a statuto speciale devono attenersi nel disciplinare una materia comunque assegnata alla loro autonomia;



all'art. 5 dello statuto regionale (norma questa di rango costituzionale), nella misura in cui la mancata previsione dell'incompatibilità fra la carica di deputato dell'Assemblea Regionale Siciliana e quella di assessore di un comune di grandi dimensioni può dar luogo ad un conflitto di interessi fra l'impegno del deputato a tutelare il bene inseparabile dell'Italia e della regione e quello di rappresentare gli interessi del comune.

*P. Q. M.*

*Sospende il procedimento e dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana n. 29 del 1951, così come successivamente modificata ed attualmente vigente, per violazione degli artt. 3, 51, 97, 122 Cost., 5 dello statuto della Regione Siciliana, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità fra la carica di deputato del consiglio regionale e quella sopravvenuta di assessore in un comune di grandi dimensioni.*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale ed al Presidente della Regione Siciliana, nonché la comunicazione degli stessi al Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana, a cura della cancelleria.*

Palermo, addì 23 gennaio 2009

*Il Presidente:* CAMERATA SCOVAZZO

09C0423

N. 186

*Ordinanza del 23 marzo 2009 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto sul ricorso proposto da Associazione dei Venditori Ambulanti Immigrati con licenze di commercio itinerante contro Comune di Venezia ed altri.*

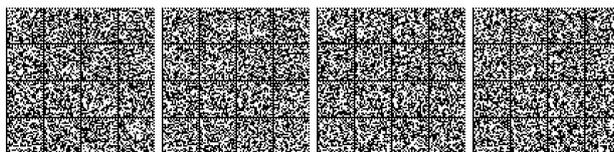
**Commercio - Regione Veneto - Divieto di commercio su aree pubbliche in forma itinerante nei centri storici con popolazione superiore ai cinquantamila abitanti - Violazione di diritto fondamentale della persona, del principio di uguaglianza, del diritto al lavoro - Eccesso dai limiti dell'autonomia comunale - Violazione del principio di parità di trattamento dei lavoratori stranieri regolari stabilito dalla Convenzione OIL n. 143/1975 - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della competenza statale in materia di concorrenza - Lesione del principio di sussidiarietà verticale.**

- Legge della Regione Veneto 6 aprile 2001, n. 10, art. 4, comma 4-*bis*, introdotto dall'art. 16 della legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 7.
- Costituzione, artt. 2, 3, 4, 5, 10, primo comma, 41, 117, commi primo e secondo, lett. e), e 118.

#### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1315/08 proposto dall'Associazione dei venditori ambulanti immigrati con licenza di commercio itinerante, in persona del suo presidente *pro tempore*, e di Seck Elahadji Mame Medoune e Niass Abdoulaye rappresentati e difesi dall'avv. Angelo Pozzan, con elezione di domicilio presso lo studio dello stesso in Venezia-Mestre, via Torre Belfredo, 55/A;

Contro il Comune di Venezia in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Giulio Gidoni, Maddalena M. Morino, Giuseppe Venezian e Maurizio Ballarin, della Civica avvocatura di Venezia, con elezione di domicilio nella sede municipale, il sindaco del Comune di Venezia quale ufficiale di Governo, non costituito in giudizio, il Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Venezia, domiciliataria per legge, la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio;



1) dell'ordinanza a firma del sindaco del Comune di Venezia 13 giugno 2008 prot. 255264 OR/2008/399 con la quale si dispone quanto segue:

«è vietato il trasporto senza giustificato motivo di mercanzia in grandi sacchi di plastica e borsoni nel centro storico del Comune di Venezia»;

«il predetto trasporto, se accompagnato con la sosta prolungata nello stesso luogo o in aree limitrofe deve essere considerato come atto direttamente ed immediatamente finalizzato alla vendita su area pubblica in forma itinerante ed in quanto facenti parte sostanziale dell'atto di vendita, rientrando nella fattispecie prevista e sanzionata dalla vigente legislazione regionale»;

e, per quanto occorra,

2) del verbale di accertamento di violazione amministrativa e contestuale verbale di sequestro n. 54/08 del Corpo di polizia municipale con il quale viene accertata la violazione della predetta ordinanza in data 23 giugno 2008 da parte del signor Niass Abdoulaye.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Venezia;

Viste le memorie prodotte dalle parti;

Visti gli atti tutti di causa;

Udito nella pubblica udienza dell'11 dicembre 2008 — relatore il referendario Stefano Mielli — l'avv. Pozzan per la parte ricorrente e l'avv. Morino per il Comune di Venezia;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto.

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

Il sindaco del Comune di Venezia, ritenendo sussistere pericoli per la sicurezza urbana e l'incolumità pubblica, con ordinanza contingibile ed urgente adottata ai sensi dell'art. 54, comma 4, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 del 13 giugno 2008, prot. 255264 OR/2008/399, «premesso che l'art. 4, comma 4-*bis*, della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10 (così come modificato dall'art. 16, comma 1, della legge regionale 25 febbraio 2005, n. 7) vieta il commercio su aree pubbliche informa itinerante nei centri storici dei comuni superiori ai 50.000 abitanti», ha disposto che «è vietato il trasporto senza giustificato motivo di mercanzia in grandi sacchi di plastica e borsoni nel centro storico del Comune di Venezia» e che «il predetto trasporto, se accompagnato con la sosta prolungata nello stesso luogo o in aree limitrofe deve essere considerato come atto direttamente ed immediatamente finalizzato alla vendita su area pubblica in forma itinerante ed in quanto facenti parte sostanziale dell'atto di vendita, rientrando nella fattispecie prevista e sanzionata dalla vigente legislazione regionale».

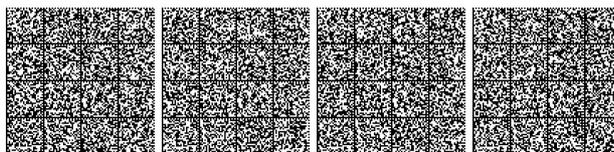
Tal provvedimento è impugnato con il ricorso in epigrafe dalla «Associazione dei venditori ambulanti immigrati con licenza di commercio itinerante», in persona del legale rappresentante sig. Seck Elahadji Mame Medoune che agisce anche personalmente e dal sig. Niass Abdoulaye.

L'Associazione espone di essere costituita da oltre settanta cittadini di paesi non appartenenti all'Unione europea titolari di regolare permesso di soggiorno e di un'autorizzazione commerciale per la vendita itinerante rilasciata da comuni della Provincia di Venezia.

In effetti, come è documentato dall'art. 5 dello statuto dell'Associazione (*cfi*: doc. 1 allegato al ricorso), possono essere ammessi a far parte dell'Associazione come soci ordinari coloro che sono in possesso della licenza di commercio itinerante.

I sigg. Seck Elahadji Mame Medoune e Niass Abdoulaye sono in possesso, rispettivamente, delle autorizzazioni n. 3808 del 6 agosto 2003, e n. 3996 del 1° marzo 2004, rilasciate dal Comune di Venezia per l'esercizio dell'attività di commercio su area pubblica di tipo B (in forma itinerante), a carattere permanente per il settore merceologico non alimentare (*cfi*: docc. 4 e 5 allegati al ricorso).

Il sig. Niass Abdoulaye narra inoltre di aver subito, sulla base della predetta ordinanza, una sanzione amministrativa di euro 5.164,00, con confisca di 12 borse, ai sensi dell'art. 29, comma 1, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, prevista per chiunque eserciti il commercio sulle aree pubbliche senza la prescritta autorizzazione o fuori dal territorio



contemplato dall'autorizzazione stessa, perché nella località San Marco, Frezzeria «transitava per la suddetta località con sacchetto di plastica azzurra trasparente che lasciava intravedere le cose al suo interno» (*cf.*: copia del verbale di cui al doc. 2 depositato in giudizio dal comune).

Dal suddetto verbale risulta anche che è stato accertato il possesso, in capo al ricorrente, dell'autorizzazione al commercio ambulante rilasciata dal Comune di Venezia di cui sono indicati gli estremi, e che il medesimo ha dichiarato di essersi limitato a transitare per la pubblica via.

L'ordinanza è impugnata per le seguenti censure:

*I)* incompetenza, sviamento e difetto di motivazione per la mancata espressa indicazione che il sindaco agisce quale ufficiale di governo;

*II)* sviamento e incompetenza perché riguarda un ambito, quello del commercio, sul quale il sindaco è privo di competenze normative;

*III)* violazione dell'art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per la mancanza dei requisiti di eccezionalità ed imprevedibilità e l'omessa indicazione dei medesimi;

*IV)* violazione degli artt. 1 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689, e del principio di tassatività nella descrizione della condotta vietata nonché del principio di non punibilità del tentativo nell'illecito amministrativo;

*V)* travisamento, difetto di istruttoria e illogicità, per l'insussistenza di episodi del tipo di quelli menzionati nella motivazione dell'ordinanza;

*VI)* sviamento e illogicità per la mancanza di pericoli gravi derivanti dalle tensioni e frizioni con i commercianti residenti;

*VII)* illegittimità derivata per l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4-*bis*, della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10, come modificata dalla legge regionale 25 febbraio 2005, n. 7, per il contrasto con gli artt. 4 e 41 della Costituzione;

*VIII)* violazione dell'art. 4, comma 4-*bis*, della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10, come modificata dalla legge regionale 25 febbraio 2005, n. 7, in quanto detta norma presupporrebbe una specifica delimitazione del centro storico ai fini del commercio itinerante.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Venezia e il Ministero dell'interno concludendo per la reiezione del ricorso.

Con ordinanza n. 632 del 31 luglio 2008 è stata respinta la domanda cautelare.

Alla pubblica udienza dell'11 dicembre 2008, in prossimità della quale le parti hanno depositato memorie a sostegno delle proprie difese, la causa è stata trattenuta in decisione.

## D I R I T T O

1. — Il Collegio, in via pregiudiziale rispetto ai diversi motivi di merito, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del comma 4-*bis*, dell'art. 4, della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10, come introdotto dall'art. 16 della legge regionale 25 febbraio 2005, n. 7, per violazione degli artt. 2, 3, 4, 5, 10 primo comma, 41, 117 commi primo e secondo lett. *e*), nonché 118 della Costituzione (relativamente a questo ultimo parametro per contrasto con la norma interposta di cui all'art. 28, comma 16, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114).

2. — Va innanzitutto evidenziata la rilevanza della questione di legittimità costituzionale ai fini della decisione dell'odierno ricorso.

2.1. — Sul punto va premesso che il ricorso, per la parte che riguarda l'ordinanza del 13 giugno 2008 il cui sindacato è demandato alla giurisdizione del giudice amministrativo, è stato proposto in modo rituale da soggetti che appaiono certamente legittimati, in quanto portatori di una posizione differenziata e qualificata (*cf.*: per quanto riguarda l'Associazione il verbale del consiglio direttivo 25 luglio 2008, depositato in giudizio il 29 luglio 2008) e che conservano interesse alla sua definizione nel merito nonostante il provvedimento impugnato limiti la propria efficacia al 31 dicembre 2008.



Infatti, *medio tempore* l'ordinanza impugnata ha prodotto effetti e dunque deve trovare applicazione la regola secondo cui la mera scadenza del termine di efficacia del provvedimento amministrativo impugnato non fa venire meno l'interesse della parte sia a vederne caducati gli effetti per il passato, sia a non vedere adottati successivi provvedimenti simili (cfr., tra le tante, Consiglio di Stato, sez. IV, 5 aprile 2003, n. 1786; Consiglio di Stato, sez. VI, 18 luglio 1998, n. 846; Consiglio di Stato, sez. IV, 19 dicembre 1994, n. 1037).

2.2. — In secondo luogo va evidenziato che la censura prospettata con il settimo motivo del ricorso ed ulteriormente illustrata nella memoria depositata in prossimità della pubblica udienza, con cui si deduce l'illegittimità costituzionale del comma 4-*bis*, dell'art. 4, della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10, come introdotto dall'art. 16 della legge regionale 25 febbraio 2005, n. 7, assume carattere logicamente prioritario rispetto agli altri motivi.

Infatti con le ulteriori censure i ricorrenti lamentano sotto molteplici profili vizi sintomatici (quali il difetto di motivazione, di istruttoria, l'insussistenza dei presupposti, giuridici o di fatto, per l'adozione in concreto del provvedimento temporaneo oggetto di impugnazione, ovvero l'incompetenza o l'illogicità del medesimo) che, anche se accolti, non precluderebbero una riedizione dell'atto amministrato con contenuto analogo, quantunque diversamente formulato, parimenti lesivo degli interessi sostanziali di cui sono portatori i ricorrenti.

La censura di cui al settimo motivo invece, coinvolge direttamente la premessa esplicita su cui si regge l'ordinanza impugnata evidenziando in astratto, tra quelle dedotte, una illegittimità, per così dire radicale, del provvedimento impugnato, che appare idonea a soddisfare più pienamente ed efficacemente l'interesse sostanziale dedotto in giudizio dai ricorrenti i quali, essendo stranieri regolari in possesso di apposita autorizzazione rilasciata dal comune per l'esercizio dell'attività di commercio in forma itinerante, assumono come interesse primario quello di poter trarre i propri mezzi di sussistenza dallo svolgimento di regolare attività lavorativa.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale è rilevante ai fini della definizione del giudizio perché attiene ad una censura espressamente enunciata nel ricorso che, avuto riguardo all'interesse sostanziale dei ricorrenti ed al principio di effettività della tutela giurisdizionale e di effettività del controllo costituzionale sulle leggi, non potrebbe restare assorbita dall'eventuale accoglimento degli altri motivi.

Né, d'altra parte, è possibile, onde superare l'elemento della rilevanza, pervenire ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione di cui al comma 4-*bis*, dell'art. 4, della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10 (adombrata dai ricorrenti nell'ambito dell'ottavo motivo di ricorso), in quanto, come precisato dal Comune nelle proprie difese, non vi è in detta norma alcun elemento che, sotto il profilo testuale e sistematico, consenta all'interprete di ritenere necessaria, ai fini della sua operatività, un'apposita delimitazione del centro storico funzionale al solo commercio itinerante su aree pubbliche, in sostituzione di quella di carattere urbanistico adottata nell'ambito del piano regolatore ai sensi della legge regionale 31 maggio 1980, n. 80.

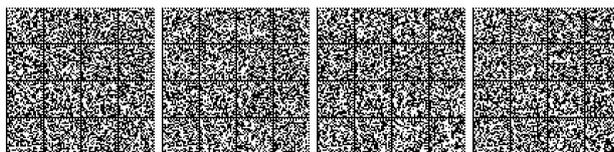
2.3. — Più nello specifico, vi è da osservare che l'impugnata ordinanza sindacale vieta e sanziona il trasporto di mercanzia in grandi sacchi di plastica, borsoni o analoghi contenitori nel centro storico del Comune di Venezia che avvenga «senza giustificato motivo».

Nel caso all'esame, tuttavia, come premesso in fatto, i sigg. Seck Elahadji Mame Medoune e Niass Abdoulaye sono titolari di un permesso di soggiorno e di un'autorizzazione per il commercio ambulante, così come i membri dell'Associazione.

Nel ricorso (cfr. pagg. 5 e 6) si evidenzia, quindi, in maniera pertinente alla specifica situazione processuale, come nel passato fosser state avviate, tra il Comune di Venezia e l'Associazione ricorrente, iniziative finalizzate all'individuazione di aree poste all'interno del centro storico veneziano in cui esercitare la vendita ambulante (cfr. la cartografia prodotta dalla commissione mista di cui al doc. 7 allegato al ricorso).

Iniziative rese vane dal fatto che successivamente, con l'articolo 16 della legge regionale 25 febbraio 2005, n. 7, nell'ambito dell'art. 4 della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10, concernente il rilascio delle autorizzazioni per il commercio in forma itinerante nell'ambito della disciplina del commercio sulle aree pubbliche, è stato introdotto un comma ulteriore (comma 4-*bis*), il quale dispone che «è vietato il commercio su aree pubbliche in forma itinerante nei centri storici dei comuni con popolazione superiore ai cinquantamila abitanti».

Orbene, i ricorrenti sostengono che tale norma, comportante un divieto generalizzato ed indiscriminato di esercizio dell'attività dove questa presenta una qualche redditività, ovvero nei centri storici dei Comuni di maggiore affluenza di popolazione residente e fluttuante, ha, all'evidenza, dapprima azzerato il valore commerciale delle autorizzazioni di



cui sono titolari e dalle quali traggono il proprio sostentamento, e successivamente creato la premessa per l'applicabilità anche nei loro confronti, in forme manifestamente illegittime, dell'ordinanza impugnata, nella parte in cui questa persegue il possesso «non giustificato» dei contenitori di mercanzia.

Senza il divieto imposto dalla norma regionale, infatti, una prescrizione, riferita alle modalità di trasporto della merce, come quella contenuta nell'ordinanza impugnata non potrebbe operare nei confronti dei ricorrenti, giacché gli stessi svolgerebbero un'attività lecita, per la quale dispongono delle necessarie autorizzazioni, che giustificerebbe il possesso dei contenitori altrimenti vietati, ferma restando in ogni caso la possibilità di interventi volti a prevenire e reprimere ogni forma di commercio abusivo (con analoghe ordinanze adottate da comuni di altre regioni nei quali non vige il divieto previsto dalla legge della Regione Veneto è infatti perseguito il solo commercio abusivo e non quello posto in essere da soggetti titolari di regolari autorizzazioni comunali per il commercio itinerante).

Peraltro, dalla documentazione versata in atti (*cf.* doc. 5 depositato in giudizio dal comune) risulta che con deliberazione n. 124 del 25 luglio 2005, ritenendo conculcate le proprie prerogative, il Consiglio comunale del Comune di Venezia aveva approvato (ai sensi dell'art. 38 dello Statuto della Regione Veneto che riconosce ai consigli comunali dei comuni capoluogo di provincia di presentare progetti di legge regionali), un progetto di legge per sostituire il comma 4-*bis*, dell'art. 4, della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10, introdotto dall'art. 16 della legge regionale 25 febbraio 2005, n. 7, prevedendo, in luogo del divieto generalizzato ed indiscriminato ivi previsto, una modifica del seguente tenore «è facoltà dei comuni con popolazione superiore ai cinquantamila abitanti, individuare nell'ambito dei centri storici specifiche aree ove l'attività di commercio su aree pubbliche in forma itinerante possa essere esercitata secondo specifiche modalità»: proposta di modifica che non ha avuto, in prosieguo, alcun esito.

2.4. — Dalla questione di legittimità costituzionale del comma 4-*bis*, dell'art. 4, della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10, come introdotto dall'art. 16 della legge regionale 25 febbraio 2005, n. 7, dipende per le ragioni sin qui spiegate, l'accoglimento o meno del settimo motivo di ricorso.

Di qui la rilevanza della questione nel presente giudizio.

3. — In ordine alla non manifesta infondatezza il Collegio Osserva quanto segue.

Anche alla luce delle più recenti sentenze della Corte costituzionale che si sono pronunciate su questioni analoghe (*cf.* le sentenze 24 ottobre 2008, n. 350; 30 gennaio 2009, n. 25), appare innanzitutto violata la competenza statale in materia di concorrenza stabilita dagli artt. 41 e 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione.

Infatti non vi è dubbio che il commercio itinerante costituisca una delle forme attraverso cui si esplica la libertà di iniziativa economica consistente nel commercio su aree pubbliche (*cf.* art. 28, comma 1, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 31).

L'art. 28 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, prevede, infatti:

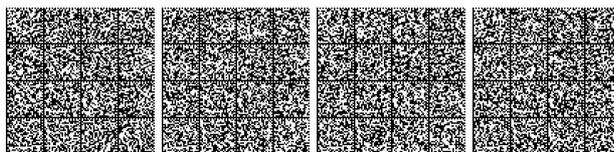
che possa essere svolto su qualsiasi area (*cf.* comma 1, lett. b);

che la relativa autorizzazione è rilasciata, in base alla normativa emanata dalla regione, dal comune nel quale il richiedente ha la residenza e che la stessa abilita anche alla vendita al domicilio del consumatore (*cf.* comma 4);

che, ed è il profilo di maggiore interesse in questa sede, il comune con apposita deliberazione individui «le aree aventi valore archeologico, storico, artistico e ambientale nelle quali l'esercizio del commercio» su aree pubbliche «è vietato o sottoposto a condizioni particolari ai fini della salvaguardia delle aree predette. Possono essere stabiliti divieti e limitazioni all'esercizio anche per motivi di viabilità, di carattere igienico sanitario o per altri motivi di pubblico interesse» (*cf.* comma 16).

Il Collegio ritiene pertanto che la norma statale da ultimo citata costituisca una sorta di catalogo dei limiti che, ai sensi dell'art. 41 della Costituzione, possono opporsi alla libera espansione dell'attività economica, per l'utilità sociale, la sicurezza, la libertà o a altri valori costituzionalmente rilevanti.

Le regioni, a loro volta, possono certamente intervenire in questo settore dettando norme che trovino fondamento in ambiti materiali di propria competenza, quali il commercio o l'urbanistica; tuttavia siffatti ambiti non possono eludere la competenza statale in materia di concorrenza né il rispetto dei principi di proporzionalità ed adeguatezza, cosicché non possono risolversi in una forma di compressione totale della libertà di iniziativa economica, non giustificata dalla natura e dalle caratteristiche della specifica attività inibita, ciò che avviene per esempio influenzando direttamente l'accesso degli operatori economici ad un determinato mercato e ponendo barriere all'ingresso tali da alterare la con-



correnza tra soggetti imprenditoriali o, ancora, vietando in modo generalizzato e indiscriminato l'esercizio dell'attività commerciale laddove questa presenti una qualche redditività.

Nel caso di specie la legge regionale 6 aprile 2001, n. 10, già prima delle modifiche apportate dall'art. 16 della legge regionale 25 febbraio 2005, n. 7, conteneva (e contiene tutt'ora seppure in modo non coordinato con la norma della cui legittimità costituzionale si dubita) un'articolata disciplina che salvaguarda gli interessi pubblici potenzialmente confliggenti con le modalità attraverso le quali si svolge questo tipo di commercio e al contempo appare rispettosa della competenza statale in materia di concorrenza.

All'art. 2, comma 1, lett. *a*), essa prevede che i comuni individuino «le aree nelle quali l'esercizio del commercio è vietato o sottoposto a condizioni particolari per motivi di viabilità, di carattere igienico-sanitario o per altri motivi di pubblico interesse, nonché per motivi di salvaguardia di aree aventi valore architettonico, storico, artistico e ambientale», e all'art. 4, commi 2, e 3, dispone, rispettivamente, che la relativa autorizzazione abiliti al commercio su tutto il territorio nazionale e che l'esercizio dell'attività «può essere svolto su qualsiasi area pubblica, purché non espressamente interdetta dal comune».

Senonché, appare evidente che il divieto assoluto, inderogabile, generalizzato, non giustificato da concrete e localizzabili esigenze previsto dal comma 4-*bis*, dell'art. 4, della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10, come introdotto dall'art. 16 della legge regionale 25 febbraio 2005, n. 7, finisce per comportare un'irragionevole e contraddittoria eliminazione di una delle modalità attraverso le quali, per la normativa statale, può essere svolta l'attività commerciale.

Di qui la manifesta violazione della competenza statale in materia di concorrenza così come definita dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 (sulla cui nozione è da richiamare la sentenza della Corte costituzionale, 14 dicembre 2007, n. 430).

4. — La norma di cui al comma 4-*bis*, dell'art. 4, della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10, come introdotto dall'art. 16 della legge regionale 25 febbraio 2005, n. 7, viola inoltre, a giudizio del Collegio, sotto altri profili, gli artt. 3, 5 e 118 della Costituzione.

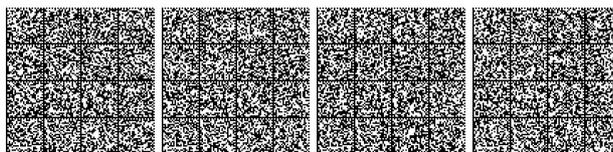
La norma costituzionale da ultimo citata è, come noto, espressione del principio di sussidiarietà c.d. verticale, poiché dispone che le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo il conferimento ad enti di maggiori dimensioni, al fine di assicurarne l'esercizio unitario, e che i comuni sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale.

Orbene, nel caso in esame, sia la normativa statale (*cf.* l'art. 28 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114) che regionale (*cf.* gli artt. 2 e 4 della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10) sopra richiamate, demandano ai comuni l'adozione di appositi piani e provvedimenti per porre dei limiti all'esercizio del commercio su aree pubbliche in forma itinerante.

La competenza comunale trova la propria ragion d'essere nell'esigenza di non porre limiti all'attività economica che non siano idonei, necessari ed adeguati alla finalità di tutelare l'interesse pubblico confliggente da salvaguardare, e all'esigenza di differenziare i limiti e le regole applicabili in ciascun comune, secondo le proprie specificità territoriali, archeologiche ed ambientali, al fine di non comprimere in modo immotivato tale tipologia di commercio.

La norma di cui al comma 4-*bis*. Dell'art. 4, della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10, come introdotto dall'art. 16 della legge regionale 25 febbraio 2005, n. 7, prescinde, per contro, dalle caratteristiche del tutto disomogenee degli ambiti territoriali, sociali ed economici in cui vige il divieto (si tratta, per fare un esempio, dei centri storici dei Comuni di Rovigo, Padova, San Donà di Piave e Venezia, nonché Chioggia, Belluno o Verona) e comprime irragionevolmente l'autonomia comunale, in tal modo privata della possibilità di governare l'elemento della disomogeneità distinguendo tra commercio svolto abusivamente da soggetti privi di un valido titolo di soggiorno o dei titoli amministrativi necessari e soggetti che, come gli odierni ricorrenti, si trovano a questi equiparati pur essendo muniti di tutti i titoli necessari per svolgere regolarmente l'attività.

5. — Vi è infine un ulteriore concorrente profilo, sul quale particolarmente insistono i ricorrenti, rispetto al quale viene a configurarsi la violazione degli artt. 2, 3, 4, 10 primo comma, 41 e 117 primo comma della Costituzione.



È un dato di comune esperienza, documentato anche dalle allegazioni al ricorso, che il commercio su aree pubbliche in forma itinerante riguarda attualmente in modo prevalente se non esclusivo la piccola imprenditoria degli extracomunitari.

Orbene, con la norma della cui legittimità costituzionale si dubita, viene assoggettata a divieto soltanto questa tipologia di commercio, mentre non viene introdotta alcuna analoga restrizione nei confronti di corrispondenti forme di commercio su aree pubbliche quali quelle su posteggi dati in concessione in sede fissa.

Questo elemento, da un lato incide illegittimamente sulla libertà di iniziativa economica e il diritto al lavoro, che sono diritti inviolabili degli stranieri regolari per i quali vale il principio di parità di trattamento sancito dalla Convenzione Oit n. 143/1975 (ratificata con la legge n. 158 del 1981) anche se si tratta di lavoratori autonomi, con conseguente violazione 10, primo comma, della Costituzione.

Dall'altro la stessa norma rischia di avere oggettivamente, al di là delle intenzioni del legislatore regionale, l'effetto di una discriminazione indiretta, che si verifica ogniqualvolta «una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone» (cfr. art. 2, comma 1, lett. b, del d.lgs. 9 luglio 2003 n. 215).

Infatti, come recentemente affermato dalla Corte costituzionale con sentenza 30 luglio 2008, n. 306, «al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia (da ultimo, sentenza n. 148 del 2008). È possibile, inoltre, subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni — non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza — alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata una volta però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini».

Appare infatti evidente che, per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia dell'immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi connessi a flussi migratori, non può risultarne scalfito il carattere universale dei diritti fondamentali, come il diritto al lavoro e alla libera iniziativa economica, del cittadino extracomunitario regolare.

Sotto questo profilo, il comma 4-bis, dell'art. 4, della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10, come introdotto dall'art. 16 della legge regionale 25 febbraio 2005, n. 7, pare porsi in contrasto con gli artt. 2, 3, 4, 10 primo comma e 41 della Costituzione.

*P. Q. M.*

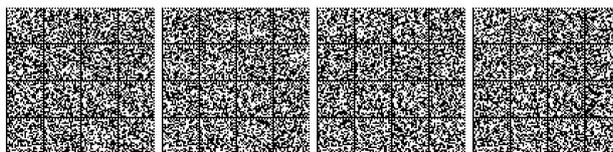
*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 2, 3, 4, 5, 10, primo comma, 41, 117 commi primo e secondo lett. e), nonché 118 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del comma 4-bis, dell'art. 4, della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10, come introdotto dall'art. 16 della legge regionale 25 febbraio 2005, n. 7, secondo quanto precisato in motivazione.*

*Sospende il giudizio in corso e dispone, a cura della segreteria della sezione, che gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente della Giunta regionale, e comunicata al Presidente del Consiglio regionale del Veneto.*

Così deciso in Venezia, nella Camera di consiglio, addì 11 dicembre 2008.

*Il Presidente:* DE ZOTTI

*L'estensore:* MIELLI



N. 187

*Ordinanza del 6 aprile 2009 emessa dal Tribunale di Lecce  
nel procedimento penale a carico di Ricchiuto Tommaso ed altri*

**Processo penale - Udienza preliminare - Possibilità per il giudice dell'udienza preliminare di disporre il rinvio a giudizio dell'imputato in relazione ad un fatto qualificato, di ufficio, giuridicamente in maniera diversa, senza consentire il previo ed effettivo sviluppo del contraddittorio sul punto, chiedendo al pubblico ministero di modificare la qualificazione giuridica del fatto, e, in caso di inerzia, disponendo la trasmissione degli atti al medesimo - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa e del diritto della persona accusata di un reato di essere tempestivamente informata dell'accusa elevata a suo carico - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.**

- Codice di procedura penale, artt. 424, 429 e 521, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111, comma terzo, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

#### IL TRIBUNALE

Letti gli atti del procedimento penale in epigrafe indicato nei confronti di:

- 1) Ricchiuto Tommaso, nato a Tiggiano il 27 ottobre 1945 e residente in Lecce alla via Foscarini n. 15 (domicilio dichiarato), difeso di fiducia dall'avv. Angelo Pallara del Foro di Lecce;
- 2) Gorgoni Gaetano, nato a Galatina il 26 agosto 1933, residente in Cavallino alla via Crocefisso n. 12, elettivamente domiciliato a Lecce alla via Corvaglia presso lo studio dell'avv. Luigi Rella difeso di fiducia dall'avv. Luigi Rella del Foro di Lecce;
- 3) Cioffi Ennio, nato a Cavallino il 19 aprile 1935 ed ivi residente in corso Umberto I. n. 5 (domicilio dichiarato), difeso di fiducia dagli avv. Gaetano De Mauro e Domenico Ennio Cioffi del Foro di Lecce;

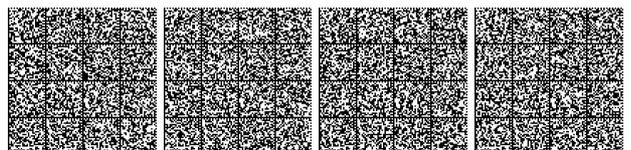
Tutti imputati del solo reato di cui al capo e) che di seguito si trascrive:

reato p. e p. dall'art. 110, 81 c.p.v., 319 c.p., perché, in concorso tra loro e con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, abusando dei poteri e delle qualità di sindaco, rivestite dal Gorgoni e di quelle di vice sindaco, assessore alle attività produttive, presidente della Commissione edilizia, presidente della Commissione tecnica per il PIP e presidente della Commissione SPAB del Comune di Cavallino, ricoperte dal Cioffi;

dopo che il T.A.R. di Lecce, accogliendo i ricorsi presentati da De Pandis Laura, Ginelli Antonio, Pastore Vincenzo, Palermo Luigi, Caricato Pasquale, De Giorgi Giorgio, Dolce Michele, aveva dichiarato con varie sentenze la illegittimità della autorizzazione amministrativa all'apertura del centro commerciale, del nulla osta regionale e delle autorizzazioni e prese d'atto all'ampliamento delle superfici di cui al capo a); atti illegittimi ed illecitamente rilasciati dal Comune di Cavallino (proprio da parte del Gorgoni e del Cioffi), in favore della Ipersalento S.r.l. di Ricchiuto Tommaso;

intervenivano presso i responsabili della società GS, subentrata ad Ipersalento nella titolarità del nulla osta regionale e di tutte le illegittime autorizzazioni rilasciate dal Comune di Cavallino (ed in particolare quelle rilasciate dal Cioffi e dal Gorgoni con le condotte illecite di cui al capo a), nonché l'autorizzazione amministrativa all'apertura del centro commerciale rilasciata dal sindaco di Cavallino il 24 aprile 1997 e la concessione edilizia n. 67/97) per l'apertura e l'ampliamento del centro commerciale collocato nel comparto A del PIP e rappresentando loro:

la possibilità di ottenere la rinuncia ai ricorsi da parte dei sette ricorrenti (che erano di fatto assistiti dallo stesso avv. Cioffi e solo formalmente sarebbero stati assistiti dall'avv. Palma, legale messo a disposizione dal Ricchiuto), rendendo così inefficaci le sentenze con cui il T.a.r. aveva annullato i provvedimenti illeciti adottati dall'amministrazione;



la disponibilità del Cioffi e del Gorgoni a consentire alla GS di continuare a beneficiare di tali atti, sia omettendo qualsiasi intervento finalizzato alla revoca delle illegittime autorizzazioni sia consentendo a GS di ottenere ogni necessaria proroga (pure illegittima) e atto amministrativo necessario per potere beneficiare di tali autorizzazioni e la minaccia, in caso contrario, di procedere alla revoca delle autorizzazioni medesime;

inducessero la società GS ad assumere l'impegno di garantire posti di lavoro presso il centro commerciale a ciascuno dei sette ricorrenti e ad altre persone indicate dal Gorgoni e dal Cioffi, nonché ad accollarsi il pagamento di tutte le somme di denaro che i sette ricorrenti avrebbero dovuto corrispondere all'avv. Sante Nardelli del Foro di Bari, che era stato il loro difensore innanzi al T.a.r. e le competenze spettanti all'avv. Palma, che li avrebbe assistiti per la rinuncia al ricorso innanzi al Consiglio di Stato e nella causa civile intentata innanzi al Tribunale di Bari contro i sette commercianti dall'avv. Nardelli.

In Cavallino, sino al novembre 2001.

Osserva quanto segue.

Alla prima udienza del 13 marzo 2009, nell'ambito delle questioni preliminari di cui all'art. 491 c.p.p., il difensore dell'imputato Ricchiuto Tommaso eccepeva la nullità del decreto che dispone il giudizio, emesso dal g.u.p. presso il Tribunale di Lecce in data 8 gennaio 2009, per l'indeterminatezza dell'imputazione che, sebbene rubricata quale ipotesi di corruzione, in fatto non conteneva gli elementi tipici di tale reato, mancando qualsiasi indicazione in ordine al soggetto corruttore ed al soggetto corrotto, nonché una precisa e dettagliata descrizione della condotta corruttiva.

Gli altri difensori si associavano all'eccezione evidenziando l'anomalia di una contestazione rimasta in fatto ancorata all'originaria imputazione di concussione, ma riferita dal g.u.p. al reato di cui all'art. 319 c.p.

All'udienza odierna, il tribunale ha acquisito il verbale dell'udienza preliminare tenutasi dinanzi al g.u.p. presso il Tribunale di Lecce in data 8 gennaio 2009. Il p.m. ha fornito una descrizione cronologica dei fatti che avevano portato il g.u.p. a disporre il rinvio a giudizio degli imputati per il reato di cui all'art. 319 c.p. in luogo dell'originaria contestazione di concussione. I difensori hanno insistito nella sollevata eccezione ampliandone la portata. Invero, hanno evidenziato che il g.u.p. avrebbe impropriamente disposto il rinvio a giudizio per il reato di corruzione, in quanto, a fronte dell'insistenza del p.m. in relazione all'originaria contestazione di concussione, avrebbe dovuto o pronunciare sentenza di proscioglimento in base agli atti a disposizione, ovvero restituire gli atti al medesimo p.m. Il decreto che dispone il giudizio sarebbe pertanto affetto da nullità o, comunque, abnorme, avendo disposto il rinvio a giudizio dei prevenuti per un diverso reato.

All'esito della Camera di consiglio il collegio, tenuto conto delle eccezioni e rilievi difensivi, ritiene di sollevare di ufficio questione di legittimità costituzionale.

La questione di legittimità costituzionale viene sollevata, in relazione agli artt. 3, 24, 111, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., con riferimento agli artt. 424, 429 e 521, primo comma c.p.p. nella parte in cui consentono al g.u.p. di disporre il rinvio a giudizio dell'imputato in relazione ad un fatto qualificato, di ufficio, giuridicamente in maniera diversa, senza consentire il previo ed effettivo sviluppo del contraddittorio sul punto, chiedendo al p.m. di modificare la qualificazione giuridica del fatto, e, in caso di inerzia dell'organo d'accusa, disponendo la trasmissione degli atti al medesimo p.m.

1) *In fatto.*

Con decreto che dispone il giudizio dell'8 gennaio 2009 il g.u.p. presso il Tribunale di Lecce rinviava a giudizio dinanzi a questo collegio gli imputati in ordine al reato di cui al capo e) su riportato.

Si legge testualmente nella motivazione del decreto: «rilevato che, nella specie, non ricorrono le condizioni per emettere sentenza di non luogo a procedere ex art. 425 c.p.p. nei confronti dei predetti imputati (non risultando l'insussistenza dei fatti delittuosi, né l'estraneità ad essi degli imputati, né che questi ultimi siano non imputabili o non punibili) e che invece alla stregua delle risultanze processuali acquisite sono emersi validi elementi a carico degli imputati, che legittimano il loro rinvio a giudizio dinanzi al Tribunale di Lecce, in composizione collegiale, seconda sezione penale, per rispondere del reato ascritto in rubrica, come riqualficato in diritto da questo giudice (sulla possibilità per il giudicante, non ricorrendo la violazione del principio di cui all'art. 521 c.p.p., di ritenere la sussistenza del reato di corruzione invece della più grave ipotesi delittuosa della concussione contestata — in questo caso in sede di richiesta di rinvio a giudizio — si veda Cass., e sezione unite, 30 aprile/2 luglio 1997, n. 6402, Dessimone ed altri), non apparendo condivisibile l'originaria contestazione in quanto nella vicenda siccome delineata dalle emergenze processuali non risulta che la società GS abbia soggiaciuto alla volontà dei P.U. imputati operanti in concorso con l'*extraneus* Ricchiuto



Tommaso, ma piuttosto che essa sia stata con essi parte di una transazione di natura illecita da cui ha ricavato un proprio significativo tornaconto dato dall'ottenimento della rinuncia al ricorso proposto innanzi al T.a.r. Puglia, sez. Lecce, da De Pandis Laura all'esito di un giudizio di primo grado favorevole a questi ultimi».

Dunque, il g.u.p., riqualificando giuridicamente *ex officio*, all'esito della discussione di cui all'art. 421 c.p.p., l'originaria imputazione di concussione, disponeva il rinvio a giudizio dei prevenuti per il diverso reato di cui all'art. 319 c.p.

La difesa ha eccepito, *in limine*, la nullità del decreto che dispone il giudizio per l'indeterminatezza dell'imputazione così formulata per effetto della riqualificazione giuridica, nonché la nullità o l'abnormità dello stesso in quanto si è disposto il rinvio a giudizio per un diverso reato.

Dal verbale di udienza preliminare risulta che il g.u.p. sollecitava il p.m. di udienza a riqualificare giuridicamente il reato di concussione contestato in quello di corruzione. Il p.m. insisteva nell'originaria contestazione. Quindi, si dava corso alla discussione, all'esito della quale, come detto, di ufficio, il g.u.p. rinviava a giudizio gli imputati per il reato di corruzione invece che per il reato di concussione.

## 2) In punto di rilevanza.

Preliminare alla stessa valutazione della fondatezza o meno dell'eccezione di nullità sollevata dai difensori degli imputati (che sotto questo profilo costituisce occasione, spunto, ma anche conferma, per quello che si dirà in seguito, della fondatezza della censura di incostituzionalità sollevata) è la verifica della correttezza dell'operato del g.u.p., che ha, di ufficio, soltanto in sede di decisione in ordine al rinvio a giudizio, riqualificato giuridicamente il fatto, senza consentire alcun effettivo e pieno contraddittorio sul punto, in particolare con gli imputati.

È di tutta evidenza, infatti, che la sollecitazione del g.u.p., in sede di udienza, per la qualificazione giuridica del fatto contestato in corruzione in luogo di concussione è stata rivolta esclusivamente al p.m., il quale, ribadito l'originario addebito, ha impedito, di fatto, sull'argomento qualsiasi concreto ed effettivo sviluppo del contraddittorio, essendo a quel punto soltanto meramente possibile l'evento riqualificatorio da parte del giudice, peraltro, nemmeno sicuramente a danno dei prevenuti, poiché poteva anche essere possibile che, riqualificato il fatto, il g.u.p. avesse emesso sentenza di non luogo a procedere.

Ne deriva di conseguenza che, a fronte di una mera possibilità di riqualificazione giuridica del fatto, non era concretamente prospettabile un serio, pieno e concreto esercizio del diritto di difesa in tutte le possibili forme e manifestazioni che, come si dirà in prosieguo, può assumere attualmente in sede di udienza preliminare.

Sicché, se si ritiene che al g.u.p. spetti un simile potere officioso, e se si ritiene che, nel caso di specie, l'operazione sia consistita effettivamente in una mera riqualificazione giuridica del fatto originariamente contestato ai prevenuti nella richiesta di rinvio a giudizio, l'operato del giudice, anche in relazione all'eccezione difensiva, non potrà essere passibile di alcuna censura.

Ma se, al contrario, si reputa che tale potere al g.u.p. non spetti neppure a fronte di una sicura riqualificazione giuridica del fatto, ecco che allora l'operato del giudice dovrà essere vagliato e verificato nella prospettiva del rispetto del diritto di difesa e, quindi, nella prospettiva dell'eventuale dichiarazione di nullità del decreto che ha disposto, di ufficio e senza alcun effettivo e pieno contraddittorio sul punto, il giudizio dei prevenuti, in relazione ad un fatto diversamente giuridicamente qualificato, per violazione degli artt. 178, lett. c) e 180 c.p.p.

## 3) In punto di non manifesta infondatezza della questione.

3.1.) Lo stato della giurisprudenza sulla possibilità di riqualificare giuridicamente un fatto originariamente rubricato come concussione in corruzione.

Andando per gradi, *de iure condito*, giova evidenziare che la giurisprudenza di legittimità è pressochè pacifica nel ritenere che non viola il principio di correlazione tra fatto contestato e fatto ritenuto in sentenza la condanna per corruzione nell'ipotesi cui l'imputato sia stato rinviato a giudizio per concussione (Cass. pen., sez. I, 19 dicembre 1967, n. 2702; Cass. pen., sez. VI, 16 aprile 1971, n. 482; Cass. pen., sez. I, 5 luglio 1982, n. 1515; più di recente Cass. pen., sez. VI, 5 febbraio 1998, n. 2894). Invero, riscontrandosi in entrambe le predette figure criminose l'elemento comune della dazione o promessa di denaro o altra utilità, l'accertamento della sussistenza dell'esclusiva attività delittuosa del pubblico ufficiale e altro soggetto (caratterizzante la corruzione) incide su una modalità del fatto formante oggetto del capo di imputazione che non ne modifica sostanzialmente la struttura né ne diversifica il contenuto essenziale, in quanto, nel caso di concussione, l'ipotesi dell'esclusiva attività delittuosa del pubblico ufficiale comprende e assorbe, come un *quid pluris*, ogni altra ipotesi nella quale il vantaggio economico venga realizzato dal pubblico ufficiale attraverso la volontà non coartata, ma libera, del privato (Cass. pen., sez.u., 30 aprile 1997, n. 6402).



Al contrario, secondo una parte della giurisprudenza, si ha violazione del principio di correlazione fra l'accusa contestata e la sentenza nell'ipotesi inversa, e cioè quando, contestato il delitto di corruzione, sia stata poi pronunciata condanna per il delitto di concussione (Cass. pen., sez. VI, 20 giugno 1979, n. 2939; più di recente Cass. pen., sez. VI, 26 settembre 1996, n. 9213, dove si precisa che i due reati differiscono in primo luogo per l'elemento della condotta, in quanto nel caso della concussione l'agente deve avere creato o insinuato nel soggetto passivo uno stato di paura o di timore atto ad eliderne o vizziarne la volontà, mentre nella corruzione i due soggetti agiscono su un piano paritario nella conclusione del patto criminoso, per cui l'evento della *datio* o della promessa, pur esistendo in entrambi i reati, a fonti diverse; in secondo luogo, diversa è la struttura soggettiva dei due reati, essendo la corruzione, a differenza della concussione, un reato necessariamente plurisoggettivo, sicché diversa è anche la posizione del *solvens*).

Secondo altra parte della giurisprudenza, invece, è possibile che il giudice riqualifichi giuridicamente il reato originariamente contestato di corruzione in concussione (si veda Cass. pen., sez. VI, 5 novembre 2003, n. 46805, dove la cassazione ha ritenuto legittimo il comportamento del giudice di appello che aveva riqualificato giuridicamente il fatto, ritenuto dal giudice di primo grado di corruzione, come concussione).

In conclusione, l'operazione compiuta dal g.u.p. presso il Tribunale di Lecce, allo stato della pacifica giurisprudenza della S.C., rientra nell'ambito della riqualificazione giuridica del fatto, in quanto espressione del principio *iura novit curia* codificato nell'art. 521, primo comma, c.p.p.

### 3.2.) I poteri del giudice in tema di modifiche dell'imputazione.

Sempre *de iure condito* nel nostro ordinamento è chiaramente distinta, in relazione a tutte le fasi del procedimento penale, la disciplina delle ipotesi di modifica del fatto oggetto di imputazione da quelle che concernono il *nomen iuris* attribuito al medesimo fatto.

Invero, il nostro processo penale distingue nettamente il regime del mutamento in fatto dell'imputazione da quello in diritto, sicché, mentre gli artt. 521, primo comma, e 597, secondo e terzo comma, c.p.p. consentono di riqualificare giuridicamente il fatto al giudice, sia di primo che di secondo grado (ma anche alla Cassazione, per la quale, in assenza di espressa previsione normativa, la sussistenza del potere qualificatorio trova fondamento nella stessa funzione nomofilattica svolta dal giudice di legittimità: *cf.* Cass. pen., sez. VI, 18 settembre 1997, Donna) — entro il limite della propria competenza ed attribuzione monocratica o collegiale, per il giudice di primo grado, ed entro il limite della competenza del giudice di primo grado e del divieto di *reformatio in peius* per il giudice di appello (e la Cassazione: *cf.* la già citata sez. VI, 18 settembre 1997, Donna e Cass. pen., e sez. IV, 16 gennaio 2008, Husher e altri) —, il combinato disposto degli artt. 516 e ss., 521, secondo comma, 598, 604, 620 lett. e) ed f), 621 c.p.p., rende chiaro che di fronte all'acclarata diversità in fatto dell'addebito gli atti devono essere rimessi al pubblico ministero, a tutela soprattutto del diritto di difesa dell'imputato, al fine di evitare che questi possa essere condannato per un fatto in relazione al quale non ha avuto modo di difendersi (Cass. pen., sez. I, 5 giugno 1992, Raciti; Cass. pen., sez. V, 5 febbraio 1993, Langella; Cass. pen. sez. I, 5 maggio 1994, Cotuzzi). Al riguardo, se il giudice di appello accerta che il fatto è diverso da quello contestato, non potendo decidere in ordine allo stesso perché altrimenti sottrarrebbe all'imputato un grado di giudizio e ne violerebbe conseguentemente in maniera irreparabile il diritto di difesa, non può che annullare con sentenza quella di primo grado e, nel contempo, disporre, con ordinanza, la trasmissione degli atti al pubblico ministero, ai sensi degli artt. 521, secondo comma, 598 e 604, comma 3, c.p.p., perché si proceda ad un nuovo giudizio (*cf.* Cass. pen., sez. u. 6 dicembre 1991, Paglini; Cass. pen., sez. VI, 14 aprile 2003, Bucci; Cass. pen., sez. I, 31 gennaio 2006, Cennamo e altri; Cass. pen., sez. I, 17 febbraio 2006, Vecchione).

Giova evidenziare che, secondo la giurisprudenza delle sezioni unite (*cf.* sez. u., giugno 1996, Di Francesco), il principio di cui all'art. 521, primo comma, c.p.p. trova applicazione anche in sede cautelare, consentendo al g.i.p., come anche al tribunale della libertà, di modificare *ex officio* il *nomen iuris* dell'addebito fattuale elevato anche in ambito incidentale. Peraltro, sempre secondo il supremo Consesso (*cf.* sez. u. 5 luglio 2000, Monforte) la diversa qualificazione giuridica data al fatto dal giudice cautelare, come anche dal giudice del procedimento principale, produrrebbe effetti, anche *in peius*, nei confronti dell'imputato, indipendentemente dalla formulazione di una nuova contestazione cautelare da parte del p.m. e dall'emissione di un'ulteriore ordinanza cautelare che la recepisce. Dunque, la riqualificazione giuridica del fatto in ambito cautelare può avvenire senza che si attivi quel meccanismo di tutela delle esigenze difensive (costituito dalla presentazione della richiesta cautelare *ex art.* 291 c.p.p., dall'emissione dell'ordinanza ai sensi dell'art. 292 c.p.p., dall'effettuazione dell'interrogatorio di garanzia secondo il disposto dell'art. 294 c.p.p., e dall'eventuale controllo in sede di impugnazione *ex artt.* 309 e 310 c.p.p.) ben tracciato dalla citata sentenza Monforte con riferimento alle modifiche in fatto dell'imputazione.



In passato una parte della dottrina aveva posto in rilievo il disagio che poteva avvertire l'imputato che, attraverso la riqualificazione giuridica del fatto operata anche *ex officio* dal giudice, si vedeva attribuire un giudizio di disvalore diverso (ed al limite anche più grave) da quello originariamente contestatogli.

D'altra parte, la Commissione redigente il codice di rito del 1988, nel riproporre nel comma 1 dell'art. 521 c.p.p. il principio della non obbligatorietà della necessaria correlazione tra la decisione sul tema giuridico dell'accusa e le conclusioni del pubblico ministero, si era posta il problema che ciò potesse sacrificare le esigenze della difesa, in particolare nel caso in cui la diversa qualificazione giuridica implicasse una pena più grave. Invero, aveva anche ipotizzato delle alternative, e cioè una disciplina costruita in modo analogo a quella concernente la contestazione del fatto diverso (iniziativa del pubblico ministero — termine a difesa — eventuale trasmissione degli atti), ovvero la previsione di un dovere di rendere nota preventivamente la decisione di modificare la qualificazione giuridica, consentendo la discussione sul punto. Entrambe le soluzioni, però, venivano scartate, perché avrebbero comportato un dispendio di attività probabilmente eccessivo, e il rischio, in pratica, di indurre il giudice a conformarsi in ogni caso al *nomen iuris* contestato (*cf.* relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale del 1988, in *Gazzetta Ufficiale*, 24 ottobre 1998, n. 250, suppl. ord. n. 2, p. 119).

Questa scelta legislativa, come è noto, è stata criticata da una parte della dottrina, che ha evidenziato come non è affatto irrilevante, dal punto di vista del diritto di difesa, la modifica del titolo di reato, sicché sarebbe stato opportuno assoggettarla a garanzie analoghe a quelle previste per la modifica del fatto, almeno nel caso in cui dalla diversa qualificazione giuridica fosse derivata una pena più grave.

### 3.2.1.) *Lo stato della giurisprudenza in ordine ai poteri del giudice dell'udienza preliminare in tema di modifiche dell'imputazione.*

La giurisprudenza di legittimità ha raggiunto oramai un pacifico punto di equilibrio anche in ordine ai poteri del giudice dell'udienza preliminare in tema di modifiche dell'imputazione.

Al riguardo, significative appaiono due sentenze delle sezioni unite.

La prima sentenza (la già citata Cass. pen., sez.u., 19 giugno 1996, Di Francesco), dopo avere fissato il principio che, in tema di correlazione fra imputazione contestata e sentenza, per aversi mutamento del fatto occorre una trasformazione radicale, nei suoi elementi essenziali, della fattispecie concreta nella quale si riassume l'ipotesi astratta prevista dalla legge, sì da pervenire ad un'incertezza sull'oggetto dell'imputazione da cui scaturisca un reale pregiudizio dei diritti della difesa, ha reso un'altra rilevante affermazione, e cioè che, in applicazione del principio di legalità, al giudice, e quindi anche al giudice dell'udienza preliminare, è sempre consentito attribuire al fatto descritto nell'imputazione la corretta qualificazione giuridica, senza che ciò incida sull'autonomo potere di iniziativa del p.m., che rileva esclusivamente sotto il diverso profilo dell'immutabilità della formulazione del fatto inteso come accadimento materiale. Sicché, mentre l'art. 423 c.p. detta la disciplina per procedere in udienza preliminare alle modifiche in fatto dell'imputazione, modifiche per le quali non si può prescindere dall'iniziativa del p.m., ben è possibile che, in applicazione analogica dell'art. 521, primo comma, c.p.p., il g.u.p. riqualifichi giuridicamente il fatto originariamente contestato dal p.m. nella richiesta di rinvio a giudizio.

La seconda e più recente sentenza (Cass. pen., sez.u., 20 dicembre 2007, Battistella) ha, invece, individuato un percorso virtuoso che il g.u.p. deve seguire nel caso in cui rilevi che il fatto descritto nell'imputazione risulti diverso da quello emerso dagli atti processuali.

Invero, il giudice, rilevata la diversità, deve prima sollecitare nelle forme che ritiene più opportune il p.m. a procedere ad apportare le necessarie modifiche ai sensi dell'art. 423 c.p.p., e, soltanto in caso di inerzia del p.m., può disporre la restituzione degli atti stesso organo della pubblica accusa in applicazione analogica del disposto dell'art. 521, secondo comma, c.p.p. In caso contrario, l'ordinanza con la quale il g.u.p. disponga immediatamente la restituzione degli atti al p.m. per ritenuta difformità del fatto viene ad assumere la natura dell'atto anormale.

Dunque, in buona sostanza, il g.u.p. può, anche di ufficio, in applicazione analogica del disposto di cui all'art. 521, primo comma, c.p.p., riqualificare giuridicamente il fatto contestato all'imputato disponendone anche il rinvio a giudizio in ordine a tale reato; in presenza, invece, di un fatto diverso il g.u.p. deve sollecitare il p.m. ad effettuare le modifiche del caso ai sensi dell'art. 423 c.p.p., e, solo in caso di inerzia di quest'ultimo, può disporre la restituzione degli atti allo stesso p.m. in applicazione analogica dell'art. 521, secondo comma, c.p.p.

Nel caso in cui il g.u.p. disponesse il rinvio a giudizio dell'imputato in ordine ad un fatto diverso (e, quindi, non in ordine ad un fatto giuridicamente qualificato in maniera diversa rispetto all'originaria contestazione) la cassazione è giunta ad attribuire al decreto che dispone il giudizio la natura giuridica di atto anormale, in quanto tale rimuovibile



anche con il ricorso per cassazione (*cf.* Cass. pen., sez. I, 30 marzo 1994, n. 1471; Cass. pen., sez. V, 4 dicembre 1996, n. 5316; Cass. pen., sez. IV, 7 aprile 2005, n. 22632, tutte fattispecie relative a fatti nuovi aggiunti a carico dell'imputato dal g.u.p. di ufficio nel decreto che dispone il giudizio). Palese, in effetti, sarebbero in questo caso l'esercizio da parte del g.u.p. di un potere costituzionalmente attribuito al p.m. (art. 112 Cost.), e cioè il potere di esercizio dell'azione penale in relazione ad un determinato fatto-reato; ma palese sarebbe anche la violazione del diritto di difesa, perché in tale modo si porrebbe a carico del prevenuto un fatto-reato mai contestatogli in precedenza.

3.3.) *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di modifiche dell'imputazione e di riqualificazione giuridica del fatto.*

Chiarito lo stato dell'arte nel diritto interno, mette conto evidenziare che l'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali stabilisce al § 3, lett. a) che l'accusato ha diritto ad essere informato nel più breve tempo possibile del contenuto dell'accusa elevata contro di lui.

Come ha chiarito la Corte europea dei diritti dell'uomo, l'accusa gioca un ruolo decisivo del procedimento penale, in quanto, la citata disposizione riconosce all'imputato il diritto di essere informato non solo della causa dell'accusa, cioè dei fatti materiali posti a suo carico e su cui si basa l'azione penale, ma anche della qualificazione giuridica data a questi fatti e ciò in modo dettagliato. La portata di questa disposizione deve essere valutata alla luce del più generale diritto a un processo equo, come garantito dal § 1 dell'art. 6 della Convenzione. In materia penale, la precisa e completa informazione delle accuse mosse nei confronti di un imputato e, quindi, la qualificazione giuridica del fatto che la giurisdizione potrà ritenere a suo carico, sono una condizione essenziale per l'equità del processo (Corte europea diritti uomo, grande camera, 25 marzo 1999, Pelissier e Sassi contro Francia, nonché sez. II, 1º marzo 2001, Dallos contro Ungheria e, più di recente, sez. I, 20 aprile 2006, I.H. contro Austria).

Certo, la disposizione di cui all'art. 6, § 3, lett. a) della Convenzione non impone alcuna forma particolare riguardante il come l'imputato deve essere informato della natura e della causa dell'accusa contro di lui. Epperò, la Corte di Strasburgo ha evidenziato chiaramente il legame che sussiste tra le lett. a) e b) del citato § 3 dell'art. 6 della Convenzione, sicché il diritto di essere informati della natura e della causa di accusa deve essere considerato alla luce del diritto dell'accusato di preparare la sua difesa (*cf.* la già citata sentenza Pelissier e Sassi contro Francia).

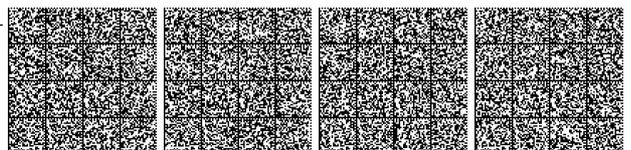
Pertanto, prosegue la Corte, se i giudici hanno, quando tale diritto è riconosciuto dalla legge, la possibilità di riqualificare i fatti di cui siano regolarmente investiti, essi devono garantire che gli accusati abbiano la possibilità di esercitare i loro diritti di difesa sul punto in modo concreto ed efficace. Ciò implica che essi siano informati in tempo utile, non solo della causa dell'accusa, cioè dei fatti materiali posti a loro carico e sui quali si fonda l'accusa, ma anche della qualificazione giuridica data a questi fatti in maniera dettagliata (Corte europea diritti uomo, sez. II, 11 dicembre 2007, Drassich contro Italia).

Quanto alle modalità attraverso le quali tale informazione deve essere resa, pur nella possibile varietà già evidenziata, il giudice europeo non sembra, però, attribuire rilievo ad una mera sollecitazione del giudice alle parti, essendo necessario che possa poi esserci un contraddittorio sulle «conseguenze» della riqualificazione (Corte europea diritti uomo, 21 febbraio 2002, Sipavicius contro Lituania). In buona sostanza, proprio in virtù del collegamento della formulazione dell'accusa al diritto di difesa, non è sufficiente la mera prospettazione della riqualificazione giuridica, ma è necessario che sul punto sia sviluppato un effettivo e concreto contraddittorio.

3.4.) *Ricadute interne dell'interpretazione dell'art. 6, § 3, lett. a) CEDU elaborata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, con particolare riferimento all'udienza preliminare.*

I principi affermati dalla Corte europea nella materia *de qua* devono essere necessariamente «calati» nel nostro ordinamento processuale penale.

Invero, alla luce dell'equiparazione della modifica *in iure* dell'imputazione a quella in fatto resa dal giudice di Strasburgo, il nostro sistema processuale, caratterizzato, invece, da una netta differenza di disciplina giuridica tra le due ipotesi, mostra qualche limite. Al riguardo, mette conto ribadire che nel nostro processo penale è sempre legittimo da parte del giudice procedere *ex officio* alla riqualificazione giuridica del fatto oggetto di imputazione, senza dovere necessariamente attivare sul punto alcun preventivo ed effettivo contraddittorio; al contrario, in caso di modifica dell'addebito fattuale, deve essere pienamente garantito il diritto di difesa, fino alla possibilità di disporre la restituzione degli atti al p.m., affinché eserciti correttamente i suoi poteri in ordine all'azione penale.



Ciò avviene, come detto, anche in sede di udienza preliminare, dove il g.u.p. può disporre il rinvio a giudizio dell'imputato in ordine ad un fatto diversamente qualificato dal punto di vista giuridico senza essere tenuto a preannunciare tale sua decisione e senza essere tenuto a consentire sul punto alcun effettivo e concreto contraddittorio, mentre, al contrario, se rileva la diversità del fatto, deve dapprima invitare il p.m. a modificarlo e, in caso di inerzia, deve disporre la restituzione degli atti all'organo di accusa.

Deve precisarsi, per vero, che come evidenziato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 224/2001), «a seguito delle importanti innovazioni introdotte, in particolare, dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479, l'udienza preliminare ha subito una profonda trasformazione sul piano sia della quantità e qualità di elementi valutativi che vi possono trovare ingresso, sia dei poteri correlativamente attribuiti al giudice, e, infine, per ciò che attiene alla più estesa gamma delle decisioni che lo stesso giudice è chiamato ad adottare. L'esigenza di completezza delle indagini preliminari, riaffermata anche di recente dal giudice delle leggi (v. sentenza n. 115 del 2001) ed ora significativamente valutabile anche in sede di udienza preliminare, al cui giudice è attribuito il potere di disporre l'integrazione delle indagini stesse (art. 421-bis cod. proc. pen.); l'analogo potere di integrazione concernente i mezzi di prova, a fronte del quale il giudice può assumere anche d'ufficio le prove delle quali appaia evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere (art. 422 cod. proc. pen.): le nuove cadenze delle indagini difensive — introdotte dalla legge 7 dicembre 2000, n. 397 — ed il conseguente ampliamento del tema decisorio, non più limitato al materiale raccolto dall'organo dell'accusa: sono tutti elementi di novità che postulano, all'interno della udienza preliminare, da un lato, un contraddittorio più esteso rispetto al passato, e, dall'altro, un incremento degli elementi valutativi, cui necessariamente corrisponde — quanto alla determinazione conclusiva — un apprezzamento del merito ormai privo di quei caratteri di "sommarietà" che prima della riforma erano tipici di una delibazione tendenzialmente circoscritta allo "stato degli atti". Accanto a ciò, vengono poi in considerazione i nuovi "contenuti" che, sempre alla stregua degli apporti novellistici, può assumere la decisione con la quale il giudice è chiamato a definire l'udienza preliminare. In base alla nuova formulazione dell'art. 425 cod. proc. pen., infatti, la *regula iuris* posta a fondamento del rinvio a giudizio, si radica — in positivo — sulla sufficienza, non contraddittorietà e, comunque, idoneità degli elementi acquisiti a sostenere l'accusa in giudizio, imponendosi, in caso di diverso apprezzamento, l'adozione della sentenza di non luogo a procedere. Quest'ultima, a sua volta, può scaturire anche dal riconoscimento di circostanze attenuanti e dalla correlativa applicazione della disciplina di cui all'art. 69 cod. pen., con i riflessi tipici delle statuizioni che incidono sul merito della causa; ed ugualmente sul merito finisce per proiettarsi la sentenza di non luogo a procedere per difetto di imputabilità — ora consentita, quando non ne consegua l'applicazione di una misura di sicurezza — trattandosi di sentenza che, come questa Corte ha già avuto modo di affermare, postula "il necessario accertamento di responsabilità in ordine al fatto reato" (*cf.* sentenza n. 41 del 1993)» (nello stesso senso, si veda anche Corte cost. sentenza n. 335/2002; ordinanze n. 269/2003 e 20/2004).

Dunque, l'udienza preliminare è il luogo dove si realizza oramai un pieno contraddittorio, caratterizzato, dal punto di vista difensivo, in relazione ai possibili epiloghi della stessa (rinvio a giudizio — sentenza di non luogo a procedere) dalla possibilità di semplicemente argomentare, in sede di discussione, rispetto all'imputazione formulata con la richiesta di rinvio a giudizio; di produrre elementi di prova acquisiti ai sensi degli artt. 391-bis e ss. c.p.p. da sottoporre alla valutazione del giudice; di sollecitare lo svolgimento di ulteriori indagini o l'assunzione di prove ai sensi degli artt. 421-bis e 422 c.p.p. L'udienza preliminare è il luogo privilegiato per l'accesso ai riti alternativi del patteggiamento e del giudizio abbreviato, che costituiscono pur sempre espressioni del diritto di difesa (*cf.* Corte cost. 11 marzo 1993, n. 76; Corte cost. 5 maggio 1993, n. 214; Corte cost. 30 giugno 1994, n. 265; Corte cost. 11 dicembre 1995, n. 497; Corte cost. 15 marzo 1996, n. 70; Corte cost. 25 maggio 2004, n. 148).

Sotto questo profilo, pertanto, non può dirsi indifferente rispetto alle esigenze difensiva, la preventiva conoscenza dell'accusa, in tutte le sue componenti, in fatto ed in diritto, da parte dell'imputato, il quale è proprio con riferimento ad essa che è in grado di calibrare le proprie scelte e strategie difensive.

Né può dirsi che la possibilità che il prevenuto ha di difendersi in sede dibattimentale rispetto ad un'imputazione, diversamente qualificata giuridicamente dal g.u.p., *ex officio*, nel decreto che dispone il giudizio, è sufficiente a scongiurare il pregiudizio subito rispetto al diritto di difesa. Invero, non può escludersi a priori che, a fronte del nuovo *nomen iuris* attribuito al fatto, l'imputato non possa prospettare una strategia difensiva in sede di udienza preliminare che lo porti ad evitare il pregiudizio derivante dal dovere affrontare il giudizio dibattimentale. Al riguardo, si è già evidenziata la varietà di scelte difensive che si prospettano, nell'attuale sistema, al prevenuto anche in sede di udienza preliminare con riferimento ai molteplici epiloghi, anche interlocutori, della stessa.



3.5.) *Efficacia della norma convenzionale, come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nel diritto interno.*

Ciò posto, appare opportuno rilevare che di recente la Corte costituzionale, con due note sentenze (Corte cost. 22-24 ottobre 2007, nn. 348 e 349), ha ricostruito in termini estremamente innovativi i rapporti tra le norme della CEDU e quelle dell'ordinamento giuridico interno.

Il giudice delle leggi ha, invero, escluso che, allo stato, possa essere attribuita alla CEDU rilevanza ai sensi degli artt. 10 e 11 Cost. Ha, altresì, escluso la «comunitarizzazione» della CEDU, e, quindi, la possibilità di disapplicare la norma interna in contrasto con la stessa. Ciò posto, la Consulta non ha potuto evitare di evidenziare come in alcune pronunce è stato anche riconosciuto valore interpretativo alla CEDU, in relazione sia ai parametri costituzionali che alle norme censurate, ad esempio, richiamando, per avvalorare una determinata esegesi, le indicazioni normative anche di natura sopranazionale (sentenza n. 231 del 2004); oppure per svolgere argomentazioni espressive di un'interpretazione conforme alla Convenzione (sentenze n. 376 del 2000 e n. 310 del 1996), ovvero per avere conforto rispetto all'esegesi accolta (sentenze n. 299 del 2005 e n. 29 del 2003), avvalorandola anche in considerazione della sua conformità con i valori espressi dalla Convenzione, secondo l'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo (sentenze n. 299 del 2005; n. 299 del 1998).

Inoltre, la Corte ha rilevato che la peculiare rilevanza degli obblighi internazionali assunti con l'adesione alla convenzione è stata tenuta ben presente dal legislatore ordinario, che ha provveduto a migliorare i meccanismi finalizzati ad assicurare l'adempimento delle pronunce della Corte europea, attraverso opportuni interventi normativi (si veda l'art. 1 della legge 9 gennaio 2006, n. 12, «disposizioni in materia di pronunce della Corte c.d.u.» e l'art. 1, comma 1217, legge 27 dicembre 2006, n. 296, «legge finanziaria anno 2007») coinvolgenti anche profili organizzativi (si veda d.p.c. 1° febbraio 2007 - «misure per l'esecuzione della legge 9 gennaio 2006, n. 12», istitutivo di un dipartimento ad hoc della Presidenza del Consiglio dei ministri per gli adempimenti conseguenti alle pronunce della Corte di Strasburgo).

Ciò posto, il Giudice delle leggi ha messo in risalto che il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost. come modificato dall'art. 2 della l.c. 18 ottobre 2001, n. 3, «modifiche al titolo V della Cost.», ha colmato una lacuna giuridica del sistema, che non consentiva alcun controllo della conformità del diritto interno rispetto alla norma convenzionale internazionale, non inquadrabile negli schemi degli artt. 10 e 11 Cost., e, quindi, anche delle norme della CEDU, se non nei limiti in cui la norma di diritto interno si poneva in diretto contrasto con le norme costituzionali.

Invero, l'art. 117, primo comma, Cost. prevede esplicitamente che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Ciò non significa, beninteso, che con l'art. 117, primo comma Cost. si possa attribuire rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali, oggetto di una legge ordinaria di adattamento, come è il caso delle norme CEDU.

Il parametro costituzionale in esame comporta, infatti, l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare dette norme, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU e dunque con gli «obblighi internazionali» di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale. Con l'art. 117, primo comma, si è realizzato, in definitiva, un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata «norma interposta». Ne consegue che al giudice comune spetta interpretare norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubbi della compatibilità della norma interna con la disposizione della convenzionale «interposta» egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.

In relazione alla CEDU, inoltre, la Consulta ne ha evidenziato la sua peculiarità rispetto alla generalità degli accordi internazionali, poiché, per espressa previsione, l'interpretazione centralizzata delle norme della stessa è stata attribuita dagli Stati membri alla Corte di Strasburgo. In considerazione di ciò, la rilevanza della CEDU, così come interpretata dal «suo» giudice, rispetto al diritto interno è certamente diversa rispetto a quella della generalità degli accordi internazionali, la cui interpretazione rimane in capo alle Parti contraenti, salvo, in caso di controversia, la composizione del contrasto mediante negoziato o arbitrato o comunque un meccanismo di conciliazione di tipo negoziale.



In definitiva, il Giudice delle leggi ha messo in risalto il diverso ruolo delle due Corti: l'interpretazione della Convenzione di Roma e dei Protocolli spetta alla Corte di Strasburgo, mentre alla Corte costituzionale, qualora sia sollevata una questione di legittimità costituzionale di una norma nazionale rispetto all'art. 117, primo comma, Cost. per contrasto — insanabile in via interpretativa — con una o più norme della CEDU, spetta invece accertare il contrasto e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo, garantiscono una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana. Non si tratta, invero, di sindacare l'interpretazione della norma CEDU operata dalla Corte di Strasburgo, ma di verificare la compatibilità della norma CEDU, nell'interpretazione del giudice cui tale compito è stato espressamente attribuito dagli Stati membri, con le pertinenti norme della Costituzione. In tale modo, risulta realizzato un corretto bilanciamento tra l'esigenza di garantire il rispetto degli obblighi internazionali voluto dalla Costituzione e quella di evitare che ciò possa comportare per altro verso un *vulnus* alla Costituzione stessa.

Mette conto, infine, rilevare, che, ancora recentemente, la Corte costituzionale (Corte cost. 16-30 aprile 2008, n. 129), nell'ambito della complessa vicenda relativa al condannato Dorigo, ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 630, primo comma, lett. a) c.p.p. che le era stata prospettata dalla Corte di appello di Bologna in funzione di giudice dell'esecuzione.

Invero, la Corte remittente aveva cercato di superare il vuoto normativo circa gli effetti viene pronunce del giudice di Strasburgo, dichiarative della non equità di determinati processi per violazione delle norme CEDU, nei relativi giudizi conclusi con sentenze passate in giudicato sollevando questione di legittimità costituzionale della citata norma nella parte in cui esclude dai casi di revisione l'impossibilità che i fatti stabiliti a fondamento della sentenza o del decreto di condanna si concilino con la sentenza della Corte europea che abbia accertato l'assenza di equità del processo.

Il Giudice delle leggi, pur evidenziando l'improrogabile necessità che l'ordinamento predisponga adeguate misure atte a riparare, sul piano processuale, le conseguenze scaturite dalla violazione dei principi della CEDU in tema di «processo equo», ha ritenuto infondate le censure di incostituzionalità mosse dal giudice *a quo* sotto il profilo degli artt. 3, 10 e 27 Cost., ponendo in risalto quanto sia problematica l'individuazione di un punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare meccanismi riparatori, a fronte dei sempre possibili errori del giudice, e quella, contrapposta alla prima, di preservare la certezza e la stabilità della *res iudicata*, e, quindi, quanto sia correlativamente ampia la sfera entro la quale trova spazio la discrezionalità del Legislatore. Sicché, pur muovendo un pressante appello al Legislatore ad adottare i provvedimenti ritenuti più idonei al fine di consentire all'ordinamento di adeguarsi alle sentenze della Corte europea di Strasburgo, la Consulta non ha potuto che dichiarare l'infondatezza della questione sollevata dalla Corte bolognese.

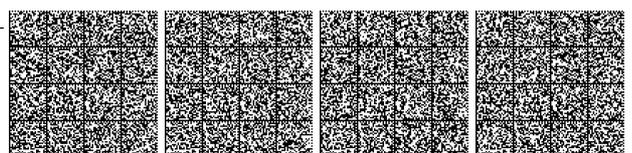
Dunque, allo stato attuale, non esiste un rimedio giuridico che consenta di rimuovere un giudicato penale frutto di un processo «non equo».

Sicché, ritiene il tribunale che, in tale contesto di vuoto normativo, è doveroso che il giudice adegui, in corso di giudizio, gli istituti processuali ai principi in materia di «processo equo» di cui alla CEDU, se possibile in via interpretativa, ma, se ciò non fosse possibile per un insanabile contrasto tra i principi della CEDU ed il diritto interno, è doveroso da parte del giudice sottoporre al vaglio della Corte costituzionale l'eventuale contrasto delle norme interne con le «norme interposte» pattizie della Convenzione sotto il profilo della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in modo da evitare il più possibile future censure da parte del giudice europeo.

### 3.6.) Rilevanza della questione in relazione agli artt. 3, 24, 111, terzo comma, e 117, primo comma, Cost.

Delineati anche i rapporti tra CEDU e diritto interno, tornando al tema oggetto di scrutinio, ritiene il tribunale che il divario esistente tra il diritto processuale penale interno, con riferimento ai poteri di riqualificazione giuridica del fatto riconosciuti al g.u.p. *ex officio* senza necessità di previo, effettivo e concreto contraddittorio, e l'art. 3, lett. a) e b) della Convenzione non sia superabile in via interpretativa, come la vicenda in esame, del resto, dimostra.

Invero, a tale fine non potrebbe essere sufficiente da parte del g.u.p. sollecitare il p.m. di udienza a riqualificare giuridicamente il fatto, come è avvenuto nel caso di specie, poiché, nell'ipotesi in cui il p.m. ometta di farlo ed, anzi, insista nell'originaria imputazione, l'imputato potrebbe essere indotto a non esercitare attività difensiva nella sola ipotetica eventualità di una riqualificazione giuridica che il giudice potrebbe effettuare soltanto in sede decisoria e che, peraltro, potrebbe essergli pregiudizievole solo in caso di rinvio a giudizio.



Insomma, mancherebbe ogni seria e concreta prospettiva di contraddittorio, come è avvenuto nella fattispecie in esame, dove gli imputati, a fronte della mera sollecitazione riqualificatoria pervenuta al p.m. da parte del g.u.p., ed a fronte del diniego dell'organo di accusa di modificare il *nomen iuris* attribuito al fatto contestato, non hanno prospettato altra difesa se non in relazione all'originaria imputazione, non avendo ragionevolmente, alcun diverso concreto interesse difensivo.

Si potrebbe ipotizzare una soluzione ermeneutica che attribuisse al g.u.p., prima dell'esercizio del definitivo potere decisorio, di riqualificare giuridicamente il fatto con un'apposita ordinanza.

Ma questa soluzione, piuttosto eccentrica all'interno del sistema, presterebbe il fianco a censure sotto il profilo della compatibilità del giudice, espressosi sulla corretta qualificazione giuridica da dare al fatto, a tenere il prosieguo dell'udienza preliminare. Invero, qualificare giuridicamente il fatto è operazione che logicamente presuppone l'accertamento e la sussistenza di un certo fatto storico, sicché, il giudice che dovesse esprimersi in ordine alla corretta qualificazione giuridica da attribuire al fatto non potrebbe prescindere dall'esprimersi anche in ordine alla sussistenza del fatto da riqualificare. Insomma, se anche si volesse escludere in questo caso un'incompatibilità del g.u.p. ai sensi dell'art. 34 c.p.p. (come estensivamente interpretato alla luce delle già citate pronunce della Corte cost. n. 335/2002, n. 269/2003, n. 271/2003 e n. 20/2004), non si potrebbe escludere del tutto una sua ricusabilità ai sensi dell'art. 37, lett. b) c.p.p.

Orbene, l'imparzialità del giudice è valore di rango costituzionale (artt. 101, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost.) che trova pieno riconoscimento anche all'interno della CEDU (art. 6, § 1), ed è un valore fondamentale del «giusto processo». Non può esservi un giusto processo se non è garantita la terzietà ed imparzialità del giudice dinanzi alle parti. Ne consegue che interpretazioni che possano minare tale fondamentale principio e valore costituzionale non sono prospettabili.

Non è neppure prospettabile, in via interpretativa, l'estensione della disciplina della modifica *in iure* dell'imputazione a quella dell'addebito fattuale (soluzione auspicabile considerata l'equiparazione che in ambito europeo hanno i due aspetti). Invero, una simile interpretazione concretizzerebbe una sostanziale disapplicazione dell'art. 521, primo comma, c.p.p. in favore della norma convenzionale, non ammissibile, però, attesa la non comunitarizzazione della CEDU.

A questo punto, non sembra possibile altra soluzione se non la pronuncia della Corte costituzionale, che, intervenendo sulle norme censurate, parifichi la disciplina della modifica della qualificazione giuridica del fatto a quella della modificazione del fatto medesimo.

Solo in questo modo è salvaguardato fino in fondo il diritto di difesa.

Invero, quando il g.u.p. ritiene che il fatto vada riqualificato giuridicamente, può prospettarlo al p.m., che, o si adegua, modificando il *nomen iuris* (ed eventualmente anche quegli aspetti del fatto per meglio adattarlo alla nuova veste giuridica, come sarebbe stato auspicabile nel caso di specie, dove, a fronte della nuova contestazione di corruzione è rimasta inalterata la descrizione del fatto come ipotesi concussiva), oppure si vede restituire gli atti ai sensi dell'art. 521, secondo comma, c.p.p.

In questo modo l'imputato non subisce alcun pregiudizio: al contrario gode fino in fondo delle prerogative dategli dalla legge, anche con riferimento alla fase prodromica rispetto al deposito della richiesta di rinvio a giudizio (per intenderci quella relativa alla notifica dell'avviso *ex art. 415-bis* c.p.p.).

D'altra parte, la soluzione prospettata, che sarebbe pienamente attuativa del dettato convenzionale di cui all'art. 6, § 3, lett. a) e b) CEDU, ma, altresì, dell'art. 111, terzo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce che la legge deve assicurare che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata della natura e dei motivi dell'accusa in modo da disporre del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa (che, secondo una parte della dottrina, essendo in effetti trasposizione dell'art. 6 CEDU, dovrebbe essere interpretato alla stesa stregua), non si pone in contrasto con altri valori costituzionali, *in primis*, quello della ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111, secondo comma, Cost. Invero, proprio ragioni di economia processuale avevano indotto il legislatore del 1988 ad evitare qualsiasi, equiparazione della disciplina della modificazione in fatto rispetto a quella in diritto dell'imputazione.

È noto, però, che, secondo il pacifico orientamento della Consulta, il principio ragionevole durata del processo, proprio in quanto «ragionevole», deve essere bilanciato rispetto ad altri valori costituzionali e non può comportare la vanificazione di questi valori che in esso sono coinvolti, primo fra tutti il diritto di difesa, che l'art. 24, secondo comma, Cost., proclama inviolabile in ogni stato e grado del procedimento (*cf.* C. cost., 22 giugno 2001, n. 204; Corte



cost., 11 dicembre 2001, n. 399; Corte cost., 19 novembre 2002, n. 458). Sicché, quando vengono in gioco profili di tutela del diritto di difesa, non può mai ritenersi prevalente, nell'ambito del necessario bilanciamento, il principio della ragionevole durata del processo e, quindi, non possono legittimarsi norme che, per ragioni di economia processuale, sacrificino, al di là del ragionevole, le esigenze difensive.

Orbene, considerando il rilievo non solo costituzionale (artt. 24 e 111, terzo comma, Cost.) ma altresì convenzionale (art. 6, § 3, lett. *a*) e *b*) CEDU) del diritto dell'imputato ad una contestazione in fatto ed in diritto chiara e precisa dell'addebito, che consenta, in qualunque fase del processo, un esercizio pieno ed effettivo del diritto di difesa, non può ritenersi che l'estensione della disciplina delle modifiche in fatto dell'imputazione a quelle relative al solo *nomen iuris*, che, indubbiamente, può anche determinare la regressione del processo, configuri un'irragionevole lungaggine processuale. Non vanno taciuti, infine, profili di possibile illegittimità costituzionale anche rispetto all'art. 3 Cost.

Invero, non pare ragionevole una disciplina che penalizzi, sotto il profilo difensivo, l'imputato che si vede rinviato a giudizio per un fatto diversamente qualificato giuridicamente, rispetto a quell'imputato che tale modifica non viene a subire. Quest'ultimo, infatti, avrà esercitato pienamente il suo diritto di difesa rispetto ad una contestazione rimasta immutata; lo stesso non può dirsi per l'altro imputato che, per effetto di un provvedimento «a sorpresa» (il rinvio a giudizio per un fatto diversamente qualificato) si vede privato della pienezza difensiva rispetto ad una fase processuale.

La questione, ove accolta, configurerebbe una violazione degli artt. 178, lett. *c*) e 180 c.p.p. nell'operato del g.u.p. presso il Tribunale di Lecce, poiché, a fronte del rifiuto del p.m. di modificare la qualificazione giuridica dell'imputazione, il giudice ha disposto di ufficio il rinvio a giudizio degli imputati in ordine ad un fatto diversamente qualificato, senza farlo precedere da alcun effettivo e preventivo contraddittorio, attraverso la doverosa restituzione degli atti al p.m., che avrebbe potuto elevare un addebito, meglio calibrato nella descrizione del fatto con riferimento alla diversa qualificazione giuridica, che avrebbe potuto evitare ambigue contestazioni (di cui si è doluta la difesa degli imputati) suscettibili di ulteriori modifiche giuridiche nel corso del giudizio (di merito, di primo o secondo grado, o anche di legittimità).

È consapevole il collegio che la Cassazione, in uno specifico caso, pur affermando l'immanenza nel nostro ordinamento del principio del contraddittorio su ogni profilo dell'accusa, anche nel giudizio di legittimità, come ricavabile dalla giurisprudenza europea, che ha evidenziato una vera e propria violazione di sistema del nostro ordinamento processuale penale relativa al principio del giusto processo configurato dall'art. 6, § 3, lett. *a*) e *b*) CEDU, il quale impone che l'imputato, una volta informato dell'accusa e cioè dei fatti e della qualificazione giuridica a essi attribuita, deve essere messo in grado di discutere in contraddittorio su ogni profilo che li investe, contraddittorio che deve essere garantito anche là dove l'ordinamento riconosca al giudice — come nel nostro — il potere di dare al fatto una definizione giuridica diversa da quella enunciata nell'imputazione ascritta *ab origine* all'imputato; pur ritenendo che il sistema vada integrato con la regola enunciata dalla Corte di Strasburgo, ha ritenuto di poterlo fare, nel caso sottoposto all'esame, in via interpretativa, mediante il ricorso analogico all'istituto di cui all'art. 625 bis c.p.p. (Cass. pen. sez. I, 12 novembre 2008, n. 45807).

Epperò, a prescindere dalla validità del percorso ermeneutico seguito dal supremo Consesso (relativo all'estensibilità analogica dell'istituto del ricorso straordinario per cassazione per errore materiale o di fatto), sul quale è legittimo nutrire qualche dubbio alla luce del pacifico orientamento delle sezioni unite (si veda Cass. pen., sez.u., 27 marzo 2002, Basile, che ha escluso l'applicabilità analogica dell'istituto di cui all'art. 625-bis c.p.p.), si trattava di una fattispecie molto particolare, in cui si disquisiva delle modalità attraverso le quali poteva trovare adeguamento, rispetto al giudicato interno, un pronunciato della Corte europea dei diritti dell'uomo che aveva riscontrato la violazione dell'art. 6 CEDU in un procedimento in cassazione conclusosi con una sentenza con la quale la suprema Corte aveva riqualficato di ufficio il *nomen iuris* di determinati reati, e, quindi, non era oggetto di disamina il procedimento da seguire ordinariamente in caso di ritenuta necessità di riqualficare giuridicamente il fatto (per intendersi, a seguito della revoca della sentenza della Cassazione, frutto di una procedura giudicata iniqua dalla Corte europea, nulla vieta al supremo Consesso, chiamato nuovamente a pronunciarsi sul caso, di promuovere giudizio di illegittimità costituzionale, non ritenendo di potere superare in via interpretativa il contrasto tra il diritto interno e quello convenzionale in punto di riqualficazione giuridica del fatto). Alla luce delle considerazioni su esposte appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, 24, 111, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., con riferimento agli artt. 424, 429 e 521, primo comma c.p.p.



P. Q. M.

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

Solleva, di ufficio, questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3, 24, 111, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., con riferimento agli artt. 424, 429 e 521, primo comma c.p.p. nella parte in cui consentono al g.u.p. di disporre il rinvio a giudizio dell'imputato in relazione ad un fatto qualificato, di ufficio, giuridicamente in maniera diversa, senza consentire il previo ed effettivo sviluppo del contraddittorio sul punto, chiedendo al p.m. di modificare la qualificazione giuridica del fatto, e, in caso di inerzia dell'organo d'accusa, disponendo la trasmissione degli atti al medesimo p.m.

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

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei deputati ed al sig. Presidente del Senato.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce, all'esito della camera di consiglio del 6 aprile 2009.

Il Presidente: PICCINNO

Il giudice estensore: BIONDI

09C0425

N. 188

Ordinanza del 9 febbraio 2009 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia  
sul ricorso proposto da Diaz Cordova Amalia Isabel contro Comune di Milano ed altra

**Straniero - Stranieri titolari di permesso di soggiorno almeno biennale ed esercenti una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo - Diritto di accedere, in condizione di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica ed ai servizi d'intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione - Irrazionalità per l'ingiustificata richiesta del permesso di soggiorno almeno biennale anziché della carta di soggiorno (*rectius*: permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo).**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 40, comma 6, come sostituito dall'art. 27, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, art. 3.

#### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso RG. 2836/2008 proposto da Diaz Cordova Amalia Isabella, rappresentato e difeso dall'avv. Roberto Fortunato ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Milano, via G. Ripamonti n. 66;



Contro il Comune di Milano, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Rita Surano, Antonella Frascini, Ruggero Meroni, Irma Marinelli, Ariberto Limongelli, Maria Sorrenti, Donatella Silva, Anna Tavano e Loredana Mattaliano e elettivamente domiciliato presso gli uffici dell'Avvocatura Comunale in Milano via della Guastalla n. 8; Regione Lombardia, in persona del Presidente della Giunta *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Maria Lucia Tamborino, ed elettivamente domiciliata presso l'Avvocatura regionale in Milano, via F. Filzi n. 22, per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, del decreto di rigetto della domanda di contributo affitto anno 2007 emesso in data 24 settembre 2008 dal Direttore di settore - Servizio contributi sostegno affitto - del Comune di Milano; dell'art. 1 lett. b) dello Sportello affitti 2007 bando del Comune di Milano per il contributo a sostegno del pagamento del canone di locazione relativo ad immobili ad uso abitativo; della deliberazione Giunta regionale 10 luglio 2007 n. 8/5075 - 8ª edizione «Indennità e criteri generali per la determinazione del fabbisogno complessivo per l'integrazione dei canoni»; nonché di ogni altro atto presupposto, consequenziale e comunque connesso.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Milano e della Regione Lombardia;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi alla camera di consiglio del 13 gennaio 2009 (relatore dott. Ugo De Carlo) i procuratori della parte ricorrente e delle Amministrazioni resistenti;

Ritenuto in fatto e diritto quanto segue.

#### F A T T O

Diaz Cordova Amalia Isabella evocava in giudizio, avanti al Tribunale amministrativo della Lombardia, il Comune di Milano e la Regione Lombardia onde far annullare l'atto con cui le era stato negato il contributo affitto per l'anno 2007 dal Comune di Milano nonché *in parte qua* il bando emesso dal medesimo comune per determinare i criteri di assegnazione della provvidenza in questione e la delibera regionale che aveva suggerito l'adozione dei suddetti criteri.

Gli atti comunali e regionali, posti a fondamento del provvedimento concreto di diniego del contributo per sostegno nel pagamento del canone di locazione della abitazione di residenza *ex art.* 11, legge n. 431/1998, avevano adottato, come criterio per l'ammissione dei cittadini extracomunitari al beneficio, quanto previsto dall'art. 40 d.lgs. n. 286/1998.

Pertanto il diniego contestato dalla ricorrente si fonda sulla circostanza che al momento della presentazione del bando la stessa non aveva un permesso di soggiorno di durata biennale essendole stato rinnovato dalla Questura di Milano per un solo anno.

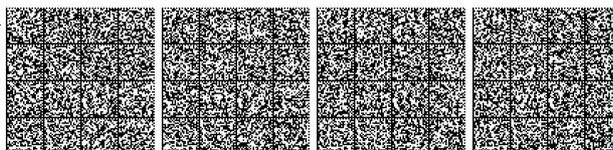
Si sono costituiti il Comune di Milano e la Regione Lombardia, che hanno chiesto il rigetto del ricorso invocando la legittimità degli atti amministrativi emanati in ossequio alla normativa vigente.

Alla Camera di consiglio del 13 gennaio 2009 il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

#### D I R I T T O

Ritiene il Collegio che sia la condotta del comune è stata improntata ad uno stretto ossequio della normativa vigente e delle direttive vigenti per cui il ricorso dovrebbe essere respinto, salvo ritenere affetto da incostituzionalità *in parte qua* l'art. 40, d.lgs. n. 286/1998.

Tale norma al comma 6 così recita: «Gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione» e, secondo la lettura datane dalle autorità amministrative preposte all'erogazione del contributo, tale formulazione ricomprende anche i contributi *ex art.* 11, legge n. 431/1998 per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione.



Infatti il diniego contestato dalla ricorrente si fonda sulla circostanza che al momento della presentazione del bando la stessa non aveva un permesso di soggiorno di durata biennale essendole stato rinnovato dalla Questura di Milano per un solo anno.

Orbene, mentre il criterio del possesso della carta di soggiorno per l'accesso alle provvidenze appare ragionevole, non altrettanto può dirsi del requisito del permesso di durata biennale perché legato a circostanze estrinseche dipendenti da valutazioni discrezionali dell'autorità di polizia competente al rilascio di detti permessi.

Il Collegio intende sottolineare come tale valutazione non scaturisca da una contrarietà aprioristica alla previsione di limiti per la concessione di certe agevolazioni ai cittadini extracomunitari che, essendo spesso in condizioni più disagiate economicamente dei cittadini italiani, potrebbero vedersi attribuire gran parte dei fondi disponibili se non vi fosse un criterio di accesso che tenga conto della permanenza in Italia e del livello di non precarietà di tale residenza.

Il criterio del permesso biennale, però, non soddisfa in modo razionale e conforme a parametri di uguaglianza sostanziale questa valida esigenza individuata dal legislatore poiché non tiene conto del periodo complessivo di permanenza nel nostro paese e le ragioni, spesso contingenti, che inducono il questore al rilascio di un permesso annuale anziché biennale.

Infatti, l'art. 5, comma 3-bis, d.lgs. n. 286/1998 prevede che il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato non possa superare la durata di un anno se rilasciato a seguito dell'esistenza di un contratto del lavoro a tempo determinato o di due anni se emesso a fronte di un contratto di lavoro a tempo indeterminato.

La frequente volatilità degli impieghi soprattutto per i lavoratori extracomunitari fa sì che spesso essi perdano un lavoro più stabile e dopo un periodo di disoccupazione debbano accettare un lavoro a tempo determinato anche dopo anni di permanenza in Italia.

Nel caso di specie la ricorrente ha dovuto ridurre il suo impegno lavorativo per accudire il nipote in tenera età che vive con lei e per questo il rinnovo del permesso di soggiorno, comunicatole dopo che era scaduto il termine per presentare la domanda di contributo *ex art. 11*, legge n. 431/1998, è stato solo per un anno.

Tale circostanza non può far dimenticare che la ricorrente gode di regolare permesso di soggiorno in Italia dal novembre 1998 e che avrebbe almeno il requisito della durata della permanenza per ottenere la carta di soggiorno (*recitius*: permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo).

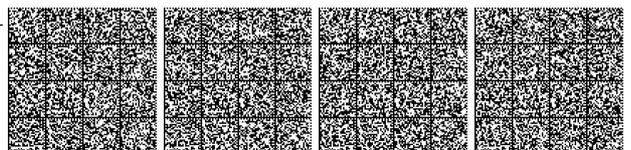
Pertanto la norma su cui è fondato il diniego non è ragionevole poiché si appoggia ad un dato estrinseco che non necessariamente è significativo rispetto alla *ratio legis* dell'art. 40 in questione.

Si potrebbe verificare, infatti, che un cittadino extracomunitario, appena giunto in Italia potrebbe vedersi rilasciato dal questore un permesso biennale vista la validità dell'offerta lavorativa, mentre la stessa decisione potrebbe non essere assunta nei confronti di altro extracomunitario presente sul nostro territorio da dieci anni.

La questione è rilevante per decidere la controversia affidata al tribunale poiché solo una declaratoria di incostituzionalità dell'art. 40, comma 6, d.lgs. n. 286/1998 potrà portare all'accoglimento della domanda della ricorrente poiché diversamente sarebbe priva di un requisito essenziale per accedere al novero dei possibili beneficiari;

Tale rilevanza non è esclusa dall'eccezione di inammissibilità formulata dal Comune di Milano per tardività del ricorso in quanto doveva essere tempestivamente impugnato il bando contenente la clausola perché immediatamente lesivo; infatti, al momento della scadenza della domanda la ricorrente non sapeva quale sarebbe stata la durata del permesso di soggiorno in via di rinnovo che gli è stata comunicata solo nel gennaio 2008 quando i termini per la presentazione della domanda erano trascorsi.

La questione proposta appare non manifestamente infondata in quanto l'adozione del mero criterio della durata del permesso di soggiorno senza riferimenti alla complessiva regolare presenza in Italia appare un criterio irragionevole che si presta ad ingiuste disparità di trattamento in violazione dell'art. 3 Cost.



P. Q. M.

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 6, d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, quale introdotto dall'art. 27, comma 1, legge 30 luglio 2002 n. 189, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione italiana;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Milano, nella Camera di consiglio del 13 gennaio 2009.

*Il Presidente:* LEO

*Il referendario estensore:* DE CARLO

09C0426

N. 189

*Ordinanza del 12 gennaio 2009 emessa dalla Commissione tributaria regionale per il Veneto sul ricorso proposto da Azienda ULSS 18 di Rovigo contro Agenzia delle Entrate - Ufficio di Rovigo*

**Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (I.V.A.) - Detrazioni - Indetraibilità dell'imposta relativa all'acquisto o all'importazione di beni e servizi afferenti operazioni esenti o comunque non soggette all'imposta - Omessa attribuzione agli enti erogatori di servizi sanitari del diritto di detrarre l'I.V.A. corrisposta per l'acquisto di beni e servizi utilizzati per l'espletamento delle attività istituzionali di interesse pubblico, esenti da imposta ai sensi dell'art. 10, comma primo, n. 19, del d.P.R. n. 633 del 1972 - Appello proposto da Unità Locale Socio Sanitaria avverso sentenza di rigetto dell'impugnazione del silenzio rifiuto serbato dall'amministrazione finanziaria su istanze di rimborso dell'I.V.A. versata negli anni 1996-2002 - Irragionevole incisione della posizione dell'ente erogatore di servizi sanitari, anziché del consumatore - Ingiustificata disparità di trattamento tributario tra soggetti esercenti la medesima attività sanitaria, irrazionalmente discriminati a seconda che acquistino o meno dall'esterno beni e servizi funzionali all'erogazione delle prestazioni esenti da imposta - Lesione del principio di capacità contributiva - Eccesso di delega - Contrasto con i principi e i criteri direttivi fissati dalla legge delega n. 662 del 1996 in tema di revisione della disciplina delle detrazioni di imposta - Violazione dei vincoli imposti dall'ordinamento comunitario al legislatore statale e regionale, con particolare riguardo al principio di neutralità dell'imposta.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, art. 19, comma secondo, come sostituito dall'art. 2 del decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 313.
- Costituzione, artt. 3, 53, 76 [in relazione all'art. 3, comma 66, lett. b), della legge delega 23 dicembre 1996, n. 662], 77 e 117, primo comma.

#### LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE

Ha emesso la seguente ordinanza sull'appello n. 1640/07, depositato il 28 novembre 2007, avverso la sentenza n. 20 febbraio 2007, emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Rovigo;



Contro Agenzia Entrate Ufficio Rovigo, proposto dalla ricorrente Azienda ULSS 18 Rovigo, viale Tre Martiri, 89 - 45100 Rovigo, difeso da Gimigliano dott. Mario e Sandali dott. Sergio, viale dei Mille, 16 - 31100 Treviso.

Atti impugnati: silenzio rifiuto istanza rimb. I.V.A. 1996; silenzio rifiuto istanza rimb. I.V.A. 1997; silenzio rifiuto istanza rimb. I.V.A. 1998; silenzio rifiuto istanza rimb. I.V.A. 1999; silenzio rifiuto istanza rimb. I.V.A. 2000; silenzio rifiuto istanza rimb. I.V.A. 2001; silenzio rifiuto istanza rimb. I.V.A. 2002.

Con istanza del 4 marzo 2005, l'Unità Locale Socio Sanitaria 18 (ULSS 18) di Rovigo chiedeva all'Agenzia delle Entrate della stessa città, il rimborso dell'IVA versata negli anni dal 1996 al 2002 che ammonta a € 19.468.702, in ottemperanza del disposto dell'art. 13, parte *b*), lett. *c*), della VI direttiva CEE 388/77; avverso il silenzio rifiuto dell'Agenzia delle Entrate, l'ULSS 18 ricorreva alla Commissione tributaria provinciale di Rovigo, la quale respingeva il ricorso con la sentenza n. 20 febbraio 2007 resa pubblica, con deposito, l'8 maggio 2007.

L'ULSS 18 rappresentata dal dott. Adriano Marcolongo e difesa dal dott. Mario Gimigliano con studio a Cosenza, piazza Zumbini, 47 depositava appello il 28 novembre 2007, adducendo la seguente duplice motivazione: il mancato recepimento da parte dello Stato Italiano dell'esenzione prevista dall'art. 13, parte *b*), lett. *c*) della VI direttiva CEE e l'illegittimità dell'art. 19, comma 2, del d.P.R. n. 633/1972, in violazione delle norme costituzionali.

L'Agenzia delle Entrate rispondeva con contro deduzioni sostenendo che l'ULSS 18 non sarebbe legittimata a chiedere un'imposta mai versata all'Erario. Infatti, secondo consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte di cassazione, il cedente del bene o il prestatore del servizio sono gli unici soggetti ad avere un rapporto diretto con l'amministrazione finanziaria e come tali, pertanto, unici soggetti a poter richiedere il rimborso dell'imposta indebitamente versata. Nel caso di specie il cessionario, al contrario, è parificabile alla figura del consumatore finale proprio perché le operazioni poste in essere sono esenti dall'IVA.

Non solo, l'esenzione prevista dall'art. 13, parte *b*), lett. *c*) della VI direttiva recepita nell'ordinamento nazionale dall'art. 10, n. 27-*quinquies* del decreto IVA va applicata solo nei confronti di coloro che, non avendo potuto detrarre l'IVA corrisposta al momento dell'acquisto del bene in ragione del regime di esenzione applicabile all'attività dagli stessi svolta, successivamente decidono di rivendere a terzi detto bene.

### *Motivi della decisione*

Preliminarmente, la Commissione rigetta l'eccezione dell'Agenzia sulla legittimazione passiva del cessionario in quanto la ULSS 18 non è consumatore finale e come soggetto passivo d'imposta è legittimata a chiedere il rimborso.

La materia trattata è di indubbia complessità interpretativa; è da valutare se il combinato disposto di norme insistenti nel diritto positivo — da quelle comunitarie a quelle nazionali — debba interpretarsi nel senso «letterale», o debba muoversi da un'attività ermeneutica dell'intero sistema normativo vigente aprendo così la via all'interpretazione teleologica della specifica norma.

L'IVA è un'imposta generale sui consumi che colpisce l'incremento di valore che un bene o un servizio acquista ad ogni passaggio economico (valore aggiunto); attraverso un sistema di detrazione e rivalsa (addebito) l'imposta grava, infine, completamente sul consumatore finale. Giova anche evidenziare che, tra le operazioni IVA, esistono quelle c.d. «esenti», ossia le operazioni che, per espressa previsione normativa, non sono assoggettabili all'imposta al fine di agevolare determinati settori particolarmente «sensibili» e «delicati» della società.

Premesso quanto sopra, il Collegio, esaminata la documentazione agli atti, tenuto conto di quanto emerso in udienza e in camera di consiglio, ritiene la questione del mancato recepimento dell'art. 13, parte *b*), lett. *c*) della VI direttiva CEE sia ormai superata dall'ordinanza 6 luglio 2006 nella causa C-18/05 della Corte di giustizia delle Comunità europee che interpreta la detta norma nel senso che non si riferisce all'acquisto a monte dei beni ma alla rivendita dei beni stessi. Pertanto, il richiamo a detta pronuncia della Corte di giustizia non è pertinente al caso di specie.



Per quanto riguarda invece l'eccezione della illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2 del d.P.R. n. 633/1972, la Commissione la ritiene fondata per i motivi che seguono:

nel dettare misure di razionalizzazione della finanza pubblica, con legge 23 dicembre 1996, n. 662, il Governo è stato delegato ad emanare decreti legislativi in materia di imposta sul valore aggiunto, in conformità alla normativa comunitaria, nel rispetto dei principi e criteri direttivi tra i quali, per quanto concerne la revisione della disciplina delle detrazioni di imposta, l'esclusione del diritto alla detrazione «per gli acquisti di beni e servizi destinati esclusivamente a finalità estranee all'esercizio dell'impresa o dell'arte o professione utilizzati esclusivamente per operazioni non soggette all'imposta, eccettuate quelle cui le norme comunitarie ricollegano comunque il diritto alla detrazione» (comma 66 lettera *b*).

In esecuzione di tale delega, il decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 313 all'art. 2, comma 2, nel dettare norme in materia di imposta sul valore aggiunto, ha modificato il regime del sistema di detrazioni, stabilendo al comma 2 dell'art. 19 del d.P.R. n. 633 del 1972 che «non è detraibile l'imposta relativa all'acquisto o all'importazione di beni e servizi afferenti operazioni esenti o comunque non soggette all'imposta».

Questa disposizione trova applicazione nel caso in esame, giacché secondo il suo tenore letterale e la interpretazione che questo giudice ritiene di dover condividere, non consente alla ricorrente di detrarre l'imposta che ha pagato per l'acquisto di beni e servizi necessari per erogare le prestazioni esenti. Tuttavia proprio in ordine a tale disciplina normativa sono stati proposti dubbi di legittimità costituzionale rilevanti, investendo le norme che sono da applicare nel giudizio in corso non manifestamente infondati con riferimento ai parametri costituzionali di seguito precisati.

I dubbi di legittimità costituzionale investono l'art. 2, comma 2 del decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 313, che sostituisce l'art. 19 del d.P.R. n. 633 del 1972, e che, nel dettare norme in materia di imposta sul valore aggiunto, ha modificato il regime del sistema di detrazioni, stabilendo al comma 2 dell'art. 19 che «non è detraibile l'imposta relativa all'acquisto o all'importazione di beni e servizi afferenti o operazioni esenti o comunque non soggette all'imposta» (art. 2, che sostituisce l'art. 19 del d.P.R. 633 del 1972). Tale disposizione risulta emanata in forza della delega concessa al Governo con l'art. 3 (disposizioni in materia di entrata), comma 66, lett. *b*), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, nel contesto di misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

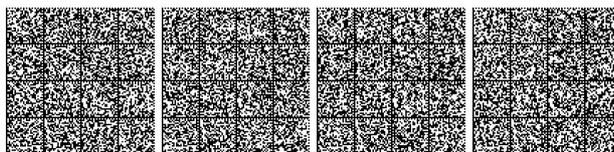
I dubbi di legittimità costituzionale investono questa disciplina anzitutto con riferimento agli artt. 76 e 77, 117, primo comma della Costituzione, e art. 3, sotto il profilo della uguaglianza (oltre che della razionalità). Le norme oggetto della questione di legittimità costituzionale comportano che le aziende sanitarie (ASL, Ospedali, etc.), le cliniche e case di cura convenzionate, le società di mutuo soccorso con personalità giuridica e le ONLUS, non siano ammesse a detrarre l'IVA che corrispondono per l'acquisto di beni e servizi utilizzati per l'espletamento della loro attività istituzionale di interesse pubblico (acquisto di medicinali, attrezzature, servizi). Ne risultano — a parere del Collegio — violati o superati i principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge di delegazione, o comunque si eccede dalla previsione della delega.

Difatti il tenore letterale della delega legislativa (art. 3, comma 66, lett. *b*), legge n. 662 del 1996), prefigura l'esclusione dal diritto alla detrazione — che dunque secondo questa previsione nel resto permane — dei soli acquisti di beni e servizi destinati a finalità estranee all'esercizio dell'attività (impresa, arte o professione) per la quale opera l'esenzione, utilizzati esclusivamente per operazioni non soggette all'imposta.

Ciò comporta, in coerenza con la finalità della norma di esenzione dall'imposta sul valore aggiunto per le prestazioni di ricovero e cura rese da soggetti ospedalieri, che la prestazione alla persona utente del servizio sanitario non sia gravata dall'imposta, ma non implica che la stessa, attinente all'acquisto di beni necessari per l'esercizio dell'attività (impresa, arte o professione) debba gravare, con il meccanismo della non detraibilità, sul soggetto che eroga il servizio esente, divenendo sostanzialmente un elemento di costo.

L'art. 19 del d.P.R. n. 633 del 1972, come modificato dall'art. 2 del d.lgs. n. 313 del 1997, muove, invece, in questa direzione, che è di segno diverso rispetto a quanto stabilito dalla legge di delegazione, o comunque eccede dalla stessa. Questa, difatti, esclude il diritto alla detrazione per gli acquisti di beni e servizi destinati esclusivamente a finalità estranee all'esercizio dell'impresa e non per operazioni come nella situazione in esame attinenti all'esercizio dell'impresa.

Inoltre ne risulta irragionevolmente vanificata la finalità dell'esenzione, che è diretta a non far gravare sull'utente l'imposta sulla produzione di quello specifico servizio di pubblico interesse, ma non a far gravare l'onere sul soggetto produttore del servizio, e quindi sul costo dello stesso. Con conseguenze ulteriormente negative se si considera che questi soggetti non vengono ammessi alla detrazione «pro rata».



Il vizio rispetto alla legge di delegazione si manifesta anche come contrasto con la disciplina comunitaria e quindi con l'art. 117 Cost., presa in considerazione dalla recente giurisprudenza della Corte costituzionale quale parametro interposto per la verifica della legittimità costituzionale delle leggi. Difatti la disciplina comunitaria, quale risulta sin dalla prima direttiva CEE del 1967, che individuava le linee fondamentali cui si sarebbero dovuti ispirare gli Stati membri, è improntata al principio fondamentale della neutralità dell'imposta che ricade sul consumo in modo proporzionale al prezzo dei beni e servizi, indipendentemente dalle transazioni intervenute nel processo di produzione e distribuzione antecedente.

D'altra parte la disciplina della non detraibilità, oggetto della questione di legittimità costituzionale, appare idonea a provocare anche una distorsione (invertita) della concorrenza rispetto alle imprese commerciali soggette all'IVA, le quali, in ipotesi, erogano servizi analoghi, potendo recuperare l'IVA pagata sull'acquisto di beni e servizi utilizzati per la loro attività. Ciò in contrasto con il principio di neutralità dell'imposta, affermato dall'ordinamento comunitario, che pone ora un vincolo costituzionalmente rilevante per l'esercizio della potestà legislativa dello Stato (art. 117, primo comma, Cost.).

Il dubbio di legittimità costituzionale delle norme denunciate, si prospetta anche con riferimento agli artt. 3, per irragionevolezza e disparità di trattamento, e 53 della Costituzione.

La normativa, denunciata, non consentendo all'azienda che eroga il servizio sanitario di detrarre l'IVA pagata per l'acquisto di beni e servizi esclusivamente destinati alla produzione del servizio per il quale opera la esenzione, contraddice irragionevolmente sia il fondamento dell'imposta, che dovrebbe gravare il consumatore finale, sia la neutralità che ne costituisce la caratteristica operativa. Difatti, non consentendo di detrarre l'imposta relativa all'acquisto o all'importazione di beni e servizi afferenti alle prestazioni sanitarie esenti, pone a carico dell'ente sanitario, che non è il consumatore finale, l'imposta.

Sotto altro profilo si determina un effetto distorsivo che trasmoda in disparità di trattamento, a seconda che i beni e servizi necessari per lo svolgimento dell'attività siano prodotti in tutto o in parte nell'ambito dell'istituto sanitario o ospedaliero o meno, per la diversa ampiezza del valore aggiunto dal segmento finale della produzione per opera dell'ente ospedaliero. Questo segmento di valore aggiunto rimarrebbe il solo ad essere «esente», ma si determinerebbe una discriminazione tra i soggetti che producono direttamente («in casa») o con modalità che immettono nell'area della propria produzione di beni e servizi egualmente destinati all'esercizio dell'attività, sul cui valore aggiunto non inciderebbe l'imposta, e gli altri soggetti che, per la medesima attività acquistano quei beni e servizi, il cui valore aggiunto (medesimo ai fini della produzione finale) rimarrebbe gravato dall'imposta, che perderebbe irragionevolmente il suo carattere di neutralità con una conseguente ingiustificata disparità di trattamento.

Quanto sopra considerato farebbe anche ritenere che l'imposta rimarrebbe in tal modo sganciata anche da una manifestazione di capacità contributiva.

D'altra parte, la illegittimità del comma 2 dell'art. 19, la si evince anche dall'evidente contrasto che detta norma presenta nei confronti del comma 1 dello stesso art. 19, laddove è prevista la detraibilità dell'IVA pagata per l'acquisto di beni e servizi utilizzati per operazioni che rientrano nell'esercizio dell'impresa, nel mentre il comma 2 prevede la indetraibilità dell'IVA pagata per l'acquisto di beni e servizi utilizzati per operazioni esenti, le quali però sono operazioni che rientrano nell'esercizio dell'azienda sanitaria e, secondo una costante giurisprudenza, sono operazioni soggette alla normativa IVA, per le quali la direttiva CEE prevede il diritto alla detrazione.

Il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale sopra prospettate; la questione è rilevante ai fini del decidere.

Pertanto, visti l'art. 134 Cost. e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, si dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con i conseguenti adempimenti di legge.



P. Q. M.

*Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 313, che sostituisce l'art. 19 del d.P.R. n. 633 del 1972, e che, nel dettare norme in materia di imposta sul valore aggiunto, ha modificato il regime del sistema di detrazioni, stabilendo al comma 2 dell'art. 19 che «non è detraibile l'imposta relativa all'acquisto o all'importazione di beni e servizi afferenti operazioni esenti o comunque non soggette all'imposta», anche quando ciò si riferisca alle attività sanitarie esentate da IVA ai sensi dell'art. 10, punto 19, del d.P.R. n. 633/72 — d.lgs. emanato a seguito della delega concessa al Governo con la legge 23 dicembre 1996, n. 662 (art. 2, n. 66) — per contrasto con gli artt. 76 e 77, 117 primo comma della Carta costituzionale, ed artt. 3 e 53 della stessa Costituzione, nei sensi specificati in motivazione.*

*Sospende il presente giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Venezia-Mestre, addì 10 novembre 2008

*Il Presidente:* FRANCO

*Il relatore:* CORRADI

09C0427

N. 190

*Ordinanza del 3 aprile 2009 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna  
sul ricorso proposto da Bartolini S.p.a. contro Direzione provinciale dell'Agenzia delle Entrate di Bologna*

**Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Quota di imposta gravante su costo del lavoro e oneri finanziari - Non deducibilità ai fini delle imposte sui redditi (nella specie, ai fini della determinazione del reddito imponibile IRPEG-IRES) - Ricorso avverso silenzio rifiuto formatosi su istanze di rimborso di IRPEG e di IRES asseritamente non dovute - Ingiustificata disparità di trattamento tributario dei contribuenti, discriminati in ragione della forza lavoro e del capitale di prestito impiegati nelle attività produttive - Lesione della tutela costituzionalmente garantita al lavoro - Incidenza sul principio di capacità contributiva.**

- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 35, primo comma, e 53, primo comma.

#### LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 870/08 depositato il 28 aprile 2008:

avverso silenzio rifiuto istanza rimb. del 30 novembre 2007 assente 2003 IRPEG IRES, contro Direzione provinciale Bologna, proposto dal ricorrente Bartolini S.p.a., via Enrico Mattei 42 - 40100 Bologna, difeso da Verna dott. Giuseppe e/o dr. L. Restelli c/o st. Verna soc. prof., corso Italia 6 - 20100 Milano;



avverso silenzio rifiuto istanza rimb. del 30 novembre 2007 assente 2004 IRPEG IRES, contro Direzione provinciale Bologna, proposto dalla ricorrente Bartolini S.p.a., via Enrico Mattei 42 - 40100 Bologna, difeso da Verna dott. Giuseppe e/o dr. L. Restelli c/o st. Verna soc. prof. corso Italia 6 - 20100 Milano;

avverso silenzio rifiuto istanza rimb. del 30 novembre 2007 assente 2005 IRPEG IRES, contro Direzione provinciale Bologna, proposto dal ricorrente Bartolini S.p.a., via Enrico Mattei 42 - 40100 Bologna, difeso da Verna dott. Giuseppe e/o dr. L. Restelli c/o st. Verna soc. prof. corso Italia 6 - 20100 Milano;

avverso silenzio rifiuto istanza rimb. del 30 novembre 2007 assente 2006 IRPEG IRES, contro Direzione provinciale Bologna, proposto dal ricorrente Bartolini S.p.a., via Enrico Mattei 42 - 40100 Bologna, difeso da Verna dott. Giuseppe e/o dr. L. Restelli c/o st. Verna soc. prof. corso Italia 6 - 20100 Milano.

Ricorso avverso silenzio-rifiuto al rimborso IRPEG 2003-IRES 2004 e 2005.

La ricorrente presentò ricorso contro il silenzio-rifiuto opposto dall'ufficio, all'istanza presentata per l'ottenimento del rimborso, oltre interessi, delle maggiori imposte IRPEG IRES pagate negli anni 2003, 2004 e 2005, calcolato in € 1.030.017, a motivo della mancata possibilità di dedurre dall'imponibile IRPEG-IRES la quota di IRAP corrispondente al costo del lavoro e agli oneri finanziari.

La parte riconosce che l'ufficio non poteva accogliere la predetta istanza, a causa di norme che, seppur vigenti, si collocano, però, a suo parere, in contrasto con la Carta Costituzionale.

Ritiene, in effetti, e la Commissione ne condivide il pensiero, che l'indeducibilità del 4,25% dei costi di lavoro e di capitale dal reddito soggetto all'imposta personale, art. 1, comma 2 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 6 del d.l. 28 novembre 2008, n. 185, convertito in legge n. 2 del 28 gennaio 2009, sia incostituzionale, essendo in contrasto con la Carta costituzionale relativamente agli: art. 1, comma 3; art. 35, comma 1; art. 53, comma 1.

*Art. 3, comma 1.*

Il principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, sembra violato laddove viene sottoposto a maggiore tassazione chi faccia ricorso alla forza lavoro e al capitale di prestito, rispetto a chi invece non ne faccia uso.

*Art. 35, comma 1.*

Secondo la parte ricorrente e di questa Commissione, inoltre, l'attuale legge pare ledere il principio della tutela del lavoro, in relazione alla penalizzazione del ricorso al fattore della produzione «lavoro», aggravato e quindi «sco-raggiato», da una maggiore tassazione.

*Art. 53, comma 1.*

L'indeducibilità dell'IRAP dall'imposta personale comporta che il 4,25% del costo del lavoro e degli interessi passivi aumenti l'imponibile soggetto al reddito d'impresa. I medesimi costi, deducibili al 100%, ai fini dell'imposta stessa, dopo tale variazione, conseguente all'indeducibilità IRAP, diventano, di fatto, deducibili dal tributo personale solo nella misura del 95,75%.

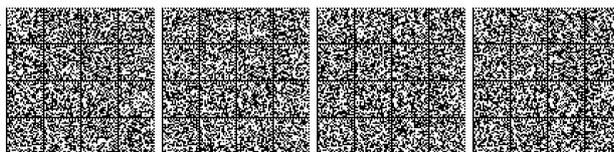
Due imprese, una con costi di lavoro e/o interessi passivi, l'altra priva, si trovano a corrispondere imposte personali in misura diversa: sulla prima incidono in più sull'imponibile, nella misura del 4,25% i costi di lavoro e di oneri finanziari, sulla seconda no.

Per ogni dipendente, che costi all'impresa € 40.000 annui, esiste un maggiore aggravio di imposta personale secondo questo schema:

anno 2003 - costo lav. x aliquota IRAP - (40.000 x 4.25%) - aliquota IRPEG - IRES x 34% = maggiore costo IRPEG-IRES x dip. € 578;

anno 2004 - 2007 costo lav. x aliquota IRAP - (40.000 x 4.25%) - aliquota IRPEG - IRES x 33% = maggiore costo IRPEG-IRES x dip. € 561;

anno 2008 - costo lav. x aliquota IRAP - (40.000 x 4.25%) - aliquota IRPEG - IRES x 27.5% = maggiore costo IRPEG-IRES x dip. € 467,5.



L'importo è stato attenuato, dall'art. 6 del d.l. 28 novembre 2008, n. 185, convertito in legge n. 2 del 28 gennaio 2009, mediante:

riconoscimento del diritto a richiedere il rimborso forfettario del 10% dell'IRAP versata, quale mancata deduzione del 15 % del costo del lavoro e del capitale di prestito;

deduzioni dall'imponibile in relazione a casi specifici. Condividendo i dubbi della parte ricorrente, questo Collegio Ritiene che il giudizio non possa essere definito in assenza della risoluzione della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 6 del d.l. 28 novembre 2008 n. 185, convertito in legge n. 2 del 28 gennaio 2009, sollevata dalla parte ricorrente e che tale questione non sia manifestamente infondata.

*P. Q. M.*

*Ordina*

- a) *la sospensione del giudizio in corso;*
- b) *l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*
- c) *la notifica della presente ordinanza, a cura della segreteria, alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidente delle due Camere del Parlamento.*

Bologna, addì 20 marzo 2009

*Il Presidente e relatore:* TROIANO

**09C0428**

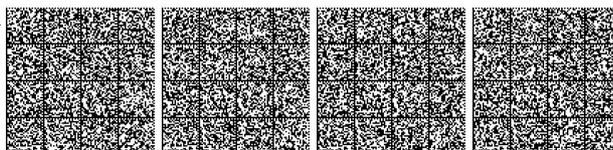
---

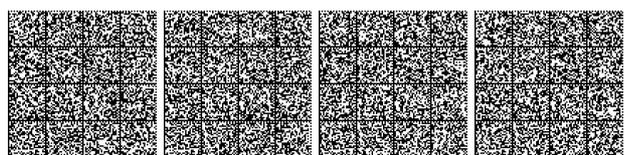
ITALO ORMANNI, *direttore*

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

---

(GU-2009-GUR-027) 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:**

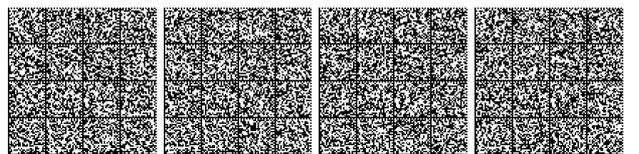
- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sul sito [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it), al collegamento rete di vendita (situato sul lato destro della 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](mailto: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**

<b>Tipo A</b>	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 € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo A1</b>	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 € <b>309,00</b> - semestrale € <b>167,00</b>
<b>Tipo B</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 € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	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 € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	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 € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	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 € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	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 € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>
<b>Tipo F1</b>	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 € <b>682,00</b> - semestrale € <b>357,00</b>

**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) - annuale € **295,00**  
(di cui spese di spedizione € 73,00) - semestrale € **162,00**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 39,40) - annuale € **85,00**  
(di cui spese di spedizione € 20,60) - semestrale € **53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00

I.V.A. 20% inclusa

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo € **190,00**  
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**

Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

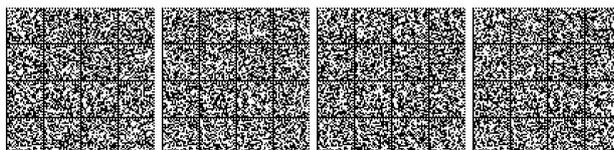
**N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.**

**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.





\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 9 0 7 0 8 \*

€ 8,00

