

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 151° - Numero 11

GAZZETTA  **UFFICIALE**
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

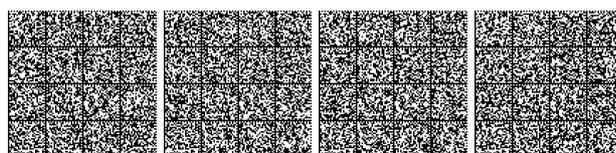
PARTE PRIMA

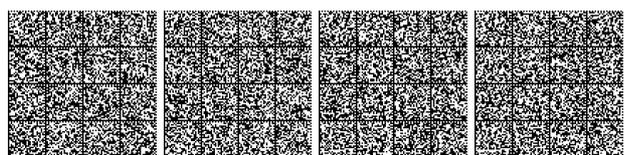
Roma - Mercoledì, 17 marzo 2010

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. 93. Sentenza 8 - 12 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Costituzione e leggi costituzionali - Potestà legislativa - Limite del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, primo comma, Cost.) - Obblighi derivanti dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo (CEDU) - Eventuale contrasto di norma interna con norma CEDU - Impossibilità di interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione convenzionale - Necessità di proposizione della questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 4; legge 31 maggio 1965, n. 575, art. 2-ter.
- Costituzione, artt. 111, primo comma, e 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, par. 1.

Misure di prevenzione - Procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione - Gradi di merito - Svolgimento, su istanza degli interessati, nelle forme dell'udienza pubblica - Preclusione - Violazione del principio di pubblicità delle udienze giudiziarie garantito dall'art. 6 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento dell'ulteriore motivo di censura.

- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 4; legge 31 maggio 1965, n. 575, art. 2-ter.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, par. 1; (Costituzione, art. 111, primo comma).....

Pag. 1

N. 94. Ordinanza 8 - 12 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

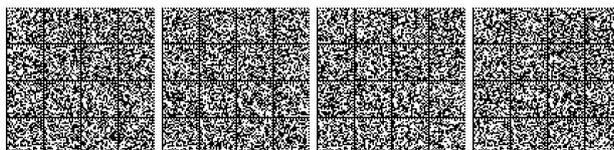
Agricoltura e zootecnia - Contributo *una tantum* alle aziende olivicole e viticole colpite dalla siccità nell'annata 1989-90, nella misura di due milioni per ettaro - Previsione, con legge successiva, dell'erogazione del contributo, da parte degli enti territoriali interessati, fino al limite di due milioni per ettaro - Denunciata irrazionale retroattività della norma, asserita lesione dei principi della certezza del diritto, dell'affidamento, della copertura finanziaria delle leggi, del diritto di difesa e dell'autonomia finanziaria delle Regioni, nonché lamentata incisione delle prerogative del potere giurisdizionale - Irrilevanza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- D.l. 28 maggio 2004, n. 136, art. 8-septies, convertito, con modificazioni, nella legge 27 luglio 2004, n. 186.
- Costituzione, artt. 3, 24, 81, 101, 102, 104 e 119.

Agricoltura e zootecnia - Contributo *una tantum* alle aziende olivicole e viticole colpite dalla siccità nell'annata 1989-90, nella misura di due milioni per ettaro - Previsione, con legge successiva, dell'erogazione del contributo, da parte degli enti territoriali interessati, fino al limite di due milioni per ettaro - Denunciata irrazionale retroattività della norma, asserita lesione dei principi della certezza del diritto, dell'affidamento e del diritto di difesa - Questione analoga ad altra già dichiarata infondata - Mancata prospettazione di nuove argomentazioni rispetto a quelle già esaminate - Manifesta infondatezza.

- D.l. 28 maggio 2004, n. 136, art. 8-septies, convertito, con modificazioni, nella legge 27 luglio 2004, n. 186.
- Costituzione, artt. 3 e 24, secondo comma.

Pag. 8



N. 95. Ordinanza 8 - 12 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Esercizio delle attività di intermediazione finanziaria (decreti legislativi emanati in attuazione della legge-delega n. 52 del 1996), in assenza di iscrizione nell'elenco degli operatori abilitati - Qualificazione della fattispecie come delitto, con limiti edittali di pena superiori a quelli indicati nella legge-delega - Individuazione della fattispecie di reato del trasferimento di fondi, con conseguente disciplina sanzionatoria - Denunciato eccesso di delega ed asserita lesione del principio della riserva di legge in materia penale - Errata individuazione della norma di delega - Genericità delle censure riferite alla dedotta violazione dell'art. 25 Cost. - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 26 maggio 1997, n. 153, art. 5, comma 3.
- Costituzione, artt. 25, 76 e 77; legge 6 febbraio 1996, n. 52, art. 15, comma 1, lett. c). Pag. 11

N. 96. Ordinanza 8 - 12 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Ineleggibilità ed incompatibilità alla carica di consigliere regionale - Previsione quale causa di ineleggibilità l'aver rivestito il ruolo di legale rappresentante o dirigente di società partecipata dalla Regione - Mancata previsione dell'ulteriore requisito del carattere maggioritario o di controllo della partecipazione regionale - Lamentata irragionevolezza nonché violazione del principio di eguaglianza nell'accesso all'elettorato passivo - Questione ipotetica o astratta, in quanto prematura, nonché formulazione del *petitum* in termini di alternativa irrisolta - Manifesta inammissibilità.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 luglio 2004, n. 21, art. 2, comma 1, lett. m).
- Costituzione, artt. 3 e 51; Statuto speciale Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 12, secondo comma. Pag. 14

N. 97. Ordinanza 8 - 12 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procreazione medicalmente assistita - Limiti all'applicazione delle tecniche sugli embrioni - Divieto di crioconservazione degli embrioni soprannumerari - Previsione della formazione di un numero massimo di tre embrioni ai fini di un unico e contemporaneo impianto - Ammissibilità della crioconservazione degli embrioni sino alla data del trasferimento solo per grave e documentata causa di forza maggiore relativa alla salute della donna - Denunciata irragionevolezza nonché asserita lesione dei principi della dignità umana, di uguaglianza e di tutela della salute della donna - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa denunciata - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 14, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 32, primo e secondo comma.

Procreazione medicalmente assistita - Consenso informato - Irrevocabilità del consenso da parte della donna ad accedere alle tecniche di fecondazione assistita dal momento della fecondazione dell'ovulo - Lesione del diritto ad una procreazione cosciente e responsabile - Contrasto con il divieto costituzionale di trattamenti sanitari obbligatori imposti per legge nel rispetto della persona umana - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 6, comma 3, ultima parte.
- Costituzione, art. 32, secondo comma. Pag. 18



N. 98. Ordinanza 8 - 12 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Concordato preventivo - Dichiarazione del tribunale di apertura della procedura - Preventiva valutazione della correttezza della mancata suddivisione dei creditori in classi secondo posizione giuridica e interessi economici omogenei - Mancata previsione - Irragionevolezza - Insufficiente motivazione, in assenza di un diritto vivente, in ordine alle ragioni ritenute ostative ad un'interpretazione conforme a Costituzione - Manifesta inammissibilità della questione.

- R.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 163, primo comma, in relazione agli artt. 162, comma secondo, e 160, primo comma, lett. c), del medesimo decreto, nel testo modificato dal d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, dal d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, e dal d.lgs. 12 settembre 2007, n. 169.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 21

N. 99. Ordinanza 8 - 12 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Norme della Regione Umbria - Modifica all'art. 6 della legge regionale n. 5 del 2008 - Disciplina per la concessione delle agevolazioni dei tributi attribuiti alla Regione - Prevista adozione con regolamento anziché con legge regionale - Ricorso del Governo - Sopravvenute modifiche normative della disposizione impugnata - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Umbria 13 novembre 2008, n. 16, art. 8, comma 2.
- Costituzione, art. 23; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23..... Pag. 25

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 17. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 febbraio 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Salute (tutela della) - Iniziativa economica privata - Norme della Regione Liguria - Norme in materia di autorizzazione, vigilanza e accreditamento per i presidi sanitari e socio-sanitari, pubblici e privati - Esclusione dal regime dell'autorizzazione per gli studi odontoiatrici, medici e di altre professioni sanitarie, condotti da sanitari in forma singola o associata, fino all'emanazione dell'atto di indirizzo e coordinamento di cui all'art. 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502/92 - Contrasto con la normativa statale di riferimento a tutela dei livelli essenziali di sicurezza del paziente e di qualità delle prestazioni, ingiustificato favore per gli operatori sanitari della Regione, pregiudizio per la salute dei cittadini in assenza di opportuni controlli - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute, violazione del principio di eguaglianza, violazione dell'obbligo di indirizzare e coordinare a fini sociali l'attività economica.

- Legge della Regione Liguria 25 novembre 2009, n. 57, art. 27, che modifica l'art. 2 della legge della Regione Liguria 30 luglio 1999, n. 20.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 117, terzo comma; d.P.R. 14 gennaio 1997; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 8 e 8-ter. Pag. 27



- N. 18. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 febbraio 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Servizio sanitario regionale - Previsione che i minori costi derivanti dalle cessazioni dal servizio negli anni 2009 e 2010 vengano integralmente impiegati per nuove assunzioni - Contrasto con la normativa statale che pone limiti di spesa per il personale del servizio sanitario, per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

- Legge della Regione Puglia 27 novembre 2009, n. 27, art. 1.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 71 e 73.

Pag. 30

- N. 19. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 febbraio 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia nucleare - Preclusione, in assenza di intesa, alla installazione nel territorio regionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di fabbricazione del combustibile nucleare, di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché di depositi di materiali e rifiuti radioattivi - Lamentato ostacolo alla realizzazione della strategia energetica nazionale, indebita previsione dell'intesa - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva nelle materie della tutela dell'ambiente, della sicurezza dello Stato, della tutela della concorrenza, dei principi di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza, del principio di libera circolazione delle cose e delle persone fra le Regioni, o in subordine, della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio.

- Legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 30, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 41, 117, secondo comma, lett. *d)*, *e)*, *h)*, *s)*, e terzo, 118 e 120; decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 7; legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25.

Pag. 31

- N. 20. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 febbraio 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Straniero - Norme della Regione Puglia - Interventi volti a garantire l'accesso degli stranieri ai servizi socio-assistenziali, socio-sanitari, all'abitazione, all'istruzione, alla formazione professionale, nonché il diritto di difesa e la partecipazione alla vita pubblica locale - Estensione anche agli stranieri immigrati privi di regolare permesso di soggiorno - Contrasto con la disciplina statale dell'ingresso e soggiorno degli stranieri - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie del diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, dell'immigrazione, dell'ordine pubblico e sicurezza, dell'ordinamento penale.

- Legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32, artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3, 4, comma 4, 5, comma 1, lett. *a)* e *b)*, 6, comma 1, lett. *b)* e *c)*, 10, comma 5, 13, 14 e 15.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *a)*, *b)*, *h)*, *l)*; d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286; legge 15 luglio 2009, n. 94, art. 1, comma 16, lett. *a)*.



Straniero - Norme della Regione Puglia - Norme per «l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati» - Applicabilità, qualora più favorevoli, anche ai cittadini neocomunitari - Contrasto con la disciplina statale dell'ingresso e soggiorno degli stranieri - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie del diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, dell'immigrazione, dell'ordine pubblico e sicurezza, dell'ordinamento penale, dei rapporti dello Stato con l'Unione europea.

- Legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32, art. 2, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. a), b), h), l); decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 37, comma 2; d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 1, comma 2.

Straniero - Norme della Regione Puglia - Cura degli stranieri temporaneamente presenti (STP) non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno, e dei cittadini comunitari presenti sul territorio regionale che non risultino assistiti dallo Stato di provenienza, privi dei requisiti per l'iscrizione al SSR e che versano in condizioni di indigenza - Contrasto con la disciplina statale sull'assistenza sanitaria per gli stranieri non iscritti al Servizio sanitario nazionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie del diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, dell'immigrazione, dell'ordine pubblico e sicurezza, dell'ordinamento penale.

- Legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32, art. 10, commi 5 e 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. a), b), h), l); d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 35.

Straniero - Norme della Regione Puglia - Politiche di inclusione sociale dei detenuti stranieri - Interventi diretti a rimuovere gli ostacoli che limitano l'accesso agli istituti previsti dall'ordinamento in alternativa o in sostituzione della pena detentiva nonché ai permessi premio - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento penale.

- Legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32, art. 15, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 30-ter; legge 10 ottobre 1986, n. 663, art. 9; legge 15 luglio 2009, n. 94, art. 2, comma 27, lett. b).

Straniero - Norme della Regione Puglia - Proclamato concorso della Regione all'attuazione della Convenzione internazionale per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie - Convenzione non ratificata dall'Italia - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della politica estera e rapporti internazionali.

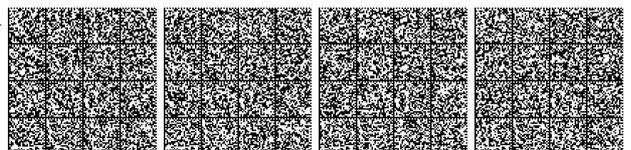
- Legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32, art. 1, comma 2, lett. h).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. a)

Pag. 36

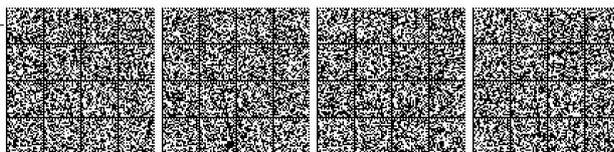
- N. 21. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 febbraio 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Campania - Intrapresa da parte dei privati proprietari di interventi straordinari di incremento volumetrico o di mutamento di destinazione d'uso - Necessità di istituire, per l'efficacia dei relativi titoli abilitativi, un libretto di fabbricato, da redigere con le modalità e i contenuti definiti da apposito regolamento - Lamentata imposizione a privati di compiti propri della pubblica amministrazione, contraddittorietà rispetto ai fini, intervento in ambito riservato alla legge statale - Ricorso del Governo - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, lesione della libertà di iniziativa economica, del diritto di proprietà, della specifica riserva di legge statale per le prestazioni imposte, della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, o in subordine, della competenza statale nella materia concorrente del governo del territorio.

- Legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19, art. 9, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 23, 41, 42, 97 e 117, secondo comma, lett. l), e terzo.

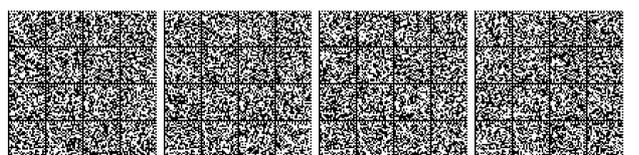


- Edilizia e urbanistica - Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Campania - Interventi in zona sismica - Inizio lavori - Necessità per l'inizio dei lavori in zone sismiche della preventiva autorizzazione sismica - Sufficienza per l'inizio dei lavori nelle zone a bassa sismicità del «deposito sismico», verificato dal competente Settore provinciale del Genio Civile, salvi controlli con il metodo a campione - Contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio e protezione civile - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti del governo del territorio e della protezione civile.**
- Legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19, art. 10, comma 2, che modifica l'art. 4, commi 2 e 3, della legge della Regione Campania 7 gennaio 1983, n. 9.
 - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 94; legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 19 e 20. Pag. 40
- N. 22. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 febbraio 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Modifica dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 11/2009 - Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella - Proroga del termine, dal 31 dicembre 2009 al 31 dicembre 2010, entro il quale la Fondazione deve essere trasformata in Istituto di ricerca e cura a carattere scientifico, a pena del recesso della Regione dalla Fondazione e della nomina di un commissario liquidatore - Riproposizione degli stessi profili di incostituzionalità già prospettati con il ric. n. 43/2009 avverso l'art. 5, comma 1 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio della copertura di maggiori oneri per la finanza pubblica, violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso all'impiego pubblico, violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**
- Legge della Regione Calabria 7 dicembre 2009, n. 48, art. 1, comma 1, modificativo dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Calabria 30 aprile 2009, n. 11.
 - Costituzione, artt. 3, 51, 81 e 97. Pag. 42
- N. 66. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Venezia del 4 novembre 2009.
- Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta delle misure - Obbligatorietà, in presenza di esigenze cautelari, della misura della custodia cautelare in carcere per il reato di cui all'art. 609-*quater*, primo comma, n. 1), cod. pen. (atti sessuali con minore di anni quattordici) - Mancata previsione della possibilità di sostituire tale misura con quella degli arresti domiciliari - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio di inviolabilità della libertà personale.**
- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2, comma 1, lett. a), del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38.
 - Costituzione, artt. 3 e 13. Pag. 44
- N. 67. Ordinanza del Giudice di pace di Albano Laziale del 5 novembre 2009.
- Straniero - Soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Disciplina - Violazione dei principi di solidarietà - Lesione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento di situazioni analoghe - Parità di trattamento di situazioni diverse - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale - Contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio del contraddittorio - Contrasto con i principi in materia di immigrazione affermati dal diritto internazionale e dalle convenzioni internazionali.**
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 4, 10, 24, 27, 102, 111 e 112. Pag. 49



- N. 68. Ordinanza del Giudice di pace di Albano Laziale del 5 novembre 2009.
Straniero - Soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Disciplina - Violazione dei principi di solidarietà - Lesione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento di situazioni analoghe - Parità di trattamento di situazioni diverse - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale - Contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio del contraddittorio - Contrasto con i principi in materia di immigrazione affermati dal diritto internazionale e dalle convenzioni internazionali.
 - Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 4, 10, 24, 27, 102, 111 e 112. Pag. 53
- N. 69. Ordinanza del Giudice di pace di Albano Laziale del 5 novembre 2009.
Straniero - Soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Disciplina - Violazione dei principi di solidarietà - Lesione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento di situazioni analoghe - Parità di trattamento di situazioni diverse - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale - Contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio del contraddittorio - Contrasto con i principi in materia di immigrazione affermati dal diritto internazionale e dalle convenzioni internazionali.
 - Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 4, 10, 24, 27, 102, 111 e 112. Pag. 57
- N. 70. Ordinanza del Giudice di pace di Albano Laziale del 5 novembre 2009.
Straniero - Soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Disciplina - Violazione dei principi di solidarietà - Lesione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento di situazioni analoghe - Parità di trattamento di situazioni diverse - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale - Contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio del contraddittorio - Contrasto con i principi in materia di immigrazione affermati dal diritto internazionale e dalle convenzioni internazionali.
 - Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 4, 10, 24, 27, 102, 111 e 112. Pag. 62
- N. 71. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - Sez. staccata di Brescia del 13 novembre 2009.
Commercio - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni in materia di orari degli esercizi commerciali - Previsione che gli esercizi commerciali di vendita al dettaglio in sede fissa, nel corso dell'anno solare e nel rispetto dei limiti di cui ai commi 2, 3 e 11, possono restare aperti al pubblico, nella prima domenica dei mesi da gennaio a novembre; nell'ultima domenica dei mesi di maggio, agosto o novembre; nelle giornate domenicali e festive del mese di dicembre; in altre cinque giornate domenicali e festive scelte dai comuni in relazione alle esigenze locali - Previsione che, nel rispetto dei limiti di cui ai commi 2, 3 e 11, l'apertura al pubblico nelle giornate domenicali e festive è consentita, con riferimento all'intero anno solare, agli esercizi commerciali in sede fissa aventi superficie di vendita fino a 250 metri quadrati - Contrasto con la disciplina statale in materia (d.lgs. 114/1998) - Violazione del principio comunitario di proporzionalità.
 - Legge della Regione Lombardia 3 aprile 2000, n. 22, art. 5-*bis*, commi 5 e 9.
 - Costituzione, art. 117, primo e secondo comma. Pag. 66





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 93

Sentenza 8 - 12 marzo 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Costituzione e leggi costituzionali - Potestà legislativa - Limite del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, primo comma, Cost.) - Obblighi derivanti dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo (CEDU) - Eventuale contrasto di norma interna con norma CEDU - Impossibilità di interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione convenzionale - Necessità di proposizione della questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 4; legge 31 maggio 1965, n. 575, art. 2-ter.
- Costituzione, artt. 111, primo comma, e 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, par. 1.

Misure di prevenzione - Procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione - Gradi di merito - Svolgimento, su istanza degli interessati, nelle forme dell'udienza pubblica - Preclusione - Violazione del principio di pubblicità delle udienze giudiziarie garantito dall'art. 6 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento dell'ulteriore motivo di censura.

- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 4; legge 31 maggio 1965, n. 575, art. 2-ter.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, par. 1; (Costituzione, art. 111, primo 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. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) e dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), promosso dal Tribunale di S. Maria Capua Vetere nel procedimento di prevenzione relativo a S.V. con ordinanza del 18 dicembre 2008, iscritta al n. 176 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

Visti l'atto di costituzione di S.V. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;



Udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2010 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

Uditi l'avvocato Andrea R. Castaldo per S.V. e l'avvocato dello Stato Massimo Bachetti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza del 18 dicembre 2008, il Tribunale di S. Maria Capua Vetere ha promosso, in riferimento agli artt. 111, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) e dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), nella parte in cui «non consentono che la procedura di applicazione delle misure di prevenzione si svolga, su istanza degli interessati, nelle forme dell'udienza pubblica».

Il giudice *a quo* premette di essere investito del procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione personale e patrimoniale, nel corso del quale era stato disposto, ai sensi dell'art. 2-ter della legge n. 575 del 1965, il sequestro di un ampio complesso di beni (partecipazioni societarie, impianti di carburante, immobili, conti correnti e libretti di risparmio), ritenuti nella disponibilità della persona nei cui confronti era stata proposta la misura. Riferisce altresì che, in udienza, il difensore del proposto aveva chiesto che la procedura fosse trattata in forma pubblica, eccependo l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che ne prevedono lo svolgimento in camera di consiglio.

A tale riguardo, il rimettente osserva che, in forza dell'art. 4, sesto comma, della legge n. 1423 del 1956, il tribunale provvede sulle proposte di applicazione delle misure di prevenzione «in camera di consiglio, [...] osservando, in quanto applicabili, le disposizioni degli articoli 636 e 637 del codice di procedura penale» (il richiamo si riferiva al codice del 1930, vigente al tempo dell'entrata in vigore di detta legge). A sua volta, l'art. 2-ter della legge n. 575 del 1965, nel disciplinare l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali nei confronti degli indiziati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, opera un espresso riferimento al procedimento previsto dalla legge n. 1423 del 1956, statuendo, inoltre, al quinto comma, che ove i beni oggetto di sequestro adottato in via cautelare appartengano a terzi, questi sono chiamati dal tribunale ad intervenire nel procedimento e «possono, anche con l'assistenza di un difensore, [...] svolgere in camera di consiglio le loro deduzioni».

Il dettato normativo risulterebbe, pertanto, inequivoco nello stabilire che il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione, tanto personali che patrimoniali, abbia luogo «in camera di consiglio»: formula che — alla luce di un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità — implicherebbe attualmente un rinvio alla disciplina generale dettata dall'art. 127 cod. proc. pen., il quale prevede espressamente, al comma 6, che l'udienza in camera di consiglio — e, dunque, anche quella del procedimento che interessa — si svolge «senza la presenza del pubblico».

Ciò premesso, il rimettente rileva che, con due recenti pronunce — la sentenza 13 novembre 2007, emessa nella causa Bocellari e Rizza contro Italia, e la sentenza 8 luglio 2008, emessa nella causa Pierre ed altri contro Italia — la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che la procedura di applicazione delle misure di prevenzione prevista dall'ordinamento italiano si pone in contrasto, sotto il profilo considerato, con l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Richiamando la propria giurisprudenza, la Corte di Strasburgo ha nell'occasione ribadito che la pubblicità delle procedure giudiziarie, garantita dalla citata norma della Convenzione, tutela le persone soggette ad una giurisdizione contro una giustizia segreta, che sfugge al controllo del pubblico, e costituisce uno dei mezzi idonei per preservare la fiducia nei giudici. Con particolare riguardo ai procedimenti in discussione, la Corte non ha negato validità ai rilievi svolti, nelle sue difese, dal Governo italiano, per giustificare la deroga alla pubblicità delle udienze: e, cioè, che le procedure per l'applicazione delle misure di prevenzione — in specie patrimoniali — possono assumere un carattere altamente tecnico, in quanto basate essenzialmente su documenti e indagini finanziarie, e possono implicare, al tempo stesso, esigenze di protezione della vita privata di terze persone, anche minori, coinvolte quali intestatari formali dei beni. La Corte europea ha rilevato, tuttavia, che è necessario tener conto della «posta in gioco» nelle procedure in esame, le quali mirano alla confisca di «beni e capitali», nonché degli effetti che esse possono produrre sulle persone



coinvolte: in questa prospettiva non è possibile affermare che il controllo del pubblico non rappresenti una condizione necessaria alla garanzia dei diritti dell'interessato. Di conseguenza, ha giudicato «essenziale», ai fini del rispetto del citato art. 6, paragrafo 1, della Convenzione, che i soggetti coinvolti nelle procedure stesse «si vedano almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello».

Dalle affermazioni ora ricordate si dovrebbe necessariamente dedurre — ad avviso del rimettente — che le norme censurate violano, *in parte qua*, l'art. 117, primo comma, Cost., che, nel nuovo testo introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), impone al legislatore il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali: parametro rispetto al quale — secondo quanto chiarito dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale — le disposizioni della CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, assumono il ruolo di «norme interposte».

Contrariamente a quanto sostenuto dal pubblico ministero nel procedimento *a quo*, non sarebbe possibile, d'altra parte, interpretare le norme sottoposte a scrutinio in senso conforme alla Convenzione tramite l'applicazione analogica dell'art. 441, comma 3, cod. proc. pen., il quale, nel prevedere che il giudizio abbreviato si svolge di regola in camera di consiglio, stabilisce, tuttavia, che esso viene trattato in udienza pubblica «quando ne fanno richiesta tutti gli imputati». Mancherebbero, infatti, i presupposti per tale operazione ermeneutica, sia perché il ricorso all'analogia è consentito solo in presenza di una lacuna normativa, nella specie non ravvisabile; sia in ragione della diversità strutturale e funzionale tra il giudizio abbreviato e il procedimento di prevenzione: essendo il primo volto all'accertamento della responsabilità dell'imputato per un determinato «fatto-reato» e il secondo, invece, alla verifica della sussistenza di indizi di appartenenza ad associazioni criminali del soggetto proposto per l'applicazione della misura, nonché della riconducibilità dei beni, di cui il proposto medesimo dispone, a fenomeni di reimpiego dei proventi di attività illecite.

Il giudice comune, d'altronde — sempre alla luce dei *dicta* delle citate sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 — non è abilitato a disapplicare la disciplina interna contrastante con quella convenzionale: onde non resterebbe altra via, per rimuovere il rilevato contrasto, che quella di sollevare questione di legittimità costituzionale.

Le ricordate affermazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo inducono, per altro verso, il rimettente a dubitare della legittimità costituzionale delle norme censurate anche con riferimento all'art. 111, primo comma, Cost., in forza del quale la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge.

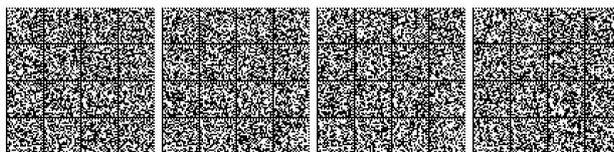
Sebbene, infatti, il procedimento disciplinato dalle leggi n. 1423 del 1956 e n. 575 del 1965 appaia strutturato, nel complesso, in maniera tale da assicurare l'effettività del diritto di difesa, la previsione del suo svolgimento nella forma dell'udienza camerale non garantirebbe un controllo sull'esercizio dell'attività giurisdizionale adeguato alla gravità dei provvedimenti adottabili, idonei ad incidere in modo definitivo sul diritto di proprietà «di beni e di capitali». In tale prospettiva, anche ai fini dell'attuazione di un «processo equo», dovrebbe essere prevista la possibilità di svolgere il procedimento in forma pubblica almeno su richiesta degli interessati.

Quanto, infine, alla rilevanza della questione, essa risulterebbe indubbia, giacché il difensore del soggetto proposto, nel formulare l'eccezione di incostituzionalità, ha espressamente chiesto che il procedimento proseguiva in pubblica udienza.

2. — Nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con un atto nel quale si è limitato a chiedere che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

Con una successiva memoria, la difesa erariale ha, poi, esposto le proprie argomentazioni, rilevando — circa la censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. — che, secondo quanto precisato dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 e n. 317 del 2009, l'attitudine delle norme della CEDU, come interpretate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, ad integrare il citato parametro non comporta una loro «sovraordinazione» sul piano della gerarchia delle fonti. Di conseguenza, benché la Corte costituzionale non possa sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella della Corte di Strasburgo, è comunque tenuta a valutare come tale interpretazione si inserisca — anche in termini di «bilanciamento» di valori — nell'ordinamento costituzionale italiano, avuto riguardo, soprattutto, al complesso dei diritti fondamentali.

Nella specie, la previsione, per l'applicazione delle misure di prevenzione, di una procedura in camera di consiglio senza presenza del pubblico troverebbe la sua *ratio* nelle esigenze di celerità e nelle finalità di sicurezza, e di conseguente riservatezza, che caratterizzano i procedimenti in questione, i quali spesso coinvolgono forme di criminalità ad «alto tasso di pericolosità». Né, d'altro canto, ciò comporterebbe pregiudizi al diritto di difesa, come sarebbe reso palese dal fatto che essa risulta parimenti prevista dal codice di procedura penale per lo svolgimento dell'udienza preliminare, del giudizio abbreviato e per alcune categorie di giudizi in appello e dinanzi alla Corte di cassazione, senza che ciò abbia mai dato adito a dubbi di legittimità costituzionale.



Quanto, poi, alla censura di violazione dell'art. 111, primo comma, Cost., essa sarebbe palesemente infondata, in quanto la nozione costituzionale di «giusto processo» non ricomprenderebbe anche la garanzia della partecipazione del pubblico alle udienze.

3. — Si è costituito, altresì, S. V., persona nei cui confronti è stata proposta la misura di prevenzione nel procedimento *a quo*, chiedendo che la questione venga accolta.

Nell'aderire alle argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione, la difesa della parte privata ribadisce, in particolare, che, se è vero che il legislatore deve ritenersi abilitato a prevedere, in relazione all'oggetto della causa e alle diverse fasi dei procedimenti, differenti forme processuali, proprio la gravità dei provvedimenti che l'autorità giudiziaria può adottare in materia di prevenzione patrimoniale imporrebbe la pubblicità dell'udienza, soprattutto se richiesta dagli interessati, quale garanzia di trasparenza e di attuazione di un processo equo.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di S. Maria Capua Vetere dubita della legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) e dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), nella parte in cui «non consentono che la procedura per l'applicazione di una misura di prevenzione si svolga, su istanza degli interessati, nelle forme dell'udienza pubblica».

Ad avviso del giudice *a quo*, le norme censurate — prevedendo che le procedure per l'applicazione di misure di prevenzione personali e patrimoniali si svolgano, senza alcuna eccezione, in camera di consiglio e, dunque, senza la partecipazione del pubblico — violerebbero l'art. 117, primo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancito dall'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo proprio con specifico riferimento ai procedimenti in esame. Secondo la Corte di Strasburgo, infatti — pur a fronte dell'elevato grado di tecnicismo proprio di tali procedimenti e delle esigenze, in esse sovente presenti, di protezione della vita privata di terzi indirettamente interessati da controlli finanziari — l'entità della «posta in gioco» e gli effetti che le procedure stesse possono produrre impongono di ritenere che il controllo del pubblico sull'esercizio della giurisdizione rappresenti una condizione necessaria ai fini del rispetto dei diritti dei soggetti coinvolti, onde dovrebbe essere offerta ai medesimi «almeno la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello» competenti.

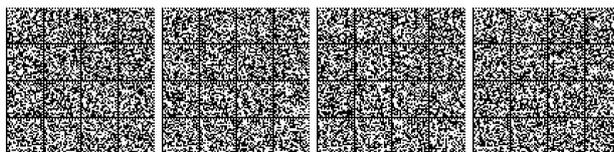
Le norme sottoposte a scrutinio lederebbero, altresì, l'art. 111, primo comma, Cost., in quanto — a causa della gravità delle misure adottabili dall'autorità giudiziaria a seguito delle procedure considerate — l'attribuzione agli interessati della facoltà di richiederne la trattazione in udienza pubblica risulterebbe indispensabile ai fini dell'attuazione di un «equo processo».

2. — In via preliminare, va rilevato che, malgrado la generica formulazione del quesito, il dubbio di costituzionalità sottoposto all'esame della Corte deve ritenersi circoscritto alla mancata previsione della possibilità di trattazione in udienza pubblica dei procedimenti di prevenzione nei gradi di merito (prima istanza ed appello).

A questi soltanto risulta, infatti, riferito il principio affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nelle decisioni poste a fondamento delle censure; né, d'altro canto, si rinviene nell'ordinanza di rimessione alcuna argomentazione a sostegno di una loro eventuale estensione al giudizio di cassazione (aspetto che resterebbe, peraltro, irrilevante nel procedimento *a quo*).

3. — Così definita, la questione, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., è fondata.

4. — A partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che le norme della CEDU — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) — integrano, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali» (sentenze n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008).



Nel caso in cui si profili un eventuale contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice nazionale comune deve, quindi, preventivamente verificare la praticabilità di una interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica (sentenza n. 239 del 2009), e, ove tale soluzione risulti impercorribile (non potendo egli disapplicare la norma interna contrastante), deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al parametro d'anzì indicato.

A sua volta, nel procedere al relativo scrutinio, la Corte costituzionale, pur non potendo sindacare l'interpretazione della CEDU data dalla Corte di Strasburgo, resta legittimata a verificare se la norma della Convenzione, come da quella Corte interpretata — norma che si colloca pur sempre ad un livello sub-costituzionale — si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: ipotesi eccezionale nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato (sentenze n. 311 del 2009, n. 349 e n. 348 del 2007).

5. — Nella specie, il giudice rimettente muove da una lettura della disciplina censurata adeguata al vigente quadro normativo, dal quale emerge con chiarezza che il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione, personali e patrimoniali — del quale questa Corte ha avuto modo di rimarcare il carattere giurisdizionale (tra le altre, sentenza n. 77 del 1995) — si svolge in camera di consiglio, senza la partecipazione del pubblico.

La trattazione della procedura in camera di consiglio è, infatti, espressamente prevista — con riguardo, rispettivamente, al primo grado e al giudizio di impugnazione davanti alla corte d'appello — dal sesto e dall'undicesimo comma dell'art. 4 della legge n. 1423 del 1956. Tale disciplina, relativa all'applicazione delle misure di prevenzione personali, opera, d'altronde, anche in rapporto a quelle patrimoniali nei confronti degli indiziati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso previste dalla legge n. 575 del 1965, il cui art. 2-ter richiama specificamente, al primo comma, il procedimento previsto dalla legge del 1956 e, al quinto comma, fa ulteriore riferimento alla trattazione in camera di consiglio, nel regolare il diritto di intervento riconosciuto ai terzi cui eventualmente appartengono i beni sequestrati.

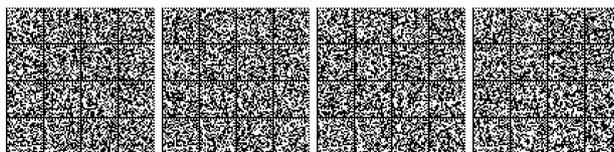
La previsione per cui la procedura si svolge «in camera consiglio» comporta, per altro verso — in conformità ad un indirizzo interpretativo avallato anche dalle sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza 28 maggio 2003-18 giugno 2003, n. 26156) — l'operatività, ove non diversamente disposto, della disciplina generale in materia di «procedimento in Camera di consiglio» dettata dall'art. 127 cod. proc. pen.: e, dunque — in mancanza di previsioni derogatorie sul punto — anche della disposizione del comma 6 di tale articolo, in forza della quale «l'udienza si svolge senza la presenza del pubblico».

6. — Tale assetto ha indotto, tuttavia, a dubitare della compatibilità della disciplina italiana del procedimento applicativo delle misure di prevenzione con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, il quale stabilisce — per la parte conferente — che «ogni persona ha diritto che la sua causa sia esaminata [...], pubblicamente e in un tempo ragionevole, da parte di un tribunale indipendente e imparziale [...]», soggiungendo, altresì, che «il giudizio deve essere pubblico, ma l'ingresso nella sala di udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità può pregiudicare gli interessi della giustizia».

Sullo specifico tema, la Corte europea dei diritti dell'uomo si è espressa in maniera uniforme — tanto da potersi parlare di indirizzo consolidato — oltre che nelle due pronunce diffusamente richiamate nell'ordinanza di rimessione (la sentenza 13 novembre 2007, nella causa Bocellari e Rizza contro Italia, e la sentenza 8 luglio 2008, nella causa Pierre ed altri contro Italia), anche nella successiva sentenza 5 gennaio 2010, nella causa Bongiorno contro Italia.

Ravvisando una violazione della citata norma della Convenzione, la Corte di Strasburgo ha ritenuto, in specie, «essenziale», ai fini della realizzazione della garanzia prefigurata dalla norma stessa, «che le persone [...] coinvolte in un procedimento di applicazione delle misure di prevenzione si vedano almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello».

A tale conclusione la Corte europea è pervenuta richiamando, in via preliminare, la propria giurisprudenza, in forza della quale la pubblicità delle procedure giudiziarie tutela le persone soggette alla giurisdizione contro una giustizia segreta, che sfugge al controllo del pubblico e costituisce anche uno strumento per preservare la fiducia nei giudici (tra le altre, sentenza 14 novembre 2000, nella causa Riepan contro Austria). Con la trasparenza che essa conferisce all'amministrazione della giustizia, contribuisce, quindi, a realizzare lo scopo dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU: ossia l'equo processo (*ex plurimis*, sentenza 25 luglio 2000, nella causa Tierce e altri contro San Marino).



Come attestano le eccezioni previste dalla seconda parte della norma, questa non impedisce, in assoluto, alle autorità giudiziarie di derogare al principio di pubblicità dell'udienza, in rapporto alle particolarità della vicenda sottoposta al loro esame: ma l'udienza a porte chiuse, per tutta o parte della durata, deve essere comunque «strettamente imposta dalle circostanze della causa». La stessa Corte europea ha ritenuto, in effetti, che alcune circostanze eccezionali, attinenti alla natura delle questioni da trattare — quale, ad esempio, il carattere «altamente tecnico» del contenzioso — possano giustificare che si faccia a meno di un'udienza pubblica. Ma nella maggior parte dei casi in cui la Corte è pervenuta a tale conclusione in rapporto a procedimenti davanti ad autorità giudiziarie «civili» chiamate a decidere nel merito, il ricorrente aveva avuto, comunque, la possibilità di sollecitare che la causa fosse trattata in udienza pubblica.

La situazione — ha osservato la Corte di Strasburgo — è, tuttavia, diversa quando, sia in primo grado che in appello, una procedura «sul merito» si svolge a porte chiuse in virtù di una norma generale ed assoluta, senza che la persona soggetta alla giurisdizione fruisca di quella facoltà. Una procedura siffatta non può essere, invero, considerata conforme all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, giacché, salvi casi del tutto eccezionali, l'interessato deve avere almeno la possibilità di chiedere un dibattimento pubblico; richiesta che potrà essere eventualmente disattesa, qualora lo svolgimento a porte chiuse risulti giustificato «dalle circostanze della causa e per i motivi sopra richiamati» (al riguardo, sentenza 12 aprile 2006, nella causa *Martinie* contro Francia).

Con particolare riguardo alla fattispecie sottoposta al suo esame, la Corte europea non ha contestato che il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione — di cui, come detto, è previsto lo svolgimento in camera di consiglio tanto in primo grado che in appello (art. 4 della legge n. 1423 del 1956), senza che alle parti sia riconosciuta la facoltà di chiedere l'udienza pubblica — possa presentare «un elevato grado di tecnicità», in quanto tendente (nel caso di misure patrimoniali) al controllo «delle finanze e dei movimenti di capitali»; ovvero possa coinvolgere «interessi superiori, quali la protezione della vita privata di minori o di terze persone indirettamente interessate dal controllo finanziario».

Non è, tuttavia, possibile — secondo la Corte europea — non considerare l'entità della «posta in gioco» nelle procedure di prevenzione, le quali mirano alla confisca di «beni e capitali», coinvolgendo così direttamente la situazione patrimoniale della persona soggetta a giurisdizione, nonché gli effetti che esse possono produrre sulle persone: situazione, questa, a fronte della quale «non si può affermare che il controllo del pubblico» — almeno su sollecitazione del soggetto coinvolto — «non sia una condizione necessaria alla garanzia del rispetto dei diritti dell'interessato».

7. — Da quanto precede si deve trarre la necessaria conseguenza che le norme censurate violano, *in parte qua*, l'art. 117, primo comma, Cost.

Al riguardo, va senz'altro escluso che la norma internazionale convenzionale, così come interpretata dalla Corte europea, contrasti con le conferenti tutele offerte dalla nostra Costituzione.

L'assenza di un esplicito richiamo in Costituzione non scalfisce, in effetti, il valore costituzionale del principio di pubblicità delle udienze giudiziarie: principio che — consacrato anche in altri strumenti internazionali, quale, in particolare, il Patto internazionale di New York relativo ai diritti civili e politici, adottato il 16 dicembre 1966 e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881 (art. 14) — trova oggi ulteriore conferma nell'art. 47, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cosiddetta Carta di Nizza), recepita dall'art. 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea, nella versione consolidata derivante dalle modifiche ad esso apportate dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 ed entrata in vigore il 1° dicembre 2009.

Questa Corte ha avuto modo, in effetti, di affermare in più occasioni che la pubblicità del giudizio, specie di quello penale, costituisce principio connaturato ad un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare, cui deve conformarsi l'amministrazione della giustizia, la quale — in forza dell'art. 101, primo comma, Cost. — trova in quella sovranità la sua legittimazione (sentenze n. 373 del 1992; n. 69 del 1991; n. 50 del 1989; n. 212 del 1986; n. 17 e 16 del 1981; n. 12 del 1971 e n. 65 del 1965). Il principio non ha valore assoluto, potendo cedere in presenza di particolari ragioni giustificative, purché, tuttavia, obiettive e razionali (sentenza n. 212 del 1986), e, nel caso del dibattimento penale, collegate ad esigenze di tutela di beni a rilevanza costituzionale (sentenza n. 12 del 1971).

Le osservazioni della Corte di Strasburgo colgono, d'altro canto, le specifiche peculiarità del procedimento di prevenzione, che valgono a differenziarlo da un complesso di altre procedure camerali. Si tratta, cioè, di un procedimento all'esito del quale il giudice è chiamato ad esprimere un giudizio di merito, idoneo ad incidere in modo diretto,



definitivo e sostanziale su beni dell'individuo costituzionalmente tutelati, quali la libertà personale (art. 13, primo comma, Cost.) e il patrimonio (quest'ultimo, tra l'altro, aggredito in modo normalmente «massiccio» e in componenti di particolare rilievo, come del resto nel procedimento *a quo*), nonché la stessa libertà di iniziativa economica, incisa dalle misure anche gravemente «inabilitanti» previste a carico del soggetto cui è applicata la misura di prevenzione (in particolare, dall'art. 10 della legge n. 575 del 1965). Il che conferisce specifico risalto alle esigenze alla cui soddisfazione il principio di pubblicità delle udienze è preordinato.

8. — Sotto diverso profilo, il giudice *a quo* ha correttamente escluso che sia possibile allineare la disciplina censurata alle pronunce della Corte europea per via d'interpretazione. In particolare, ha escluso che a tale risultato si possa pervenire per il tramite dell'applicazione analogica — al procedimento di prevenzione — dell'art. 441, comma 3, cod. proc. pen., il quale prevede che il giudizio abbreviato — normalmente trattato in camera di consiglio — si svolga in udienza pubblica quando ne fanno richiesta tutti gli imputati.

Il rimettente ha rilevato, infatti, che difettano le condizioni legittimanti tale operazione ermeneutica, sia perché il ricorso all'analogia presuppone il riconoscimento di un vuoto normativo, qui non ravvisabile in presenza di una specifica disposizione contraria (il citato art. 127, comma 6, cod. proc. pen.); sia a fronte delle marcate differenze strutturali e funzionali dei procedimenti in questione (giudizio abbreviato e procedimento di prevenzione).

9. — Le censure relative all'art. 111, primo comma, Cost. restano assorbite.

10. — Gli artt. 4 della legge n. 1423 del 1956 e *2-ter* della legge n. 575 del 1965 devono essere, pertanto, dichiarati costituzionalmente illegittimi per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga, davanti al tribunale e alla corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica.

In conformità alle indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, resta fermo il potere del giudice di disporre che si proceda in tutto o in parte senza la presenza del pubblico in rapporto a particolarità del caso concreto, che facciano emergere esigenze di tutela di valori contrapposti, nei limiti in cui, a norma dell'art. 472 cod. proc. pen., è legittimato lo svolgimento del dibattimento penale a porte chiuse.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) e dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga, davanti al tribunale e alla corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2010.

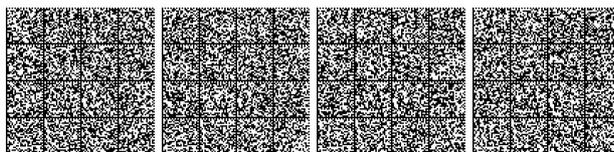
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 marzo 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



n. 94

Ordinanza 8 - 12 marzo 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Agricoltura e zootecnia - Contributo *una tantum* alle aziende olivicole e viticole colpite dalla siccità nell'annata 1989-90, nella misura di due milioni per ettaro - Previsione, con legge successiva, dell'erogazione del contributo, da parte degli enti territoriali interessati, fino al limite di due milioni per ettaro - Denunciata irrazionale retroattività della norma, asserita lesione dei principi della certezza del diritto, dell'affidamento, della copertura finanziaria delle leggi, del diritto di difesa e dell'autonomia finanziaria delle Regioni, nonché lamentata incisione delle prerogative del potere giurisdizionale - Irrilevanza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- D.l. 28 maggio 2004, n. 136, art. 8-*septies*, convertito, con modificazioni, nella legge 27 luglio 2004, n. 186.
- Costituzione, artt. 3, 24, 81, 101, 102, 104 e 119.

Agricoltura e zootecnia - Contributo *una tantum* alle aziende olivicole e viticole colpite dalla siccità nell'annata 1989-90, nella misura di due milioni per ettaro - Previsione, con legge successiva, dell'erogazione del contributo, da parte degli enti territoriali interessati, fino al limite di due milioni per ettaro - Denunciata irrazionale retroattività della norma, asserita lesione dei principi della certezza del diritto, dell'affidamento e del diritto di difesa - Questione analoga ad altra già dichiarata infondata - Mancata prospettazione di nuove argomentazioni rispetto a quelle già esaminate - Manifesta infondatezza.

- D.l. 28 maggio 2004, n. 136, art. 8-*septies*, convertito, con modificazioni, nella legge 27 luglio 2004, n. 186.
- Costituzione, artt. 3 e 24, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 8-*septies* del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, aggiunto dalla legge di conversione 27 luglio 2004, n. 186 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), promossi dal Giudice di pace di San Vito dei Normanni con cinque ordinanze del 26 febbraio e con una ordinanza del 12 febbraio 2005 rispettivamente iscritte ai nn. da 253 a 258 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

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

Udito nella Camera di consiglio del 27 gennaio 2010 il Giudice relatore Luigi Mazzella.

Ritenuto che, nel corso di cinque giudizi promossi da titolari di aziende agricole al fine di ottenere la condanna della Regione Puglia al pagamento dell'importo a saldo del contributo previsto dall'art. 2, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 1990, n. 367 (Misure urgenti a favore delle aziende agricole e zootecniche danneggiate dalla eccezionale siccità verificatasi nell'annata agraria 1989-1990), convertito, con modificazioni, nella legge 30 gennaio 1991, n. 31, il Giudice di pace di San Vito dei Normanni ha sollevato, con altrettante ordinanze di identico tenore (iscritte ai nn. 253, 254, 255, 256 e 257 del 2009), in riferimento agli articoli 3, 24, 81, 101, 102, 104 e 119 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8-*septies*, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), introdotto dalla legge di conversione 27 luglio 2004, n. 186;



che il rimettente premette di aver accolto le domande degli attori, condannando la Regione Puglia al pagamento di quanto da essi richiesto e delle spese processuali, e di aver contestualmente fissato udienza per la discussione sulla predetta questione di legittimità costituzionale;

che, sulla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* afferma che il contributo in questione costituiva oggetto di un vero e proprio diritto soggettivo, posto che la Regione aveva solamente il potere di accertare l'esistenza dei presupposti per la sua concessione, senza alcuna discrezionalità sull'*an* o il *quantum* del beneficio;

che, quindi, l'art. 8-*septies*, del decreto-legge n. 136 del 2004, modificando il testo dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 367 del 1990 nel senso che il contributo medesimo non fosse più «di lire» due milioni, bensì «fino a lire» due milioni, sotto la veste di una norma di interpretazione autentica, in realtà avrebbe innovato la precedente disposizione, diminuendo gli incentivi economici già concessi ai cittadini;

che il rimettente, rammentato che il legislatore può emanare disposizioni retroattive, purché esse trovino adeguata giustificazione e non siano in contrasto con altri valori e diritti protetti costituzionalmente (e, in particolare, non siano lesive di posizioni giuridiche precedentemente riconosciute), sostiene che l'efficacia retroattiva della norma in oggetto comporterebbe una lesione dei diritti precedentemente riconosciuti, con violazione degli artt. 101, 102 e 104 Cost., nonché dell'art. 24 Cost., in quanto la modificazione della norma, «non potendo riguardare nuovi rapporti, ma solo quelli per i quali la Regione Puglia ha riconosciuto l'esistenza del diritto, evidentemente incide sul diritto alla tutela giurisdizionale»;

che, nel corso di un altro analogo giudizio, il Giudice di pace di San Vito dei Normanni ha sollevato, in riferimento ai soli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 8-*septies*, del decreto-legge n. 136 del 2004 (iscritto al n. 258 del 2009);

che, ricordato che il decreto-legge n. 367 del 1990 attribuiva ai beneficiari il diritto soggettivo ad un contributo predeterminato anche nel *quantum* e che la norma censurata ha retroattivamente diminuito il valore di tale beneficio, il giudice *a quo* afferma che l'irretroattività costituisce un principio generale del nostro ordinamento che, seppure non elevato, fuori dalla materia penale, a dignità costituzionale, rappresenta una regola essenziale del sistema a cui, salvo una effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, poiché la certezza dei rapporti costituisce cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto solamente nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 255 del 2009, eccependo preliminarmente l'inammissibilità della questione, avendo il rimettente già definito nel merito il giudizio *a quo*;

che la difesa erariale sostiene, poi, che la questione è manifestamente infondata, ricordando che, con la sentenza n. 135 del 2006, questa Corte ha già dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8-*septies*, del decreto-legge n. 136 del 2004 sollevata in riferimento agli artt. 3, 24, 101, 102 e 104 della Costituzione.

Considerato che il Giudice di pace di San Vito dei Normanni dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 8-*septies*, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), introdotto dalla legge di conversione 27 luglio 2004, n. 186;

che nelle ordinanze nn. 253, 254, 255, 256 e 257 del 2009 il rimettente denuncia che la norma censurata violerebbe gli artt. 24, 101, 102 e 104 della Costituzione, perché essa «incide sul diritto alla tutela giurisdizionale», nonché gli artt. 3, 81 e 119 Cost.;

che, nell'ordinanza n. 258 del 2009, il giudice *a quo* afferma che la medesima norma contrasterebbe con gli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., poiché essa, nel diminuire retroattivamente il valore del contributo, confliggerebbe con il generale principio di irretroattività della legge al quale il legislatore deve ragionevolmente attenersi;

che l'analogia delle questioni prospettate rende opportuna la riunione dei giudizi al fine della loro trattazione congiunta e della loro decisione con un'unica pronuncia;

che le questioni sollevate con le ordinanze iscritte ai nn. 253, 254, 255, 256 e 257 del 2009 sono manifestamente inammissibili per irrilevanza, poiché il rimettente le ha sollevate dopo aver integralmente deciso nel merito i giudizi principali;



che, con riferimento alla questione sollevata con l'ordinanza n. 258 del 2009, la Corte ha già dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3, 24, 101, 102 e 104 Cost., dell'art. 8-septies, del decreto-legge n. 136 del 2004, chiarendo che non è ravvisabile alcuna irrazionale retroattività della norma perché questa afferma una delle interpretazioni plausibili dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 1990, n. 367 (Misure urgenti a favore delle aziende agricole e zootecniche danneggiate dalla eccezionale siccità verificatasi nell'annata agraria 1989-1990), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 gennaio 1991, n. 31 (sentenza n. 135 del 2006);

che, nella sentenza citata, la Corte ha osservato, in particolare, che la disposizione dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 367 del 1990, deve essere coordinata con quella dettata dal successivo art. 11 dello stesso decreto-legge che stabilisce, a carico dello Stato, l'erogazione di lire 650 miliardi per l'anno 1990 e di lire 250 miliardi per l'anno 1991 e che il necessario rispetto dell'art. 81, quarto comma, cost. impone di ritenere che l'unica interpretazione del citato art. 2, comma 2, accettabile in quanto conforme a Costituzione fosse, sin dall'inizio, quella secondo la quale la norma riconosceva, a favore delle aziende agricole, il diritto soggettivo ad un contributo il cui oggetto, però, non coincideva necessariamente con l'intero ammontare indicato nella medesima norma (due milioni di lire per ogni ettaro), bensì con la somma matematicamente determinabile sulla base degli stanziamenti disponibili;

che l'ordinanza del Giudice di pace di San Vito dei Normanni non contiene nuove argomentazioni che possano indurre a dubitare che all'art. 8-septies, del decreto-legge n. 136 del 2004 debba essere attribuita la semplice funzione di aver definitivamente imposto per legge la corretta interpretazione dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 367 del 1990;

che, pertanto, la questione sollevata con l'ordinanza n. 258 del 2009 deve essere dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8-septies, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 27 luglio 2004, n. 186, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 81, 101, 102, 104 e 119 della Costituzione, dal Giudice di pace di San Vito dei Normanni, con le ordinanze nn. 253, 254, 255, 256 e 257 del 2009;

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8-septies, del decreto-legge n. 136 del 2004, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, dal Giudice di pace di San Vito dei Normanni, con l'ordinanza n. 258 del 2009.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2010.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 marzo 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



n. 95

Ordinanza 8 - 12 marzo 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Esercizio delle attività di intermediazione finanziaria (decreti legislativi emanati in attuazione della legge-delega n. 52 del 1996), in assenza di iscrizione nell'elenco degli operatori abilitati - Qualificazione della fattispecie come delitto, con limiti edittali di pena superiori a quelli indicati nella legge-delega - Individuazione della fattispecie di reato del trasferimento di fondi, con conseguente disciplina sanzionatoria - Denunciato eccesso di delega ed asserita lesione del principio della riserva di legge in materia penale - Errata individuazione della norma di delega - Genericità delle censure riferite alla dedotta violazione dell'art. 25 Cost. - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 26 maggio 1997, n. 153, art. 5, comma 3.
- Costituzione, artt. 25, 76 e 77; legge 6 febbraio 1996, n. 52, art. 15, comma 1, lett. c).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, decreto legislativo del 26 maggio 1997, n. 153 (Integrazione dell'attuazione della direttiva 91/308/CEE in materia di riciclaggio dei capitali di provenienza illecita), promosso dal Tribunale di Catania nel procedimento penale a carico di Y. I. ed altri, con ordinanza del 17 luglio 2008, iscritta al n. 226 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, 1^a serie speciale, dell'anno 2009.

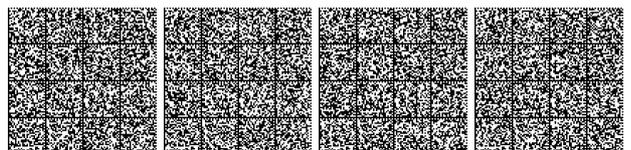
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella Camera di consiglio del 27 gennaio 2010 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Catania, in composizione monocratica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 153 (Integrazione dell'attuazione della direttiva 91/308/CEE in materia di riciclaggio dei capitali di provenienza illecita), in riferimento agli articoli 25, 76 e 77 della Costituzione, nella parte in cui «commina pene superiori ai limiti edittali indicati nella legge delega n. 52/1996 e individua la fattispecie di reato del trasferimento di fondi fissandone la relativa disciplina sanzionatoria»;

che il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a trattare un processo promosso nei confronti di tre persone imputate del delitto previsto e punito dagli articoli 110 del codice penale e 5, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 153 del 1997 perché, in concorso tra loro e nelle qualità di cui all'imputazione, esercitavano attività di «money transfer» (incasso e trasferimento di denaro su circuito internazionale), senza la prevista iscrizione nell'apposito elenco degli agenti in attività finanziaria istituito presso l'Ufficio Italiano Cambi;

che, ad avviso del rimettente, la previsione, operata dal legislatore delegato, della fattispecie delittuosa di cui all'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 153 del 1997, in riferimento all'abusiva attività di «money transfer», non è attuativa di alcun criterio direttivo contenuto nell'art. 15 della legge delega del 6 febbraio 1996, n. 52 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 1994), perché detta



legge, con il citato art. 15, comma 1, lettera c), ha richiamato, per l'individuazione della condotta incriminata e per le sanzioni da applicare, il decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143 (Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio), convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, il quale non contiene disposizioni che puniscono come delitto condotte consistenti nell'esercizio professionale di attività finanziarie senza iscrizione nell'elenco istituito presso l'autorità di controllo;

che, inoltre, la norma censurata si pone in contrasto con i criteri direttivi stabiliti dalla legge delega, perché introduce una fattispecie di reato e una pena non previste dalla normativa di cui al d.l. n. 143 del 1991, alle cui disposizioni i decreti legislativi attuativi dovevano attenersi e che, all'atto dell'emanazione della stessa legge delega, contemplava soltanto ipotesi di reato aventi natura contravvenzionale;

che, secondo il giudice *a quo*, è violato anche il dettato dell'art. 25 Cost., in quanto «il principio di legalità nell'ambito del diritto penale implica che le fattispecie di reato siano previste dalla legge», mentre l'individuazione della condotta oggetto dell'imputazione è avvenuta in seguito alla introduzione di una norma regolamentare (nella specie, il decreto ministeriale del 13 dicembre 2001, n. 485), in insanabile contrasto con il principio della riserva di legge in materia penale previsto dal menzionato precetto costituzionale;

che, in conclusione, la questione appare rilevante nel giudizio *a quo* e non manifestamente infondata in riferimento ai parametri di cui agli artt. 25, 76 e 77 Cost.;

che, nel giudizio di legittimità costituzionale, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile, in quanto il giudice *a quo* sarebbe incorso in errore nell'individuazione della «norma interposta», perché tra i principii stabiliti dalla legge delega n. 52 del 1996 dev'essere considerato non soltanto il disposto dell'art. 15 (che detta i criteri direttivi specifici ai fini dell'integrazione dell'attuazione della direttiva 91/308/CE), ma anche quello dell'art. 3, comma 1, lettera c), che — ricalcando le formulazioni di solito utilizzate nelle «leggi comunitarie» — abilita il legislatore delegato a prevedere, ove necessario per assicurare l'Osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, sanzioni amministrative e penali per le infrazioni alle norme dei decreti stessi ed individua, altresì, i criteri di scelta delle sanzioni in collegamento con la natura degli interessi lesi e con il tipo di aggressione ad essi recata, tra l'altro stabilendo che «In ogni caso, in deroga ai limiti sopraindicati, per le infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi saranno previste sanzioni penali o amministrative identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per le violazioni che siano omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni medesime»;

che, sulla base di tale principio, l'eccesso di delega deve ritenersi escluso nel caso in esame, «se nell'ordinamento giuridico sia possibile rintracciare almeno una norma che abbia il medesimo regime sanzionatorio di quella censurata» e si presenti in termini di sostanziale omogeneità con la stessa;

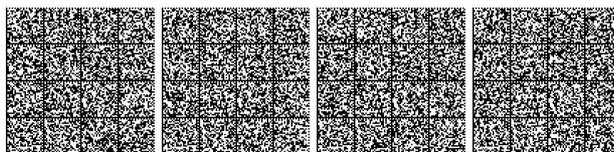
che, in effetti, tale norma s'identifica nell'art. 132 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), il quale prevede una fattispecie coincidente, sia per la cornice edittale sia per la struttura, con la norma censurata;

che la sostanziale omogeneità delle due ipotesi di reato non può essere posta in dubbio, in quanto entrambe si riferiscono ad attività assimilabili, proprio in ragione della «particolare suscettibilità di utilizzazione a fini di riciclaggio per il fatto di realizzare l'accumulazione o il trasferimento di ingenti disponibilità economiche o finanziarie o risultare comunque esposte ad infiltrazioni da parte della criminalità organizzata» (art. 15, comma 1, lettera c, della legge n. 52 del 1996).

Considerato che il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 153 (Integrazione dell'attuazione della direttiva 91/308/CEE in materia di riciclaggio dei capitali di provenienza illecita), in riferimento agli articoli 25, 76 e 77 della Costituzione, «nella parte in cui commina pene superiori ai limiti edittali indicati nella legge delega n. 52/1996 e individua la fattispecie di reato del trasferimento di fondi fissandone la relativa disciplina sanzionatoria»;

che, ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 153 del 1997 si pone in contrasto con i criteri direttivi contenuti nell'art. 15, comma 1, lettera c), della legge delega del 6 febbraio 1996, n. 52 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 1994);

che, infatti, il detto art. 15, per la previsione della condotta incriminata e per le sanzioni da applicare, fa riferimento al decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143 (Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio), il quale disciplina fattispecie di reato differenti, e aventi soltanto natura contravvenzionale, rispetto alla fattispecie introdotta dalla norma censurata, relativa all'esercizio professionale di attività finanziarie senza iscrizione nell'elenco istituito presso l'autorità di controllo;



che il rimettente valuta, tuttavia, la sussistenza del rilevato vizio di eccesso di delega esclusivamente alla luce dei criteri specifici dettati dall'art. 15 della legge n. 52 del 1996 ai fini dell'integrazione dell'attuazione della direttiva 91/308/CEE, senza tenere conto dei criteri generali stabiliti dalla medesima legge anche in tema di disciplina delle sanzioni: criteri, questi ultimi, la cui applicabilità non è esclusa dai primi;

che, secondo un approccio tipico delle «leggi comunitarie», la legge n. 52 del 1996 ha delegato il Governo ad emanare i decreti legislativi recanti le norme necessarie per dare attuazione ad un complesso di direttive comunitarie, indicate nell'allegato A alla medesima legge (art. 1), fra le quali è compresa la direttiva 91/308/CEE in tema di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite;

che la medesima legge n. 52 del 1996 reca, altresì, all'art. 3, un insieme di criteri e principi direttivi «generali», cioè valevoli per tutti i decreti legislativi da emanare, salvi i principi specifici dettati dai successivi articoli in relazione alle singole materie, ed in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare;

che, inoltre, con particolare riguardo all'assetto sanzionatorio, la lettera c) del citato art. 3 — ripetendo una formula corrente nelle «leggi comunitarie» — stabilisce che il legislatore delegato può introdurre sanzioni amministrative e penali per le infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi, ove necessario al fine di assicurarne l'osservanza, entro il limite dell'ammenda fino a lire duecento milioni e dell'arresto fino a tre anni, quanto alle sanzioni penali, e sempre che le infrazioni ledano o esponano a pericolo «interessi generali dell'ordinamento interno del tipo di quelli tutelati dagli artt. 34 e 35 della legge 24 novembre 1981, n. 689»;

che la medesima disposizione, tuttavia, aggiunge che «In ogni caso, in deroga ai limiti sopra indicati, per le infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi saranno previste sanzioni penali o amministrative identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per le violazioni che siano omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni medesime»;

che — come emerge chiaramente dalla relazione integrativa allo schema del d.lgs. n. 153 del 1997 — proprio sulla base del criterio generale di delega ora indicato, e non già di quelli specifici di cui all'art. 15 della medesima legge, il legislatore delegato ha inteso emanare la norma incriminatrice di cui si discute: e ciò sul rilievo che la fattispecie di abusivismo contemplata da tale norma risulterebbe omogenea e di pari offensività rispetto al delitto di abusiva attività finanziaria previsto dall'art. 132 decreto legislativo del 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), nonché al delitto di abusivo esercizio dell'attività di mediazione creditizia, previsto dall'art. 16, comma 7, della legge 7 marzo 1996, n. 108 (Disposizioni in materia di usura), reati al cui trattamento sanzionatorio è stato quindi allineato quello dell'ipotesi criminosa di cui si discute;

che, pertanto, come eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, il rimettente ha individuato in modo errato la norma di delega alla cui stregua va apprezzata la sussistenza della violazione dedotta con riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., svolgendo per conseguenza argomentazioni inconferenti ai fini di tale valutazione, il che rende la questione sollevata manifestamente inammissibile (sentenza n. 382 del 2004; ordinanza n. 72 del 2003);

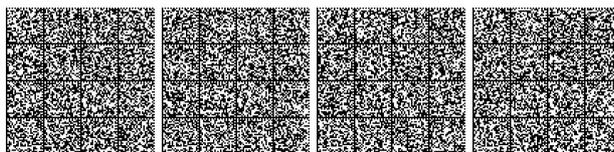
che i rilievi fin qui svolti sono stati già esposti da questa Corte nelle ordinanze n. 73 del 2009 e n. 194 del 2008, che, sulla base di essi, hanno dichiarato la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, sollevate nei confronti della medesima norma, qui denunciata in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost.;

che i detti rilievi non sono stati in alcun modo superati dall'ordinanza di rimessione indicata in epigrafe;

che, inoltre, le censure sollevate dal giudice *a quo* in riferimento alla violazione del parametro di cui all'art. 25 Cost. risultano generiche e, comunque, affermando che il precetto della norma incriminatrice sarebbe stato individuato con il decreto ministeriale del 13 dicembre 2001, n. 485 (Regolamento emanato ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. 25 settembre 1999, n. 374, in materia di agenzia in attività finanziaria), trascurano di considerare che già l'art. 106, comma 1, del d.lgs. n. 385 del 1993 (nel testo originario) prevedeva che l'esercizio delle attività di prestazione di servizi di pagamento, nel cui novero rientra il trasferimento di fondi, fosse riservato a intermediari finanziari iscritti in apposito elenco, mentre i servizi di incasso, pagamento e trasferimento di fondi erano espressamente menzionati tra le attività di intermediazione finanziaria nell'ambito dello stesso d.l. n. 143 del 1991 (art. 4, comma 2);

che, pertanto, contrariamente a quanto assume il rimettente, l'individuazione della condotta contestata non è avvenuta con il citato decreto ministeriale, il quale si è limitato a disciplinare l'elenco previsto dall'art. 3 del decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374 (Estensione delle disposizioni in materia di riciclaggio dei capitali di provenienza illecita ed attività finanziarie particolarmente suscettibili di utilizzazione a fini di riciclaggio, a norma dell'art. 15 della legge 6 febbraio 1996, n. 52).

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. 5, comma 3, del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 153 (Integrazione dell'attuazione della direttiva 91/308/CEE in materia di riciclaggio dei capitali di provenienza illecita), sollevata, in riferimento agli articoli 25, 76 e 77 della Costituzione, dal Tribunale di Catania con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2010.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 marzo 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0236

n. 96

Ordinanza 8 - 12 marzo 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Ineleggibilità ed incompatibilità alla carica di consigliere regionale - Previsione quale causa di ineleggibilità l'aver rivestito il ruolo di legale rappresentante o dirigente di società partecipata dalla Regione - Mancata previsione dell'ulteriore requisito del carattere maggioritario o di controllo della partecipazione regionale - Lamentata irragionevolezza nonché violazione del principio di eguaglianza nell'accesso all'elettorato passivo - Questione ipotetica o astratta, in quanto prematura, nonché formulazione del *petitum* in termini di alternativa irrisolta - Manifesta inammissibilità.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 luglio 2004, n. 21, art. 2, comma 1, lett. *m*).
- Costituzione, artt. 3 e 51; Statuto speciale Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 12, secondo 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



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *m*), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 luglio 2004, n. 21 (Determinazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità relativi alla carica di consigliere e di membro della Giunta regionale, ai sensi dell'art. 12, secondo comma, dello Statuto), promosso dal Tribunale ordinario di Trieste nel procedimento vertente tra Bolzan Mirio e Brandolin Giorgio ed altri con ordinanza del 19 febbraio 2009, iscritta al n. 198 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

Visti gli atti di costituzione di Bolzan Mirio e di Brandolin Giorgio;

Udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2010 il Giudice relatore Paolo Grossi;

Uditi gli avvocati Renato Fusco per Bolzan Mirio e Francesco Saverio Bertolini per Brandolin Giorgio.

Ritenuto che — nel corso di un giudizio, instaurato dal primo dei non eletti nelle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia, onde ottenere (tra l'altro) l'accertamento dell'invalidità dell'elezione di altro candidato per ineleggibilità del medesimo — il Tribunale ordinario di Trieste in composizione collegiale, con ordinanza emessa il 19 febbraio 2009, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 51 della Costituzione e 12, primo [*recte*: secondo] comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *m*), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 luglio 2004, n. 21 (Determinazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità relativi alla carica di consigliere e di membro della Giunta regionale, ai sensi dell'art. 12, secondo comma, dello Statuto), nella parte in cui sancisce, «quale causa di ineleggibilità, l'aver rivestito il ruolo di legale rappresentante o di dirigente di società partecipata dalla regione, senza nel contempo prevedere l'ulteriore requisito del carattere maggioritario o di controllo della partecipazione regionale»;

che il Tribunale ritiene la questione rilevante nel processo *a quo*, in cui appunto si controverte in ordine alla ineleggibilità a consigliere regionale del convenuto, sul presupposto che il medesimo, fino a due giorni prima dell'inizio delle votazioni, aveva ricoperto la carica di Presidente dell'Aeroporto Friuli Venezia Giulia S.p.a., società partecipata dalla Regione con una quota inferiore al 50% del capitale azionario (nella specie il 49%);

che, peraltro — pur avendo rilevato la sussistenza (all'interno della stessa legge in oggetto) di «una vera e propria antinomia tra l'art. 3, che parrebbe correlare l'inefficacia della causa di ineleggibilità ad una cessazione dalle funzioni non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature, e l'art. 7, che parrebbe sanzionare l'ineleggibilità solo in caso di permanenza della causa al momento dell'elezione» — il rimettente osserva tuttavia che «solo dopo avere risolto la questione, logicamente preliminare, dell'applicabilità al caso concreto della fattispecie costitutiva dell'ineleggibilità [...] potrà essere utilmente affrontata la questione della eventuale tempestività della fattispecie estintiva (dimissioni dalla carica di presidente e dalle funzioni di rappresentante legale della società partecipata)»;

che, nel merito, il Tribunale considera che la legge regionale impugnata interviene nella materia del godimento del diritto di elettorato passivo, che è diritto fondamentale riconosciuto e garantito dalla Costituzione con i caratteri dell'inviolabilità per essere esercitato da tutti i cittadini in condizioni di uguaglianza; e ritiene, quindi, che — in quanto «tale diritto, e la sua garanzia in termini di eguaglianza, fanno senz'altro parte dei principi generali dell'ordinamento della Repubblica ai quali anche il legislatore della Regione Friuli-Venezia Giulia, pur nell'ambito di una materia divenuta di competenza esclusiva, è tenuto ad uniformarsi, come espressamente previsto dall'art. 12 della legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1, modif. dall'art. 5, comma 1, lett. *d*) della legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2» — eventuali restrizioni (rispetto alla disciplina nazionale) del diritto di elettorato passivo possono superare il vaglio di costituzionalità solo se siano: *a*) conformi al principio di eguaglianza e ragionevolezza; *b*) giustificate da esigenze di salvaguardia di beni giuridici di pari rango; *c*) delineate entro limiti strettamente funzionali allo scopo; *d*) sorrette da motivi adeguati e ragionevoli a tutela di interessi generali, seppure «localizzati»;

che, pertanto, il rimettente lamenta, in primo luogo, la violazione del combinato disposto degli artt. 51 cost. e 12, secondo comma, dello Statuto speciale, in ragione della «disarmonia [della norma censurata] con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento — tra i quali l'eguaglianza dei cittadini nell'accesso all'elettorato passivo —, dato che la



normativa nazionale [in particolare il giudice *a quo* cita l'art. 2, primo comma, numero 10) della legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale); l'art. 60, comma 1, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), e la legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione)] prevede, invece, il requisito del carattere maggioritario della partecipazione regionale, in linea con la *ratio* — pure prevista dal legislatore nazionale — di evitare il pericolo di indebite pressioni sull'elettorato»;

che, in secondo luogo, il Tribunale deduce la violazione del combinato disposto degli artt. 3 e 51 cost. e 12, secondo comma, dello Statuto speciale, «essendo [la norma censurata] irragionevole ed in difformità con i principi dell'ordinamento, che giustificano la causa di ineleggibilità dell'aver rivestito il ruolo di legale rappresentante o di dirigente di società partecipata dalla Regione, solo nel caso di società partecipata in modo maggioritario o controllata dalla regione, solo in tal caso potendosi avere — da parte della stessa regione — la possibilità di turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori regionali ovvero di violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati»;

che si è costituita la parte privata ricorrente nel giudizio *a quo*, la quale ha concluso per la non fondatezza della questione, sottolineando tra l'altro che — stante anche il regime di autonomia differenziata attribuito in materia elettorale alla Regione Friuli-Venezia Giulia dallo Statuto speciale, come tale non soggetto all'onere di conformazione ai principi fondamentali sanciti per le Regioni ordinarie (in attuazione dell'art. 122 Cost.) dall'art. 2 della legge n. 165 del 2004 — il pur inviolabile diritto di elettorato passivo non ha carattere assoluto (come sostanzialmente affermato dal rimettente), poiché l'art. 51 cost. stabilisce che esso va esercitato «secondo i requisiti stabiliti dalla legge»;

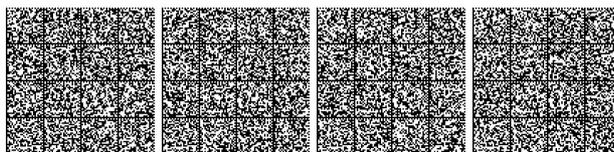
che si è, altresì, costituita la parte privata resistente nel giudizio *a quo*, la quale ha concluso per l'accoglimento della questione e per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle svolte dal rimettente, rilevando in particolare che — dovendosi esercitare la competenza legislativa del Friuli-Venezia Giulia (ai sensi dell'art. 12 dello Statuto) «in armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento della Repubblica» — è proprio l'art. 51 cost. a svolgere il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'invulnerabilità.

Considerato che il Tribunale ordinario di Trieste — chiamato a pronunciarsi sulla domanda di accertamento dell'invalidità dell'elezione al Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia di un candidato per dedotta ineleggibilità del medesimo, in quanto Presidente dell'Aeroporto Friuli Venezia Giulia S.p.a. — deduce che la violazione degli evocati parametri (artt. 3 e 51 della Costituzione e 12, secondo comma, dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), deriverebbe dal fatto che il censurato art. 2, comma 1, lettera *m*), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 luglio 2004, n. 21 (Determinazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità relativi alla carica di consigliere e di membro della Giunta regionale, ai sensi dell'art. 12, secondo comma, dello Statuto), sancisce, «quale causa di ineleggibilità, l'aver rivestito il ruolo di legale rappresentante o di dirigente di società partecipata dalla regione, senza nel contempo prevedere l'ulteriore requisito del carattere maggioritario o di controllo della partecipazione regionale»;

che il rimettente ritiene la questione rilevante, in quanto nel giudizio *a quo* si controverte appunto in ordine alla ineleggibilità a consigliere regionale del convenuto, sul presupposto che il medesimo, fino a due giorni prima dell'inizio delle votazioni, aveva ricoperto la menzionata carica in detta società partecipata dalla Regione con una quota inferiore al 50% del capitale azionario (nella specie il 49%);

che peraltro, nel contempo, il rimettente sottolinea che (all'interno della stessa legge in oggetto) «sussiste una vera e propria antinomia tra l'art. 3, che parrebbe correlare l'inefficacia della causa di ineleggibilità ad una cessazione dalle funzioni non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature, e l'art. 7, che parrebbe sanzionare l'ineleggibilità solo in caso di permanenza della causa al momento dell'elezione»;

che, tuttavia, nonostante tale rilievo, il rimettente afferma che «solo dopo avere risolto la questione, logicamente preliminare, dell'applicabilità al caso concreto della fattispecie costitutiva dell'ineleggibilità [...] potrà essere utilmente affrontata la questione della eventuale tempestività della fattispecie estintiva (dimissioni dalla carica di presidente e dalle funzioni di rappresentante legale della società partecipata)»;



che, al riguardo — se è vero che il sindacato in merito alla evidenziata antinomia compete effettivamente al rimettente (sentenze n. 284 del 2007 e n. 243 del 2005, nonché ordinanze n. 65 del 2009 e n. 415 del 2008) —, non è affatto condivisibile l'affermazione della priorità logica, rispetto a tale sindacato, dell'esame del denunciato profilo di incostituzionalità, essendo viceversa logicamente e giuridicamente pregiudiziale (in funzione dell'affermazione della rilevanza della questione nel giudizio *a quo*) proprio lo scioglimento del dubbio riguardante la validità o meno della elezione a consigliere, in rapporto alla diversa individuazione del momento in cui la causa di ineleggibilità avrebbe dovuto essere rimossa;

che, pertanto, nei termini in cui è stata sollevata, la questione si configura come ipotetica o astratta, in quanto prematura (sentenza n. 317 del 2009; ordinanze n. 77 del 2009, n. 109 del 2008 e n. 311 del 2007);

che peraltro, sotto diverso e concorrente profilo, va rilevato che il giudice *a quo*, onde porre rimedio alla denunciata violazione dei parametri costituzionali, ha richiesto una pronuncia che restringa l'ambito di operatività della specifica causa di ineleggibilità mediante la ulteriore previsione del «requisito del carattere maggioritario o di controllo della partecipazione regionale»;

che — anche a prescindere da una non del tutto esauriente motivazione in ordine alla impossibilità da parte del giudice di sperimentare una interpretazione sistematica della norma censurata capace di sottrarla ai palesati dubbi di costituzionalità — una tale formulazione del *petitum* (basata sulla palesata consapevolezza della diversità, quanto a presupposti ed effetti, delle due distinte figure della partecipazione maggioritaria, da un lato, e di controllo, dall'altro lato, in una società per azioni) finisce sostanzialmente per demandare alla Corte, senza alcun nesso di subordinazione, la definizione di una alternativa irrisolta da parte del giudice *a quo* (da ultimo, ordinanza n. 49 del 2010);

che, pertanto, la questione sollevata è manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera m), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 luglio 2004, n. 21 (Determinazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità relativi alla carica di consigliere e di membro della Giunta regionale, ai sensi dell'art. 12, secondo comma, dello Statuto), sollevata — in riferimento agli artt. 3 e 51 della Costituzione e 12, secondo comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) — dal Tribunale ordinario di Trieste, in composizione collegiale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 marzo 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



n. 97

Ordinanza 8 - 12 marzo 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procreazione medicalmente assistita - Limiti all'applicazione delle tecniche sugli embrioni - Divieto di crioconservazione degli embrioni soprannumerari - Previsione della formazione di un numero massimo di tre embrioni ai fini di un unico e contemporaneo impianto - Ammissibilità della crioconservazione degli embrioni sino alla data del trasferimento solo per grave e documentata causa di forza maggiore relativa alla salute della donna - Denunciata irragionevolezza nonché asserita lesione dei principi della dignità umana, di uguaglianza e di tutela della salute della donna - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa denunciata - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 14, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 32, primo e secondo comma.

Procreazione medicalmente assistita - Consenso informato - Irrevocabilità del consenso da parte della donna ad accedere alle tecniche di fecondazione assistita dal momento della fecondazione dell'ovulo - Lesione del diritto ad una procreazione cosciente e responsabile - Contrasto con il divieto costituzionale di trattamenti sanitari obbligatori imposti per legge nel rispetto della persona umana - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 6, comma 3, ultima parte.
- Costituzione, art. 32, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

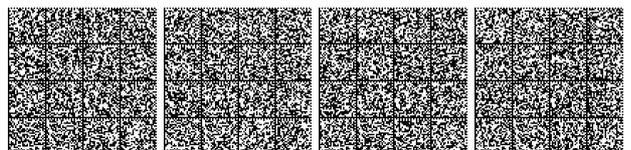
ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 3, ultima parte, e 14, commi 1, 2 e 3, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), promossi dal Tribunale ordinario di Milano con ordinanze del 6 e del 10 marzo 2009, iscritte ai nn. 235 e 236 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

Visti gli atti di costituzione di A.M. ed altro e C.C. ed altro;

Udito nella Camera di consiglio del 10 febbraio 2010 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro.

Ritenuto che nel corso di un procedimento ex art. 700 del codice di procedura civile, su ricorso dei coniugi A.M. e I.G., il Tribunale ordinario di Milano, con ordinanza del 6 marzo 2009 (reg. ord. n. 235 del 2009), ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 14, commi 1, 2 e 3, e dell'art. 6, comma 3, ultima parte, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), nella parte in cui rispettivamente impongono il divieto di crioconservazione degli embrioni soprannumerari, la necessità della creazione di un numero



massimo di tre embrioni, nonché la necessità dell'unico e contemporaneo impianto di embrioni comunque non superiori a tre, e prevedono l'irrevocabilità del consenso da parte della paziente all'impianto in utero degli embrioni creati, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 32, primo e secondo comma, della Costituzione;

che il Collegio rimettente fa presente che i ricorrenti, premesso di essere considerati coppia infertile ai sensi della legge n. 40 del 2004 a causa di problemi di salute in quanto entrambi portatori sani di B-talassemia, avevano chiesto che venisse accertato e dichiarato il proprio diritto ad effettuare, mediante l'applicazione delle metodiche della procreazione medicalmente assistita, la c.d. fecondazione in vitro, secondo le migliori e accertate pratiche mediche, previa diagnosi pre-impianto, nonché il diritto della signora A. a chiedere che venissero trasferiti nell'utero gli embrioni creati in base alle direttive impartite dalla medesima paziente; il diritto alla effettuazione della procedura della fecondazione secondo i migliori canoni della scienza medica per assicurare il migliore successo della tecnica, in considerazione dell'età e dello stato di salute della paziente; il diritto alla crioconservazione, per un futuro impianto, degli embrioni risultati sani e che non fosse stato possibile trasferire immediatamente;

che gli stessi ricorrenti avevano eccepito — qualora il Tribunale avesse ritenuto non accoglibile la domanda cautelare e le conclusioni formulate in quanto contrastanti con la disciplina contenuta nella legge n. 40 del 2004 — l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 2 e 3, della citata legge n. 40 del 2004 per violazione degli articoli 2, 3 e 32 Cost.; dell'art. 14, comma 1, della stessa legge, limitatamente alle parole «la crioconservazione e», per violazione degli articoli 3 e 32 della Costituzione; dell'art. 6, comma 3, della legge citata per violazione degli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione;

che il giudice *a quo*, dopo ampia disamina della normativa esistente, ha osservato di non potere addivenire ad una lettura costituzionalmente orientata della stessa, ma di dubitare della costituzionalità dell'art. 14, commi 1, 2 e 3, della legge n. 40 del 2004, per violazione: *a)* dell'art. 2 Cost., perché «determina la reiterata esposizione della donna a trattamenti invasivi ed a basso tasso di efficacia, con lesione del principio del rispetto della dignità umana»; *b)* dell'art. 3 Cost., in quanto «genera disparità di trattamento fra situazioni eguali, che necessitano di trattamenti differenziati, così violando il principio di eguaglianza sostanziale»; *c)* dell'art. 32 Cost., perché «genera rischi per la salute della donna sotto il profilo psicofisico e della coppia sotto il profilo psichico»;

che, secondo il giudice rimettente, la rigidità del dato normativo comporta, altresì, l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 6, comma 3, ultima parte, della citata legge, per violazione dell'art. 32, secondo comma, Cost., nella parte in cui sancisce l'irrevocabilità del consenso ad accedere alle tecniche di fecondazione assistita dal momento della fecondazione dell'ovulo, in evidente contrasto con il diritto alla procreazione cosciente e responsabile di cui alla normativa ordinaria (legge 22 maggio 1978, n. 194, recante «Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza» e legge 29 luglio 1975, n. 405, recante «Istituzione dei consultori familiari») ed alla Convenzione di Oviedo del 4 aprile 1997, ratificata con legge 28 marzo 2001, n. 145 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei diritti dell'uomo e della dignità dell'essere umano riguardo all'applicazione della biologia e della medicina: Convenzione sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina, fatta a Oviedo il 4 aprile 1997, nonché del Protocollo addizionale del 12 gennaio 1998, n. 168, sul divieto di clonazione di esseri umani);

che nel giudizio innanzi a questa Corte si sono costituiti i coniugi ricorrenti in sede di giudizio di merito, che, dato atto dell'intervento, successivamente all'ordinanza di rimessione, della sentenza di questa Corte n. 151 del 2009, hanno insistito per l'assorbimento delle questioni relative ai commi 2 e 3 dell'art. 14 della legge ed hanno concluso, in relazione alle altre questioni sollevate (art. 6, comma 3, e art. 14, comma 1) per la declaratoria di incostituzionalità delle norme denunciate ovvero per una pronuncia interpretativa di rigetto, o ancora per la manifesta inammissibilità per sopravvenuta irrilevanza;

che lo stesso Tribunale ordinario di Milano, con ordinanza del 10 marzo 2009 (reg. ord. n. 236 del 2009) ha sollevato, sulla base di analoghe argomentazioni, identiche questioni nel corso di un procedimento ex art. 700 cod. proc. civ. promosso dai coniugi C.C. e M.E., ammessi alla procedura di fecondazione in vitro, ed in relazione ai quali la relazione medica prodotta aveva evidenziato la necessità di utilizzare un numero minimo di nove ovociti per ottenere almeno un embrione sano, e consigliato, in considerazione delle condizioni fisiche ed anagrafiche della donna, il trasferimento in utero di tre embrioni;

che anche in tale giudizio si sono costituiti i ricorrenti, svolgendo argomentazioni analoghe a quelle dei ricorrenti di cui al reg. ord. n. 235 del 2009.



Considerato che il Tribunale ordinario di Milano, con due distinte ordinanze (reg. ord. n. 235 e 236 del 2009), dubita della legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 3, ultima parte, e 14, commi 1, 2, e 3, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), per violazione degli artt. 2, 3 e 32, primo e secondo comma, Cost.;

che i due giudizi, prospettando questioni analoghe, vanno riuniti per essere decisi con unica pronuncia;

che questa Corte, successivamente alle ordinanze di rimessione, con sentenza n. 151 del 2009, nel decidere identiche questioni relative alla legge n. 40 del 2004, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della stessa legge, limitatamente alle parole «ad un unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a tre»;

che, con la richiamata pronuncia, questa Corte, nel dichiarare manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, della stessa legge, per carenza di motivazione sulla rilevanza, ha però precisato (punto 6.1 del Considerato in diritto, in fine) che le raggiunte conclusioni circa l'incostituzionalità dell'art. 14, comma 2, introducono «una deroga al principio generale di divieto di crioconservazione di cui al comma 1 dell'art. 14, quale logica conseguenza della caducazione, nei limiti indicati, del comma 2», che determina la necessità del ricorso alla tecnica di congelamento con riguardo agli embrioni prodotti, ma non impiantati per scelta medica;

che, sulla base della richiamata pronuncia, vanno dichiarate manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 2 e 3, della legge n. 40 del 2004;

che va, parimenti, dichiarata manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, della stessa legge, ove si tenga presente che la richiamata sentenza n. 151 del 2009 ha affermato la deroga al principio generale di divieto di crioconservazione, negli stessi termini richiesti dalle ordinanze in esame;

che è, infine, manifestamente inammissibile, per difetto di motivazione sulla rilevanza nel giudizio *a quo*, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui «non consente, dopo la fecondazione dell'ovulo, la revoca della volontà all'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita» (sentenza n. 151 del 2009).

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 delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 3, ultima parte, e 14, commi 1, 2, e 3, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32, primo e secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Milano, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2010.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 marzo 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



n. 98

Ordinanza 8 - 12 marzo 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Concordato preventivo - Dichiarazione del tribunale di apertura della procedura - Preventiva valutazione della correttezza della mancata suddivisione dei creditori in classi secondo posizione giuridica e interessi economici omogenei - Mancata previsione - Irragionevolezza - Insufficiente motivazione, in assenza di un diritto vivente, in ordine alle ragioni ritenute ostative ad un'interpretazione conforme a Costituzione - Manifesta inammissibilità della questione.

- R.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 163, primo comma, in relazione agli artt. 162, comma secondo, e 160, primo comma, lett. c), del medesimo decreto, nel testo modificato dal d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, dal d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, e 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

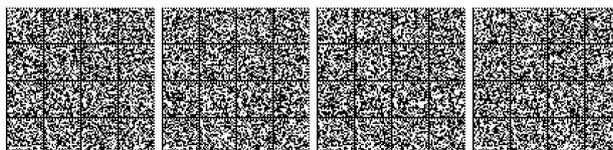
ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 163, primo comma, 162, secondo comma e 160, primo comma, lettera c), del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa), nel testo modificato dal decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dalla 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), dal decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), e 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'articolo 1, commi 5, 5-bis e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80), promosso dal Tribunale ordinario di Biella, nel procedimento relativo alla Samar s.r.l. in liquidazione, con ordinanza del 27 aprile 2009, iscritta al n. 267 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

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

Udito nella Camera di consiglio del 10 febbraio 2010 il Giudice relatore Giuseppe Tesaro.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Biella, con ordinanza del 27 aprile 2009, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 163, primo comma, in relazione all'art. 162, secondo comma, ed all'art. 160, primo comma, lettera c), del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa) — di seguito, legge fallimentare —, nel testo modifi-



cato dal decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dalla 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), dal decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), e 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'articolo 1, commi 5, 5-bis e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80);

che, secondo l'ordinanza di rimessione, una società a responsabilità limitata ha proposto domanda di ammissione alla procedura di concordato preventivo e sussisterebbero le condizioni per dichiarare aperta detta procedura, benché la domanda non indichi le ragioni della mancata suddivisione dei creditori in «classi» (tale non potrebbe, infatti, ritenersi la distinzione dei medesimi in creditori privilegiati e chirografari), nonostante che la disomogeneità degli interessi economici di alcuni creditori chirografari (in particolare degli istituti di credito rispetto agli altri creditori) avrebbe dovuto indurre la ricorrente ad effettuarla;

che, ad avviso del giudice *a quo*, le norme sopra indicate attribuiscono al tribunale, nella fase di ammissione alla procedura, il potere di sindacare la correttezza dei criteri di formazione delle classi di creditori, garantendo in tal modo un corretto bilanciamento delle esigenze di privilegiare la risoluzione delle crisi aziendali mediante l'utilizzo di strumenti di matrice privatistica e di tutelare gli interessi dei creditori, restando comunque esclusa ogni «interferenza di carattere “sostitutivo”» rispetto alla scelta dell'imprenditore;

che la *ratio* della suddivisione dei creditori in classi sarebbe quella «di prevedere un primo livello di “sterilizzazione” di potenziali conflitti di interessi tra le diverse posizioni giuridiche e categorie economiche dei creditori» ed essa giustificerebbe il potere del tribunale di valutare, in sede di delibazione dell'ammissibilità della domanda, la correttezza dei criteri di formazione delle medesime;

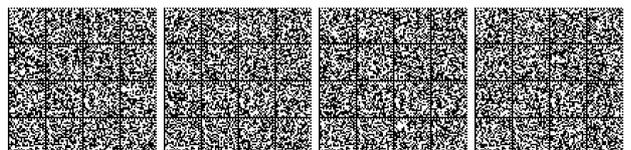
che, secondo il rimettente, le norme sopra richiamate non prevedrebbero, invece, l'obbligo del proponente di suddividere i creditori in classi, né consentirebbero al tribunale, nella fase di ammissione alla procedura, di censurare una tale scelta, nel caso di disomogeneità degli interessi dei creditori, neppure qualora risulti che essa mira ad evitare che il voto contrario di una classe possa impedire l'approvazione della proposta di concordato preventivo;

che, a suo avviso, non sarebbe ragionevole che una tale scelta dell'imprenditore sia «priva di adeguata e tempestiva “sanzione” processuale, pur restando in tale ipotesi immutati sul piano sostanziale (art. 3 Cost.) i presupposti per l'esercizio del predetto sindacato dell'autorità giudiziaria», e tale «aporia normativa» non potrebbe essere eliminata, come pure è stato sostenuto, ritenendo che la mancata formazione di più classi equivalga alla formazione di una classe unica (sindacabile, ai sensi dell'art. 163, primo comma, della legge fallimentare), ovvero reputando, in virtù di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 180, quarto comma, della legge fallimentare, che il creditore sia legittimato a proporre opposizione nel giudizio di omologazione, «per sostenere che il concordato non è conveniente»;

che, conseguentemente, occorrerebbe «verificare la coerenza interna e [...] la compatibilità con il generale principio costituzionale di ragionevolezza (art. 3 Cost.)» del contenuto del potere di controllo del tribunale nella fase di delibazione dell'ammissibilità della proposta di concordato preventivo;

che, ad avviso del giudice *a quo*, il difetto di un preventivo contraddittorio tra le «potenziali parti “contrattuali”», ed i limiti all'autonomia privata, indurrebbero ad assoggettare la proposta di concordato preventivo al «sindacato “esterno” di legittimità tuttora riservato all'autorità giudiziaria», il quale, «nel sistema normativo» delineato dagli artt. 160, primo comma, lettera c), 163, primo comma, 177 e 180, quarto comma, della legge fallimentare, «trova la sua massima espressione» ed «il profilo più delicato e problematico, proprio laddove rapportato alla verifica della «“correttezza” della scelta del debitore di suddividere i creditori in classi sulla base dei criteri (espressamente enucleati dal legislatore della riforma delle procedure concorsuali) della identità di posizione giuridica e di quello (per la verità, connotato da evanescenza definitoria e contenutistica) della omogeneità degli interessi economici»;

che il rimettente solleva, quindi, «questione di legittimità costituzionale dell'art. 163, primo comma, in relazione all'art. 162, comma secondo, e all'art. 160, primo comma, lettera c)», della legge fallimentare, denunciando la



«intrinseca irragionevolezza (art. 3 Cost.) dell'asimmetria normativa» sopra indicata, emendabile «soltanto attraverso un intervento di carattere manipolativo/additivo» da parte di questa Corte, che «“estenda” il potere di sindacato del tribunale [...] all'ipotesi di omessa [...] suddivisione del ceto creditorio in classi secondo posizione giuridica e interessi economici omogenei», nella proposta di concordato preventivo;

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

che, secondo la difesa erariale, le norme in tema di concordato preventivo non permetterebbero al tribunale di imporre all'imprenditore di suddividere i creditori in classi, in quanto riservano al predetto una tale scelta, strumentale rispetto allo scopo di rendere più elastico il principio della *par condicio creditorum* e di consentirgli di concordare con i creditori le condizioni per superare l'insolvenza, valorizzando le aspettative di ciascuno di essi, nel quadro di una disciplina diretta a privilegiare il superamento negoziale della crisi aziendale ed a limitare il potere di intervento dell'autorità giudiziaria;

che, peraltro, il rimettente non avrebbe neanche cercato di offrire un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme in esame e, comunque, non avrebbe considerato che la scelta del debitore di non suddividere i creditori in classi costituisce espressione dell'autonomia contrattuale (art. 1322 del codice civile) ed è sottoposta al giudizio dei creditori, i quali possono censurarla, votando per il rigetto della proposta;

che, infine, ad avviso dell'interveniente, alle due diverse ipotesi della formazione o meno delle classi corrisponderebbero «due differenti modalità di espressione del voto e di opposizione in sede di omologazione», quindi, la diversità di disciplina concernerebbe fattispecie non omogenee, con conseguente insussistenza della denunciata violazione dell'art. 3 Cost.

Considerato che il Tribunale ordinario di Biella dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 163, primo comma, in relazione all'art. 162, secondo comma, ed all'art. 160, primo comma, lettera c), del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa) — *infra*, legge fallimentare —, nel testo modificato dal decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dalla 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), dal decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), e 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'articolo 1, commi 5, 5-bis e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80);

che, secondo il rimettente, «l'art. 163, primo comma, in relazione all'art. 162, secondo comma e all'art. 160, primo comma, lettera c)», del r.d. n. 267 del 1942, nel testo modificato dal d.l. n. 35 del 2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 80 del 2005, e dal d.lgs. n. 169 del 2007 (in tal senso va rettificata l'indicazione contenuta nell'ordinanza di rimessione, dato che tali tre norme non sono state modificate dal d.lgs. n. 5 del 2006), violerebbe l'art. 3 Cost., nella parte in cui non stabilisce «che il tribunale dichiara aperta la procedura di concordato preventivo previa valutazione anche della correttezza della mancata suddivisione dei creditori in classi secondo posizione giuridica e interessi economici omogenei»;

che, a suo avviso, dette norme non prevedrebbero che l'imprenditore, nel formulare una proposta di concordato preventivo, nel caso di disomogeneità degli interessi dei creditori, è tenuto a suddividerli in classi, e non consentirebbero al tribunale, nella fase di ammissione alla procedura, di censurare una tale scelta, qualora essa sia preordinata ad evitare che il voto contrario di una classe impedisca l'approvazione di detta proposta;

che, secondo il giudice *a quo*, non sarebbe ragionevole che il tribunale, in sede di delibazione dell'ammissibilità della domanda, possa valutare la correttezza dei criteri di formazione delle classi e non possa, invece, sindacare la mancata formazione delle stesse, restando, di conseguenza, una tale scelta dell'imprenditore «priva di adeguata e tempestiva “sanzione” processuale»;



che siffatta «aporia normativa», asseritamente lesiva dell'art. 3 Cost., non potrebbe essere eliminata, come pure è stato sostenuto, equiparando la mancata suddivisione dei creditori in classi alla formazione di una «classe unica» (sindacabile, ai sensi dell'art. 163, primo comma, della legge fallimentare), ovvero ritenendo — in virtù di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 180, quarto comma, della legge fallimentare, ed al fine di garantire la tutela dei creditori — che, anche nel caso di mancata formazione delle classi, il creditore dissenziente sia comunque legittimato a proporre opposizione nel giudizio di omologazione, «per sostenere che il concordato non è conveniente»;

che, ad avviso del rimettente, la «intrinseca irragionevolezza [...] dell'asimmetria normativa» denunciata potrebbe essere eliminata «soltanto attraverso un intervento di carattere manipolativo/additivo» di questa Corte, il quale «“estenda” il potere di sindacato del tribunale [...] all'ipotesi di omessa [...] suddivisione del ceto creditorio in classi, secondo posizione giuridica e interessi economici omogenei»;

che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, le norme non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni conformi alla Costituzione, avendo dunque il giudice il dovere di adottare, tra più possibili esegesi di una disposizione, quella idonea a fugare ogni dubbio di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, ordinanze n. 338 e n. 310 del 2009);

che siffatto onere deve ritenersi sussistente, a maggior ragione, qualora non sia possibile recepire, quale base dello scrutinio di costituzionalità, un esito interpretativo accettato dalla giurisprudenza comune — cosiddetto «diritto vivente» (ordinanza n. 124 del 2008) — e la questione concerna un complesso normativo di recente modificato, oggetto di orientamenti non concordi della magistratura di merito, sui quali la Corte di cassazione non ha ancora avuto modo di pronunciarsi;

che, nella specie, sull'interpretazione denunciata come in contrasto con l'art. 3 Cost. manca un «diritto vivente» e sussiste, anzi, un orientamento, del quale lo stesso rimettente dà atto, che ha ritenuto conseguibile, mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata, la soluzione da questi auspicata in ordine alla sindacabilità della scelta del proponente di non suddividere i creditori in classi;

che, in presenza di siffatta diversità di indirizzi, la questione risulta non sufficientemente motivata in ordine alle ragioni che impedirebbero di adottare una esegesi costituzionalmente corretta della normativa in esame, anche in considerazione della mancata, adeguata valutazione sia della eventuale possibilità di garantire una adeguata tutela dei creditori nella fase di omologazione, sia della idoneità della medesima ad eliminare il denunciato vuoto di tutela, nel quadro di una disciplina diretta ad incentivare il superamento della crisi aziendale mediante soluzioni concordate;

che detta ragione di inammissibilità rende superflua ogni valutazione in ordine alla circostanza che, secondo lo stesso rimettente, il vizio denunciato potrebbe essere emendato esclusivamente mediante la pronuncia di una sentenza «additiva/manipolativa» e che, tuttavia, per realizzare una congrua tutela dei creditori — asseritamente insussistente, secondo l'interpretazione offerta dal giudice *a quo* — neppure è individuabile una soluzione costituzionalmente obbligata;

che, pertanto, la questione, così come proposta, è 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. 163, primo comma, in relazione all'art. 162, secondo comma, ed all'art. 160, primo comma, lettera c), del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa), nel testo modificato dal decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dalla 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), e 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'articolo 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 Biella, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 marzo 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0239

N. 99

Ordinanza 8 - 12 marzo 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Norme della Regione Umbria - Modifica all'art. 6 della legge regionale n. 5 del 2008 - Disciplina per la concessione delle agevolazioni dei tributi attribuiti alla Regione - Prevista adozione con regolamento anziché con legge regionale - Ricorso del Governo - Sopravvenute modifiche normative della disposizione impugnata - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Umbria 13 novembre 2008, n. 16, art. 8, comma 2.
- Costituzione, art. 23; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Umbria 13 novembre 2008, n. 16 (Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 26 marzo 2008, n. 4, della legge regionale 26 marzo 2008, n. 5 e della legge regionale 27 marzo 2008, n. 6. Assestamento del bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2008 e reiscrizione di somme stanziare a fronte di entrate a destinazione vincolata non utilizzate entro l'esercizio 2007 — Art. 45 e art. 82 — comma 6 — della legge regionale 28 febbraio 2000, n. 13 legge regionale di contabilità), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13 — 16 gennaio 2009, depositato in cancelleria il 22 gennaio 2009 ed iscritto al n. 4 del registro ricorsi 2009.



Udito nella Camera di consiglio del 10 febbraio 2010 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 22 gennaio 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento all'art. 23 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Umbria 13 novembre 2008, n. 16 (Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 26 marzo 2008, n. 5 e della legge regionale 27 marzo 2008, n. 6. Assestamento del bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2008 e reiscrizione di somme stanziata a fronte di entrate a destinazione vincolata non utilizzate entro l'esercizio 2007 — Art. 45 e art. 82 — comma 6 — della legge regionale 28 febbraio 2000, n. 13 legge regionale di contabilità), nella parte in cui introduce nella legge della Regione Umbria 26 marzo 2008, n. 5 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2008 in materia di entrate e di spese) l'art. 6-bis, che a sua volta introduce l'art. 7-bis della legge della stessa Regione 24 dicembre 2007, n. 36 (Disposizioni in materia tributaria e di altre entrate della Regione Umbria), secondo il quale «Nel rispetto della legislazione tributaria e dei principi di coordinamento con il sistema tributario, la Regione Umbria con regolamento disciplina le fattispecie, le modalità, i termini e le limitazioni per la concessione delle agevolazioni dei tributi ad essa attribuiti»;

che, secondo lo Stato, tale norma violerebbe la riserva di legge contenuta nell'art. 23 della Costituzione, dal momento che, se è vero che essa è di carattere «relativo», nessun criterio viene introdotto per escludere o limitare la discrezionalità dell'attività regolamentare;

che, successivamente al ricorso, l'art. 12 della legge della Regione Umbria 5 marzo 2009, n. 5 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2009 in materia di entrate e di spese) ha disposto la soppressione delle parole «con regolamento» all'interno della norma impugnata;

che, in data 28 maggio 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso;

che, in data 9 dicembre 2009, la Regione Umbria ha accettato la rinuncia;

che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso comporta, nel caso di specie, l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2010.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 marzo 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 17

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 febbraio 2010
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Salute (tutela della) - Iniziativa economica privata - Norme della Regione Liguria - Norme in materia di autorizzazione, vigilanza e accreditamento per i presidi sanitari e socio-sanitari, pubblici e privati - Esclusione dal regime dell'autorizzazione per gli studi odontoiatrici, medici e di altre professioni sanitarie, condotti da sanitari in forma singola o associata, fino all'emanazione dell'atto di indirizzo e coordinamento di cui all'art. 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502/92 - Contrasto con la normativa statale di riferimento a tutela dei livelli essenziali di sicurezza del paziente e di qualità delle prestazioni, ingiustificato favore per gli operatori sanitari della Regione, pregiudizio per la salute dei cittadini in assenza di opportuni controlli - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute, violazione del principio di eguaglianza, violazione dell'obbligo di indirizzare e coordinare a fini sociali l'attività economica.

- Legge della Regione Liguria 25 novembre 2009, n. 57, art. 27, che modifica l'art. 2 della legge della Regione Liguria 30 luglio 1999, n. 20.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 117, terzo comma; d.P.R. 14 gennaio 1997; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 8 e 8-ter.

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

Contro la Regione Liguria, in persona del suo Presidente, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 27, della legge regionale 25 novembre 2009, 57, recante «Modifiche dell'art. 2 della legge regionale 30 luglio 1999, n. 20 (Norme in materia di autorizzazione, vigilanza e accreditamento per i presidi sanitari e socio sanitari, pubblici e privati. Recepimento del d.P.R. 14 gennaio 1997) e successive modifiche ed integrazioni», pubblicata nel B.U.R. Liguria n. 22, del 25 novembre 2009.

La legge della Regione Liguria 25 novembre 2009, n. 57, reca modifiche alla legge regionale 7 dicembre 2006, n. 41, avente ad oggetto il riordino del Servizio Sanitario Regionale, e ad altre disposizioni regionali in materia sanitaria. L'art. 27 della legge, in particolare, modifica la legge regionale 30 luglio 1999, n. 20 che, in sede di recepimento del d. P.R. 14 gennaio 1997, ha dettato le norme in materia di autorizzazione, vigilanza e accreditamento per i presidi sanitari e socio sanitari pubblici e privati. Più specificatamente, il richiamato art. 27 integra l'art. 2, della L. R. n. 20/99, prevedendo l'aggiunta, dopo il comma 6, di due ulteriori commi.

Il primo di essi, comma 6-bis, dispone che «In attesa dell'emanazione dell'atto di indirizzo e coordinamento di cui all'art. 8-ter, comma 4, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e successive modifiche ed integrazioni, gli studi odontoiatrici, medici e di altre professioni sanitarie condotte da sanitari in forma singola ed associata non necessitano dell'autorizzazione prevista dalla presente legge». Il successivo comma 6-ter prevede, infine, che «L'esercizio degli studi di cui al comma 6-bis è regolato dai principi contenuti nel decreto del Ministro della Sanità 28 settembre 1990 (Norma di protezione dal contagio professionale da HIV nelle strutture sanitarie e assistenziali pubbliche e private) e dalle norme in materia di igiene e sanità pubblica e di sicurezza».



Poiché il citato art. 27 eccede dalla competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute ed incide, altresì, sui principi costituzionali di cui agli articoli 3 e 41 della Costituzione, il Consiglio dei Ministri, in data 13 gennaio 2010, ha deliberato di impugnarlo, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, chiedendo che ne venga dichiarata la incostituzionalità con il conseguente annullamento.

A tal fine vengono esposti i seguenti

MOTIVI

1. — Gli art. 8 e 8-ter, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante le disposizioni di riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, prevedono che l'esercizio di attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private sia consentito in presenza di specifici requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi e sia subordinato al rilascio di un'autorizzazione da parte della regione nel cui ambito territoriale si intende svolgere la predetta attività.

Le stesse norme, e in particolare l'art. 8-ter, al comma 2, dispongono che l'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie è, altresì, richiesta per gli studi odontoiatrici, medici e di altre professioni sanitarie, ove attrezzati per erogare prestazioni di chirurgia ambulatoriale, ovvero procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente nonché per le strutture esclusivamente dedicate ad attività diagnostiche, svolte anche a favore di soggetti terzi.

Tali disposizioni, ai sensi dell'art. 19 dello stesso testo normativo, sono state qualificate dal legislatore statale principi fondamentali, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

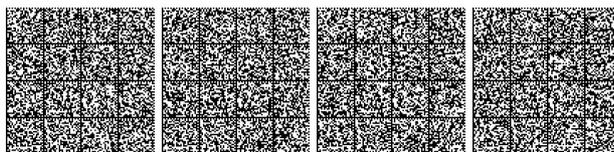
La Regione Liguria, con la propria legge 30 luglio 1999, n. 20, nel dettare le norme in materia di autorizzazione, vigilanza ed accreditamento per i presidi sanitari e socio sanitari, pubblici e privati, ha recepito i principi dettati dal legislatore nazionale e, all'art. 2, comma 1, lettere *d*) ed *e*) e, ha ricompreso tra le strutture sanitarie, pubbliche e private, tenute a chiedere l'autorizzazione al funzionamento, gli studi medici ed odontoiatrici e le strutture esclusivamente dedicate all'attività diagnostica aventi le caratteristiche precisate nel sopra richiamato art. 8-ter.

L'art. 27, della legge regionale 25 novembre 2009, n. 57, nel modificare il richiamato art. 2, della L.R. n. 20/99, introducendo un comma 6-bis, dispone ora che gli studi odontoiatrici, medici e di altre professioni sanitarie, condotti da sanitari in forma singola o associata, non necessitano dell'autorizzazione fino a quando non venga emanato l'atto di indirizzo e coordinamento previsto dall'art. 8-ter, comma 4, del sopra richiamato d.lgs. n. 502/92.

La disposizione, come adottata, si pone in evidente contrasto con l'art. 117, comma 3, della costituzione. Come codesta Corte ha avuto modo di precisare (sentenza n. 371/2008) l'organizzazione sanitaria — cui può ricondursi la regolamentazione dell'assetto organizzativo e gestorio degli enti preposti alla erogazione delle prestazioni — è parte integrante della «materia» costituita dalla «tutela della salute», di cui al terzo comma, del citato art. 117 Cost. In tale ambito, pertanto, la legislazione regionale deve svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal legislatore statale, ritenuti tuttora vincolati anche in questa fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema di ripartizione delle competenze legislative (sent. n. 120/05).

Ciò premesso, si osserva ancora che, sempre secondo l'insegnamento di codesta Corte (sent. n. 354/94, e le ulteriori decisioni ivi richiamate), i principi concernenti l'organizzazione e la disciplina della struttura del servizio sanitario nazionale costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale tanto che anche le disposizioni regolamentari di dettaglio, che accompagnano dette norme fondamentali, possono vincolare l'esercizio delle competenze regionali, ove siano legate ai principi stessi da un rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione.

Poiché i richiamati articoli 8 ed 8-ter, del d.lgs. n. 502/92 — che hanno natura di norme primarie e non di dettaglio — pongono il principio fondamentale che gli studi medici, pubblici e privati, che erogano prestazioni di chirurgia ambulatoriale ovvero altre procedure terapeutiche particolarmente complesse o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente, devono essere autorizzati dalle regioni nel cui ambito essi siano situati, appare evidente il vizio di costituzionalità dell'art. 27, della legge regionale della Liguria n. 57/09, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di tutela della salute.



2. — Sotto altro profilo si osserva che la norma regionale che si censura appare incidere anche sulla modalità di esercizio delle professioni sanitarie e si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, richiamato in precedenza, e con gli articoli 3 e 41, della Costituzione.

Sotto il primo aspetto, si rileva che anche in materia di «professioni» la legislazione regionale concorrente deve svolgersi nel rispetto di principi fondamentali dettati dal legislatore statale.

Poiché, ai sensi dei sopraccitati articoli 8 ed 8-ter, del d.lgs. n. 502/92, l'esercizio di attività sanitarie nell'ambito di studi medici o odontoiatrici attrezzati per erogare prestazioni chirurgiche ambulatoriali ovvero procedure diagnostiche o terapeutiche particolarmente complesse o che comportino rischi per la sicurezza del paziente, è subordinato ad un regime autorizzatorio, sembra doversi rilevare la incostituzionalità della norma regionale che consenta l'esercizio di tali professioni, nell'ambito delle strutture sopra precisate, senza il possesso della prescritta autorizzazione impedendo così l'accertamento del possesso dei requisiti stabiliti dalla legge statale.

In ogni caso l'art. 27, della legge della Regione Liguria n. 57/09, viola l'art. 41 della Costituzione. La norma, infatti, consente l'esercizio di professioni sanitarie complesse o che comportino rischi per la salute del paziente senza che venga preventivamente verificata la sussistenza dei requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi richiesti dal legislatore statale per la struttura ove tali prestazioni vengano erogate.

Il regime autorizzatorio ed il rispetto delle prescrizioni previste dal legislatore statale, ad esso connesso, costituiscono limitazioni, a fini sociali, dell'esercizio dell'attività sanitaria indispensabili per assicurare livelli minimi adeguati di sicurezza per i pazienti e di qualità delle prestazioni erogate attraverso strutture nelle quali il possesso della dotazione strumentale e la corretta gestione e manutenzione della stessa assuma carattere rilevante nell'assicurare l'idoneità ed i livelli qualitativi delle cure e delle prestazioni offerte.

Tali requisiti minimi imposti per l'esercizio dell'iniziativa privata nel settore dell'assistenza sanitaria, appaiono del tutto ragionevoli attesa la loro riconducibilità all'esigenza di tutelare un diritto fondamentale quale quello della salute.

Da tali premesse discende la censurabilità della disposizione regionale anche per violazione dell'art. 3, della Costituzione. Ed infatti, l'articolo che si censura, cancellando ogni controllo preventivo all'apertura degli studi medici odontoiatrici attrezzati per erogare prestazioni chirurgiche o specialistiche complesse o che comportino rischi per la sicurezza del paziente, crea un evidente stato di disparità di trattamento tra i sanitari che operano in Liguria e quelli che operano nel territorio di tutte le altre Regioni.

A ciò deve, inoltre, aggiungersi che il superamento, da parte della Regione Liguria, del sistema autorizzatorio per l'apertura degli studi medici che si sono descritti in precedenza, pregiudica la possibilità di assicurare i livelli minimi essenziali di sicurezza dei pazienti e di qualità delle prestazioni sanitarie erogate. Da ciò l'evidente pregiudizio all'interesse generale di garantire, su tutto il territorio nazionale, livelli minimi di tutela della salute con conseguente, ulteriore, violazione dei principi contenuti nell'art. 3, della Corte costituzionale.

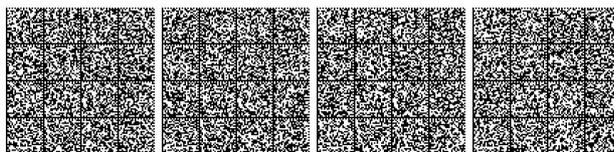
P. Q. M.

Si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari la illegittimità costituzionale dell'art. 27, della legge della Regione Liguria 25 novembre 2009, n. 57, recante modifiche alla legge regionale 7 dicembre 2006, n. 41 (Riordino del Servizio sanitario regionale) e ad altre disposizioni regionali in materia sanitaria.

Si producono, in copia, la delibera del Consiglio dei ministri, in data 13 gennaio 2010, con la relazione del Ministro per i rapporti con le regioni, ivi richiamata, e la legge regionale impugnata.

Roma, addì 21 gennaio 2010

L'Avvocato dello Stato: Massimo MASSELLA DUCCI TERI



N. 18

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 febbraio 2010
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Servizio sanitario regionale - Previsione che i minori costi derivanti dalle cessazioni dal servizio negli anni 2009 e 2010 vengano integralmente impiegati per nuove assunzioni - Contrasto con la normativa statale che pone limiti di spesa per il personale del servizio sanitario, per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

- Legge della Regione Puglia 27 novembre 2009, n. 27, art. 1.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 71 e 73.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso la quale ha il proprio domicilio in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, nei confronti della Regione Puglia in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale 27 novembre 2009 n. 27, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 191 del 30 novembre 2009, recante «Servizio sanitario regionale - Assunzione e dotazioni organiche» giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 22 gennaio 2010.

Con la legge regionale n. 1 del 27 novembre 2009, n. 27, che consta di tre articoli, la Regione Puglia ha dettato norme in materia di assunzioni e dotazioni organiche relative al Servizio sanitario regionale.

In particolare tale legge regionale, all'art. 1, comma 1 prevede che, nel rispetto dei limiti di spesa per il personale previsti dall'art. 1, comma 565, della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), come modificato dall'art. 3, comma 115, lettere *a*) e *b*) della legge n. 244/2007, fermo restando il numero dei dipendenti in servizio, a qualsiasi titolo, alla data del 31 dicembre 2008 presso le aziende sanitarie e gli enti pubblici del servizio sanitario regionale (SSR), i minori costi derivanti dalle cessazioni dal servizio negli anni 2009 e 2010 sono messi a disposizione a livello regionale nella misura del 40 per cento.

Il comma successivo demanda alla Giunta regionale di provvedere alla distribuzione delle somme di cui al comma 1 sulla base di specifici fabbisogni correlati a nuove attività e/o nuovi servizi. Il terzo comma prevede la destinazione del restante 60 per cento dei minori costi di cui al comma 1 alla copertura del fabbisogno determinato da ciascuna azienda ed ente pubblico del servizio sanitario regionale nel piano annuale delle assunzioni adottato, in conformità alle norme vigenti, previa approvazione da parte della Giunta regionale.

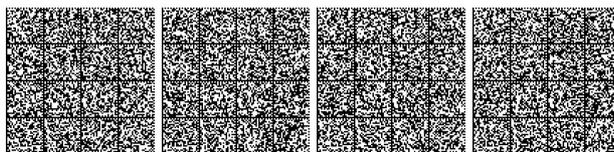
Il comma 4 impone alle aziende ed enti pubblici del SSR di registrare le dotazioni e le relative modificazioni, approvate dalla Giunta regionale, nell'ambito del sistema informativo sanitario regionale, al fine di dare attuazione alla legge in questione.

È avviso del Governo che, con la disposizione in epigrafe, la Regione Puglia abbia travalicato i limiti fissati dalla Costituzione alla propria competenza legislativa, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

M O T I V I

1) Violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione, in relazione al combinato disposto comma 565 della legge n. 296/2006, e dell'art. 2, commi 71 e 73 della legge n. 191/2010.

La disposizione legislativa impugnata non fornisce adeguate garanzie in ordine al rispetto dei limiti fissati alle spese per il personale, rispettivamente dall'art. 1, comma 565 della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007) per l'anno 2008, e dall'art. 2, commi 71-73, della legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010) per l'anno 2010. Tali disposizioni legislative statali stabiliscono che gli enti del servizio sanitario concorrono agli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese del personale non superino il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento per ciascuno degli anni ivi considerati, tra i quali figurano il 2009 ed il 2010.



La disposizione di legge impugnata, infatti, prevedendo che i minori costi derivanti dalle cessazioni dal servizio negli anni 2009 e 2010 vengano integralmente impiegati, anche se con modalità diverse in ambito regionale e a livello di singola azienda, per nuove assunzioni, comporta oneri tali da pregiudicare il contenimento delle spese per il personale, obiettivo avuto di mira dal legislatore statale con le leggi finanziarie 2009 e 2010, così da compromettere la concreta attuazione delle suindicate disposizioni legislative statali.

Alla stregua della giurisprudenza di codesta Corte le norme statali che fissano limiti di spesa alle Regioni ed agli enti locali, a condizione che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica e che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi, ed incidano temporaneamente su una complessiva e non trascurabile voce di spesa, possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (*cf.*, *ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenza n. 94 del 2009).

Ne consegue che la violazione di siffatte norme statali ridonda necessariamente nella violazione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione, che attribuisce allo Stato una potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

P. Q. M

Si conclude perché l'art. 1 della legge n. 27/2009 della Regione Puglia sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 22 gennaio 2010 e dell'allegata relazione del Ministro per i rapporti con le regioni.

Roma, addì 26 gennaio 2010

L'Avvocato dello Stato: Massimo GIANNUZZI

10C0165

n. 19

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 febbraio 2010
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia nucleare - Preclusione, in assenza di intese, alla installazione nel territorio regionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di fabbricazione del combustibile nucleare, di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché di depositi di materiali e rifiuti radioattivi - Lamentato ostacolo alla realizzazione della strategia energetica nazionale, indebita previsione dell'intesa - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva nelle materie della tutela dell'ambiente, della sicurezza dello Stato, della tutela della concorrenza, dei principi di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza, del principio di libera circolazione delle cose e delle persone fra le Regioni, o in subordine, della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio.

- Legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 30, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 41, 117, secondo comma, lett. *d)*, *e)*, *h)*, *s)*, e terzo, 118 e 120; decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 7; legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia per legge in Roma, alla via dei Portoghesi, 12 contro la Regione in persona del Presidente in carica per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 4 dicembre 2009, n. 30, recante «Disposizioni in materia di energia nucleare», pubblicata nel B.U.R. n. 196 del 7 dicembre 2009, ed in particolare dell'art. 1, comma 2.

La legge regionale in epigrafe costa di un unico articolo, il quale, al comma 1, dispone che la Regione, tenuto conto degli indirizzi della politica energetica regionale, nazionale e dell'Unione europea, disciplina gli atti di programmazione e gli interventi operativi della Regione e degli enti locali, in conformità a quanto stabilito dall'art. 117, comma



terzo, Cast., al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile del sistema energetico regionale garantendo che vi sia una corrispondenza tra energia prodotta, il suo uso razionale e la capacità di carico del territorio e dell'ambiente.

Il comma 2 della disposizione in questione recita quanto segue: «Nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione e in assenza di intese con lo Stato in merito alla loro localizzazione, il territorio della Regione Puglia è precluso all'installazione di impianti di produzione di energia nucleare, di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché di depositi di materiali e rifiuti radioattivi».

Il comma 3 dell'articolo in questione aggiunge, infine, che la Regione e gli enti locali, nell'esercizio delle funzioni di rispettiva competenza, operano nel rispetto delle condizioni di concorrenza sui mercati dell'energia, in conformità alle norme comunitarie e nazionali e nell'assenza di vincoli e ostacoli alla libera circolazione dell'energia.

Ritenendo che la legge in questione e, in particolare, l'art. 1, comma 2 della stessa, violi gli artt. 41, 117, 118 e 120 della Costituzione, nonché i principi di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza, sotto diversi profili, il Consiglio dei ministri, nella seduta del 4 febbraio 2010, ne ha deliberato l'impugnazione dinanzi a codesta ecc.ma Corte. Impugnazione che viene proposta con il presente ricorso per i seguenti

M O T I V I

D) Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. d), e), h), s), nonché dell'art. 120, primo comma, della Costituzione e dei principi di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza.

1. — L'art. 1, comma 2, della l.r. Puglia n. 30/2009 vieta, in linea generale e «in assenza di intese con lo Stato in merito alla loro localizzazione», l'installazione nel territorio regionale:

- a) di impianti di produzione di energia nucleare;
- b) di impianti di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi;
- c) di depositi di materiali e rifiuti radioattivi.

Come la giurisprudenza di codesta Corte ha precisato in varie occasioni, con riguardo ai depositi di rifiuti e materiali radioattivi, l'intervento del legislatore regionale volto a vietarne o limitarne la presenza sul territorio regionale viola la competenza esclusiva attribuita allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché il vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, Cost., che vieta ogni misura atta a ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le Regioni (sentt. 29 gennaio 2005, n. 62; 28 giugno 2006, n. 247, relativa anche allo stoccaggio di materiali nucleari).

A tale riguardo, e più in generale, con riferimento al deposito e allo stoccaggio di rifiuti pericolosi (v. anche sentt. 21 aprile 2005, n. 161; 23 gennaio 2009, n. 10), codesta Corte ha precisato che «alle regioni è sempre interdetto adottare misure di ogni genere capaci di ostacolare in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni, e una normativa che precluda il transito e la presenza, anche provvisoria, di materiali nucleari è precisamente una misura fra quelle che alle Regioni sono vietate dalla Costituzione. La comprensibile spinta, spesso presente a livello locale, ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi, non può tradursi in un impedimento insormontabile alla realizzazione di impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli insediamenti al servizio di interessi di rilievo ultraregionale.». Occorre, infatti, «tener conto della eventuale irregolare distribuzione nel territorio delle attività che producono tali rifiuti, nonché, nel caso dello smaltimento di rifiuti radioattivi, della necessità di trovare siti particolarmente idonei per conformazione del terreno e possibilità di collocamento in sicurezza dei rifiuti medesimi» (sent. 62/2005, cit.).

L'orientamento suddetto, inoltre, si fonda sulla constatazione che la disciplina ambientale, investendo l'ambiente nel suo complesso, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sent. 14 novembre 2007, n. 378) e interventi preclusivi come quello in esame non possono giustificarsi nemmeno invocando la competenza regionale concorrente in materia di salute pubblica, protezione civile e tutela del territorio (v. ancora sent. 62/2005, cit.).

Dunque, con riferimento al deposito di materiali e rifiuti radioattivi, la legge impugnata non fa che riprodurre una situazione di illegittimità già censurata in passato da codesta Corte con riguardo a leggi di altre Regioni che disciplinavano la medesima fattispecie e tanto basterebbe a giustificare l'accoglimento del ricorso sul punto.

Né la legittimità della disposizione in esame potrebbe essere affermata considerando che la preclusione in esame è condizionata all'assenza di intese con lo Stato sulla localizzazione dei depositi. In primo luogo perché, nella giuri-



sprudenza citata, codesta Corte ha già espressamente precisato che i principi sopra richiamati operano anche in caso di ostacolo anche temporaneo alla circolazione o al deposito dei materiali e rifiuti in questione; in secondo luogo perché l'evidente esigenza unitaria sottostante alla tutela ambientale, affermata nelle suddette pronunce, fonda in modo pieno ed esclusivo la competenza statale in materia, senza che, per consentire l'esercizio delle suddette attività, sia necessaria alcuna intesa con la Regione interessata.

2. — La disposizione censurata, peraltro, subordina all'intesa predetta anche l'installazione di impianti di produzione di energia nucleare e di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi.

Sul punto la legge regionale pone un evidente ostacolo alla realizzazione della strategia energetica nazionale, con particolare riferimento alla scelta di riattivare nel Paese la produzione di energia nucleare.

Al riguardo occorre ricordare che l'art. 7 del D.L. n. 112/2008, convertito in legge n.133/2008 ha demandato al Governo la definizione della strategia energetica nazionale, perseguendo, tra l'altro, l'obiettivo della realizzazione sul territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare (comma 1, lettera *d*).

Inoltre con l'art. 25 della legge n. 99/2009 è stata conferita al Governo la delega ad emanare, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata Stato Regioni ed autonomie locali, uno o più decreti legislativi di riassetto normativo recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate.

Il ritorno al nucleare assume una rilevanza strategica particolare sotto tre profili: il cambiamento climatico, la sicurezza dell'approvvigionamento e la competitività del sistema produttivo. Si tratta, all'evidenza, di questioni che travalicano in modo consistente i meri interessi territoriali e locali, e che traggono origine anche da esigenze globali internazionali, che non possono che trovare risposta in soluzioni complessivamente definite a livello nazionale.

Attraverso la nuova politica energetica e ambientale, approvata dal Consiglio europeo a marzo 2008, PRUE si è impegnata a mettere in opera l'iniziativa «20-20-20»: ridurre di almeno il 20% le emissioni di gas a effetto serra, aumentare la parte delle energie rinnovabili al 20% e migliorare l'efficienza energetica del 20%, entro il 2020. Inoltre, gli esperti del gruppo di lavoro intergovernativo delle Nazioni Unite IPCC sono giunti alla conclusione che le emissioni di CO₂, in particolare quelle derivanti dalla produzione di energia elettrica, che rappresentano la quota preponderante, devono essere dimezzate per riportare ad un livello tollerabile le conseguenze del cambiamento climatico di origine antropica. È stato stimato che, a fronte dell'emissione totale di 10 miliardi di tonn/anno di CO₂ dal sistema mondiale di produzione di energia elettrica, l'energia nucleare prodotta nel mondo evita l'emissione di circa 2 miliardi di tonnellanno. L'energia nucleare si presenta, quindi, come l'unica fonte capace di rispondere al requisito fondamentale di fornire elettricità su vasta scala, permettendo al tempo stesso il rispetto delle limitazioni delle emissioni di gas serra.

La sua adozione può quindi dirsi funzionale ad esigenze, non soltanto di carattere ambientale, ma anche connesse ad obblighi dello Stato in ambito comunitario ed internazionale.

Per quanto attiene alla sicurezza dell'approvvigionamento, che incide sulla competitività delle imprese e sul benessere dei popoli, è ormai chiaro, in base agli accadimenti, anche recenti, la maggiore esposizione degli Stati e delle comunità nazionali alle instabilità e ai rischi geopolitici dei mercati internazionali, che presentano serie incognite sia dal punto di vista della continuità delle forniture che da quello della volatilità delle quotazioni dei combustibili fossili (una buona risposta in tal senso viene dall'uranio, la cui origine prescinde dai Paesi al momento più esposti a simili turbamenti politici ed il cui costo concorre solo per il 5% circa al prezzo di produzione del Kwh). Peraltro occorre ricordare che il Consiglio d'Europa, riunitosi il 15 e 16 ottobre 2008, ha indicato come priorità per l'UE la sicurezza dell'approvvigionamento, chiedendo che si accelerino i lavori relativi.

In materia di competitività occorre salvaguardare il sistema produttivo nazionale, la cui capacità di difesa e di concorrere sui mercati internazionali è minacciata da prezzi e tariffe dell'energia generalmente più elevati nel confronto europeo e internazionale (i prezzi dell'elettricità e del gas per le imprese in Italia sono superiori di un terzo ai prezzi dei maggiori paesi dell'UE), senza tener conto del fatto che la bolletta energetica italiana ha pesato, nel 2008, per 55 miliardi di euro, e rende negativa la bilancia commerciale dello Stato italiano.

Sul piano più strettamente giuridico, le assolute peculiarità e le potenzialità tipiche dell'energia nucleare, tutte espressive di interessi unitari e non frazionabili, chiamano in causa le competenze legislative, anche esclusive, dello Stato sotto diversi profili, la cui prevalenza rispetto alla materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» ben può essere presa in considerazione, secondo un'impostazione alla quale codesta Corte ha acceduto anche di recente in altre fattispecie (sent. n. 88 del 2009).



Vengono, in primo luogo, in rilievo le indiscutibili implicazioni connesse con la produzione di tale tipo di energia in termini di ordine pubblico e di sicurezza (sulla quale si segnala la recente sentenza n. 18/2009 di codesta Corte, con cui, riferendo la sicurezza del traffico aereo all'ambito di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *h*), Cost., si è notevolmente allargato il perimetro della materia in questione, rispetto all'impostazione contenuta nella precedente giurisprudenza costituzionale).

Ancora, le norme dirette ad assicurare la c.d. «sicurezza nucleare» sono riconducibili anche alla materia «sicurezza dello Stato», riservata dalla lett. *d*) art. 117 Cost. alla legislazione esclusiva statale.

Non vanno, inoltre, dimenticate, le esigenze di tutela dell'ambiente sottese alla disciplina della localizzazione di impianti nucleari, nonché, ovviamente, dei sistemi per lo stoccaggio e il deposito dei rifiuti radioattivi. Ciò che evidenzia la riconducibilità delle norme impugnate ad un'ulteriore materia di competenza esclusiva statale, e cioè la «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» di cui alla lett. *s*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. Concorre, infine, con le materie di competenza legislativa esclusiva statale sin qui indicate anche la materia della concorrenza, quanto meno con riferimento all'allocatione di impianti di produzione di energia nucleare ed agli impianti connessi alla stessa, trattandosi di attività imprenditoriali esercitate in regime di mercato, nelle quali il potere del legislatore statale di dettare disposizioni in materia si giustifica anche in relazione alla necessità di garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, fermi restando i profili di sicurezza e ambientali sopra richiamati, il reperimento delle risorse per l'esercizio della predetta attività anche in termini di aree ove installare gli impianti.

3. — In base alle considerazioni che precedono, la materia concernente la localizzazione degli impianti di produzione di energia nucleare, nonché di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché quella relativa ai depositi di materiali e rifiuti radioattivi nella misura in cui fanno parte del ciclo di produzione dell'energia nucleare, rientra, evidentemente, a vario titolo nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi delle disposizioni costituzionali sopra richiamate.

Pertanto le disposizioni della legge regionale impugnata che precludono l'installazione degli impianti in questione sono illegittime per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *d*), *e*), *h*), *s*).

In base a considerazioni analoghe a quelle mosse dalla giurisprudenza di codesta Corte richiamata in relazione al transito e alla presenza di materiali nucleari provenienti da altri territori, si profila, altresì, anche in relazione alla preclusione di tali attività disposta dalla legge in questione, la violazione dell'art. 120, primo comma, Cost.

II) *In subordine: violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.*

4. — In subordine, nella denegata ipotesi in cui si ritenesse che la materia oggetto delle disposizioni impugnate rientrasse, limitatamente all'installazione di impianti di produzione di energia nucleare e alle attività connesse, nella materia di legislazione concorrente afferente la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, ovvero il governo del territorio (ma quest'ultima materia è, a nostro avviso, fuori questione, esorbitando dai suoi limiti l'inibizione sul territorio regionale di una attività produttiva), la normativa impugnata, nel vietare le attività suddette in assenza di intesa tra Stato e Regione, ovvero nel subordinare il loro esercizio all'intesa in questione, dovrebbe considerarsi illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la previsione dell'intesa, riguardando una scelta di carattere generale, in ipotesi applicabile a tutte le regioni, atterrebbe comunque alla potestà legislativa concorrente di determinare i principi fondamentali della materia. Inoltre non può ritenersi che la potestà legislativa concorrente della Regione possa spingersi ad imporre un'intesa allo Stato, per di più vietando, in mancanza della stessa, l'esercizio di un'attività produttiva così importante.

Per inciso si noti che, con il ricordato art. 25 della legge n. 99/2009, il legislatore statale ha delegato il Governo ad emanare disposizioni per la localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate.

Secondo la ricostruzione ipotizzata nel presente motivo di ricorso, la normativa statale in questione, ed la conseguente legislazione delegata, dovrebbero considerarsi esercitate appunto ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Pertanto la normativa regionale impugnata dovrebbe considerarsi illegittima, per un verso, anche per violazione dei principi fondamentali già emanati dal legislatore; per un altro verso perché, esorbitando dai limiti del potere legislativo concorrente della Regione, ha invaso la sfera di competenza del legislatore statale, nella parte in cui la stessa non è stata esercitata.



III) *In via ulteriormente subordinata – Violazione degli artt. 118 e 120 Cost., nonché dei principi di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza.*

5. — Per altro verso, sempre ove si ritenesse che la legge regionale impugnata sia stata adottata in un ambito materiale riservato alla legislazione concorrente, escluso che, come si è detto, lo strumento dell'intesa possa essere invocato per condizionare allo stesso l'esercizio di attività la cui disciplina forma anche oggetto di principi fondamentali dettati dal legislatore statale, occorre rilevare che lo stesso è stato preso in considerazione dalla giurisprudenza di codesta Corte nell'ipotesi in cui, in considerazione delle esigenze di disciplina unitaria della materia, il legislatore statale abbia esercitato la «chiamata in sussidiarietà» delle funzioni amministrative connesse al settore regolato con legge statale, in applicazione dell'art. 118 Cost., come strumento idoneo a garantire quell'attività concertativa di livello orizzontale, volta a salvaguardare la parità tra Stato e Regioni nell'esercizio delle suddette funzioni (v. sent. 303 del 2003 e, nello specifico settore dell'energia, sent. 383/2005).

In effetti dai principi della citata delega legislativa, attualmente in esercizio da parte del Governo, può desumersi l'attribuzione allo Stato di numerose funzioni amministrative connesse alla localizzazione degli impianti nucleari, sia pure con la partecipazione delle altre istituzioni territoriali e locali.

Ma anche ove tale scelta legislativa dovesse considerarsi, non già espressione dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva del legislatore statale, bensì espressione di «chiamata in sussidiarietà» di dette funzioni, e anche ove si considerasse la normativa regionale impugnata come volta a disciplinare attività amministrative (il che è assai dubbio), è evidente che, anche sulla base dei principi affermati dalla citata giurisprudenza della Corte, l'intesa in questione dovrebbe essere disciplinata dal legislatore statale, nel momento in cui attrae a sé quelle competenze e non certo dal legislatore regionale.

Sotto tale profilo, pertanto, la normativa impugnata dovrebbe considerarsi assunta in violazione dell'art. 118 Cost. e dei principi affermati da codesta Corte in applicazione dello stesso.

Inoltre, come precisato sempre dalla giurisprudenza costituzionale (v. sent. 383/2005 cit.), «L'esigenza che il conseguimento di queste intese sia non solo ricercato in termini effettivamente ispirati alla reciproca leale collaborazione, ma anche agevolato per evitare situazioni di stallo, potrà certamente ispirare l'opportuna individuazione, sul piano legislativo, di procedure parzialmente innovative volte a favorire l'adozione dell'atto finale nei casi in cui siano insorte difficoltà a conseguire l'intesa».

Fermo restando che la Regione non avrebbe avuto in alcun caso il potere di disciplinare l'intesa in questione, la norma che la prevede risulta illegittima anche in quanto, invadendo la competenza legislatore statale, inibisce a quest'ultimo la possibilità di prevedere adeguati strumenti del tipo in discorso, anche di carattere sostitutivo, e perciò viola ulteriormente l'art. 118, l'art. 120 Cost., nonché i principi di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza.

IV) *Violazione dell'art. 41 Cost.*

La disposizione regionale impugnata, infine, nel vietare immotivatamente la produzione di energia nucleare, la fabbricazione del combustibile, il suo stoccaggio e quello dei rifiuti in un'intera regione, incide sulla libertà di concorrenza degli operatori del settore, sottraendo agli stessi la possibilità di allocare una centrale e di produrre energia nel luogo ritenuto più idoneo, pur nel rispetto di parametri stabiliti dalle norme e dalle autorità pertinenti. Peraltro, la norma regionale limita la libertà d'iniziativa economica per motivi, ossia la mancata intesa con lo Stato, che non hanno niente a che vedere con i limiti di cui all'art. 41 Cost.

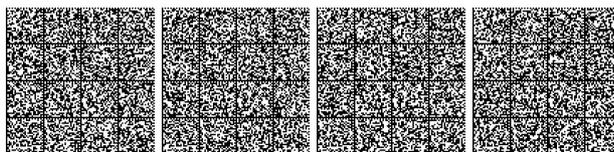
La stessa, pertanto, deve ritenersi assunta anche in violazione di tale disposizione costituzionale.

P. Q. M.

Si chiede che, in accoglimento del presente ricorso, codesta ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate della legge regionale 4 dicembre 2009, n. 30, recante «Disposizioni in materia di energia nucleare», pubblicata nel B.U.R. n. 196 del 7 dicembre 2009, ed in particolare dell'art. 1, comma 2, della stessa.

Roma, addì 5 febbraio 2010

L'Avvocato dello Stato: Danilo DEL GAIZO



N. 20

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 febbraio 2010
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)

Straniero - Norme della Regione Puglia - Interventi volti a garantire l'accesso degli stranieri ai servizi socio-assistenziali, socio-sanitari, all'abitazione, all'istruzione, alla formazione professionale, nonché il diritto di difesa e la partecipazione alla vita pubblica locale - Estensione anche agli stranieri immigrati privi di regolare permesso di soggiorno - Contrasto con la disciplina statale dell'ingresso e soggiorno degli stranieri - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie del diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, dell'immigrazione, dell'ordine pubblico e sicurezza, dell'ordinamento penale.

- Legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32, artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3, 4, comma 4, 5, comma 1, lett. a) e b), 6, comma 1, lett. b) e c), 10, comma 5, 13, 14 e 15.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. a), b), h), l); d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286; legge 15 luglio 2009, n. 94, art. 1, comma 16, lett. a).

Straniero - Norme della Regione Puglia - Norme per «l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati» - Applicabilità, qualora più favorevoli, anche ai cittadini neocomunitari - Contrasto con la disciplina statale dell'ingresso e soggiorno degli stranieri - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie del diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, dell'immigrazione, dell'ordine pubblico e sicurezza, dell'ordinamento penale, dei rapporti dello Stato con l'Unione europea.

- Legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32, art. 2, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. a), b), h), l); decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 37, comma 2; d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 1, comma 2.

Straniero - Norme della Regione Puglia - Cura degli stranieri temporaneamente presenti (STP) non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno, e dei cittadini comunitari presenti sul territorio regionale che non risultino assistiti dallo Stato di provenienza, privi dei requisiti per l'iscrizione al SSR e che versano in condizioni di indigenza - Contrasto con la disciplina statale sull'assistenza sanitaria per gli stranieri non iscritti al Servizio sanitario nazionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie del diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, dell'immigrazione, dell'ordine pubblico e sicurezza, dell'ordinamento penale.

- Legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32, art. 10, commi 5 e 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. a), b), h), l); d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 35.

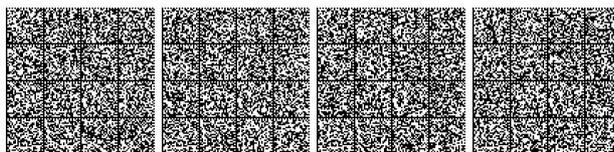
Straniero - Norme della Regione Puglia - Politiche di inclusione sociale dei detenuti stranieri - Interventi diretti a rimuovere gli ostacoli che limitano l'accesso agli istituti previsti dall'ordinamento in alternativa o in sostituzione della pena detentiva nonché ai permessi premio - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento penale.

- Legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32, art. 15, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 30-ter; legge 10 ottobre 1986, n. 663, art. 9; legge 15 luglio 2009, n. 94, art. 2, comma 27, lett. b).

Straniero - Norme della Regione Puglia - Proclamato concorso della Regione all'attuazione della Convenzione internazionale per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie - Convenzione non ratificata dall'Italia - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della politica estera e rapporti internazionali.

- Legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32, art. 1, comma 2, lett. h).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. a).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato nei confronti della Regione Puglia in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale *in parte qua* della legge della regione Puglia n. 32 del 2009 pubblicata sul B.U. R. n. 196 del 7 dicembre 2009, recante «Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia», in relazione alle seguenti disposizioni: art. 1, commi 1, 2 e 3, art. 2, art. 3, art. 4 comma 4, art. 5 comma 1, lett. a) e b), art. 6 comma 1, lett. b) e c), art. 10, commi 5 e 6, art. 13, art. 14, art. 15 comma 3.



La proposizione del presente ricorso è stata deliberata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 4 febbraio 2010 come da estratto conforme del verbale e relazione del Ministro proponente che si depositano.

La legge della Regione Puglia n. 32 del 2009 viene impugnata quanto agli articoli indicati in epigrafe per i seguenti

M O T I V I

1. — *Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. a) e b) della Costituzione con riferimento al «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini non dell'appartenenti all'Unione europea» e dell'«immigrazione»; Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. h) ed l), della Costituzione con riferimento all'«ordine pubblico e sicurezza» e all'«ordinamento penale»: quanto agli artt. 1, commi 1 e 3, all'art. 2, all'art. 3, all'art. 4, comma 4, all'art. 5, comma 1, lett. a) e b), all'art. 6, comma 1, lett. b) e c), all'art. 10, comma 5, all'art. 13, all'art. 14 e 15 della l.r.*

Con la legge n. 32 del 2009 la regione puglia detta «Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia».

L'art. 1 della legge regionale intitolato «Principi generali e finalità» prevede, nel primo comma, che «La Regione, concorre alla tutela dei diritti dei cittadini immigrati presenti sul territorio regionale, attivandosi per l'effettiva realizzazione dell'uguaglianza formale e sostanziale di tutte le persone», concorrendo altresì all'attuazione dei principi indicati nel successivo comma secondo.

Al comma terzo del medesimo articolo si specifica che le politiche regionali, in ogni caso finalizzate a garantire i diritti inviolabili degli stranieri presenti a qualunque titolo sul territorio regionale, sono finalizzate tra l'altro, a: *a)* garantire i diritti umani inviolabili degli stranieri presenti a qualunque titolo sul territorio regionale; ... *c)* garantire l'accoglienza e l'effettiva inclusione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati nel territorio regionale; *d)* garantire pari opportunità di accesso e fruibilità dei servizi socio-assistenziali, socio-sanitari, di conciliazione e dell'istruzione, per la qualità della vita; *e)* promuovere la partecipazione alla vita pubblica locale; *h)* garantire la tutela legale, in particolare l'effettività del diritto di difesa, agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della regione...

L'art. 3 tra gli obiettivi e le priorità prevede che, al fine di perseguire le finalità di cui all'art. 1 comma 3, la Regione promuove la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per la piena attuazione degli immigrati in Puglia orientata agli obiettivi prioritari ivi indicati.

L'art. 4 nell'elencare i compiti della Regione affida alla Giunta le funzioni attinenti, tra l'altro, alla promozione di programmi in materia di protezione e inclusione sociale; ... alla promozione di programmi di intervento per l'alfabetizzazione e l'accesso ai servizi educativi, per l'istruzione e la formazione professionale, per l'inserimento lavorativo e il sostegno ad attività autonome imprenditoriali ... favorendo la piena integrazione istituzionale, programmatica, finanziaria e organizzativa per la realizzazione di tali interventi a livello regionale ...; alla promozione di iniziative di sostegno alla realizzazione dei progetti di via degli immigrati.

Analoghe funzioni sono affidate alle Province dall'art. 5, in particolare dal comma 1, a norma del quale le province, ai fini dell'inserimento sociale degli immigrati, svolgono funzioni indicate in particolare nelle lett. *a)* e *b)* nel «partecipare alla definizione e attuazione dei piani di zona previsti dalla legge regionale 19/06 in materia di interventi sociali ricolti a cittadini stranieri immigrati, con compiti di coordinamento monitoraggio e supporto ai Comuni per la definizione di specifici interventi sovra - ambito di valenza provinciale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri» e nella lett. *b)* nel «favorire la consultazione e la partecipazione alla vita sociale e istituzionale e l'esercizio dei diritti politici da parte degli immigrati».

Analoghi obiettivi sono indicati dalle lett. *a)* e *b)* dell'art. 6 comma 1 che individua i compiti dei Comuni ai fini dell'inserimento sociale degli immigrati.

L'art. 10 stabilisce, inoltre, che la Regione promuove le azioni necessarie per garantire l'accesso e la fruizione dei servizi sanitari da parte di tutti gli immigrati presenti sul territorio nazionale definendo i contenuti dell'assistenza sanitaria sia degli stranieri regolarmente soggiornanti sia di quelli detenuti (commi 1-4) sia di quelli, temporaneamente presenti sul territorio nazionale non in regola con le norme, relative all'ingresso e al soggiorno (comma 5).

Gli artt. 13 e 14, poi, disciplinano la materia di formazione professionale e di inserimento lavorativo affermando il diritto degli immigrati, compresi i richiedenti asilo alla formazione professionale in condizioni di parità con gli altri cittadini .



L'art. 15, «Politiche di inclusione sociale», infine, stabilisce che la Regione si impegna a riservare all'interno del piano regionale delle politiche sociali, specifica attenzione alle condizioni di vita e alle opportunità di integrazione e di inclusione sociale per gli immigrati.

Come emerge dalla lettura delle disposizioni sopra riportate, la Regione Puglia, attraverso la normativa qui censurata ha previsto una serie di interventi volti, tra l'altro, a garantire l'accesso ai servizi socio-assistenziali, socio-sanitari, all'abitazione all'istruzione, alla formazione professionale, nonché il diritto di difesa, garantendo altresì la partecipazione alla vita pubblica locale.

I destinatari di tali interventi sono indicati genericamente quali «immigrati» (art. 2 comma 1), o «cittadini immigrati presenti sul territorio regionale» (art. 1 comma 1), o, ancora, in alcune delle citate norme (art. 1, comma 3, lett. *a*) ed *h*), come gli stranieri «presenti a qualunque titolo sul territorio della regione» (art. 1 comma 3).

L'uso di tali formule ampie e generiche, unitamente alla circostanza che altre disposizioni della legge regionale (ad esempio, gli artt. 10 commi 2 e 3, 14 comma 1 e 17 comma 1) si riferiscono espressamente ai «cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nella regione», comporta che i suddetti interventi siano inequivocabilmente rivolti anche ai cittadini stranieri immigrati privi di regolare permesso di soggiorno.

Alla luce di tale considerazione, le disposizioni regionali indicate, disciplinando ed agevolando il soggiorno degli stranieri che dimorano irregolarmente nel territorio nazionale, risultano eccedere dalle competenze della Regione, poiché incidono sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati ricompresa nelle materie «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» e «immigrazione», previste rispettivamente alle lett. *a*) e *b*) dell'art. 117, secondo comma, cost. ovvero in materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato. Dette materie rientrano nella potestà legislativa esclusiva dello Stato e ciò anche in ragione della finalità che esse siano regolate in modo uniforme a livello nazionale come affermato anche dalla giurisprudenza di questa ecc.ma Corte (sentt. n. 50/2008; 156/2006; 300/2005).

Le disposizioni che regolano l'ingresso, la permanenza e l'espulsione dei cittadini stranieri hanno trovato, come è noto, una compiuta disciplina nel d.lgs. n. 286 del 1998 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

Le menzionate disposizioni regionali contrastano, pertanto, con i principi fondamentali stabiliti in tale materia dal predetto Testo Unico, che, agli artt. 4, 5, 10, 11, 13 e 14, sancisce l'illegittimità e le conseguenze (respingimento, espulsione o detenzione nei centri di identificazione ed espulsione) del soggiorno degli immigrati irregolari.

Ciò tanto più ove si consideri che, con recente modifica, è stata configurata una nuova ipotesi di reato per lo straniero che faccia ingresso o si tratti in territorio dello stato in violazione delle disposizioni del medesimo Testo Unico nonché di quelle di cui all'art. 1 della legge n. 68 del 2007 (art. 10-*bis* del d.lgs. n. 268/1998, come introdotto dall'art. 1 comma 16 lett. *a*) della legge n. 94 del 2009).

Le citate disposizioni regionali, di conseguenza, risultano violare, oltre al già menzionato art. 117, comma 2, lett. *a*) e *b*), sotto il profilo rispettivamente, del «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini non appartenenti all'Unione Europea» e dell'«immigrazione», anche le competenze statali di cui all'art. 117, comma 2, lett. *h*) e *l*), in materia di «ordine pubblico e sicurezza» ed «ordinamento penale» tenuto conto che le stesse disciplinano e in qualche modo agevolano la permanenza sul territorio nazionale di cittadini extracomunitari che, ai sensi della normativa statale sopra menzionata, non solo non avrebbero titolo a soggiornare ma, una volta sul territorio nazionale, dovrebbero essere perseguiti penalmente.

Lo stesso Testo Unico stabilisce, (ad es. agli artt. 19 e 35) alcune specifiche deroghe a tale disciplina, le quali, peraltro, costituendo misure eccezionali, devono ritenersi tassative e non suscettibili di estensione in via analogica.

Ne consegue che la legge regionale non può in alcun modo incidere in tale ambito normativo, tantomeno predisponendo interventi volti al riconoscimento o all'estensione di diritti in favore dell'immigrato irregolare o in attesa di regolarizzazione, ovvero non può disporre, attraverso regimi di deroga non previsti dalla normativa statale, casi diversi ed ulteriori di non operatività della regola generale ovvero la condizione di illegittimità e di autore di reato dell'immigrato irregolare.

Se, infatti, è pur vero che lo stesso legislatore statale, con il citato Testo Unico, nel disciplinare la materia dell'immigrazione ha, tra l'altro, attribuito alle Regioni una serie di specifiche competenze e che, come affermato dalla Corte la legge statale disciplina una serie di attività pertinenti al fenomeno migratorio e agli effetti sociali di quest'ultimo — esercitate dallo Stato in stretto collegamento con le Regioni alle quali dette competenze risultino affidate (Corte Cost. n. 156 del 2006) — ciò non toglie che il controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale resti affidato alla competenza esclusiva statale e che, più in particolare, la normativa regionale non può dettare norme che, agevolando il soggiorno sul territorio nazionale da parte di stranieri che quivi dimorano illegalmente, finiscano con l'incidere direttamente sulla disciplina dell'ingresso e soggiorno degli immigrati invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato.



2. — *Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. a) e b) Cost. con riferimento al «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini non appartenenti all'Unione europea» e dell'«immigrazione»; violazione dell'art. 117, comma secondo lett. h) Cost. «ordine pubblico e sicurezza» e lett. l) «ordinamento penale»; violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. a) sotto il profilo dei rapporti dello Stato con l'Unione europea, quanto all'art. 2 comma 1, della l.r.*

L'art. 2, al comma 1, disponendo che «Le norme di cui alla presente legge si applicano, qualora più favorevoli, anche ai cittadini neocomunitari», stabilisce una misura nei confronti dei cittadini comunitari che era già contenuta nel testo unico sull'immigrazione (art. 1, comma 2), e che è stata abrogata dall'art. 37, comma 2, del d.l. 112/2008, convertito nella legge 133/2008 che a sua volta così recita «Il comma 2 dell'art. 1 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui a decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente: Il presente testo unico non si applica ai cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea salvo quanto previsto dalle norme di attuazione dell'ordinamento comunitario».

Così disponendo, pertanto, la norma regionale in oggetto non solo disciplina una materia riservata alla competenza esclusiva statale ex art. 117 Cost., comma 2, lett. a) e b), come sopra osservato *sub* 1), ma lede anche la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. a), in materia di «rapporti dello Stato con l'Unione europea» in quanto la condizione giuridica del cittadino comunitario potrebbe essere autonomamente disciplinata dalla Regione Toscana.

3. — *Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. a e b cost. con riferimento al «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini non appartenenti all'Unione europea» ed all'«immigrazione», nonché dell'art. 117, comma secondo lett. h) cost. «ordine pubblico, e sicurezza» ed l) «ordinamento penale»: quanto all'art. 10, commi 5 e 6 della l.r.*

L'art. 10, nell'ambito della disciplina dell'accesso e della fruizione dei servizi sanitari da parte di tutti gli immigrati presenti sul territorio regionale, contiene, rispettivamente ai commi 5 e 6, disposizioni riguardanti più specificamente la cura dei «cittadini stranieri temporaneamente presenti (STP) non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno», e dei «cittadini comunitari presenti sul territorio regionale che non risultano assistiti dallo Stato di provenienza, privi dei requisiti per l'iscrizione al SSR e che versano in condizioni di indigenza».

Tali norme risultano in contrasto con i principi di cui alla normativa statale in materia, e in particolare con l'art. 35 del d.lgs. n. 286/1998, che, nel dettare disposizioni sull'«Assistenza sanitaria per gli stranieri non iscritti al Servizio sanitario nazionale», stabilisce, al comma 3, che «Ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate» unicamente «le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva».

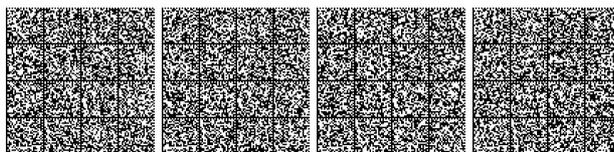
Pertanto, le norme regionali in esame eccedono dalle competenze regionali in relazione a tutte quelle prestazioni sanitarie da esse previste — ad esempio, l'erogazione dell'assistenza farmaceutica con oneri a carico del SSN (art. 10, comma 5, lett. b) e la previsione della libera scelta del medico di base (lett. c) — ulteriori rispetto a quelle strettamente essenziali indicate dalla citata normativa statale.

La disposizione presenta, pertanto, profili di incostituzionalità con riferimento all'art. 117 secondo comma lett. a) e b), ovvero in materia di diritto di asilo e condizione giuridica dello straniero e di immigrazione nonché con riferimento all'art. 117, secondo comma lett. h) «ordine pubblico e sicurezza» ed l) «ordinamento penale».

4) *Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l) Cost.*

L'art. 15, comma 3, in materia di politiche di inclusione sociale dei detenuti stranieri, prevede che «D'intesa con il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria, la Regione programma interventi diretti a rimuovere gli ostacoli che limitano l'accesso agli istituti previsti dall'ordinamento in alternativa o in sostituzione della pena detentiva, nonché ai permessi premio ex art. 30-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come inserito dall'art. 9 della legge 10 ottobre 1986, n. 663 e da ultimo modificato dall'art. 2, comma 27, lettera b), della legge 15 luglio 2009, n. 94».

Riguardo tale norma va sottolineato che, oltre a non risultare chiaro cosa debba intendersi per «interventi diretti alla rimozione degli ostacoli che limitano l'accesso agli istituti...»; in ogni caso essa eccede dalle competenze regionali, in quanto incide in un ambito, quello dell'ordinamento penitenziario — riconducibile alla materia dell'ordinamento penale - di competenza dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l), e su cui il legislatore statale ha già provveduto a dettare la relativa disciplina, contenuta proprio nella citata l. n. 354/1975.



5) *Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. a), Cost., in materia di «politica estera e rapporti internazionali» quanto all'art. 1 comma 2 lett. h)*

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale è inoltre riscontrabile con riferimento all'art. 1, comma 2, lett. h), nel quale si prevede che «La Regione concorre, nell'ambito delle proprie competenze, all'attuazione (...) dei principi espressi (...) dalla Convenzione internazionale per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie, approvata il 18 dicembre 1990 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ed entrata in vigore il 1° luglio 2003». Poiché l'Italia non ha ancora ratificato tale Convenzione, la norma regionale in esame risulta eccedere dalle competenze attribuite alla Regione e violare, pertanto, la competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, comma 2, lett. a), Cost., in materia di «politica estera e rapporti internazionali».

P.Q.M.

Si confida che codesta c.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia n. 32 del 4 dicembre 2009 pubblicata sul B.U.R. n. 196 del 7 dicembre 2009 recante «Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia» con riferimento alle disposizioni sopra censurate.

Unitamente alla copia notificata del ricorso si depositerà:

estratto conforme del verbale della seduta del Consiglio dei ministri del 4 febbraio 2010.

Relazione del Ministro proponente.

Roma, addì 4 febbraio 2010

L'Avvocato dello Stato: Paola PALMIERI

10C0167

N. 21

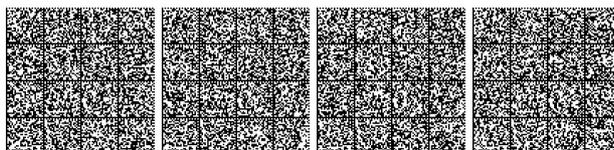
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 febbraio 2010
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Campania - Intrapresa da parte dei privati proprietari di interventi straordinari di incremento volumetrico o di mutamento di destinazione d'uso - Necessità di istituire, per l'efficacia dei relativi titoli abilitativi, un libretto di fabbricato, da redigere con le modalità e i contenuti definiti da apposito regolamento - Lamentata imposizione a privati di compiti propri della pubblica amministrazione, contraddittorietà rispetto ai fini, intervento in ambito riservato alla legge statale - Ricorso del Governo - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, lesione della libertà di iniziativa economica, del diritto di proprietà, della specifica riserva di legge statale per le prestazioni imposte, della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, o in subordine, della competenza statale nella materia concorrente del governo del territorio.

- Legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19, art. 9, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 23, 41, 42, 97 e 117, secondo comma, lett. l), e terzo.

Edilizia e urbanistica - Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Campania - Interventi in zona sismica - Inizio lavori - Necessità per l'inizio dei lavori in zone sismiche della preventiva autorizzazione sismica - Sufficienza per l'inizio dei lavori nelle zone a bassa sismicità del «deposito sismico», verificato dal competente Settore provinciale del Genio Civile, salvi controlli con il metodo a campione - Contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio e protezione civile - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti del governo del territorio e della protezione civile.

- Legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19, art. 10, comma 2, che modifica l'art. 4, commi 2 e 3, della legge della Regione Campania 7 gennaio 1983, n. 9.



– Costituzione, art. 117, terzo comma; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 94; legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 19 e 20.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato, presso i cui uffici, in Roma, via dei Portoghesi 12, domicilia, contro la Regione Campania, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale della legge regionale 28 dicembre 2009, n. 19 pubblicata sul B.U.R. n. 80 del 29 dicembre 2009 recante «Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa».

La presentazione del presente ricorso è stata decisa dal Consiglio dei ministri nella riunione del 4 febbraio 2010 (si depositeranno l'estratto del verbale e la relazione del Ministro proponente).

La legge regionale in epigrafe indicata, in attuazione dell'Intesa stipulata tra lo Stato e regioni il 1° aprile 2009, consente misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa nel settore edilizio.

La legge regionale, tuttavia, presenta alcuni profili di illegittimità costituzionale:

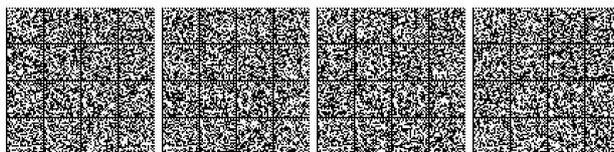
1) Le norme contenute nell'art. 9, commi 2 e 3, subordinano l'efficacia dei titoli abilitativi per i previsti interventi straordinari di incremento volumetrico o di mutamento di destinazione d'uso, alla predisposizione di un «libretto di fabbricato». Detto libretto, oltre a comprendere gli esiti della valutazione di sicurezza, prevista dal comma 1 del medesimo art. 9, e il certificato di collaudo (ove previsto), raccoglie e aggiorna le informazioni di tipo progettuale, strutturale, impiantistico, geologico riguardanti la sicurezza dell'intero fabbricato; un successivo regolamento della regione stabilirà i contenuti di tale fascicolo nonché le modalità per la redazione, la custodia e l'aggiornamento del medesimo.

Tali disposizioni, oltre a mostrarsi contraddittorie rispetto alle finalità perseguite dalla legge, d'incentivazione ed incremento dell'edilizia privata, aggravando gli adempimenti e gli oneri amministrativi dei proprietari privati nell'intrapresa di nuove iniziative edilizie, si pongono in contrasto con diverse norme costituzionali. In primo luogo, impongono a carico e a spese dei privati, la duplicazione di accertamenti e la conservazione di informazioni e documenti, ricadenti nei compiti affidati alla pubblica amministrazione nella sua azione di vigilanza, violando i principi dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del generale canone di ragionevolezza, e dell'art. 97 Cost., in relazione al principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, così come già rilevato nella sent. n. 315 del 2003 della Corte costituzionale nei confronti di analoghe previsioni contenute in una legge della Regione Campania. Inoltre, le norme regionali si presentano contrastanti con la Costituzione laddove impongono misure che si atteggiavano come «prestazioni imposte» per le quali, ai sensi dell'art. 23 Cost., vige una specifica riserva di legge che, incidendo sulle libertà garantite dagli articoli 41 e 42 della Costituzione relative al diritto di proprietà e all'iniziativa economica privata, spetta alla disciplina statale dettare, in violazione quindi anche della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l) Cost.

In subordine, si rileva che la previsione obbligatoria dell'istituzione di un libretto di fabbricato attiene alla competenza legislativa statale in materia di governo del territorio, ai sensi dell'art. 117, comma 3, cost. Infatti, tale previsione costituisce indubbiamente principio fondamentale della materia succitata che, per uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, non può essere rimessa alle singole differenti discipline regionali; né un obbligo siffatto è desumibile dalla normativa vigente, cui le regioni possono far riferimento per le proprie leggi in materia. Per tali motivi, quindi, le norme citate eccedono dalla competenza legislativa regionale invadendo la competenza statale sui principi fondamentali della materia governo del territorio, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

2) L'art. 10, comma 2, introduce una novella dell'articolo 4 della legge regionale n. 9/1983. I commi 2 e 3 di detto articolo 4, come novellati, prevedono che in tutte le zone sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, l'inizio dei lavori è subordinato al rilascio dell'autorizzazione sismica e che nelle zone classificate a bassa sismicità, i lavori possono iniziare dopo che il competente Settore provinciale del Genio Civile, all'esito del procedimento di verifica, ha attestato l'avvenuto e corretto deposito sismico, prevedendo altresì che siano effettuati controlli sulla progettazione con metodi a campione, finalizzati a verificare la correttezza delle impostazioni progettuali in relazione alle norme tecniche vigenti.

Tali disposizioni si pongono in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio e protezione civile, desumibili dal combinato disposto degli articoli 94 del d.P.R. n. 380/2001 e 19 e 20 della l. n. 241/1990 s.m.i.



Infatti, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 182/2006, poiché il deposito del progetto deve considerarsi denuncia di inizio attività, la previsione regionale concreta una violazione delle norme del d.P.R. n. 380/2001 (Testo unico in materia edilizia) che prescrive l'autorizzazione regionale esplicita per gli interventi edilizi in zone classificate sismiche.

La Consulta afferma infatti che «l'intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo ai rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui, ugualmente, compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali»; pertanto non può consentirsi l'introduzione di modalità di «controllo successivo o semplificato» ove siano coinvolti interessi primari della collettività. Le norme regionali, quindi, contrastano con l'art. 117, terzo comma, Cost.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare, ai sensi e per gli effetti dell'art. 127 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 commi 2 e 3 e dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 pubblicata sul B.U.R. n. 80 del 29 dicembre 2009 recante «Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa» in relazione agli articoli 3, 97, 23, 41, 42, 117 secondo comma lett. 1) e 117, terzo comma della Costituzione, con conseguenziali statuizioni di legge.

Roma, addì 9 febbraio 2010

L'Avvocato dello Stato: Giuseppe FIENGO

10C0202

N. 22

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 febbraio 2010
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

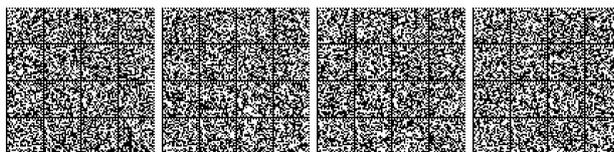
Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Modifica dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 11/2009 - Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella - Proroga del termine, dal 31 dicembre 2009 al 31 dicembre 2010, entro il quale la Fondazione deve essere trasformata in Istituto di ricerca e cura a carattere scientifico, a pena del recesso della Regione dalla Fondazione e della nomina di un commissario liquidatore - Riproposizione degli stessi profili di incostituzionalità già prospettati con il ric. n. 43/2009 avverso l'art. 5, comma 1 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio della copertura di maggiori oneri per la finanza pubblica, violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso all'impiego pubblico, violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Calabria 7 dicembre 2009, n. 48, art. 1, comma 1, modificativo dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Calabria 30 aprile 2009, n. 11.
- Costituzione, artt. 3, 51, 81 e 97.

Ricorso n. 22 depositato 17 febbraio 2010 del Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato presso la quale ha il proprio domicilio in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, nei confronti della Regione Calabria in persona del Presidente della Giunta regionale per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale Calabria n. 48 del 7 dicembre 2009, recante «Modifica alla legge regionale n. 11 su «ripiano del disavanzo di esercizio per l'anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale», pubblicata nel B.U.R. n. 22 del 15 dicembre 2009, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 4 febbraio 2010.

Con la legge n. 11/2009, citata in epigrafe, emanata il 30 aprile 2009, la Regione Calabria ha dettato disposizioni in tema di ripiano del disavanzo di esercizio per l'anno 2008 e ha previsto l'accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale.

Va ricordato che la Regione Calabria, per la quale si è verificata una situazione di disavanzi nel settore sanitario tale da generare uno squilibrio economico-finanziario e da compromettere l'erogazione dei livelli essenziali di assi-



stenza, è stata ritenuta inadempiente dal Tavolo di verifica degli adempimenti del Ministero dell'economia e delle finanze per gli anni 2001, 2005, 2006, 2007 e 2008.

La predetta legge n. 11/09 è stata impugnata dal Governo, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 12 giugno 2009.

Fra le altre disposizioni censurate con il predetto ricorso *ex art.* 127 Cost. (rubricato al n. di Ruolo 43/2009), figura anche l'art. 5, il quale prevede che, qualora non si addivenga entro il 31 dicembre 2009 al riconoscimento della «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella» quale Istituto di ricerca e cura a carattere scientifico, la Regione receda da tale Fondazione, nomini un commissario liquidatore con il compito di redigere un piano per la riconduzione nell'ambito dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Mater Domini delle unità operative complesse esistenti presso la Fondazione e la continuazione presso la predetta azienda dei rapporti di lavoro del personale sanitario e dei dirigenti medici in servizio nell'ambito della Fondazione.

L'art. 1 della successiva legge regionale n. 48/2009, apportando al predetto art. 5 della legge regionale n. 11/2009 la sola modifica del termine entro il quale l'Istituto per la ricerca e cura dei tumori Tommaso Campanella deve essere trasformato in Istituto di ricerca e cura a carattere scientifico, che viene posticipato dal 31 dicembre 2009 al 31 dicembre 2010, incorre nelle medesime censure che sono state proposte avverso il predetto art. 5 della legge regionale n. 11/2009 e ne presenta gli stessi profili di incostituzionalità, come si confida di dimostrare con l'illustrazione dei seguenti

M O T I V I

L'art. 1 della legge regionale Calabria n. 48/2009 viola gli articoli 3, 51, 81 e 97 della Costituzione.

Come si è già precisato, l'art. 5 della legge regionale Calabria n. 11/2009 prevede che, qualora non si addivenga entro il 31 dicembre 2009 al riconoscimento della «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella» quale Istituto di ricerca e cura a carattere scientifico, la Regione receda da tale Fondazione e nomini un commissario liquidatore con il compito di redigere un piano per la riconduzione nell'ambito dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Mater Domini delle unità operative complesse esistenti presso la Fondazione, e la continuazione presso la predetta azienda dei rapporti di lavoro del personale sanitario e dei dirigenti medici in servizio nell'ambito della Fondazione.

L'art. 1 della legge regionale Calabria n. 48/09 citata ha sostituito, al citato art. 5 della legge regionale n. 11/2009, le parole «31 dicembre 2009» con le parole «31 dicembre 2010», modificando, dunque, il termine entro il quale l'Istituto per la ricerca e cura dei tumori Tommaso Campanella deve essere trasformato in Istituto di ricerca e cura a carattere scientifico, (dal 31 dicembre 2009 al 31 dicembre 2010).

Tale art. 1, pertanto, incorre nelle medesime censure che sono state proposte avverso il predetto art. 5 della legge regionale n. 11/2009.

Il citato art. 1, confermando le disposizioni contenute nella norma già censurata e limitandosi a prevederne un mero slittamento temporale ai fini dell'efficacia, mantiene, infatti, inalterata la previsione del passaggio di personale medico e sanitario con rapporto di lavoro di diritto privato (essendo attualmente la fondazione in parola riconosciuta quale «istituto di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto privato», giusta la delibera della giunta regionale in data 28 luglio 2008, n. 509) all'Azienda Mater Domini, e comporta, quindi, maggiori oneri per la finanza pubblica, non quantificati e privi di copertura, in violazione dell'art. 81 Cost.; consente, inoltre, l'accesso all'impiego pubblico in assenza di pubblico concorso in violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché del principio del pubblico concorso, di cui agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione.

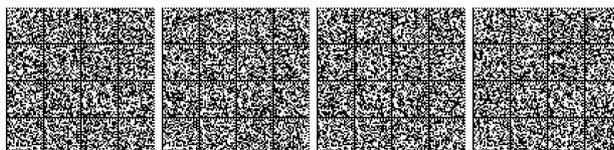
P.Q.M.

Si conclude perché l'art. 1 della legge regionale Calabria n. 48 del 7 dicembre 2009 sia dichiarato illegittimo.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 4 febbraio 2010.

Roma, addì 8 febbraio 2010

L'Avvocato dello Stato: Gabriella PALMIERI



N. 66

*Ordinanza del 4 novembre 2009 emessa dal G.I.P. del Tribunale di Venezia
nel procedimento penale a carico di C.F.*

Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta delle misure - Obbligatorietà, in presenza di esigenze cautelari, della misura della custodia cautelare in carcere per il reato di cui all'art. 609-*quater*, primo comma, n. 1), cod. pen. (atti sessuali con minore di anni quattordici) - Mancata previsione della possibilità di sostituire tale misura con quella degli arresti domiciliari - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio di inviolabilità della libertà personale.

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2, comma 1, lett. a), del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38.
- Costituzione, artt. 3 e 13.

IL TRIBUNALE

Nella persona del giudice per le indagini preliminari, Antonio Liguori, pronunciando sull'istanza di revoca (o di sostituzione) della custodia cautelare in carcere imposta a F.C. nel procedimento penale indicato, richiamato che F.C., trentacinque anni, incensurato, confesso, è sottoposto a custodia cautelare in carcere per avere indotto ad atti sessuali A.B., all'epoca dei fatti minore di quattordici anni, tanto risultando essere accaduto a Piove di Sacco il 10 e l'11 dicembre 2008, donde il riferimento a fattispecie di cui ad artt. 81 cpv. e 609-*quater*, comma 1, numero 1) c.p.;

Ritenuta l'insussistenza di condizioni legittimanti la revoca di misura coercitiva, residuando esigenze di prevenzione speciale [274, lettera C) cpp], sia pure di grado diverso rispetto a quello accertato nelle condizioni rilevanti al momento di adozione della cautela;

Riconosciuto sussistere evolutività migliorativa nel quadro delle esigenze di prevenzione speciale che imposero, a suo tempo, applicazione della massima misura cautelare;

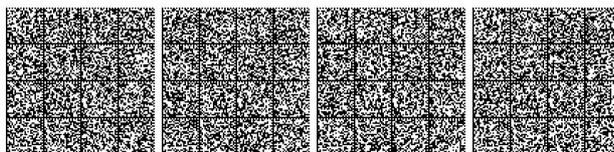
Richiamato che, in sede di incidente probatorio per l'assunzione della testimonianza del minore offeso (ed anzi, prima che il giudice desse luogo all'esame), l'indagato C. ha avuto modo di rendere ampia ed esaustiva confessione; e che dichiarazioni ammissive di sua responsabilità, C. ha riproposto, nel contraddittorio, una volta assunta la prova;

Richiamato che, dinanzi al p.m., in sede di interrogatorio, l'indagato ha ancora una volta ammesso il fatto suo proprio, manifestando di avere acquisito consapevolezza del disvalore della condotta in relazione alla quale si trova attualmente sottoposto a coercizione, e, certo, principio di respicenza;

Osservato, per quanto possa rilevare ai fini dell'apprezzamento, nel grado, delle esigenze cautelari in considerazione, che dopo avere commesso il fatto, e, però, prima della adozione della cautela nei suoi confronti, l'indagato, incensurato, ha avuto modo di determinarsi autonomamente a cure psicofarmacologiche e a incontri psicoterapici presso uno specialista (che rende dettagliato del loro andamento);

Osservato, a margine, che, nella concretezza della situazione esaminata, né la osservata deflessione del tono dell'umore dell'interessato, né il tentativo suo di togliersi la vita (una volta sottoposto a massima cautela), pongono problemi di compatibilità delle condizioni di salute sue con la detenzione in carcere;

Osservato che nella concretezza della situazione esaminata, tenuto conto dell'accertata evolutività migliorativa nel quadro delle esigenze cautelari che imposero a suo tempo custodia in carcere, il giudice per le indagini preliminari di Venezia si trova dinanzi ad un quadro di riferimento di fatto che giustificherebbe una valutazione di idoneità e di adeguatezza di misura meno afflittiva di quella in essere (arresti domiciliari);



Rilevato che a tali esiti osta il disposto dell'art. 2, comma 1, lettera A) del decreto-legge n. 11 del 2009, convertito con modificazioni in legge 23 aprile 2009 n. 38 che ha avuto modo di estendere, la sua presunzione legale di adeguatezza della sola (e sola) custodia cautelare in carcere, «specialmente» prevista dall'art. 275, comma terzo c.p.p. per il delitto di associazione di tipo mafioso e per delitti qualificati da aggravante di metodo mafioso o di agevolazione mafiosa, ad un ampio catalogo di delitti, tra i quali, figura quello nominato dall'art. 609-*quater*, comma 1, numero 1) c.p., (in relazione al quale è dato procedere in questa sede);

Osservato, a margine, che, estendendo la presunzione legale assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere al delitto di cui 609-*quater* c.p., l'art. 2, comma 1, lettera A) del decreto legge n. 11 del 2009 trova applicazione anche in relazione a fatti di reato d'epoca anteriore alla sua entrata in vigore, giacché in materia di successione nel tempo di leggi processuali opera il principio secondo cui *tempus regit actum* (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale);

Osservato che la vicenda cautelare affidata a sue cure si sottrae al principio secondo cui ai fini di adozione e mantenimento di misure coercitive è richiesta una valutazione orientata (oltre che a necessaria proporzione) a principi di «adeguatezza» e «graduazione» (art.2 della legge delega 1987 n. 81, n. 59), contrariamente operando il disposto dell'art. 275, comma 3 (nuovo testo) c.p.p.;

Tanto considerato, sussistendo relazione stretta tra la disposizione di legge della cui costituzionalità si dubita e la regiudicanda, ed anzi, riconosciuto il carattere di pregiudizialità della questione medesima rispetto alla decisione da rendere nel giudizio *a quo*, per le ragioni appresso indicate, il giudice per le indagini preliminari di Venezia ritiene essere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 275 comma 3 c.p.p., come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera A) del decreto-legge n. 11 del 2009, convertito con modificazioni in legge 23 aprile 2009 n. 38, per violazione dell'art. 3 Costituzione e per violazione dell'art. 13 della Costituzione.

L'art. 2, comma 1, lettera A) del decreto-legge n. 11 del 2009, convertito con modificazioni in legge 23 aprile 2009 n. 38, estende la presunzione legale assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere, già prevista dall'art. 275 comma terzo c.p.p. per il delitto di associazione di tipo mafioso (e per delitti posti in essere con metodo o per finalità mafiose), ad un ampio catalogo di delitti ulteriori:

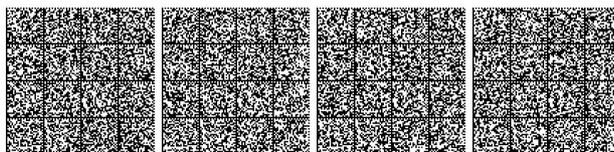
ai delitti, tutti, nominati dall'articolo 51, comma 3-*bis* c.p.p.;

ai delitti, tutti, nominati dall'articolo 51, comma 3-*quater* c.p.p.;

ai delitti nominati dagli articoli 575 c.p., 600-*bis* primo comma c.p., 600-*ter* c.p. (esclusa la fattispecie di cui al quarto comma art. cit.), 600-*quinqies* c.p., 609-*bis* c.p., 609-*quater* c.p., e 609-*octies* c.p. (eccezion fatta, per quel che concerne tali tre ultime fattispecie, il caso di configurabilità delle speciali attenuanti da esse stesse previste).

Sussistendo condizioni legittimanti l'applicazione di misure coercitive in relazione ad alcuno dei delitti suddetti, il giudice individua, in via semplificata, il dato dell'esigenza da soddisfare: giacché dal titolo di reato in corso di accertamento deriva, in via generale e astratta, prognosi di pericolosità. Ove tale presunzione, di carattere «relativo» non sia possibile superare [in questo senso la clausola di «salvezza» nominata dal comma 3 ultima parte dell'art. 275 c.p.p.], il giudice non potrà apprezzare il grado delle esigenze cautelari da amministrare, operando una diversa e ulteriore presunzione, questa volta di carattere «assoluto», di adeguatezza della sola (e sola) custodia cautelare, in carcere.

Tale presunzione, vincola, cioè, all'adozione e al mantenimento della massima misura coercitiva, quand'anche sia incontroverso, e, comunque, provato, il dato di idoneità di altra forma di coercizione a soddisfare le esigenze cautelari del caso concreto. Né, in forza della nominata presunzione, assume giuridica rilevanza il dato di accertata evolutività migliorativa nel quadro di quelle esigenze. Donde la crisi dei principi di «adeguatezza» e di «graduazione» (*cf.* art. 2 della legge delega 1987 n. 81, n. 59) che, in via di principio, regolano l'esercizio del potere cautelare. Di qui, il rovesciamento della logica del «minore sacrificio necessario» soggiacente alla formulazione originaria dell'art. 275 comma 3 c.p.p.: norma-madre, questa, che ordinariamente conferisce al giudice della cautela il «beneficio della distinzione» tra fatto e fatto recante lo stesso nome; e, certo, il «beneficio della distinzione» tra esigenze di tutela rilevanti in grado diverso, orientando la discrezionalità sua nella scelta della misura meglio rispondente al caso concreto.



È noto al giudice rimettente che nell'operare controllo di «ragionevolezza» di interventi normativi derogatori dei suddetti principi, la Corte costituzionale ha riconosciuto che «[...] spetta al legislatore individuare il punto di equilibrio tra le diverse esigenze della minore restrizione possibile della libertà personale e della effettiva garanzia degli interessi di rilievo costituzionale tutelati attraverso la previsione degli strumenti cautelari nel processo penale», con ciò giustificando l'introduzione di «presunzioni» del tipo considerato nel sistema delle misure cautelari (*cf.* Corte costituzionale, ordinanza n. 450 del 1995).

Non può tuttavia il rimettente prescindere dal considerare che, ritenendo costituzionalmente ragionevoli scelte legislative volte alla riduzione dell'ordinario ambito di discrezionalità del giudice della cautela, la Corte costituzionale ha affermato quanto sopra scrutinando interventi normativi circoscritti e bene delimitati; e, certo, specialmente qualificati da riconosciuta necessità di fronteggiare l'avvenuta rottura delle condizioni di sicurezza indispensabili alla primaria esplicitazione della convivenza civile e dell'ordine democratico; laddove, risultando essere incompatibili i tempi del processo rispetto a indifferibili e urgenti esigenze di tutela, si è trattato di sostenere l'iniziativa di contrasto di forme di «criminalità organizzata di tipo mafioso» (*cf.*, da ultimo, ordinanza n. 450 del 1995, *cit.*); o, comunque, iniziative di contrasto di forme di delinquenza che, denotando assai complessa struttura, durevoli vincoli di appartenenza, radicamento e progettualità, andavano esprimendo analogo coefficiente di pericolosità per la tenuta di quegli stessi valori di fondo (*cf.* sentenza n. 1 del 1980 e sentenza n. 15 del 1982).

In tal modo, e solo in tal modo, nello svolgere la delicata opera sua, di raccordo tra valori costituzionali di essenziale riferimento, il giudice delle leggi ha potuto recuperare alla dimensione propria della «ragionevolezza» interventi normativi derogatori dell'ordine di principi fondamentali in materia cautelare.

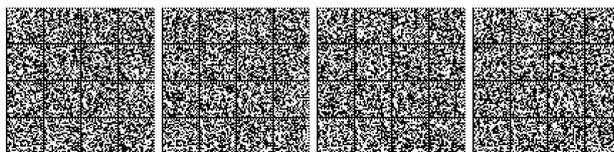
Si vuole significare che, proprio guardando ai precedenti di giurisprudenza costituzionale in materia, è possibile concludere nel senso che, ad orientare percorso motivazionale e decisioni «conservative» della Corte (sentenza n. 1 del 1980, sentenza n. 15 del 1982, ordinanza n. 450 del 1995) sono le specialissime finalità degli interventi normativi scrutinati, il loro carattere perfettamente delimitato e circoscritto; e, certo, il riconosciuto carattere straordinario dell'«emergenza» da fronteggiare.

Sono proprio i precedenti di giurisprudenza costituzionale, cui si è fatto cenno, a permettere di porre che mai il giudice delle leggi ha preventivamente autorizzato il legislatore a commutare la regola («adeguatezza» e «graduazione») in eccezione. Mai la Corte costituzionale ha preventivamente autorizzato il legislatore ad abrogare, in forza di generalizzazioni normative tanto ampie, la stessa possibilità di trattamento individualizzante rispetto al differente grado delle esigenze cautelari da tutelare. Né a stabilire, in via generale e astratta, l'irrelevanza di qualsivoglia forma di evolutività migliorativa nel quadro di quelle esigenze.

Sono i precedenti di giurisprudenza costituzionale, cui si è fatto cenno, a permettere di porre che l'estensione della presunzione legale assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere (già prevista per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso) all'eterogeneo, troppo ampio e mutevole catalogo di delitti di cui si è detto, avviene, oggi, in forza dell'art. 2, comma 1, lettera A) del decreto-legge n. 11 del 2009, secondo logiche tutte diverse e affatto incompatibili con quelle rintracciabili in sentenza n. 1 del 1980, sentenza n. 15 del 1982, e, da ultimo, in ordinanza n. 450 del 1995.

Tanto accade, per quel che in questa sede interessa, anche in relazione a forme di devianza individuale, nella materia concernente la tutela penale della libertà sessuale, che, bene al di là di note difficoltà di accertamento, pone il giudice dinanzi a modalità di aggressione del più diverso significato e a condotte del più diverso ordine di gravità, sovente epifenomeno di patologia della persona, che, in non trascurabili occasioni, possono essere contenute e gestite sul piano cautelare con misure diverse da quelle della custodia in carcere.

Alla avvenuta estensione della «presunzione legale assoluta» di adeguatezza della custodia in carcere all'eterogeneo, troppo ampio, mutevole (e, del resto, già ampliato) catalogo di delitti di cui si è detto, è in verità soggiacente un modello semplificante di tutela cautelare (e, forse, del diritto penale), di carattere prevalentemente sillogistico. E, certo, una concezione extravalutativa della cognizione giudiziaria, che, nel mortificare l'insopprimibile «bisogno di differenza» nel trattamento di fatto e fatto (conforme al medesimo tipo di reato), oblitera lo stesso senso della distinzione tra *legis-latio* e *iuris-dictio*.



Il rimettente vuole richiamare che, presa cognizione di un fatto di reato tassativamente denotato dalla legge come tale, asseverato in base a prove (e, in sede cautelare, in base a indizi) l'enunciato che predica della sua realizzazione da parte di una persona, il giudice deve guardare ai fini della decisione da rendere «in vivo» alla specifica gravità del fatto medesimo, al contesto ambientale in cui si è verificato, alle sue cause oggettive, alle motivazioni e al grado colpevolezza dell'agente; e, in sintesi, alle circostanze specifiche che connotano quell'agire colpevole. La legge non potrebbe selezionare, infatti, per limite intrinseco alla sua forma, i connotati che accrescono o attenuano la gravità dei fatti da essa tassativamente denotati. Di quei fatti, la norma potrà orientare (ed anzi, è auspicabile che ciò sia) i criteri di valutazione; ma non sopprimere la necessità di apprezzamento, da parte del giudice, delle caratteristiche peculiari a quel fatto.

Non è ragionevole, in estrema e ultima sintesi, opporre (come accade, nella fattispecie) «denotazione» e «connotazione». O, se si vuole, «legalità» ed «equità», come se a questa fosse soggiacente un modello di giudizio suppletivo o alternativo rispetto a quella: l'una e l'altra costituendo, diversamente, aspetti non dissociabili della giurisdizione, anche nel momento di esercizio del potere di coercizione personale.

Il giudizio di «legalità», anche in sede cautelare, implica accertamento dei requisiti di fattispecie, essenziali e comuni, che permettono al giudice di porre che quel fatto (singolare) è conforme al tipo di quelli qualificati dalla legge come reato. Ma è ragionevole revocare il beneficio della distinzione tra fatto e fatto, sol perché, entrambi, devono essere detti conformi al medesimo tipo di reato? È ragionevole precludere, in forma di presunzione legale positiva «assoluta» (di adeguatezza della massima misura cautelare), la possibilità di comprensione, da parte del giudice, delle caratteristiche accidentali e singolari del caso concreto, ove queste non siano selezionate dalla norma, neppure sul piano della previsione di specifiche «circostanze» del reato?

Ed ancora: la comprensione delle caratteristiche accidentali e singolari che diversamente connotano la «violenza sessuale» di «A» dalla «violenza sessuale» di «B» (ancorché estranea alla questione della verità e della certezza da cui dipende la legalità del giudizio), formano o non formano un aspetto essenziale e ineludibile della cognizione giudiziaria?

Concludendo: il giudice rimettente ritiene che, anche in sede cautelare, la necessità di conservazione di margini di discrezionalità nell'esercizio della giurisdizione, attiene all'insopprimibile «bisogno di differenza» nel trattamento del fatto di reato (e del suo autore), «in vivo».

Non è ragionevole revocare «tout court» il beneficio della distinzione tra fatto e fatto *sub iudice*, solo perché entrambi risultano fare parte della medesima classe di quelli suscettibili d'essere sussunti alla medesima norma incriminatrice. Non è ragionevole sopprimere (in forma di presunzione legale assoluta) la possibilità di accertamento nel grado delle esigenze cautelare (ove sia dato procedere per alcuno dei delitti appartenenti all'eterogeneo, vasto e mutevole catalogo di cui si è detto); e, con essa, l'insopprimibile «bisogno di differenza» nella determinazione della misura da imporre (quando anche risulti essere incontrovertibile, e, comunque, provato, il dato di una sicura evolutività migliorativa nel quadro di quelle esigenze).

Non suoni declamatorio il richiamo al fatto che, dalla pronuncia della sentenza n. 64 del 1970, costante è l'affermazione della Corte costituzionale, secondo cui, in ossequio al *favor libertatis* che ispira l'art. 13 Costituzione, la discrezionalità legislativa deve orientare se stessa nel senso di scelte che implicino minore sacrificio necessario, là dove è certo che «adeguatezza» e «graduazione» (art. 2 della legge delega 1987 n. 81, n. 59) costituiscono attuazione di tale principio.

Ne deriva che, ove la compressione di «adeguatezza» e «graduazione» (nella novellazione di norme regolative l'esercizio del potere di coercizione personale) non trovasse adeguata ragione giustificatrice nel corretto bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti, essa stessa costituirebbe lesione dell'art. 3 Costituzione, *sub specie* di «irragionevolezza», quale uso distorto della discrezionalità legislativa. Giacché è vero (*cf.* Corte costituzionale, sentenza 12 luglio 1995 n. 313) che «[...] ove uno o più valori coinvolti dalla norma appaiano sviliti al punto da risultare ad esclusivo vantaggio degli altri, sarà la stessa discrezionalità a non potersi dire correttamente esercitata, perché carente di alcuno dei termini sui quali la stessa poteva e doveva fondarsi».



E ciò che il giudice per le indagini preliminari di Venezia ritiene leso dalla nominata presunzione legale «assoluta» di adeguatezza della custodia in carcere, è proprio il canone costituzionale di ragionevolezza. Inteso, innanzitutto, come insopprimibile «bisogno di differenza» nel trattamento cautelare di fatti diversi, sia pure conformi al medesimo tipo di reato. Necessità di distinguere, cui si associa, sul piano della stessa epistemologia del giudizio (cautelare), l'altrettanto inderogabile necessità di comprensione equitativa del fatto legalmente denotato: e, perciò, la necessità di apprezzamento, nel grado, delle esigenze cautelari da soddisfare. Là dove è iniquo parificare ingiustamente, in forma di presunzione legale «assoluta», situazioni uguali quanto a requisiti di fattispecie denotati dalla legge, ma diverse quanto a specifici connotati di fatto, singolari e irripetibili: ciò realizzando un «eccesso di mezzi» rispetto al fine della prevenzione di nuovi delitti; e, cioè, un inaccettabile *surplus* di afflizione preventiva rispetto a quella necessaria; e, per l'effetto, sacrificio massimo, non indispensabile.

Donde lo «svilimento» (nel senso specificato dalla Corte costituzionale con sentenza 12 luglio 1995 n. 313) di uno dei valori costituzionali coinvolti; l'eccesso di potere legislativo conseguente; indi, la violazione, da parte dell'art. 2, comma 1 lettera A) del decreto legge n. 11 del 2009, convertito con modificazioni in legge 23 aprile 2009 n. 38, dei parametri costituiti dall'art. 13 Costituzione e dall'art. 3 Costituzione.

È necessario, per le ragioni sopra esposte, promuovere giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1 lettera A) del decreto-legge n. 11 del 2009, convertito con modificazioni in legge 23 aprile 2009 n. 38, con conseguente sospensione del procedimento (299 c.p.p.) e immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, adita.

P. Q. M.

Visto l'art. 299 c.p.p.;

Visto l'art. 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1;

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

Solleva, d'ufficio, questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3 c.p.p., come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito con modificazioni in legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui non permette sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere con arresti domiciliari, in relazione alla fattispecie nominata dall'art. 609-quater comma 1, numero 1) c.p., per violazione degli artt. 3 e 13 della Costituzione;

Sospende, per l'effetto, il giudizio in corso.

Dispone trasmettersi gli atti del procedimento alla Corte costituzionale.

Dispone altresì che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata:

alla parte privata in causa;

al difensore suo;

al pubblico ministero;

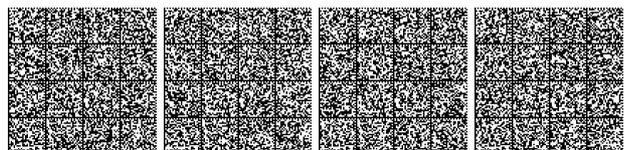
al Presidente del Consiglio dei ministri;

con trasmissione delle prove dell'avvenuta notificazione alla Corte costituzionale adita;

Dispone altresì che la presente ordinanza sia comunicata, a cura della cancelleria, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Venezia, addì 3 novembre 2009

Il giudice per le indagini preliminari: LIGUORI



n. 67

*Ordinanza del 5 novembre 2009 emessa dal Giudice di pace di Albano Laziale
nel procedimento penale a carico di Hadiac Victor*

Straniero - Soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Disciplina - Violazione dei principi di solidarietà - Lesione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento di situazioni analoghe - Parità di trattamento di situazioni diverse - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale - Contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio del contraddittorio - Contrasto con i principi in materia di immigrazione affermati dal diritto internazionale e dalle convenzioni internazionali.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 4, 10, 24, 27, 102, 111 e 112.

IL GIUDICE DI PACE

Avv. M. Rigel Langella, alla udienza del 5 novembre 2009 ha pronunciato la seguente ordinanza nel processo penale nei confronti di: Hadiac Victor, nato in Moldavia, il 12 agosto 1955, imputato del reato art. 10-*bis* della legge 15 luglio 2009, n. 94, elett.te dom.to in Velletri, via A. Mammucari n. 137/A, contumace.

Premesso:

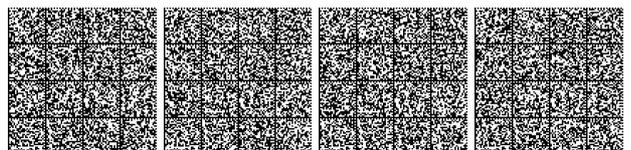
che l'imputato è stato presentato a giudizio all'udienza del 1° ottobre 2009 per il reato previsto e punito dall'art. 10-*bis* della legge 15 luglio 2009, n. 94, disposizione che introduce due nuove figure di reato, la prima di natura istantanea (ingresso illegale), la seconda di natura permanente (soggiorno illegale);

l'art. 1, comma 16 della legge 15 luglio 2009, n. 94, ha introdotto, nel testo del d.lgs. n. 286/1990, l'art. 10-*bis*, il quale prevede la nuova fattispecie criminosa dell' «ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato», sanzionando con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro «lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'art. 1 della legge 28 maggio 2007 n. 68», e la nuova figura di reato si ataglia alla condotta dell'imputato dall'entrata in vigore della legge alla data in cui è stato fermato a seguito di controllo di polizia;

che tale reato, introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano dopo l'entrata in vigore della Costituzione, appare in palese contrasto con alcuni fondamentali principi accolti dalla carta costituzionale, e non può dirsi palesemente infondata la questione di costituzionalità della norma che lo prevede sotto vari profili, di seguito illustrati;

Il G.d.P., sollevando d'ufficio eccezioni di illegittimità costituzionale, ritiene di non poter pronunciare sentenza in quanto l'introduzione della nuova figura di reato introdotta dalla legge 15 luglio 2009, n. 94, recante «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica» contiene molteplici elementi che rendono non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del TU in relazione ad alcuni principi costituzionali basilari come di seguito specificato. Indubbiamente è compito del legislatore, come ribadito dalla nota sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 2004: regolare la materia dell'immigrazione in correlazione ai molteplici interessi pubblici da essa coinvolti ed ai gravi problemi connessi a flussi migratori incontrollati, ma, come rilevato da più parti in relazione alla norma in pubblici da essa coinvolti ed ai gravi problemi connessi a flussi migratori incontrollati, ma, come rilevato da più parti in relazione alla norma in oggetto, il legislatore deve comunque attenersi al rispetto dei principi fondamentali del sistema penale.

I rilievi sollevati sia in relazione ai valori fondamentali della persona umana sotto il profilo giuridico (penale-costituzionale) appaiono non manifestamente infondati. In sintesi l'art. 10-*bis*, nella parte in cui prevede il soggiorno illegale dello straniero nel territorio italiano come reato, appare contrastante con i principi e norme costituzionali seguenti.



Violazione art. 3, quale principio di ragionevolezza che deve presiedere a ogni normativa; art. 97, comma 1 quale principio del buon andamento della P.A. esteso anche alla giurisdizione, in relazione all'art. 62-bis d.P.R. n. 275/2000 e art. 16, comma 1 d.P.R. n. 286/1998.

La competenza del Giudice di pace e lo speciale rito della «presentazione immediata (articoli 20-*bis*, 20-*ter* e 32-*bis* d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274). Il reato è stato affidato alla competenza del giudice di pace ed il suo accertamento allo speciale rito introdotto dall'art. 1, comma 17, della novella nel d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274.

Più esattamente il comma 3 del nuovo art. 10-*bis* del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 stabilisce che al procedimento penale per il reato in esame si applichino le disposizioni di cuiagli articoli 20-*bis*, 20-*ter* e 32-*bis* del d. lgs. sopra indicato.

La norma comporta: la violazione del principio di uguaglianza davanti alla legge sia come necessità di diverso trattamento per situazioni differenti sia come necessità di pari trattamento per situazioni simili. In particolare, si rileva la violazione degli artt. 102 e 112 Cost. in relazione all'applicazione estensiva dell'art. 20 d.lgs. 28 agosto 2000 n. 274, con l'introduzione delle disposizioni di cui all'art 20-*bis* e 20-*ter*, con la richiesta di citazione contestuale per l'udienza da parte della PG qualora: «ricorrono gravi e comprovate ragioni di urgenza che non consentono di attendere la fissazione dell'udienza ai sensi del comma 3 del medesimo art., ovvero se l'imputato si trova a qualsiasi titolo sottoposto a misure di limitazione o privazione della libertà personale, la polizia giudiziaria formula altresì richiesta di citazione contestuale per l'udienza».

Dette disposizioni delineano in sostanza un nuovo rito, il giudizio a presentazione immediata (art. 20-*bis*), prevedendone una variante per i casi di urgenza o per gli imputati sottoposti a misure restrittive della libertà, il cd. giudizio a citazione contestuale (art. 20-*ter*).

Tale procedura unica nell'ordinamento, configura una sorta di *tertium genus* tra reati procedibili a querela e reati procedibili d'ufficio, rispetto all'originaria formulazione della norma procedurale avanti il GdP (art. 20 d.lgs. 28 agosto 2000 n. 274), prevista solo per reati non perseguibili d'ufficio e lasciata all'impulso di parte in alternativa alla proposizione di querela. L'art. 20-*ter*, mutuando parzialmente le modalità del giudizio immediato *ex* art. 453 cpp, con la previsione normativa del termine di presentazione dell'imputato elevato a gg. 15, introduce un «rito dedicato» per una singola fattispecie. Il *vulnus* rappresentato dal delegare a una autorità amministrativa (quindi dipendente dall'Esecutivo, alla quale rimane comunque in capo anche la possibilità di espulsione in via amministrativa: ordine del Questore di allontanamento dal territorio nazionale, di cui alla previgente normativa della cd, L. Bossi/Fini non abrogata), l'inizio dell'azione penale obbligatoria, peraltro per un reato contravvenzionale che più che far riferimento alla *notitia criminis*fa riferimento a uno *status*, sembra riportare a epoca non solo antecedente la Costituzione (il Codice Rocco, delineava comunque un'architettura giuridica coordinata), ma forse antecedente la Rivoluzione francese (principio della divisione dei poteri) o addirittura la *Magna Charta Libertatum* (principio dell'imputazione: *habeas corpus ad subjiciendum*). È storicamente accertato che nel XIV secolo (a.D. 1305) ripugnava alla cultura giuridica europea la sovrapposizione di differenti giurisdizioni in capo a un'unica persona/reo.

Il punto di diritto, attuale, è che il legislatore non ha abrogato il sistema di cui agli art. 13 e ss. del d.P.R. n. 286/1998, per il dovuto contrasto al fenomeno dell'immigrazione clandestina. Oggi, nei confronti del medesimo straniero, una volta che l'Autorità di P.S. — che riveste anche la qualità di P.G. — accerti la condizione di soggiorno illegale, si aprono contestualmente ed automaticamente due distinti procedimenti:

uno amministrativo, destinato a sfociare nel provvedimento prefettizio di espulsione (art. 13 d.P.R. n. 286/1998) da eseguirsi a cura del Questore e autonomo rispetto a quello penale (art. 13 d.P.R. n. 286/1998), al quale si è dato corso anche nel caso di specie, essendo esclusa l'autorizzazione dell'AG per l'esecuzione dell'espulsione amministrativa in costanza di procedimento penale;

l'altro penale, nelle forme del richiamato art. 20-*bis* e *ter* d.P.R. n. 275/2000. La previsione esplicita della prevalenza dell'espulsione amministrativa, rispetto al processo penale comunque instaurato, emerge anche dall'introduzione del «non luogo a procedere» in qualsiasi fase del giudizio (art. 10, comma 5 d.P.R. n. 286/1998), a modifica dell'istituto generale, che limita tale declaratoria alla fase antecedente l'inizio dell'azione penale, fa emergere una evidente duplicazione di procedimenti.



La duplicazione in sede penale della procedura esistente in via amministrativa, pertanto, oltre all'indicato principio della ragionevolezza *ex art. 3 Cost.*, lede il principio di cui all'art. 97 Cost., del buon andamento della pubblica amministrazione, esteso anche alla giurisdizione, con un inutile dispiego di carenti risorse strutturali e umane, a scapito peraltro dei processi ordinari.

Violazione art. 3 della Costituzione, inteso come principio di uguaglianza davanti alla legge: inteso come necessità di diverso trattamento per situazioni diverse e necessità di uguale trattamento per situazioni uguali; art. 27 principio di personalità della responsabilità penale in relazione all'art. 10-bis, d.P.R. n. 286/1998.

Appare violata l'esigenza che l'accusa a una determinata persona sia per un fatto specifico (e non con sanzioni comminate a un'intera categoria *tout court*), senza avere riguardo all'accertamento della capacità o meno a stare in giudizio, alla presenza di giustificato motivo o meno, etc. Nel caso *de quo* l'imputato non risulta avere precedenti penali e dagli atti non si evince una particolare pericolosità sociale, ma solo uno stato di indigenza (mancanza di fissa dimora) di cui al rapporto CC, che fa ritenere sussistere una obbiettiva difficoltà a ottemperare alla introdotta modifica del sistema penale (possibilità di sostenere le spese di viaggio fuori dai confini dello Stato), anche in relazione all'interpretazione orientata della stessa Consulta: in questo caso l'osservanza del precetto appare concretamente «inesigibile» per i più svariati motivi, ma comunque riconducibili «a situazioni ostative di particolare pregnanza», che incidano sulla stessa possibilità, soggettiva od oggettiva, di adempiere all'intimazione, «escludendola ovvero rendendola difficoltosa o pericolosa», come la «condizione di assoluta impossidenza dello straniero» (cf. sentenza 5 del 2004).

Pertanto, assume rilievo in questa sede, non la costituzionalità della incriminazione della condotta illecita del migrante, ma quello della assenza, nella fattispecie propria del reato contravvenzionale, e per la sola ipotesi di illecito trattenimento, della previsione della causa di giustificazione «senza giustificato motivo», che invece è prevista dalla fattispecie di delitto di cui all'art. 14 comma 5-ter d.lgs. n. 286. Tale differenza di trattamento non è giustificata dalla maggiore gravità del fatto punito a titolo di contravvenzione (come invece avviene nella nuova ipotesi di reato di trattenimento ulteriore, prevista dal comma 5, *quater*, anch'essa introdotta con la legge 15 luglio 2000, n. 94).

Non appare quindi comprensibile la ragione del diverso trattamento delle due fattispecie, entrambe omissive e tali da realizzare in concreto una stessa condotta di illecito trattenimento. Su tale scelta del legislatore, di non attribuire rilevanza nella nuova fattispecie ad eventuali motivi che possano giustificare il trattenimento illegale, appare non manifestamente infondata la questione sollevata, proprio a sensi di quanto la stessa Corte costituzionale ha statuito nelle sentenze n. 5 del 2004 e nella successiva n. 22 del 2007.

Per cui appare, di conseguenza, non manifestamente infondata la violazione del principio di uguaglianza e del principio di personalità della responsabilità penale (artt. 3 e 27 Cost.) in quanto il reato equipara *ope legis* la condizione di soggiorno illegale del clandestino a una posizione soggettiva di presunta pericolosità sociale che, invece, deve essere obbiettivamente e in concreto accertata in relazione a determinati fatti, circostanze e persone.

Violazione artt. 24 e 111 Costituzione, in relazione all'art. 10-bis, comma 1, 4 e 5 d.P.R. n. 286/1998.

Da più parti, altri giudici di merito e insigni giuristi, hanno già sollevato il problema, non secondario, della violazione del diritto di difesa, così, come sollevato nel presente giudizio anche dal difensore dell'imputato (art. 24, anche in relazione all'art. 111); la violazione del principio di ragionevolezza della legge, del principio per cui la pena deve tendere alla rieducazione del condannato, e così via. A fronte di tutte queste obiezioni, in parte giuridiche e in parte sociologiche, appare, in particolare, all'odierno Giudicante non manifestamente infondata la violazione del diritto di difesa e ad un giusto processo, che non significa solo «celere» e tale da colpire il crimine in maniera possibilmente esemplare ma non colpisca indiscriminatamente una mera condizione sfavorevole, di bisogno e disagiata che il legislatore costituente voleva, invece, tutelata, in forza dei principi estesi di solidarietà sociale (artt. 2, 3 e 4 Cost.).

Non appare conforme all'art. 111 Cost. il processo che non sia basato sui contraddittorio, che non garantisca l'adeguata predisposizione del diritto di difesa (anche in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, recepita nell'ordinamento italiano con legge n. 848/1955). Tale diritto appare leso in modo particolare nella possibilità di eseguire l'espulsione in pendenza del processo, come stabilito dall'art. 10-bis, comma 4 («Ai fini dell'esecuzione dell'espulsione dello straniero denunciato ai sensi del comma 1 non è richiesto il rilascio del nulla osta di cui all'art. 13, comma 3, da parte dell'autorità giudiziaria competente all'accertamento del medesimo reato. Il questore comunica l'avvenuta esecuzione dell'espulsione ovvero del respingimento di cui all'art. 10, comma 2, all'autorità giudiziaria competente all'accertamento del reato»). E, soprattutto, perché voler iniziare comunque, a tali



condizioni un'azione penale che deve concludersi, in caso di espulsione con un non luogo a procedere, in qualunque fase del giudizio (cf. art. 10-bis, c. 4)? Tanto che la Corte di cassazione nella relazione n. III/09/09 fa riferimento a un «singolare» profilo sanzionatorio; «ambigua formulazione normativa», «problemi sul versante processuale»; «perplexità» (in relazione alla mancata previsione di qualsivoglia giustificato motivo), «evidente irragionevolezza della disparità di trattamento determinata sul punto dal legislatore», tale da richiedere un necessario intervento correttivo in senso costituzionalmente orientato: «provocare l'intervento del giudice delle leggi» (*sub* paragrafo n. 26).

Non secondaria la disparità di trattamento che si rinviene nella non concedibilità dell'ammissione all'oblazione ai sensi dell'art. 162 cp (art. 10-bis, comma 1) o della sospensione condizionale della pena ovvero di una riduzione di pena conseguente all'adozione di un rito alternativo (per l'espresso divieto di applicazione dei predetti istituti al rito davanti al giudice di pace *ex* artt. 2 e 60 d.l.gs n. 74/2000), originariamente previsto a scopo deflattivo e comunque conciliativo (qui precluso), il cui sistema organico risulta stravolto dalla novella.

Infine con la previsione di una sanzione sostitutiva (l'espulsione) più grave di quella principale (l'ammenda).

Il fatto che l'azione penale si possa concludere prima dello svolgimento del processo, durante o anche alla fine, purché sia intervenuta l'esecuzione della pena voluta dal legislatore (espulsione dello straniero) appare obiettivamente in contrasto con un efficace diritto di difesa e i principi del giusto processo.

Violazione artt. 10 Costituzione, sui diritti degli stranieri e gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in materia di trattamento dei migranti.

Né appare palesemente infondata la paventata illegittimità costituzionale della norma in relazione all'art. 10 Cost. con riguardo ai principi affermati in materia di immigrazione dal diritto internazionale e dalle convenzioni internazionali (In primo luogo la Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo, la Convenzione OIL sui lavoratori migranti n. 143/1975, ratificata con legge 158/1981). La norma contrasta con i trattati internazionali e gli artt. 10 C. sui diritti degli stranieri e gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in materia di trattamento dei migranti.

Tutto quanto sopra premesso, rilevato che le questioni di costituzionalità sollevate e sopra enunciate, sia pur succintamente, appaiono serie e comunque non manifestamente infondate. Rilevato, altresì, che appaiono peraltro rilevanti ai fini della prosecuzione e definizione del processo, in quanto in caso di accoglimento della Corte, la conseguente declaratoria di illegittimità della norma, comporterebbero l'assoluzione dell'imputato dal reato di cui all'art. 10-bis d.P.R. n. 286/1998 e successive modifiche e, di conseguenza, il giudizio non può essere definito a prescindere dalla risoluzione delle suddette questioni.

P. Q. M.

Visti gli artt. 137 della Costituzione, 1 legge Cost. n. 1 del 9 febbraio 1948, 23 legge n. 87 dell'11 marzo 1953;

Ritenuta la rilevanza delle questioni sollevate e la loro non manifesta infondatezza così provvede;

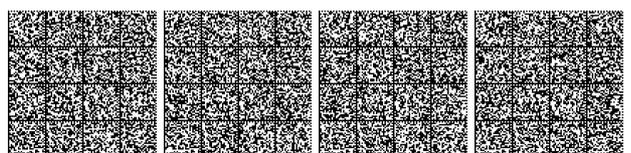
Accoglie e solleva l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis d.P.R. n. 286/1998 introdotto dall'art. 1, comma 16 della legge n. 94/2009 nella parte in cui prevede come reato il fatto dello straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del medesimo TU, con riferimento agli artt. 2, 3, 4, 10, 24, 27, 102, 111 e 112 della Costituzione nonché al principio di ragionevolezza della legge penale;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Manda la cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai presidenti della Camera e del Senato.

Albano Laziale, addì 5 novembre 2009

Il Giudice di pace: RIGEL LANGELLA



N. 68

*Ordinanza del 5 novembre 2009 emessa dal Giudice di pace di Albano Laziale
nel procedimento penale a carico di Panfil Dimitru*

Straniero - Soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Disciplina - Violazione dei principi di solidarietà - Lesione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento di situazioni analoghe - Parità di trattamento di situazioni diverse - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale - Contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio del contraddittorio - Contrasto con i principi in materia di immigrazione affermati dal diritto internazionale e dalle convenzioni internazionali.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 4, 10, 24, 27, 102, 111 e 112.

IL GIUDICE DI PACE

Avv. M. Rigel Langella, alla udienza del 5 novembre 2009 ha pronunciato la seguente ordinanza nel processo penale nei confronti di: Panfil Dimitru, nato in Moldavia, il 15 febbraio 1989, imputato del reato art. 10-*bis* della legge 15 luglio 2009, n. 94, elett.te dom.to in Velletri, via A. Mammucari n. 137/A, contumace.

Premesso:

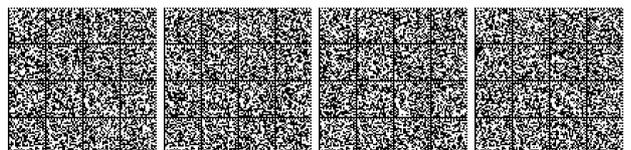
che l'imputato è stato presentato a giudizio all'udienza del 1° ottobre 2009 per il reato previsto e punito dall'art. 10-*bis* della legge 15 luglio 2009, n. 94, disposizione che introduce due nuove figure di reato, la prima di natura istantanea (ingresso illegale), la seconda di natura permanente (soggiorno illegale);

l'art. 1, comma 16 della legge 15 luglio 2009, n. 94 ha introdotto, nel testo del d.lgs. n. 286/90, l'art. 10-*bis*, il quale prevede la nuova fattispecie criminosa dell'«ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato», sanzionando con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro «lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'art. 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68», e la nuova figura di reato si attaglia alla condotta dell'imputato dall'entrata in vigore della legge alla data in cui è stato fermato a seguito di controllo di polizia;

che tale reato, introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano dopo l'entrata in vigore della Costituzione, appare in palese contrasto con alcuni fondamentali principi accolti dalla Carta costituzionale, e non può dirsi palesemente infondata la questione di costituzionalità della norma che lo prevede sotto vari profili, di seguito illustrati;

Il GdP, a seguito delle dedotte eccezioni di illegittimità costituzionale sollevate dalla difesa dell'imputato, in relazione agli artt. 3 e 24 Cost., ritiene di non poter pronunciare sentenza in quanto l'introduzione della nuova figura di reato introdotta dalla legge 15 luglio 2009, n. 94, recante «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica» contiene molteplici elementi che rendono non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del TU in relazione ad alcuni principi costituzionali basilari come di seguito specificato. Indubbiamente è compito del legislatore, come ribadito dalla nota sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 2004: regolare la materia dell'immigrazione in correlazione ai molteplici interessi pubblici da essa coinvolti ed ai gravi problemi connessi a flussi migratori incontrollati, ma come rilevato da più parti in relazione alle norme in oggetto, il legislatore deve comunque attenersi ai rispetto dei principi fondamentali del sistema penale.

I rilievi sollevati sia in relazione ai valori fondamentali della persona umana sotto il profilo giuridico (penale-costituzionale) appaiono non manifestamente infondati. In sintesi l'art. 10-*bis*, nella parte in cui prevede il soggiorno illegale dello straniero nel territorio italiano come reato, appare contrastante con i principi e norme costituzionali seguenti.



Violazione art. 3, quale principio di ragionevolezza che deve presiedere a ogni normativa; art. 97, comma 1 quale principio del buon andamento della P.A. esteso anche alla giurisdizione, in relazione all'art. 62-bis d.P.R. n. 275/2000 e art. 16, comma 1 d.P.R. n. 286/1998.

La competenza del Giudice di pace e lo speciale rito della «presentazione immediata» (articoli 20-bis, 20-ter e 32-bis d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274). Il reato è stato affidato alla competenza del giudice di pace ed il suo accertamento allo speciale rito introdotto dall'art. 1, comma 17, della novella nel d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274.

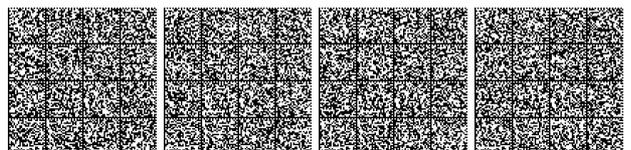
Più esattamente il comma 3 del nuovo art. 10-bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 stabilisce che al procedimento penale per il reato in esame si applichino le disposizioni di cui agli articoli 20-bis, 20-ter e 32-bis del d.lgs. sopra indicato.

La norma comporta: la violazione del principio di uguaglianza davanti alla legge sia come necessità di diverso trattamento per situazioni differenti sia come necessità di pari trattamento per situazioni simili. In particolare, si rileva la violazione degli artt. 102 e 112 Cost. in relazione all'applicazione estensiva dell'art. 20 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, con l'introduzione delle disposizioni di cui all'art. 20-bis e 20-ter, con la richiesta di citazione contestuale per l'udienza da parte della PG qualora: «ricorrono gravi e comprovate ragioni di urgenza che non consentono di attendere la fissazione dell'udienza ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, ovvero se l'imputato si trova a qualsiasi titolo sottoposto a misure di limitazione o privazione della libertà personale, la polizia giudiziaria formula altresì richiesta di citazione contestuale per l'udienza».

Dette disposizioni delineano in sostanza un nuovo rito, il giudizio a presentazione immediata (art. 20-bis), prevedendone una variante per i casi di urgenza o per gli imputati sottoposti a misure restrittive della libertà, il cd. giudizio a citazione contestuale (art. 20-ter). Tale procedura unica nell'ordinamento, configura una sorta di *tertium genus* tra reati procedibili a querela e reati procedibili d'ufficio, rispetto all'originaria formulazione della norma procedurale avanti il GdP (art. 20 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274), prevista solo per reati non perseguibili d'ufficio e lasciata all'impulso di parte in alternativa alla proposizione di querela. L'art. 20-ter, mutuando parzialmente le modalità del giudizio immediato ex art. 453 c.p.p., con la previsione normativa del termine di presentazione dell'imputato elevato a gg. 15, introduce un «rito dedicato» per una singola fattispecie. Il *vulnus* rappresentato dal delegare a una autorità amministrativa (quindi dipendente dall'Esecutivo, alla quale rimane comunque in capo anche la possibilità di espulsione in via amministrativa: ordine del Questore di allontanamento dal territorio nazionale, di cui alla previgente normativa della cd. L. Bossi/Fini non abrogata), l'inizio dell'azione penale obbligatoria, peraltro per un reato contravvenzionale che più che far riferimento alla *notitia criminis* fa riferimento a uno *status*, sembra riportare a epoca non solo antecedente la Costituzione (il Codice Rocco, delineava comunque un'architettura giuridica coordinata), ma forse antecedente la Rivoluzione francese (principio della divisione dei poteri) o addirittura la Magna Charta Libertatum (principio dell'imputazione: *habeas corpus ad subjiciendum*). È storicamente accertato che nel XIV secolo (a.D. 1305) ripugnava alla cultura giuridica europea la sovrapposizione di differenti giurisdizioni in capo a un'unica persona/reo.

Il punto di diritto, attuale, è che il legislatore non ha abrogato il sistema di cui agli art. 13 e ss. del d.P.R. n. 286/1998, per il dovuto contrasto al fenomeno dell'immigrazione clandestina. Oggi, nei confronti del medesimo straniero, una volta che l'Autorità di P.S. — che riveste anche la qualità di p.g. — accerti la condizione di soggiorno illegale, si aprono contestualmente ed automaticamente due distinti procedimenti:

uno amministrativo, destinato a sfociare nel provvedimento prefettizio di espulsione (art. 13 d.P.R. n. 286/1998) da eseguirsi a cura del Questore e autonomo rispetto a quello penale (art. 13 d.P.R. n. 286/1998), al quale si è dato corso anche nel caso di specie, essendo esclusa l'autorizzazione dell'AG per l'esecuzione dell'espulsione amministrativa in costanza di procedimento penale;



l'altro penale, nelle forme del richiamato art. 20-bis e *ter* d.P.R. n. 275/2000. La previsione esplicita della prevalenza dell'espulsione amministrativa, rispetto al processo penale comunque instaurato, emerge anche dall'introduzione del «non luogo a procedere» in qualsiasi fase del giudizio (art. 10, comma 5 d.P.R. n. 236/1998), a modifica dell'istituto generale, che limita tale declaratoria alla fase antecedente l'inizio dell'azione penale, fa emergere una evidente duplicazione di procedimenti.

La duplicazione in sede penale della procedura esistente in via amministrativa, pertanto, oltre all'indicato principio della ragionevolezza *ex* art. 3 Cost., lede il principio di cui all'art. 97 Cost., del buon andamento della pubblica amministrazione, esteso anche alla giurisdizione, con un inutile dispiego di carenti risorse strutturali e umane, a scapito peraltro dei processi ordinari.

Violazione art. 3 della Costituzione, inteso come principio di uguaglianza davanti alla legge: inteso come necessità di diverso trattamento per situazioni diverse e necessità di uguale trattamento per situazioni uguali; art. 27 principio di personalità della responsabilità penale in relazione all'art. 10-bis d.P.R. n. 286/1998.

Appare violata l'esigenza che l'accusa a una determinata persona sia per un fatto specifico (e non con sanzioni comminate a un'intera categoria *tout court*), senza avere riguardo all'accertamento della capacità o meno a stare in giudizio, alla presenza di giustificato motivo o meno, etc. Nel caso *de quo* l'imputato non risulta avere precedenti penali e dagli atti non si evince una particolare pericolosità sociale, ma solo uno stato di indigenza (mancanza di fissa dimora) di cui ai rapporti CC, che fa ritenere sussistere una obbiettiva difficoltà a ottemperare alla introdotta modifica del sistema penale (possibilità di sostenere le spese di viaggio fuori dai confini dello Stato), anche in relazione all'interpretazione orientata della stessa Consulta: in questo caso l'Osservanza del precetto appare concretamente «inesigibile» per i più svariati motivi, ma comunque riconducibili «a situazioni ostative di particolare pregnanza»; che incidano sulla stessa possibilità, soggettiva od oggettiva, di adempiere all'intimazione, «escludendola ovvero rendendola difficoltosa o pericolosa», come la «condizione di assoluta impossidenza dello straniero» (cf. sentenza n. 5 del 2004).

Pertanto, assume rilievo in questa sede, non la costituzionalità della incriminazione della condotta illecita del migrante, ma quello della assenza, nella fattispecie propria del reato contravvenzionale, e per la sola ipotesi di illecito trattenimento, della previsione della causa di giustificazione «senza giustificato motivo», che invece è prevista dalla fattispecie di delitto di cui all'art. 14, comma 5-*ter* d.lgs. n. 286. Tale differenza di trattamento non è giustificata dalla maggiore gravità del fatto punito a titolo di contravvenzione (come invece avviene nella nuova ipotesi di reato di trattenimento ulteriore, prevista dal comma 5-*quater*, anch'essa introdotta con la legge 15 luglio 2000, n. 94).

Non appare quindi comprensibile la ragione del diverso trattamento delle due fattispecie, e entrambe omissive e tali da realizzare in concreto una stessa condotta di illecito trattenimento. Su tale scelta del legislatore, di non attribuire rilevanza nella nuova fattispecie ad eventuali motivi che possano giustificare il trattenimento illegale, appare non manifestamente infondata la questione sollevata, proprio a sensi di quanto la stessa Corte costituzionale ha statuito nelle sentenze n. 5 del 2004 e nella successiva n. 22 del 2007.

Per cui appare, di conseguenza, non manifestamente infondata anche la violazione del principio di uguaglianza e del principio di personalità della responsabilità penale (artt. 3 e 27 Cost.) in quanto il reato equipara *ope legis* la condizione di soggiorno illegale del clandestino a una posizione soggettiva di presunta pericolosità sociale che, invece, deve essere obbiettivamente e in concreto accertata in relazione a determinati fatti, circostanze e persone.

Violazione art. 24 e III Costituzione, in relazione all'art. 10-bis, commi 1, 4 e 5 d.P.R. n. 286/1998.

Da più parti, altri giudici di merito e insigni giuristi, hanno già sollevato il problema, non secondario, della violazione del diritto di difesa, così come sollevato nel presente giudizio (art. 24, anche in relazione all'art. 111); la violazione del principio di ragionevolezza della legge, del principio per cui la pena deve tendere alla rieducazione del condannato, e così via. A fronte di tutte queste obiezioni, in parte giuridiche e in parte sociologiche, appare, in parti-



colare, all'odierno Giudicante non manifestamente infondata la violazione del diritto di difesa e ad un giusto processo, che non significa solo «celere» e tale da colpire il crimine in maniera possibilmente esemplare ma non colpisca indiscriminatamente una mera condizione sfavorevole, di bisogno e disagiata che il legislatore costituente voleva, invece, tutelata, in forza dei principi estesi di solidarietà sociale (artt. 2, 3 e 4 Cost.).

Non appare conforme all'art. 111 Cost. il processo che non sia basato sul contraddittorio, che non garantisca l'adeguata predisposizione del diritto di difesa (anche in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, recepita nell'ordinamento italiano con legge n. 848/1955). Tale diritto appare lesa modo particolare nella possibilità di eseguire l'espulsione in pendenza del processo, come stabilito dall'art. 10-*bis*, comma 4 («Ai fini dell'esecuzione dell'espulsione dello straniero denunciato ai sensi del comma 1 non è richiesto il rilascio del nulla osta di cui all'art. 13, comma 3, da parte dell'autorità giudiziaria competente all'accertamento del medesimo reato. Il questore comunica l'avvenuta esecuzione dell'espulsione ovvero del respingimento di cui all'art. 10, comma 2, all'autorità giudiziaria competente all'accertamento del reato»). E, soprattutto, perché voler iniziare comunque, a tali condizioni un'azione penale che deve concludersi, in caso di espulsione con un non luogo a procedere, in qualunque fase del giudizio (cf. art. 10-*bis*, comma 4)? Tanto che la Corte di cassazione nella relazione n. III/09/09 fa riferimento a un «singolare» profilo sanzionatorio; «ambigua formulazione normativa», «problemi sul versante processuale»; «perplexità» (in relazione alla mancata previsione di qualsivoglia giustificato motivo), «evidente irragionevolezza della disparità di trattamento determinata sul punto dal legislatore», tale da richiedere un necessario intervento correttivo in senso costituzionalmente orientato: «provocare l'intervento del Giudice delle leggi» (*sub* paragrafo n. 26).

Non secondaria la disparità di trattamento che si rinviene nella non concedibilità dell'ammissione all'oblazione ai sensi dell'art. 162 cp (art. 10-*bis*, comma 1) o della sospensione condizionale della pena ovvero di una riduzione di pena conseguente all'adozione di un rito alternativo (per l'espresso divieto di applicazione dei predetti istituti al rito davanti al giudice di pace ex artt. 2 e 60 d.lgs. n. 74/2000), originariamente previsto a scopo deflattivo e comunque conciliativo (qui precluso), il cui sistema organico risulta stravolto dalla novella. Infine con la previsione di una sanzione sostitutiva (l'espulsione) più grave di quella principale (l'ammenda).

Il fatto che l'azione penale si possa concludere prima dello svolgimento del processo, durante o anche alla fine, purché sia intervenuta l'esecuzione della pena voluta dal legislatore (espulsione dello straniero) appare obiettivamente in contrasto con un efficace diritto di difesa e i principi del giusto processo.

Violazione art. 10 Costituzione, sui diritti degli stranieri e gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in materia di trattamento dei migranti.

Né appare palesemente infondata la paventata illegittimità costituzionale della norma in relazione all'art. 10 Cost. con riguardo ai principi affermati in materia di immigrazione dal diritto internazionale e dalle convenzioni internazionali (In primo luogo la Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo, la Convenzione OIL sui lavoratori migranti n. 143/1975, ratificata con legge 158/1981). La norma contrasta con i trattati internazionali e gli art. 10 Cost. sui diritti degli stranieri e gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in materia di trattamento dei migranti

Tutto quanto sopra premesso, rilevato che le questioni di costituzionalità sollevate e sopra enunciate, sia pur succintamente, appaiono serie e comunque non manifestamente infondate. Rilevato, altresì, che appaiono peraltro rilevanti ai fini della prosecuzione e definizione del processo, in quanto in caso di accoglimento della Corte, la conseguente declaratoria di illegittimità della norma, comporterebbero l'assoluzione dell'imputato dal reato di cui all'art. 10-*bis* d.P.R. n. 286/1998 e successive modifiche e, di conseguenza, il giudizio non può essere definito a prescindere dalla risoluzione delle suddette questioni.



P. Q. M.

Visti gli artt. 137 della Costituzione, 1 legge costituzionale n. 1 del 9 febbraio 1943, 23 legge n. 87 dell'11 marzo 1953;

Ritenuta la rilevanza delle questioni poste e la loro non manifesta infondatezza così provvede;

Sollewa l'eccezione di illegittimità costituzionale 10-bis, d.P.R. n. 286/1998 introdotto dall'art. 1, comma 16 della legge n. 94/2009 nella parte in cui prevede come reato il fatto dello straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del medesimo TU, con riferimento agli artt. 2, 3, 4, 10, 24, 27, 102, 111 e 112 della Costituzione nonché al principio di ragionevolezza della legge penale;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti della Camera e del Senato.

Albano Laziale, addì 5 novembre 2009

Il Giudice di pace: RIGEL LANGELLA

10C0160

N. 69

*Ordinanza del 5 novembre 2009 emessa dal Giudice di pace di Albano Laziale
nel procedimento penale a carico di Ogiemwonuyi Friday Ivanu*

Straniero - Soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Disciplina - Violazione dei principi di solidarietà - Lesione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento di situazioni analoghe - Parità di trattamento di situazioni diverse - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale - Contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio del contraddittorio - Contrasto con i principi in materia di immigrazione affermati dal diritto internazionale e dalle convenzioni internazionali.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 4, 10, 24, 27, 102, 111 e 112.

IL GIUDICE DI PACE

Avv. M. Rigel Langella, alla udienza del 5 novembre 2009 ha pronunciato la seguente ordinanza nel processo penale n. 241/2009 nei confronti di: Ogiemwonuyi Friday Ivanu, nato in Nigeria, il 18 agosto 1990, imputato del reato art. 10-bis della legge 15 luglio 2009, n. 94 elett.te dom.to in Albano Laziale, via Donizetti n. 6, contumace.

Premesso:

che l'imputato è stato presentato a giudizio all'udienza del 5 novembre 2009 per il reato previsto e punito dall'art. 10-bis della legge 15 luglio 2009, n. 94, disposizione che introduce due nuove figure di reato, la prima di natura istantanea (ingresso illegale), la seconda di natura permanente (soggiorno illegale);



l'art. 1, comma 16 della legge 15 luglio 2009, n. 94 ha introdotto, nel testo del d.lgs. n. 286/90, l'art. 10-*bis*, il quale prevede la nuova fattispecie criminosa dell'«ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato», sanzionando con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro «lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'art. 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68», e la nuova figura di reato si attaglia alla condotta dell'imputato dall'entrata in vigore della legge alla data in cui è stato fermato a seguito di controllo di polizia;

che tale reato, introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano dopo l'entrata in vigore della Costituzione, appare in palese contrasto con alcuni fondamentali principi accolti dalla Carta costituzionale, e non può dirsi palesemente infondata la questione di costituzionalità della norma che lo prevede sotto vari profili, di seguito illustrati;

Il GdP, sollevando d'ufficio eccezioni di illegittimità costituzionale, ritiene di non poter pronunciare sentenza in quanto l'introduzione della nuova figura di reato introdotta dalla legge 15 luglio 2009, n. 94, recante «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica» contiene molteplici elementi che rendono non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del TU in relazione ad alcuni principi costituzionali basilari come di seguito specificato. Indubbiamente è compito del legislatore, come ribadito dalla nota sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 2004: regolare la materia dell'immigrazione in correlazione ai molteplici interessi pubblici da essa coinvolti ed ai gravi problemi connessi a flussi migratori incontrollati, ma, come rilevato da più parti in relazione alla norma in oggetto, il legislatore deve comunque attenersi al rispetto dei principi fondamentali del sistema penale.

I rilievi sollevati sia in relazione ai valori fondamentali della persona umana sotto il profilo giuridico (penale-costituzionale) appaiono non manifestamente infondati. In sintesi l'art. 10-*bis*, nella parte in cui prevede il soggiorno illegale dello straniero nel territorio italiano come reato, appare contrastante con i principi e norme costituzionali seguenti.

Violazione art. 3, quale principio di ragionevolezza che deve presiedere a ogni normativa; art. 97, comma 1 quale principio del buon andamento della P.A. esteso anche alla giurisdizione, in relazione all'art. 62-bis, d.P.R. n. 275/2009 art. 16, comma 1 d.P.R. n. 286/1998.

La competenza del Giudice di pace e lo speciale rito della «presentazione immediata (articoli 20-*bis*, 20-*ter* e 32-*bis* d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274). Il reato è stato affidato alla competenza del giudice di pace ed il suo accertamento allo speciale rito introdotto dall'art. 1, comma 17, della novella nel d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274.

Più esattamente il comma 3 del nuovo art. 10-*bis* del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 stabilisce che al procedimento penale per il reato in esame si applichino le disposizioni di cui agli articoli 20-*bis*, 20-*ter* e 32-*bis* del d.lgs. sopra indicato.

La norma comporta: la violazione del principio di uguaglianza davanti alla legge sia come necessità di diverso trattamento per situazioni differenti sia come necessità di pari trattamento per situazioni simili. In particolare, si rileva la violazione degli artt. 102 e 112 Cost. in relazione all'applicazione estensiva dell'art. 20 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, con l'introduzione delle disposizioni di cui all'art. 20-*bis* e 20-*ter*, con la richiesta di citazione contestuale per l'udienza da parte della PG qualora: «ricorrono gravi e comprovate ragioni di urgenza che non consentono di attendere la fissazione dell'udienza ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, ovvero se l'imputato si trova a qualsiasi titolo sottoposto a misure di limitazione o privazione della libertà personale, la polizia giudiziaria formula altresì richiesta di citazione contestuale per l'udienza».

Dette disposizioni delineano in sostanza un nuovo rito, il giudizio a presentazione immediata (art. 20-*bis*), prevedendone una variante per i casi di urgenza o per gli imputati sottoposti a misure restrittive della libertà, il cd. giudizio a citazione contestuale (art. 20-*ter*). Tale procedura unica nell'ordinamento, configura una sorta di *tertium genus* tra reati procedibili a querela e reati procedibili d'ufficio, rispetto all'originaria formulazione della norma procedurale avanti il



GdP (art. 20 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274), prevista solo per reati non perseguibili d'ufficio e lasciata all'impulso di parte in alternativa alla proposizione di querela. L'art. 20-ter, mutuando parzialmente le modalità del giudizio immediato ex art. 453 cpp, con la previsione normativa del termine di presentazione dell'imputato elevato a gg. 15, introduce un «rito dedicato» per una singola fattispecie. Il *vulnus* rappresentato dal delegare a una autorità amministrativa (quindi dipendente dall'Esecutivo, alla quale rimane comunque in capo anche la possibilità di espulsione in via amministrativa: ordine del Questore di allontanamento dal territorio nazionale, di cui alla previgente normativa della cd. legge Bossi/Fini non abrogata), l'inizio dell'azione penale obbligatoria, peraltro per un reato contravvenzionale che più che far riferimento alla *notitia criminis* fa riferimento a uno *status*, sembra riportare a epoca non solo antecedente la Costituzione (il Codice Rocco, delineava comunque un'architettura giuridica coordinata), ma forse antecedente la Rivoluzione francese (principio della divisione dei poteri) o addirittura la Magna Charta Libertatum (principio dell'imputazione: *habeas corpus ad subjiciendum*). È storicamente accertato che nel XIV secolo (a.D. 1305) ripugnava alla cultura giuridica europea la sovrapposizione di differenti giurisdizioni in capo a un'unica persona/reo.

Il punto di diritto, attuale, è che il legislatore non ha abrogato il sistema di cui agli art. 13 e ss. del d.P.R. n. 286/1998, per il dovuto contrasto al fenomeno dell'immigrazione clandestina. Oggi, nei confronti del medesimo straniero, una volta che l'Autorità di P.S. — che riveste anche la qualità di p.g. — accerti la condizione di soggiorno illegale, si aprono contestualmente ed automaticamente due distinti procedimenti:

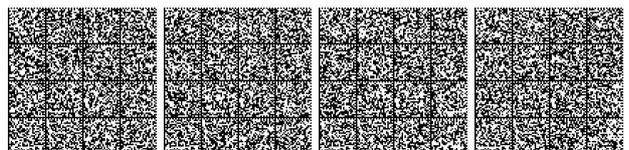
uno amministrativo, destinato a sfociare nel provvedimento prefettizio di espulsione (art. 13, d.P.R. n. 286/1998) da eseguirsi a cura del Questore e autonomo rispetto a quello penale (art. 13, d.P.R. n. 286/1998), al quale si è dato corso anche nel caso di specie, essendo esclusa l'autorizzazione dell'AG per l'esecuzione dell'espulsione amministrativa in costanza di procedimento penale;

l'altro penale, nelle forme del richiamato art. 20-bis e ter d.P.R. n. 275/2000. La previsione esplicita della prevalenza dell'espulsione amministrativa, rispetto al processo penale comunque instaurato, emerge anche dall'introduzione del «non luogo a procedere» in qualsiasi fase del giudizio (art. 10, comma 5 d.P.R. n. 286/1998), a modifica dell'istituto generale, che limita tale declaratoria alla fase antecedente l'inizio dell'azione penale, fa emergere una evidente duplicazione di procedimenti.

La duplicazione in sede penale della procedura esistente in via amministrativa, pertanto, oltre all'indicato principio della ragionevolezza ex art. 3 Cost., lede il principio di cui all'art. 97 Cost., del buon andamento della pubblica amministrazione, esteso anche alla giurisdizione, con un inutile dispiego di carenti risorse strutturali e umane, a scapito peraltro dei processi ordinari.

Violazione art. 3 della Costituzione, inteso come principio di uguaglianza davanti alla legge: inteso come necessità di diverso trattamento per situazioni diverse e necessità di uguale trattamento per situazioni uguali; art. 27 principio di personalità della responsabilità penale in relazione all'art. 10-bis, d.P.R. n. 286/1998.

Appare violata l'esigenza che l'accusa a una determinata persona sia per un fatto specifico (e non con sanzioni comminate a un'intera categoria tout court), senza avere riguardo all'accertamento della capacità o meno a stare in giudizio, alla presenza di giustificato motivo o meno, etc. Nel caso *de quo* l'imputato non risulta avere precedenti penali e dagli atti non si evince una particolare pericolosità sociale, ma solo uno stato di indigenza (mancanza di fissa dimora) di cui al rapporto CC, che fa ritenere sussistere una obiettiva difficoltà a ottemperare alla introdotta modifica del sistema penale (possibilità di sostenere le spese di viaggio fuori dai confini dello Stato), anche in relazione all'interpretazione orientata della stessa Consulta: in questo caso l'osservanza del precetto appare concretamente «inesigibile» per i più svariati motivi, ma comunque riconducibili «a situazioni ostative di particolare pregnanza», che incidano sulla stessa possibilità, soggettiva od oggettiva, di adempiere all'intimazione, «escludendola ovvero rendendola difficoltosa o pericolosa», come la «condizione di assoluta impossidenza dello straniero» (cf. sentenza n. 5 del 2004).



Pertanto, assume rilievo in questa sede, non la costituzionalità della incriminazione della condotta illecita del migrante, ma quello della assenza, nella fattispecie propria del reato contravvenzionale, e per la sola ipotesi di illecito trattenimento, della previsione della causa di giustificazione «senza giustificato motivo», che invece è prevista dalla fattispecie di delitto di cui all'art. 14, comma 5-ter d.lgs. n. 286. Tale differenza di trattamento non è giustificata dalla maggiore gravità del fatto punito a titolo di contravvenzione (come invece avviene nella nuova ipotesi di reato di trattenimento ulteriore, prevista dal comma 5-quater, anch'essa introdotta con la legge 15 luglio 2000, n. 94).

Non appare quindi comprensibile la ragione del diverso trattamento delle due fattispecie, entrambe omissive e tali da realizzare in concreto una stessa condotta di illecito trattenimento. Su tale scelta del legislatore, di non attribuire rilevanza nella nuova fattispecie ad eventuali motivi che possano giustificare il trattenimento illegale, appare non manifestamente infondata la questione sollevata, proprio a sensi di quanto la stessa Corte costituzionale ha statuito nelle sentenze n. 5 del 2004 e nella successiva n. 22 del 2007.

Per cui appare, di conseguenza, non manifestamente infondata anche la violazione del principio di uguaglianza e del principio di personalità della responsabilità penale (artt. 3 e 27 Cost.) in quanto il reato equipara *ope legis* la condizione di soggiorno illegale del clandestino a una posizione soggettiva di presunta pericolosità sociale che, invece, deve essere obbiettivamente e in concreto accertata in relazione a determinati fatti, circostanze e persone.

Violazione artt. 24 e 111 Costituzione, in relazione all'art. 10-bis, commi 1, 4 e 5 d.P.R. n. 286/1998.

Da più parti, altri giudici di merito e insigni giuristi, hanno già sollevato il problema, non secondario, della violazione del diritto di difesa, così come sollevato nel presente giudizio (art. 24, anche in relazione all'art. 111); la violazione del principio di ragionevolezza della legge, del principio per cui la pena deve tendere alla rieducazione del condannato, e così via.

A fronte di tutte queste obiezioni, in parte giuridiche e in parte sociologiche, appare, in particolare, all'odierno Giudicante non manifestamente infondata la violazione del diritto di difesa e ad un giusto processo, che non significa solo «celere» e tale da colpire il crimine in maniera possibilmente esemplare ma non colpisca indiscriminatamente una mera condizione sfavorevole, di bisogno e disagiata che il legislatore costituente voleva, invece, tutelata, in forza dei principi estesi di solidarietà sociale (artt. 2, 3 e 4 Cost.).

Non appare conforme all'art. 111 Cost. il processo che non sia basato sul contraddittorio, che non garantisca l'adeguata predisposizione del diritto di difesa (anche in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, recepita nell'ordinamento italiano con legge n. 848/1955). Tale diritto appare leso in modo particolare nella possibilità di eseguire l'espulsione in pendenza del processo, come stabilito dall'art. 10-bis, comma 4 («Ai fini dell'esecuzione dell'espulsione dello straniero denunciato ai sensi del comma 1 non è richiesto il rilascio del nulla osta di cui all'art. 13, comma 3, da parte dell'autorità giudiziaria competente all'accertamento del medesimo reato. Il questore comunica l'avvenuta esecuzione dell'espulsione ovvero del respingimento di cui all'art. 10, comma 2, all'autorità giudiziaria competente all'accertamento del reato»). E, soprattutto, perché voler iniziare comunque, a tali condizioni un'azione penale che deve concludersi, in caso di espulsione con un non luogo a procedere, in qualunque fase del giudizio (cf. art. 10-bis, comma 4)? Tanto che la Corte di cassazione nella relazione n. III/09/09 fa riferimento a un «singolare» profilo sanzionatorio; «ambigua formulazione normativa», «problemi sul versante processuale»; «perplexità» (in relazione alla mancata previsione di qualsivoglia giustificato motivo), «evidente irragionevolezza, della disparità di trattamento determinata sul punto dal legislatore», tale da richiedere un necessario intervento correttivo in senso costituzionalmente orientato: «provocare l'intervento del Giudice delle leggi» (*sub* paragrafo n. 26).

Non secondaria la disparità di trattamento che si rinviene nella non concedibilità dell'ammissione all'oblazione ai sensi dell'art. 162 cp (art. 10-bis, comma 1) o della sospensione condizionale della pena ovvero di una riduzione di pena conseguente all'adozione di un rito alternativo (per l'espresso divieto di applicazione dei predetti istituti al rito davanti



al giudice di pace ex artt. 2 e 60 d.lgs. n. 74/2000), originariamente previsto a scopo deflattivo e comunque conciliativo (qui precluso), il cui sistema organico risulta stravolto dalla novella. Infine con la previsione di una sanzione sostitutiva (l'espulsione) più grave di quella principale (l'ammenda).

Il fatto che l'azione penale si possa concludere prima dello svolgimento del processo, durante o anche alla fine, purché sia intervenuta l'esecuzione della pena voluta dal legislatore (espulsione dello straniero) appare obiettivamente in contrasto con un efficace diritto di difesa e i principi del giusto processo.

Violazione art. 10 Costituzione, sui diritti degli stranieri e gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in materia di trattamento dei migranti.

Né appare palesemente infondata la paventata illegittimità costituzionale della norma in relazione all'art. 10 Cost. con riguardo ai principi affermati in materia di immigrazione dal diritto internazionale e dalle convenzioni internazionali (In primo luogo la Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo, la Convenzione OIL sui lavoratori migranti n. 143/1975, ratificata con legge n. 158/1981). La norma contrasta con i trattati internazionali e gli artt. 10 Cost. sui diritti degli stranieri e gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in materia di trattamento dei migranti

Tutto quanto sopra premesso rilevato che le questioni di costituzionalità sollevate e sopra enunciate, sia pur succintamente, appaiono serie e comunque non manifestamente infondate. Rilevato, altresì, che appaiono peraltro rilevanti ai fini della prosecuzione e definizione del processo, in quanto in caso di accoglimento della Corte, la conseguente declaratoria di illegittimità della norma, comporterebbe l'assoluzione dell'imputato dal reato di cui all'art. 10-bis d.P.R. n. 286/1998 e successive modifiche e, di conseguenza, il giudizio non può essere definito a prescindere dalla risoluzione delle suddette questioni.

P. Q. M.

Visti gli artt. 137 della Costituzione, 1 legge cost. n. 1 del 9 febbraio 1948, 23 legge n. 87 dell'11 marzo 1953;

Ritenuta la rilevanza delle questioni poste e la loro non manifesta infondatezza così provvede.

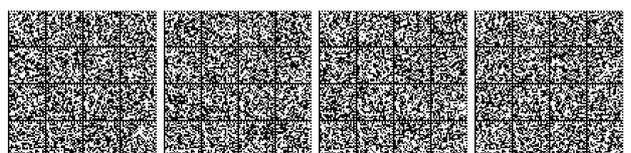
Solleva l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis d.P.R. n. 286/1998 introdotto dall'art. 1, comma 16 della legge n. 94/2009 nella parte in cui prevede come reato il fatto dello straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del medesimo TU, con riferimento agli artt. 2, 3, 4, 10, 24, 27, 102, 111 e 112 della Costituzione nonché al principio di ragionevolezza della legge penale;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Manda la cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti della Camera e del Senato.

Albano Laziale, addì 5 novembre 2009

Il Giudice di pace: RIGEL LANGELLA



n. 70

*Ordinanza del 5 novembre 2009, emessa dal Giudice di pace di Albano Laziale
nel procedimento penale a carico di Osemwngie Osakpamwan Francis*

Straniero - Soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Disciplina - Violazione dei principi di solidarietà - Lesione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento di situazioni analoghe - Parità di trattamento di situazioni diverse - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale - Contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio del contraddittorio - Contrasto con i principi in materia di immigrazione affermati dal diritto internazionale e dalle convenzioni internazionali.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 4, 10, 24, 27, 102, 111 e 112.

IL GIUDICE DI PACE

Avv. M. Rigel Langella, alla udienza del 5 novembre 2009 ha pronunciato la seguente ordinanza nel processo penale 242/09 nei confronti di: Osemwngie Osakpamwan Francis, nato in Nigeria, il 20 ottobre 1985, imputato del reato art. 10-*bis* della legge 15 luglio 2009, n. 94 elett.te dom.to in Albano Laziale, Via Donizetti n. 6, contumace;

Premesso:

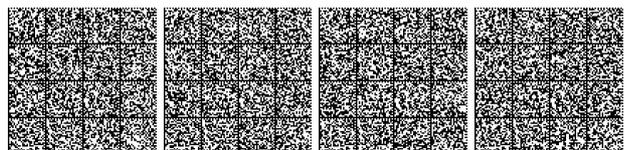
che l'imputato è stato presentato a giudizio all'udienza del 5 novembre 2009 per il reato previsto e punito dall'art. 10-*bis* della legge 15 luglio 2009, n. 94, disposizione che introduce due nuove figure di reato, la prima di natura istantanea (ingresso illegale), la seconda di natura permanente (soggiorno illegale);

l'art. 1, comma 16 della legge 15 luglio 2009, n. 94, ha introdotto, nel testo del d.lgs. n. 286/1990, l'art. 10-*bis*, il quale prevede la nuova fattispecie criminosa dell'«ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato», sanzionando con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro «lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'art. 1 della legge 28 maggio 2007 n. 68», e la nuova figura di reato si attaglia alla condotta dell'imputato dall'entrata in vigore della legge alla data in cui è stato fermato a seguito di controllo di polizia.

che tale reato, introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano dopo l'entrata in vigore della Costituzione, appare in palese contrasto con alcuni fondamentali principi accolti dalla carta costituzionale, e non può dirsi palesemente infondata la questione di costituzionalità della norma che lo prevede sotto vari profili, di seguito illustrati;

Il GdP, sollevando d'ufficio eccezioni di illegittimità costituzionale, ritiene di non poter pronunciare sentenza in quanto l'introduzione della nuova figura di reato introdotta dalla legge 15 luglio 2009, n. 94, recante «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica» contiene molteplici elementi che rendono non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del TU in relazione ad alcuni principi costituzionali basilari come di seguito specificato. Indubbiamente è compito del legislatore, come ribadito dalla nota sentenza della C. cost. n. 5 del 2004: regolare la materia dell'immigrazione in correlazione ai molteplici interessi pubblici da essa coinvolti ed ai gravi problemi connessi a flussi miratori incontrollati, ma, come rilevato da più parti in relazione alla norma in oggetto, il legislatore deve comunque attenersi al rispetto dei principi fondamentali del sistema penale.

I rilievi sollevati sia in relazione ai valori fondamentali della persona umana sotto il profilo giuridico (penale-costituzionale) appaiono non manifestamente infondati. In sintesi l'art. 10-*bis*, nella parte in cui prevede il soggiorno illegale dello straniero nel territorio italiano come reato, appare contrastante con i principi e norme costituzionali seguenti.



Violazione art. 3, quale principio di ragionevolezza che deve presiedere a ogni normativa; art. 97, comma 1 quale principio del buon andamento della P.A. esteso anche alla giurisdizione, in relazione all'art. 62-bis, d.P.R. n. 275/2000 e art. 16, comma 1, d.P.R. n. 286/1998.

La competenza del Giudice di pace e lo speciale rito della «presentazione immediata (articoli 20-bis, 20-ter e 32-bis d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274). Il reato è stato affidato alla competenza del giudice di pace ed il suo accertamento allo speciale rito introdotto dall'art. 1, comma 17, della novella nel d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274.

Più esattamente il comma 3 del nuovo art. 10-bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 stabilisce che al procedimento penale per il reato in esame si applichino le disposizioni di cui agli articoli 20-bis, 20-ter e 32-bis del d.lgs. sopra indicato.

La norma comporta: la violazione del principio di uguaglianza davanti alla legge sia come necessità di diverso trattamento per situazioni differenti sia come necessità di pari trattamento per situazioni simili. In particolare, si rileva la violazione degli artt. 102 e 112 cost. in relazione all'applicazione estensiva dell'art. 20 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, con l'introduzione delle disposizioni di cui agli artt. 20-bis e 20-ter, con la richiesta di citazione contestuale per l'udienza da parte della PG qualora: «ricorrono gravi e comprovate ragioni di urgenza che non consentono di attendere la fissazione dell'udienza ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, ovvero se l'imputato si trova a qualsiasi titolo sottoposto a misure di limitazione o privazione della libertà personale, la polizia giudiziaria formula altresì richiesta di citazione contestuale per l'udienza».

Dette disposizioni delineano in sostanza un nuovo rito, il giudizio a presentazione immediata (art. 20-bis), prevedendone una variante per i casi di urgenza o per gli imputati sottoposti a misure restrittive della libertà, il cd. giudizio a citazione contestuale (art. 20-ter). Tale procedura unica nell'ordinamento, configura una sorta di *tertium genus* tra reati procedibili a querela e reati procedibili d'ufficio, rispetto all'originaria formulazione della norma procedurale avanti il GdP (art. 20, d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274), prevista solo per reati non perseguibili d'ufficio e lasciata all'impulso di parte in alternativa alla proposizione di querela. L'art. 20-ter, mutuando parzialmente le modalità del giudizio immediato ex art. 453 cpc, con la previsione normativa del termine di presentazione dell'imputato, elevato a gg. 15, introduce un «rito dedicato» per una singola fattispecie. Il *vulnus* rappresentato dal delegare a una autorità amministrativa (quindi dipendente dall'Esecutivo, alla quale rimane comunque in capo anche la possibilità di espulsione in via amministrativa: ordine del Questore di allontanamento dal territorio nazionale, di cui alla previgente normativa della cd. L. Bossi/Fini non abrogata), l'inizio dell'azione penale obbligatoria, peraltro per un reato contravvenzionale che più che far riferimento alla *malitia criminis* fa riferimento a uno *status*, sembra riportare a epoca non solo antecedente la Costituzione (il Codice Rocco, delineava comunque un'architettura giuridica coordinata), ma forse antecedente la Rivoluzione francese (principio della divisione dei poteri) o addirittura la *Magna Charta Libertatum* (principio dell'imputazione: *habeas corpus ad subjiciendum*). E storicamente, accertato che nel XIV secolo (a.D. 1305) ripugnava alla cultura giuridica europea la sovrapposizione di differenti giurisdizioni in capo a un'unica persona/reo.

Il punto di diritto, attuale, è che il legislatore non ha abrogato il sistema di cui agli art. 13 e ss. del d.P.R. n. 286/1998, per il dovuto contrasto al fenomeno dell'immigrazione clandestina. Oggi, nei confronti del medesimo straniero, una volta che l'Autorità di — che riveste anche la qualità di P.G. — accerti la condizione di soggiorno illegale, si aprono contestualmente ed automaticamente due distinti procedimenti:

uno amministrativo, destinato a sfociare nel provvedimento prefettizio di espulsione (art. 13, d.P.R. n. 286/1998) da eseguirsi a cura del Questore e autonomo rispetto a quello penale (art. 13, d.P.R. n. 286/1998), al quale si è dato corso anche nel caso di specie, essendo esclusa l'autorizzazione dell'AG per l'esecuzione dell'espulsione amministrativa in costanza di procedimento penale;

l'altro penale, nelle forme del richiamato art. 20-bis e ter, d.P.R. n. 275/2000. La previsione esplicita della prevalenza dell'espulsione amministrativa, rispetto al processo penale comunque instaurato, emerge anche dall'introduzione del «non luogo a procedere» in qualsiasi fase del giudizio (art. 10, comma 5, d.P.R. n. 286/1998), a modifica dell'istituto generale, che limita tale declaratoria alla fase antecedente l'inizio dell'azione penale, fa emergere una evidente duplicazione di procedimenti.

La duplicazione in sede penale della procedura esistente in via amministrativa, pertanto, oltre all'indicato principio della ragionevolezza ex art. 3 Cost., lede il principio di cui all'art. 97 Cost., del buon andamento della pubblica amministrazione, esteso anche alla giurisdizione, con un inutile dispiego di carenti risorse strutturali e umane, a scapito peraltro dei processi ordinari.



Violazione art. 3 della Costituzione, inteso come principio di uguaglianza davanti alla legge: inteso come necessità di diverso trattamento per situazioni diverse e necessità di uguale trattamento per situazioni uguali; art. 27 principio di personalità della responsabilità penale in relazione all'art. 10-bis, d.P.R. n. 286/1998.

Appare violata l'esigenza che l'accusa a una determinata persona sia per un fatto specifico (e non con sanzioni comminate a un'intera categoria tout court), senza avere riguardo all'accertamento della capacità o meno a stare in giudizio, alla presenza di giustificato motivo o meno, etc. Nel caso *de quo* l'imputato non risulta avere precedenti penali e dagli atti non si evince una particolare pericolosità sociale, ma solo uno stato di indigenza (mancanza di fissa dimora) e l'inottemperanza a ordine d'espulsione precedente (ma senza che venisse depositato e senza che l'Autorità procedente ne indicasse le ragioni della mancata esecuzione) di cui al rapporto CC, che fa ritenere sussistere una obbiettiva difficoltà a ottemperare alla introdotta modifica del sistema penale (possibilità di sostenere le spese di viaggio fuori dai confini dello Stato), anche in relazione all'interpretazione orientata della stessa Consulta: in questo caso l'osservanza del precetto appare concretamente «inesigibile» per i più svariati motivi, ma comunque riconducibili «a situazioni ostative di particolare pregnanza», che incidano sulla stessa possibilità, soggettiva od oggettiva, di adempiere all'intimazione, «escludendola ovvero rendendola difficoltosa o pericolosa», come la «condizione di assoluta impossidenza dello straniero» (cf. sentenza n. 5 del 2004).

Pertanto, assume rilievo in questa sede, non la costituzionalità della incriminazione della condotta illecita del migrante, ma quello della assenza, nella fattispecie propria del reato contravvenzionale, e per la sola ipotesi di illecito trattenimento, della previsione della causa di giustificazione «senza giustificato motivo», che invece è prevista dalla fattispecie di delitto di cui all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286. Tale differenza di trattamento non è giustificata dalla maggiore gravità del fatto punito a titolo di contravvenzione (come invece avviene nella nuova ipotesi di reato di trattenimento ulteriore, prevista dal comma 5-quater, anch'essa introdotta con la legge 15 luglio 2000, n. 94).

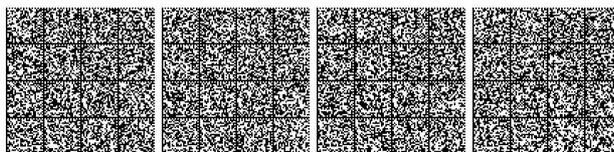
Non appare quindi comprensibile la ragione del diverso trattamento delle due fattispecie, entrambe omissive e tali da realizzare in concreto una stessa condotta di illecito trattenimento. Su tale scelta del legislatore, di non attribuire rilevanza nella nuova fattispecie ad eventuali motivi che possano giustificare il trattenimento illegale, appare non manifestamente infondata la questione sollevata, proprio ai sensi di quanto la stessa Corte costituzionale ha statuito nelle sentenze n. 5 del 2004 e nella successiva n. 22 del 2007.

Per cui appare, di conseguenza, non manifestamente infondata anche la violazione del principio di uguaglianza e del principio di personalità della responsabilità penale (artt. 3 e 27 Cost.) in quanto il reato equipara *ope legis* la condizione di soggiorno illegale del clandestino a una posizione soggettiva di presunta pericolosità sociale che, invece, deve essere obbiettivamente e in concreto accertata in relazione a determinati fatti, circostanze e persone.

Violazione artt. 24 e 111 Costituzione, in relazione all'art. 10-bis, commi 1 4 e 5 d.P.R. n. 286/1998.

Da più parti, altri giudici di merito e insigni giuristi, hanno già sollevato il problema, non secondario, della violazione del diritto di difesa, così come sollevato nel presente giudizio (art. 24, anche in relazione all'art. 111); la violazione del principio di ragionevolezza della legge, del principio per cui la pena deve tendere alla rieducazione del condannato, e così via. A fronte di tutte queste obiezioni, in parte giuridiche e in parte sociologiche, appare, in particolare, all'odierno Giudicante non manifestamente infondata la violazione del diritto di difesa e ad un giusto processo, che non significa solo «celere» e tale da colpire il crimine in maniera possibilmente esemplare ma non colpisca indiscriminatamente una mera condizione sfavorevole, di bisogno e disagiata che il legislatore costituente voleva, invece, tutelata, in forza dei principi estesi di solidarietà sociale (artt. 2, 3 e 4 Cost.).

Non appare conforme all'art. 111 cost. il processo che non sia basato sui contraddittorio, che non garantisca l'adeguata predisposizione del diritto di difesa (anche in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, recepita nell'ordinamento italiano con legge n. 848/1955). Tale diritto appare leso in modo particolare nella possibilità di eseguire l'espulsione in pendenza del processo, come stabilito dall'all'art. 10-bis, c. 4 («Ai fini dell'esecuzione dell'espulsione dello straniero denunciato ai sensi del comma 1 non è richiesto il rilascio del nulla osta di cui all'art. 13, comma 3, da parte dell'autorità giudiziaria competente all'accertamento del medesimo reato. Il questore comunica l'avvenuta esecuzione dell'espulsione ovvero del respingimento di cui all'art. 10, comma 2, all'autorità giudiziaria competente all'accertamento del reato»). E, soprattutto, perché voler iniziare comunque, a tali condizioni un'azione penale che deve concludersi, in caso di espulsione con un non luogo a procedere, in qualunque fase del giu-



dizio (cf. art. 10-*bis*, comma 4)? Tanto che la Corte di Cassazione nella relazione n. III/09/09 fa riferimento a un «singolare» profilo sanzionatorio; «ambigua formulazione normativa», «problemi sul versante processuale»; «perplexità» (in relazione alla mancata previsione di qualsivoglia giustificato motivo), «evidente, irragionevolezza della disparità di trattamento determinata sul punto dal legislatore», tale da richiedere un necessario intervento correttivo in senso costituzionalmente orientato: «provocare l'intervento del Giudice delle leggi» (*sub* paragrafo n. 26).

Non secondaria la disparità di trattamento che si rinviene nella non concedibilità dell'ammissione all'oblazione ai sensi dell'art. 162 cp (art. 10-*bis*, comma 1) o della sospensione condizionale della pena ovvero di una riduzione di pena conseguente all'adozione di un rito alternativo (per l'esplicito divieto di applicazione dei predetti istituti al rito davanti al giudice di pace ex artt. 2 e 60, d.lgs. n. 74/2000), originariamente previsto a scopo deflattivo comunque conciliativo (qui precluso), il cui sistema organico risulta stravolto dalla novella.

Infine con la previsione di una sanzione sostitutiva (l'espulsione) più grave di quella principale (l'ammenda).

Il fatto che l'azione penale si possa concludere prima dello svolgimento del processo, durante o anche alla fine, purché sia intervenuta l'esecuzione della pena voluta dal legislatore (espulsione dello straniero) appare obiettivamente in contrasto con un efficace diritto di difesa e i principi del giusto processo.

Violazione art. 10 Costituzione, sui diritti degli stranieri e gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in materia di trattamento dei migranti.

Né appare palesemente infondata la paventata illegittimità costituzionale della norma in relazione all'art. 10 cost. con riguardo ai principi affermati in materia di immigrazione dal diritto internazionale e dalle convenzioni internazionali (in primo luogo la Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo, la Convenzione OIL sui lavoratori migranti n. 143/1975, ratificata con legge 158/1981). La norma contrasta con i trattati internazionali e l'art. 10 Cost. sui diritti degli stranieri e gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in materia di trattamento dei migranti.

Tutto quanto sopra premesso, rilevato che le questioni di costituzionalità sollevate e sopra enunciate, sia pur succintamente, appaiono serie e comunque non manifestamente infondate. Rilevato, altresì, che appaiono peraltro rilevanti ai fini della prosecuzione e definizione del processo, in quanto in caso di accoglimento della Corte, la conseguente declaratoria di illegittimità della norma, comporterebbero l'assoluzione dell'imputato dal reato di cui all'art. 10-*bis*, d.P.R. n. 286/1998 e successive modifiche e, di conseguenza, il giudizio non può essere definito a prescindere dalla risoluzione delle suddette questioni.

P. Q. M.

Visti gli artt. 137 della Costituzione, 1 legge Cost. n. 1 del 9 febbraio 1948, 23 legge n. 87 dell'11 marzo 1953;

Ritenuta la rilevanza delle questioni poste e la loro non manifesta infondatezza così provvede;

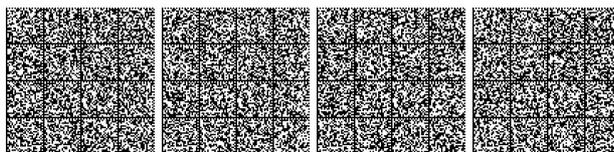
*Solleva l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, d.P.R. n. 286/1998 introdotto dall'art. 1, comma 16 della legge n. 94/2009 nella parte in cui prevede come reato il fatto dello straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del medesimo TU, con riferimento agli artt. 2, 3, 4, 10, 24, 27, 102, 111 e 112 della Costituzione nonché al principio di ragionevolezza della legge penale;*

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Manda la cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti della Camera e del Senato.

Albano Laziale, addì 5 novembre 2009

Il Giudice di pace: RIGEL LANGELLA



n. 71

Ordinanza del 13 novembre 2009 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - Sez. staccata di Brescia sul ricorso proposto da Oviessa S.p.A. contro Comune di Curno ed altri.

Commercio - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni in materia di orari degli esercizi commerciali - Previsione che gli esercizi commerciali di vendita al dettaglio in sede fissa, nel corso dell'anno solare e nel rispetto dei limiti di cui ai commi 2, 3 e 11, possono restare aperti al pubblico, nella prima domenica dei mesi da gennaio a novembre; nell'ultima domenica dei mesi di maggio, agosto o novembre; nelle giornate domenicali e festive del mese di dicembre; in altre cinque giornate domenicali e festive scelte dai comuni in relazione alle esigenze locali - Previsione che, nel rispetto dei limiti di cui ai commi 2, 3 e 11, l'apertura al pubblico nelle giornate domenicali e festive è consentita, con riferimento all'intero anno solare, agli esercizi commerciali in sede fissa aventi superficie di vendita fino a 250 metri quadrati - Contrasto con la disciplina statale in materia (d.lgs. 114/1998) - Violazione del principio comunitario di proporzionalità.

- Legge della Regione Lombardia 3 aprile 2000, n. 22, art. 5-bis, commi 5 e 9.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 475 del 2009, proposto da: Oviessa S.p.A., rappresentato, e difeso dagli avv. Andrea Guarino, Cecilia Martelli, Augusto Mosconi, con domicilio eletto presso Augusto Mosconi in Brescia, c.so Palestro, 38;

Contro Comune di Curno, non costituito in giudizio; nei confronti di Atelier di Leidi Flavia & Co. Sas, Impresa Individuale Meringhetti Graziella, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - Antitrust, tutti non costituiti in giudizio;

Per l'annullamento dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Curno n. 18 del 6 marzo 2009, che ha disciplinato il regime delle aperture domenicali e festive degli esercizi commerciali ubicati nel territorio comunale per l'anno 2009; di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

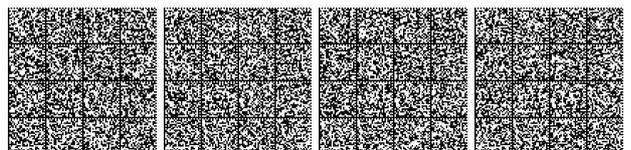
Viste le memorie difensive;

Visti tutti di atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 ottobre 2009 la dott.ssa Mara Bertagnolli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Fatto e diritto

1. — La ricorrente conduce un esercizio commerciale nel Comune di Curno, il cui Sindaco ha, con il provvedimento censurato, individuato il regime delle aperture domenicali degli esercizi commerciali ubicati nel territorio comunale, consentendo le stesse nelle giornate indicate dal comma 5 dell'art. 5-bis della legge regionale 3 aprile 2000, n. 22 e sostanzialmente riproponendo la distinzione tra esercizi commerciali con superficie di vendita superiore a 250 mq e esercizi commerciali con superficie di vendita inferiore a 250 mq prevista dall'art. 5-bis della legge regionale n. 22/2000.



Poiché tale regime prevede la liberalizzazione delle aperture domenicali e festive, per queste ultime (fatte salve le giornate espressamente previste dalla legge in cui non è in alcun caso ammessa l'apertura), la ricorrente ritiene l'ordinanza n. 18 del 6 marzo 2009 lesiva della propria posizione di esercente il commercio con una superficie di vendita di 1499 mq che, proprio in considerazione di tale estensione dell'esercizio, vede limitata la propria possibilità di apertura domenicale alla prima domenica dei mesi da gennaio a novembre, all'ultima domenica dei mesi di maggio, agosto e novembre, nonché a tutte le giornate domenicali e festive del mese di dicembre, oltre a tre ulteriori giornate a discrezione dell'esercente stesso.

In ragione di tutto ciò, la società ricorrente ha formulato domanda di annullamento del provvedimento sindacale, portando all'attenzione del collegio la complessa questione del rapporto tra principi a tutela della concorrenza (anche ed in primo luogo comunitari) e regolamentazione delle aperture domenicali, alla luce della normativa regionale adottata e contenente disposizioni diverse da quelle di cui al d.lgs. n. 114/1998.

Nel caso di specie, infatti, il collegio è stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità di un provvedimento che, nel dare applicazione all'art. 5-bis della l.r. n. 22/00 ha differenziato il regime delle aperture domenicali, consentendo agli esercizi con superficie di vendita inferiore ai 250 mq l'apertura in ogni domenica e giorno festivo (con la sola esclusione delle giornate specificamente individuate dalla stessa legge in cui sussiste l'obbligo generalizzato di chiusura) e limitando, invece, le aperture possibili per quegli esercizi aventi una superficie di vendita superiore ai 250 mq alla prima domenica dei mesi da gennaio a novembre, all'ultima domenica dei mesi di maggio, agosto e novembre e ad ulteriori tre giornate a libera scelta degli stessi.

Secondo parte ricorrente il provvedimento in questione sarebbe illegittimo in quanto adottato sulla scorta di una legge regionale costituzionalmente illegittima *in parte qua*, cioè laddove, in violazione dei limiti contenuti nell'art. 117 della Costituzione, ha individuato un regime più restrittivo di quello riconosciuto dalla normativa nazionale, così incidendo sulla materia della tutela della concorrenza, pacificamente riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

2.1. — Il collegio ritiene tale deduzione fondata e ravvisa i presupposti della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale posta con il ricorso.

2.2. — Per entrare nel merito della questione è necessario premettere che l'art. 11 del d.lgs. n. 114/1998 recita: «4. Gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva dell'esercizio e, nei casi stabiliti dai comuni, sentite le organizzazioni di cui al comma 1, la mezza giornata di chiusura infrasettimanale.

5. Il comune, sentite le organizzazioni di cui al comma 1, individua i giorni e le zone del territorio nei quali gli esercenti possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva. Detti giorni comprendono comunque quelli del mese di dicembre, nonché ulteriori otto domeniche o festività nel corso degli altri mesi dell'anno.».

L'art. 5-bis della l.r. della Lombardia n. 22 del 2000, così come introdotto nel testo dalla l.r. 30 del 2007, prevede, invece, per quanto di interesse — dopo aver premesso (al comma 2) che gli esercizi commerciali di vendita al dettaglio in sede fissa possono restare aperti al pubblico nei giorni feriali dalle ore sette alle ore ventidue — che (comma 5) «Gli esercizi commerciali di vendita al dettaglio in sede fissa, nel corso dell'anno solare e nel rispetto dei limiti di cui ai commi 2, 3 e 11, possono restare aperti al pubblico: a) nella prima domenica dei mesi da gennaio a novembre; b) nell'ultima domenica di uno dei mesi di maggio, agosto o novembre; c) nelle giornate domenicali e festive del mese di dicembre; d) in altre cinque giornate domenicali e festive scelte dai comuni in relazione alle esigenze locali.».

Al successivo comma 9 stabilisce altresì, che «Nel rispetto dei limiti di cui ai commi 2, 3 e 11 (che vieta l'apertura al pubblico delle attività di vendita nelle seguenti giornate domenicali o festive: a) 1° gennaio; b) Pasqua; c) 25 aprile; d) 1° maggio; e) 15 agosto; f) 25 dicembre pomeriggio; g) 26 dicembre, n. d.r.) l'apertura al pubblico nelle giornate domenicali e festive è consentita, con riferimento all'intero anno solare, agli esercizi commerciali di vendita al dettaglio in sede fissa aventi superficie di vendita fino a 250 metri quadrati.».



L'attività esercitata dall'odierna ricorrente non rientra in alcuna delle tipologie soggette ai regimi derogatori di cui ai commi 7 e 13 ed il Comune di Curno, nel cui territorio si colloca il punto vendita, non rientra né nei particolari ambiti territoriali (distretti di commercio) di cui all'art. 4-*bis* della l.r. 23 luglio 1999, n. 14 (soggetti al regime speciale del comma 8-*bis* dell'art. 5-*bis* della l.r. n. 22/2000), né in quelli qualificati come «di forte attrattività (di cui al comma 10 del citato art. 5-*bis*). Considerata, inoltre, la superficie di vendita, pari a 1.499 mq, la medesima non può nemmeno godere del regime di libera apertura dettato dal comma 9 dell'art. 5-*bis* della l.r. n. 22/2000.

In altre parole, è incontestato che rispetto alla stessa debba trovare applicazione l'ordinaria disciplina della giornata domenicale, in ragione della quale la regola è rappresentata dall'obbligo della chiusura domenicale, salvo la possibilità dell'apertura nella prima domenica dei mesi da gennaio a novembre, nell'ultima domenica di uno dei mesi di maggio, agosto o novembre, nelle giornate domenicali e festive del mese di dicembre; e in altre cinque giornate domenicali e festive scelte dai comuni in relazione alle esigenze locali, purché tali giornate non coincidano con quelle in cui l'apertura è comunque preclusa dal comma 11 del medesimo art. 5 bis della l.r. n. 22/2000.

2.3. — Così enucleata la normativa regionale applicabile con riferimento alla fattispecie concreta, le norme sospettate di incostituzionalità sono, quindi, rappresentate:

dal comma 5 dell'art. 5-*bis* della l.r. della Lombardia 3 aprile 2000, n. 22, nella misura in cui introduce ad opera del legislatore regionale la predeterminazione delle possibili aperture domenicali, riservando al Comune la sola individuazione di ulteriori cinque domeniche;

dal comma 9 dell'art. 5-*bis* della l.r. della Lombardia 3 aprile 2000, n. 22, il quale consente ai soli esercizi di vendita con superficie inferiore a 250 metri quadrati l'apertura al pubblico in tutte le domeniche e giornate festive nell'arco di tutto l'anno solare.

La norma costituzionale di cui si sospetta la violazione è rappresentata dall'art. 117, commi 1 e 2, in relazione ai vincoli dell'ordinamento comunitario ed al sistema di riparto delle competenze legislative Stato-Regione.

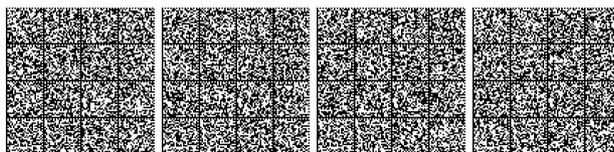
2.4. — Per quanto attiene alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, si è già evidenziato come il provvedimento amministrativo impugnato avanti Tribunale Amministrativo Regionale sia il frutto della pedissequa applicazione della normativa regionale ora ricordata, tant'è che il ricorso non deduce, avverso tale atto, altra illegittimità che non sia quella derivante dall'incostituzionalità della normativa regionale lombarda, nell'assunto che quest'ultima dettando una disciplina sostanzialmente diversa da quella contenuta nella legge n. 114/98, avrebbe violato i limiti alla potestà regionale rappresentati di cui all'art. 117 della Costituzione, introdotto un trattamento discriminatorio alla luce dell'art. 3 della Costituzione e violato il principio fondamentale, di derivazione comunitaria, della proporzionalità.

In altri termini, la fonte legislativa regionale ha direttamente determinato in modo cogente il contenuto lesivo dell'atto impugnato, senza lasciare o consentire alcuna mediazione discrezionale in capo all'Autorità amministrativa circa l'apertura domenicale o meno degli esercizi commerciali con superficie di vendita inferiore a 250 mq.: ne consegue che lo scrutinio di legittimità del provvedimento amministrativo dipende indissolubilmente dal previo vaglio di costituzionalità della normativa regionale, nel senso che ove questa fosse ritenuta costituzionalmente legittima anche il consequenziale provvedimento amministrativo applicativo sarebbe esente da vizi di legittimità e viceversa nel caso di declaratoria di illegittimità costituzionale della norma applicata.

2.5. — Chiarito il profilo della rilevanza della questione, per quanto attiene all'ulteriore profilo della non manifesta infondatezza il Collegio si sente di dubitare della Osservanza, da parte della normativa regionale *de qua*, dei limiti posti alla potestà legislativa regionale dall'art. 117 della Costituzione commi 1 e 2.

Viene in considerazione in primo luogo il comma 2, che individua le materie riservate alla competenza legislativa statale.

La legge regionale della Lombardia n. 22 del 2000, rubricata «Disciplina delle vendite straordinarie e disposizioni in materia di orari degli esercizi commerciali», individua quale proprio ambito di applicazione (*cf.* art. 1, comma 1) il seguente: «La presente legge, nell'esercizio della potestà legislativa di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, disciplina le vendite straordinarie di liquidazione, di fine stagione e promozionali, nelle quali l'esercente det-



tagliante offre condizioni favorevoli, reali ed effettive, di acquisto dei propri prodotti; disciplina, inoltre, i giorni e gli orari di apertura degli esercizi commerciali di vendita al dettaglio in sede fissa nella Regione Lombardia».

2.6. — Il dato letterale sembrerebbe, quindi, condurre ad una qualificazione della norma come attinente alla materia del «commercio», attribuita alla legislazione residuale regionale *ex art.* 117, quarto comma della Cost. Un più specifico esame delle disposizioni della cui applicazione concreta si controverte fa, però, propendere per ricondurre le stesse nell'ambito del più appropriato alveo della «tutela della concorrenza», rimesso alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e assoggettato all'applicazione della disciplina di derivazione comunitaria.

A tale conclusione conduce un attento *excursus* delle pronunce in argomento della Corte costituzionale, la quale ha avuto modo di chiarire, nella sentenza n. 430 del 2007 come «secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'espressione «tutela della concorrenza», utilizzata dal legislatore costituzionale all'art. 117, secondo comma, lettera e), coerentemente con quella operante nel sistema giuridico comunitario, comprende, tra l'altro, interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali: le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, in generale i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche. In tale maniera, vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta sia dei cittadini, sia delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenza n. 401 del 2007). Si tratta, in altri termini, dell'aspetto più precisamente di promozione della concorrenza, che è una delle leve della politica economica del Paese (sentenze n. 80 del 2006; n. 242 del 2005; n. 175 del 2005; n. 272 del 2004). Per siffatti caratteri, la «tutela della concorrenza», proprio in quanto ha ad oggetto la disciplina dei mercati di riferimento di attività economiche molteplici e diverse, non è una «materia di estensione certa», ma presenta i tratti «di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti» ed è configurabile come «trasversale»».

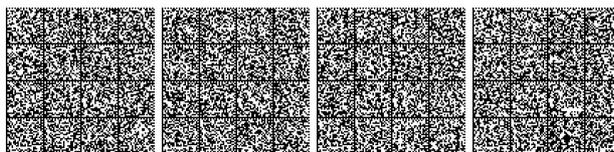
Al fine di accertare se determinate disposizioni possano essere ricondotte alla «tutela della concorrenza» è quindi necessario, continua la sentenza ora richiamata, verificare «se le norme adottate dallo Stato siano essenzialmente finalizzate a garantire la concorrenza fra i diversi soggetti del mercato (sentenza n. 285 del 2005), allo scopo di accertarne la coerenza rispetto all'obiettivo di assicurare un mercato aperto e in libera concorrenza. Una volta che tale scrutinio abbia esito positivo, l'attribuzione delle misure alla competenza legislativa esclusiva dello Stato comporta sia l'inderogabilità delle disposizioni nelle quali si esprime, sia che queste legittimamente incidono, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono proprie, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano (sentenza n. 80 del 2006).».

In altre parole, ciò che risulta essere necessario è «accertare se, alla stregua del succitato scrutinio, la disposizione sia strumentale ad eliminare limiti e barriere all'accesso al mercato ed alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale» (sentenza n. 430 del 2007).

2.7. — A parere del Collegio, una tale verifica conduce ad esito positivo nel caso degli articoli da 11 a 13 del d.lgs. n. 114/1998.

Come evidenziato nella più volte citata sentenza n. 430 del 2007, lo stesso d.lgs. n. 114 del 1998 ha espressamente posto quali finalità della disciplina in materia di commercio, tra le altre, quelle di realizzare da trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci, «l'efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo della rete distributiva, nonché l'evoluzione tecnologica dell'offerta», in un'ottica di riforma volta a «rimuovere vincoli e privilegi, realizzando una maggiore eguaglianza di opportunità per tutti gli operatori economici» e perseguendo, quindi, l'intento di «favorire l'apertura del mercato alla concorrenza» (sentenza C. Cost. n. 64 del 2007).

Tutto ciò premesso in linea generale, il Collegio ritiene, condividendo quanto affermato sul punto dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 1761 del 23 marzo 2009 — nella quale si legge che «l'intento avuto di mira con detto decreto



legislativo n. 114/1998 è stato comunque quello di “favorire l’apertura del mercato alla concorrenza” garantendo i mercati ed i soggetti che in essi operano» —, che alle disposizioni contenute negli articoli da 11 a 13 del d.lgs. n. 114/1998, debba essere riconosciuto — così come affermato dall’Autorità Garante della Concorrenza nella segnalazione AS480 del 1624 ottobre 2008 —, carattere «pro-concorrenziale», tenuto conto, in particolare, che «la liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all’ingresso di nuovi operatori» (segnalazione dell’Autorità Garante della Concorrenza sopra citata).

Inoltre, a tali norme deve essere riconosciuto quell’effetto di ampliare «l’area di libera scelta sia dei cittadini che delle imprese» che, nella sentenza della Corte costituzionale n. 430 del 2007, è individuato come scopo delle misure legislative di promozione e cioè di quelle norme che, come l’art. 11 del d.lgs. n. 114/1998, tendono ad eliminare limiti e barriere alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale.

Si ravvisano, quindi, con riferimento alle norme in parola, proprio quelle condizioni che, negli autorevoli avvisi ora ricordati, debbono far propendere per la qualificazione delle stesse come norme poste a «tutela della concorrenza».

2.8. — Ritenuta dimostrata siffatta qualificazione e data l’attribuzione della materia trasversale della «tutela della concorrenza» alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi del comma 2, lettera *e*) dell’art. 117 della Costituzione, ne discende il dovere della legge regionale di non circoscrivere o delimitare in alcun modo l’effetto ampliativo della legge statale che persegue l’obiettivo della concorrenza e della tutela del consumatore con particolare riguardo alla possibilità di approvvigionamento (art. 1, comma 3 del d.lgs. n. 114/1998).

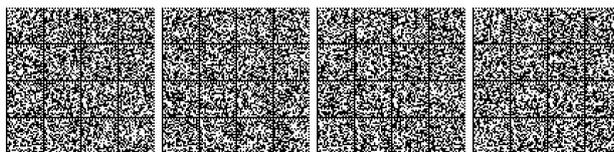
Ben può accadere, invero, come espressamente riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale «che una misura che faccia parte di una regolamentazione stabilita dalle Regioni nelle materie attribuite alla loro competenza legislativa, concorrente o residuale, a sua volta abbia marginalmente una valenza pro-competitiva. Ciò deve ritenersi ammissibile, al fine di non vanificare le competenze regionali, sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza» (sentenza n. 430/2007).

Proprio tale condizione individuata dal Giudice delle leggi non sembra ricorrere, invece, nel caso di specie, dove la Regione Lombardia, nell’ambito di una normativa destinata a regolamentare specifici aspetti del settore del commercio ha, con i censurati commi 5 e 9 dell’art. 5-*bis* della l.r. n. 22/2000, finito per incidere tutt’altro che marginalmente sull’assetto concorrenziale all’interno del mercato regionale, differenziandolo in maniera sostanziale da quello risultante dalla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 114 del 1998.

2.9. — A tale proposito appare opportuno ricordare che la Corte di giustizia della Comunità europea, in più occasioni, non ha trovato contrastanti le normative nazionali degli stati membri sulla chiusura domenicale rispetto al principio di libera circolazione delle merci (sentenza 16 dicembre 1992, causa C-169/91 e sentenza 20 giugno 1996, V sezione, relativa ad una pluralità di cause tra cui la C-69/93 e la C-258/93).

In quest’ultima si legge che «le normative in questione perseguivano un obiettivo legittimo alla luce del diritto comunitario. Invero, le discipline nazionali che limitano l’apertura domenicale di esercizi commerciali costituiscono l’espressione di determinate scelte, rispondenti alle peculiarità socioculturali nazionali o regionali. Spetta agli Stati membri effettuare queste scelte attenendosi alle prescrizioni del diritto comunitario, in particolare al principio di proporzionalità».

L’avvenuto esercizio, da parte dello Stato italiano, di tale scelta con apposito provvedimento avente forza di legge (il d.lgs. n. 114/1998) determina però, quale conseguenza immediata e diretta, la preclusione, in capo al legislatore regionale della possibilità di adottare una propria disciplina normativa che abbia l’effetto di restringere o distorcere la concorrenza al di fuori dei casi in cui sia lo stesso d.lgs. n. 114/1998 a consentirlo in un’ottica di temperamento con la necessità di tutelare altri principi e valori di rango pari a quello attribuito alla tutela della concorrenza.



La riserva di legge statale in materia esclude, dunque, che le regioni possano, nel preteso esercizio della competenza legislativa in materia di commercio:

introdurre limitazioni alla disciplina delle aperture domenicali in particolare circoscrivendo e delimitando ulteriormente le potestà riconosciute dalla disciplina statale alle amministrazioni in senso proconcorrenziale, o addirittura rendendo impossibile (totalmente o parzialmente) alle stesse di agire in tal senso;

ovvero delineare regimi differenziati tra gli operatori di settore in contrasto con i principi comunitari.

2.10. — Per quanto attiene al primo profilo, si deve evidenziare come l'ars 11 della legge n. 114/1998, pur dettando il principio generale dell'obbligo della chiusura domenicale, preveda che la valutazione dell'opportunità dell'apertura domenicale venga effettuata dal singolo Comune sulla base delle condizioni e delle circostanze concretamente sussistenti, senza introdurre alcun limite massimo alla facoltà di consentire l'apertura domenicale e festiva.

Al contrario, il comma 5 dell'art 5-*bis* della legge regionale della Lombardia n. 22 del 2000 vede tale potere del Sindaco sostanzialmente sostituito da una valutazione eseguita aprioristicamente ed in maniera astratta dal legislatore in ordine alle possibili giornate di apertura domenicale che sono specificamente individuate dalla legge stessa, eccezion fatta per le cinque giornate di ulteriore apertura di cui alla lettera *d*) del comma stesso, la cui individuazione è rimessa alla discrezionalità del singolo Comune.

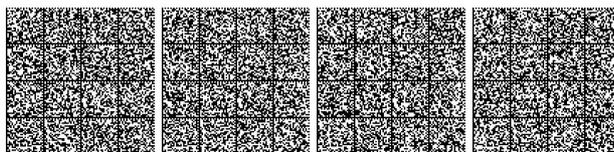
La Regione Lombardia ha, quindi, in primo luogo fissato un numero massimo e non derogabile (con riferimento ai Comuni che non rientrano nelle particolari categorie di cui ai successivi commi, quale il Comune di Curno che ha adottato il provvedimento censurato), di domeniche in cui è possibile l'apertura, spingendosi poi fino ad individuarle puntualmente, fatta eccezione per il numero limitato di cinque ulteriori giornate rimesse alla discrezionalità dei singoli Comuni.

In altre parole il comma 5 dell'art. 5 della l.r. n. 22/2000 ha sostanzialmente escluso, per i Comuni lombardi, quella potestà, riconosciuta invece dal comma 5 dell'art. 11 del d.lgs. n. 114/1998, di valutare discrezionalmente l'opportunità di consentire l'apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali nella misura occorrente a garantire che l'offerta commerciale sia in grado di eguagliare le esigenze dei consumatori.

2.11. — La normativa regionale, inoltre, ha introdotto un'eccezione generalizzata al divieto di apertura domenicale e festiva, consentendo sempre l'apertura in tali giornate (con esclusione delle sole giornate festive di cui al già ricordato comma 11) agli esercizi commerciali di vendita al dettaglio in sede fissa aventi superficie di vendita fino a 250 metri quadrati, mentre nessuna analoga disposizione è rinvenibile nella legge n. 114/1998, che non differenzia la possibilità di apertura domenicale e festiva in ragione delle dimensioni dell'esercizio.

Tale norma, seppur tendente, isolatamente considerata, all'apertura del mercato ed a garantire quella libertà di scelta del consumatore la cui tutela si prefiggono le norme del d.lgs. n. 114/1998, finisce, però, sistematicamente considerata la stessa, per introdurre non solo una disciplina diversa da quella voluta dal legislatore statale preposto ad adottare quelle disposizioni che, nel garantire la massima concorrenza, assicurino però anche un'ordinata disciplina del settore (il che integra una violazione dell'art. 117, secondo comma della Costituzione), ma anche una disciplina differenziata all'interno del medesimo mercato rilevante (collegato alla diversa superficie di vendita): il che costituisce violazione del principio comunitario di proporzionalità (di cui all'art. 5, comma 3, del Trattato CE) il cui rispetto si impone alla Regione anche in forza del comma 1 dell'art. 117 Cost., che individua quale limite alla competenza legislativa regionale il rispetto dei principi comunitari.

Nel differenziare, in termini di giornate in cui è possibile l'apertura al pubblico, la possibilità di esercitare l'attività di vendita, senza alcuna particolare e percepibile esigenza di tutela di obiettivi di rango primario (la cui cura è peraltro riservata al legislatore statale), il legislatore regionale si ritiene sia, quindi, incorso in una violazione del principio di proporzionalità che deve guidare le scelte dello stesso ogni volta che una previsione possa andare ad incidere sull'assetto del mercato e quindi sulla libera esplicazione dell'autonomia negoziale dei singoli perseguita dall'ordinamento comunitario.



3. — Sulla base delle esposte considerazioni si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la sin qui esposta questione di costituzionalità, che si solleva pertanto ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 con riferimento all'art. 5-bis, commi 5 e 9 delle legge regionale della Lombardia 3 aprile 2000, n. 22, in relazione all'art. 117 della Costituzione, commi 1 e 2;

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara, nei sensi di cui in motivazione, rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 117 della Costituzione, commi 1 e 2, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 bis, commi 5 e 9 delle legge regionale della Lombardia 3 aprile 2000, n. 22;

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

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

Così deciso in Brescia nella Camera di consiglio del giorno 29 ottobre 2009.

Il Presidente: CALDERONI

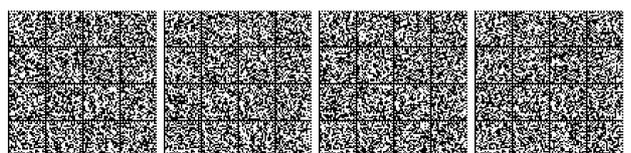
L'estensore: BERTAGNOLLI

10C0163

ITALO ORMANNI, *direttore*

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

(GU-2010-GUR-011) Roma, 2010 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



MODALITÀ PER LA VENDITA

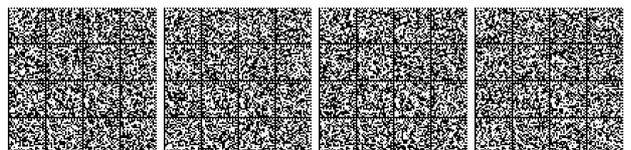
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sul sito www.ipzs.it, al collegamento rete di vendita (situato sul lato destro della pagina).**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Funzione Editoria - U.O. DISTRIBUZIONE
Attività Librerie concessionarie, Vendita diretta e Abbonamenti a periodici
Piazza Verdi 10, 00198 Roma
fax: 06-8508-4117
e-mail: editoriale@ipzs.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.






GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2010 (salvo conguaglio) (*)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04) (di cui spese di spedizione € 128,52)	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1 Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 132,57) (di cui spese di spedizione € 66,28)	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29) (di cui spese di spedizione € 9,64)	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27) (di cui spese di spedizione € 20,63)	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31) (di cui spese di spedizione € 7,65)	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02) (di cui spese di spedizione € 25,01)	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93) (di cui spese di spedizione € 191,46)	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00
Tipo F1 Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 264,45) (di cui spese di spedizione € 132,22)	- annuale € 682,00 - semestrale € 357,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili
Integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla **Gazzetta Ufficiale** - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2010**.

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 Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 127,00)

(di cui spese di spedizione € 73,20)

- annuale € **295,00**
 - semestrale € **162,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,40)

(di cui spese di spedizione € 20,60)

- annuale € **85,00**
 - semestrale € **53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 20% inclusa € 1,00

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo

Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%

Volume separato (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

€ 18,00

€ **190,00**

€ **180,50**

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.

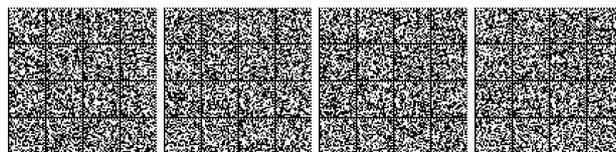
N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

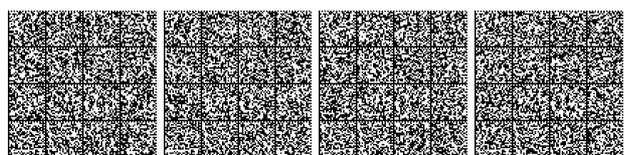
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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.









€ 6,00

