

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 24

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 16 giugno 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. 198. Sentenza 7 - 10 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Oneri fiscali - Sentenza o verbale di conciliazione - Rilascio della copia, per l'inserimento del credito nello stato passivo, subordinato al pagamento dell'imposta di registro - Irragionevolezza della condizione, con lesione della tutela giurisdizionale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

— D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, art. 66, comma 2.

— Costituzione, artt. 3 e 24. Pag. 1

N. 199. Sentenza 7 - 10 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Pesca - Turismo - Norme della Regione Calabria - Disciplina di semplificazione dei procedimenti autorizzatori dell'esercizio delle attività di pesca turismo e ittiturismo - Ricorso del Governo - Asserita violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. - Sopravvenuta modifica normativa delle disposizioni impugnate, medio tempore rimaste inattuato, in senso soddisfacente della pretesa avanzata col ricorso - Rinuncia al ricorso non regolarmente accettata dalla controparte (di per sé inidonea a determinare l'estinzione del processo) - Carenza, in presenza di detti elementi, di ulteriore interesse al ricorso - Cessazione della materia del contendere.

— Legge della Regione Calabria 23 aprile 2009, n. 15, art. 3, comma 4.

— Costituzione, art. 117, comma 2, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 7, comma 4, e Allegato IV, art. 1, lett. e).

Pesca - Turismo - Professioni - Norme della Regione Calabria - Subordinazione dell'esercizio delle attività di pesca turismo e ittiturismo all'iscrizione in appositi elenchi regionali, previa acquisizione di un attestato di frequenza con esito positivo di corsi formativi organizzati dalla Regione - Ricorso del Governo - Asserita violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e), e comma 3, Cost. - Sopravvenuta modifica normativa delle disposizioni impugnate, medio tempore rimaste inattuato, in senso soddisfacente della pretesa avanzata col ricorso - Rinuncia al ricorso non regolarmente accettata dalla controparte (di per sé inidonea a determinare l'estinzione del processo) - Carenza, in presenza di detti elementi, di ulteriore interesse al ricorso - Cessazione della materia del contendere.

— Legge della Regione Calabria 23 aprile 2009, n. 15, artt. 4, 6, comma 1, lett. c), e 8, comma 5.

— Costituzione, art. 117, comma 2, lett. e), e comma 3. Pag. 5

N. 200. Sentenza 7 - 10 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Basilicata - Interventi di ampliamento, rinnovamento e riuso del patrimonio edilizio esistente - Istituzione di un fascicolo di fabbricato, da redigere secondo uno schema tipo definito con apposito regolamento - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del canone della ragionevolezza, del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, della riserva di legge statale per le prestazioni imposte, della libertà di iniziativa economica, del diritto di proprietà, delle competenze legislative statali, esclusiva e concorrente, nelle materie «ordinamento civile» e «governo del territorio» - Formulazione generica ed apodittica delle censure - Inammissibilità della questione.

— Legge della Regione Basilicata, 7 agosto 2009, n. 25, art. 8, comma 3.

— Cost., artt. 3, 23, 41, 42, 97, 117, commi secondo, lett. l), e terzo. Pag. 8



N. 201. Sentenza 7 - 10 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Principi e criteri di delega al Governo in materia di federalismo fiscale - Soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle funzioni esercitate dalle Regioni - Riduzione delle aliquote dei tributi statali - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio della copertura finanziaria e del finanziamento integrale delle funzioni attribuite, con violazione delle prerogative statutarie - Non applicabilità delle disposizioni censurate alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome - Inammissibilità della questione.

- Legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 8, comma 1, lett. *f*), 10, comma 1, lett. *a*) e *b*), numeri 1 e 2.
- Cost., artt. 81 e 119, quarto comma; Statuto della Regione Siciliana, art. 36.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Principi e criteri di delega al Governo in materia di federalismo fiscale - Sistema di finanziamento degli enti locali - Compartecipazione relativa al gettito dei tributi erariali riferiti al territorio - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio della copertura finanziaria e del finanziamento integrale delle funzioni attribuite, con violazione delle prerogative statutarie - Non applicabilità delle disposizioni censurate alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome - Inammissibilità della questione.

- Legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 11, comma 1, lett. *b*) ed *f*), e 12, comma 1, lett. *b*) e *c*).
- Cost., artt. 81 e 119, quarto comma; Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Principi e criteri di delega al Governo in materia di federalismo fiscale - Attribuzione alle Regioni ed enti locali di un proprio patrimonio immobiliare sulla base del criterio di territorialità - Ricorso della Regione Siciliana - Lamentato contrasto con lo Statuto siciliano che attribuisce alla Regione tutti i beni, demaniali e patrimoniali, dello Stato, con la sola eccezione di quelli riguardanti la difesa o servizi di carattere nazionale - Non applicabilità delle disposizioni censurate alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome - Inammissibilità della questione.

- Legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 19.
- Statuto della Regione Siciliana artt. 32 e 33; d.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825, intero testo.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Principi e criteri di delega al Governo in materia di federalismo fiscale - Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome - Istituzione di un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma - Ricorso della Regione Siciliana - Lamentata interferenza con la Commissione paritetica prevista dallo Statuto siciliano in violazione dello Statuto - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27, comma 7.
- Statuto della Regione Siciliana, art. 43.

Pag. 11

N. 202. Ordinanza 7 - 10 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Costituzione ed intervento in giudizio - Costituzione della Regione sulla base di atti diversi dalla deliberazione della Giunta regionale - Legittimazione dell'organo emittente fondata sulle prerogative del Presidente del Consiglio regionale anziché su quelle del Presidente della Regione - Inammissibilità della costituzione.

- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 32, comma 2.



Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Edilizia privata, edilizia residenziale pubblica, edilizia agevolata-convenzionata - Realizzazione di interventi di ampliamento, demolizione e ricostruzione degli edifici subordinata alla predisposizione, da parte degli interessati, del fascicolo del fabbricato - Ricorso del Governo - Sopravvenuta modifica delle disposizioni impugnate in senso satisfattivo delle ragioni del ricorrente - Rinuncia al ricorso in mancanza di costituzione in giudizio della parte convenuta - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 21, artt. 3, comma 5, lett. b), 4, comma 4, lett. b), e 20.
- Costituzione, artt. 3, 23, 41, 42, 97 e 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

Pag. 18

N. 203. Ordinanza 7 - 10 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Patrocinio a spese dello Stato - Procedimento civile - Anticipazione, da parte dell'erario, delle spese dei consulenti nominati dal giudice - Mancata previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di tutela dei minori e di ragionevole durata del processo, nonché asserita lesione del diritto di difesa e del diritto alla retribuzione per l'opera prestata - Erroneità del presupposto interpretativo - Evocazione di parametro inconferente - Manifesta infondatezza della questione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 131.
- Costituzione, artt. 3, 24, 30, 31, 36 e 111.

Pag. 20

N. 204. Ordinanza 7 - 10 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Decreto-legge recante interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione - Ricorsi delle Regioni Lazio, Piemonte e Toscana - Denunciata violazione di numerosi parametri costituzionali - Mancata conversione del decreto-legge impugnato e omessa impugnazione della norma di sanatoria successivamente adottata - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- D.l. 5 marzo 2010, n. 29, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 5, 24, 25, 48, 70, 72, 76, 77, 102, 104, 111, 114, 117, 120 e 122, primo comma; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5; legge della Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 2; legge della Regione Piemonte 29 luglio 2009, n. 21; legge della Regione Toscana 13 maggio 2004, n. 25, art. 12; legge della Regione Toscana 23 dicembre 2004, n. 74, artt. 3, 4, 5, 6 e 7.

Pag. 23

N. 205. Ordinanza 7 - 10 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Immediatezza della deliberazione e immutabilità del giudice - Rinnovazione del dibattimento dopo il mutamento della persona fisica del giudice - Necessità, secondo l'interpretazione della Cassazione a sezioni unite, di procedere alla riassunzione della prova dichiarativa, in caso di richiesta di parte e sempre che l'atto non risulti impossibile - Eccezione di inammissibilità della questione per insufficiente descrizione della fattispecie e difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.

- Codice di procedura penale, art. 525, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 101 e 111.



Processo penale - Immediatezza della deliberazione e immutabilità del giudice - Rinnovazione del dibattimento dopo il mutamento della persona fisica del giudice - Necessità, secondo l'interpretazione della Cassazione a sezioni unite, di procedere alla riassunzione della prova dichiarativa, in caso di richiesta di parte e sempre che l'atto non risulti impossibile - Asserita ingiustificata disparità di trattamento rispetto a fattispecie simili, nonché denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianza dei giudici dinanzi alla legge e di ragionevole durata del processo - Questione analoga ad altre già dichiarate manifestamente infondate - Inidoneità degli evocati *tertia comparationis* - Manifesta infondatezza della questione.

- Codice di procedura penale, art. 525, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 101 e 111. Pag. 26

N. 206. Ordinanza 7 - 10 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Calabria - Disciplina regionale delle attività estrattive - Materiali e sostanze provenienti da riutilizzazioni dei materiali lapidei di demolizione o di risulta di lavori edili e stradali - Inclusione nella categoria delle cave anziché in quella dei rifiuti - Ricorso del Governo - Sopravvenuta abrogazione della disposizione impugnata - Rinuncia al ricorso in mancanza di costituzione in giudizio della parte convenuta - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Calabria 5 novembre 2009, n. 40, art. 2, comma 3, lett. c).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 183, comma 1, lett. a), e 185; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23. Pag. 32

N. 207. Sentenza 7 - 10 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso della Regione Toscana - Impugnazione di numerose disposizioni del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009 - Trattazione delle sole questioni riguardanti l'art. 17, comma 23, lett. e) - Decisione sulle ulteriori questioni riservata a separate pronunce.

- Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, comma 23, lett. e), nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), i commi 5-bis e 5-ter.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Riconducibilità tra i compiti istituzionali del Servizio sanitario nazionale degli accertamenti medico-legali del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, con oneri a carico delle aziende sanitarie locali - Disciplina di dettaglio in contrasto con la competenza legislativa concorrente regionale nella materia «tutela della salute» - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, comma 23, lett. e), nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), il comma 5-bis.
- Cost., art. 117, terzo comma.



Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Disciplina degli accertamenti medico-legali dei dipendenti assenti dal servizio per malattia - Riparto fra le Regioni delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione al numero dei dipendenti pubblici presenti nei rispettivi territori - Violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 1º luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, comma 23, lett. e), nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), il comma 5-ter.
- Cost., art. 117, terzo comma. Pag. 34

N. 208. Sentenza 7 - 10 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Impiego pubblico - Disciplina accertamenti medico-legali dei dipendenti assenti dal servizio per malattia - Riparto fra le Regioni delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione al numero dei dipendenti pubblici presenti nei rispettivi territori - Ricorso della Regione Puglia - Irrituale notificazione del ricorso al Presidente del Consiglio dei ministri avvenuta presso l'Avvocatura generale dello Stato - Inammissibilità.

- Decreto-legge 1º luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, comma 23, lett. e), nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), i commi 5-bis e 5-ter.
- Costituzione, artt. 117 e 119. Pag. 39

N. 209. Sentenza 7 - 11 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Produzione degli effetti della concessione in sanatoria in conseguenza dell'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata - Condizione dell'annullamento della concessione edilizia per vizi non rimovibili delle procedure amministrative - Esclusione per le costruzioni sorte in aree soggette a vincoli di inedificabilità - Estensione, con norme autoqualificate interpretative, della sanatoria anche ai casi di annullamento della concessione edilizia per vizi sostanziali non rimovibili ed alle ipotesi di inedificabilità relativa - Intervento del Comune di Naz Scaives - Depositato oltre il termine perentorio previsto - Inammissibilità.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13, art. 107-bis, commi 6 e 7.
- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 3.

Edilizia e urbanistica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Produzione degli effetti della concessione in sanatoria in conseguenza dell'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata - Condizione dell'annullamento della concessione edilizia per vizi non rimovibili delle procedure amministrative - Esclusione per le costruzioni sorte in aree soggette a vincoli di inedificabilità - Estensione, con norme autoqualificate interpretative, della sanatoria anche ai casi di annullamento della concessione edilizia per vizi sostanziali non rimovibili ed alle ipotesi di inedificabilità relativa - Eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di adeguata motivazione sulla rilevanza e carente descrizione della fattispecie - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13, art. 107-bis, commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 24, 102, 113 e 117, terzo comma; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8.



Edilizia e urbanistica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Produzione degli effetti della concessione in sanatoria in conseguenza dell'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata - Condizione dell'annullamento della concessione edilizia per vizi non rimovibili delle procedure amministrative - Esclusione per le costruzioni sorte in aree soggette a vincoli di inedificabilità - Estensione, con norme autoqualificate interpretative, della sanatoria anche ai casi di annullamento della concessione edilizia per vizi sostanziali non rimovibili ed alle ipotesi di inedificabilità relativa - Eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13, art. 107-bis, commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 24, 102, 113 e 117, terzo comma; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8.

Edilizia e urbanistica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Produzione degli effetti della concessione in sanatoria in conseguenza dell'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata - Condizione dell'annullamento della concessione edilizia per vizi non rimovibili delle procedure amministrative - Esclusione per le costruzioni sorte in aree soggette a vincoli di inedificabilità - Estensione, con norme autoqualificate interpretative, della sanatoria anche ai casi di annullamento della concessione edilizia per vizi sostanziali non rimovibili ed alle ipotesi di inedificabilità relativa - Eccezione di inammissibilità delle questioni per erronea indicazione delle norme applicabili nel giudizio *a quo* - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13, art. 107-bis, commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 24, 102, 113 e 117, terzo comma; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8.

Edilizia e urbanistica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Produzione degli effetti della concessione in sanatoria in conseguenza dell'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata - Condizione dell'annullamento della concessione edilizia per vizi non rimovibili delle procedure amministrative - Esclusione per le costruzioni sorte in aree soggette a vincoli di inedificabilità - Estensione, con norme autoqualificate interpretative, della sanatoria anche ai casi di annullamento della concessione edilizia per vizi sostanziali non rimovibili ed alle ipotesi di inedificabilità relativa - Eccezione di inammissibilità delle questioni per mancato esperimento del tentativo di interpretazione conforme a Costituzione - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13, art. 107-bis, commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 24, 102, 113 e 117, terzo comma; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8.

Edilizia e urbanistica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Produzione degli effetti della concessione in sanatoria in conseguenza dell'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata - Condizione dell'annullamento della concessione edilizia per vizi non rimovibili delle procedure amministrative - Esclusione per le costruzioni sorte in aree soggette a vincoli di inedificabilità - Estensione, con norme autoqualificate interpretative, della sanatoria anche ai casi di annullamento della concessione edilizia per vizi sostanziali non rimovibili ed alle ipotesi di inedificabilità relativa - Ritenuta natura innovativa con efficacia retroattiva, anziché interpretativa, delle norme impugnate - Irragionevolezza - Incidenza sull'effettività del diritto di azione in giudizio - Violazione delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13, art. 107-bis, commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 102 (Costituzione, artt. 113 e 117, terzo comma; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8).....



N. 210. Ordinanza 7 - 11 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giurisdizioni speciali - Giurisdizione tributaria - Attribuzione alla giurisdizione delle commissioni tributarie di tutte le controversie relative alle sanzioni amministrative comunque irrogate da uffici finanziari, anche se non collegate all'inosservanza di obblighi tributari - Denunciata violazione del divieto di istituire giudici straordinari o speciali - Sopravvenuta declaratoria di incostituzionalità della norma censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2, come modificato dall'art. 12, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448.
- Costituzione, art. 102.....

Pag. 52

N. 211. Ordinanza 7 - 11 giugno 2010

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

Reati ministeriali - Procedimento a carico di un senatore in relazione a fatti avvenuti quando questi era deputato e Ministro dell'ambiente - Deliberazione della Camera dei deputati dichiarativa della natura ministeriale dei comportamenti ascritti al Ministro - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Tribunale di Livorno, sezione distaccata di Cecina - Asserita non spettanza alla Camera dei deputati della valutazione in ordine alla natura ministeriale del reato ascritto all'imputato - Asserita non spettanza alla Camera del potere di negare l'autorizzazione a procedere in presenza di diversa valutazione da parte del Tribunale dei ministri e del Tribunale di Livorno, sezione distaccata di Cecina - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Delibera della Camera dei Deputati 28 ottobre 2009 (Doc. XVI, n. 1).
- Costituzione, art. 96; legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, art. 9; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37

Pag. 55

N. 212. Ordinanza 7 - 11 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Agricoltura e zootecnia - Turismo - Norme della Regione Siciliana - Disciplina dell'agriturismo - Prevista attuazione con decreto dell'Assessore regionale delle risorse agricole ed alimentari anziché con regolamento di esecuzione, emanato con atto del Presidente della Regione su deliberazione del Governo regionale - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Intervenuta promulgazione della delibera con omissione della disposizione censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Cessazione della materia del contendere.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 11 febbraio 2010, n. 337, artt. 2, comma 2, 4, commi 1, 2 e 5, 5, commi 1, 2, 8 e 10, 6, comma 2, 8, 10, commi 2 e 3, e 13, comma 1, ultimo periodo.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 12, quarto comma, e 13.

Pag. 58



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 77. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 maggio 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Personale dirigente medico in servizio da almeno cinque anni in un posto di disciplina diversa da quella per la quale era stato assunto - Inquadramento, a domanda, nella disciplina nella quale ha esercitato le funzioni, qualora in possesso dei requisiti previsti dalla normativa concorsuale vigente - Lamentata indeterminatezza e conseguente possibilità di applicazione a personale titolare di rapporto di lavoro non suscettibile di stabilizzazione alla luce della normativa statale di principio - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi pubblici, dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, violazione della normativa statale di riferimento.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 2, comma 1, sostitutivo dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97, commi primo e terzo, e 117, comma terzo; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15; d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11, 12 e 13; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 74; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 1, comma 2.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Inquadramento di personale dirigente medico in servizio in un posto di disciplina diversa da quella per la quale era stato assunto - Obbligo per gli enti del Servizio sanitario regionale di verificare la permanenza dei fabbisogni che avevano determinato l'impiego di tale personale in una disciplina diversa - Omessa previsione che tale verifica costituisca condizione prodromica al successivo accesso all'inquadramento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio della copertura finanziaria degli oneri.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 2, comma 2, sostitutivo dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45.
- Costituzione, art. 81.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Inquadramento di personale dirigente medico in servizio in un posto di disciplina diversa da quella per la quale era stato assunto - Sufficienza al fine della stabilizzazione della mera iscrizione alla scuola di specializzazione - Contrasto con la disciplina concorsuale statale che prevede il possesso del titolo di specializzazione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi pubblici, dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, violazione della normativa statale di riferimento.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 2, comma 4, sostitutivo dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, comma secondo, lett. l); d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15; d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11, 12 e 13; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 74.



Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Personale già titolare di contratto ovvero di incarico a tempo determinato presso enti o aziende del Servizio sanitario nazionale e in servizio a tempo determinato al 31 dicembre 2009 presso un'azienda o ente del servizio sanitario della Regione Puglia - Conferma a tempo indeterminato nei ruoli del servizio sanitario della Regione Puglia, previa presentazione entro sessanta giorni di apposita domanda di mobilità - Lamentato utilizzo dell'istituto della mobilità per realizzare la stabilizzazione di personale, in contrasto con la normativa contrattuale sulla mobilità e con la normativa statale sulla immissione nei ruoli della pubblica amministrazione, nonché in assenza di intesa tra Regione e Università - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi pubblici, dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, violazione della normativa statale di settore, violazione dell'autonomia universitaria, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 13.
- Costituzione, artt. 3, 33, 51, 97, 117, 117, comma secondo, lett. l), e 118; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 30; d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, artt. 24 e 31; d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517, art. 3, comma 2.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Stabilizzazione degli ex lavoratori socialmente utili (LSU), in servizio da almeno cinque anni negli enti del Servizio sanitario regionale, nei limiti dei posti vacanti della dotazione organica ovvero nell'ambito di una revisione della consistenza della dotazione stessa - Lamentata indeterminazione e conseguente possibilità di applicazione a personale titolare di rapporto di lavoro non suscettibile di stabilizzazione alla luce della normativa statale di principio - Lamentata assenza di idonee garanzie circa il rispetto dei vincoli per il contenimento della spesa per il personale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi pubblici, dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, violazione della normativa statale di riferimento, violazione del principio della copertura finanziaria degli oneri.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 15.
- Costituzione, artt. 3, 51, 81, 97, commi primo e terzo, e 117, comma terzo; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15; d.l. 1º luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11, 12 e 13; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 74; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 1, comma 2.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Stabilizzazione di personale titolare di rapporto di lavoro a tempo determinato instaurato dalle ASL, dalle Aziende ospedaliere universitarie (AOU) e dagli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) pubblici - Previsione di concorsi pubblici, con riserva non superiore al 50 per cento a favore del personale a tempo determinato e con un'anzianità di servizio di almeno tre anni, anche non continuativi, negli ultimi cinque anni - Obbligo di riserva di posti nei concorsi banditi da «Policlinico» di Bari, IRCCS «Giovanni Paolo II» di Bari e IRCCS «S. De Bellis» di Castellana Grotte - Obbligo per le ASL, le AOU e gli IRCCS del SSR, attraverso gli uffici formazione, di predisporre entro il 30 novembre il Piano aziendale formativo (PAF) annuale o pluriennale, da attuarsi nell'anno o negli anni successivi - Lamentata obliterazione dell'atto aziendale e/o dei protocolli d'intesa tra Regione ed Università o di una forma di intesa con il Rettore - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, violazione dell'autonomia universitaria.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, artt. 16, commi 1 e 2; 19, comma 1, e 22, comma 1.
- Costituzione, artt. 33, 117 e 118; d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517, art. 3, comma 2.



Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Stabilizzazione del personale sanitario e del personale adibito al servizio di ADI, riabilitazione e integrazione scolastica - Applicazione delle procedure di cui all'art. 3, comma 38, della legge n. 40/2007 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi pubblici, dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, violazione della normativa statale di riferimento.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, artt. 16, comma 3, e 18.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97, commi primo e terzo, e 117, comma terzo; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15; d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11, 12 e 13; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 74; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 1, comma 2.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Medici titolari di incarichi a tempo determinato, operanti nel servizio di emergenza-urgenza e in possesso di determinati requisiti - Possibilità di presentare domanda di conferimento di incarico a tempo indeterminato - Lamentata stabilizzazione in deroga ai principi e alle normative di settore - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi pubblici, dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, violazione della normativa statale di riferimento.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 17.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97, commi primo e terzo, e 117, comma terzo; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15; d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11, 12 e 13; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 74; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 1, comma 2.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di dotazioni organiche degli enti del Servizio sanitario regionale e assunzioni - Contrasto con il principio fondamentale statale della riduzione delle spese per il personale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 19, comma 6, che introduce i commi 1-bis, 1-ter, 1-quater, 1-quinqies, all'art. 1 della legge della Regione Puglia 27 novembre 2009, n. 27.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 71.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Stabilizzazione di personale dirigente - Ampliamento del novero dei destinatari della vigente normativa regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi pubblici, dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, violazione della normativa statale di riferimento.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, artt. 19, comma 8, e 20.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97, commi primo e terzo, e 117, comma terzo; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15; d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11, 12 e 13; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 74; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 1, comma 2.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Concorsi pubblici per l'accesso ai ruoli aziendali per il personale sanitario non medico operante in regime di convenzione nelle carceri - Riserva di posti - Omessa indicazione della misura percentuale nonché indeterminazione dell'area di applicazione della riserva - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi del buon andamento della pubblica amministrazione e del pubblico concorso.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 21, comma 1.
- Costituzione, art. 97.



Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Inquadramento del personale sanitario non medico operante in regime di convenzione nelle carceri, le cui convenzioni sono state prorogate al 30 giugno 2010 - Lamentata insufficienza, a coprire l'inquadramento, delle risorse di cui all'art. 6 del DPCM 1° aprile 2008 stanziato per il regime di convenzione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio della copertura finanziaria degli oneri.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 21, comma 4.
- Costituzione, art. 81.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Equiparazione, anche ai fini previdenziali, dei medici titolari di incarico provvisorio di cui all'art. 50 della legge n. 740/1970 ai medici titolari di incarico definitivo - Assoggettamento del personale medesimo alla disciplina degli accordi integrativi per la medicina generale e la specialistica ambulatoriale - Contrasto con la normativa contrattuale di cui al DPCM 1° aprile 2008, nonché oneri non coperti dalle risorse di cui al medesimo DPCM - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio della copertura finanziaria degli oneri, violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 21, commi 5 e 6.
- Costituzione, artt. 81 e 117, comma secondo, lett. l); DPCM 1° aprile 2008, art. 4, comma 3.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Istituzione di un elenco regionale dei candidati idonei alla nomina di direttore generale delle aziende del Servizio sanitario della regione - Competenza della Giunta regionale a determinare le modalità di aggiornamento annuale dell'elenco e i criteri per la verifica dei requisiti - Contrasto con la normativa statale che prevede la nomina del direttore generale delle AOU d'intesa con il rettore - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'autonomia universitaria, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 24, commi 1 e 3.
- Costituzione, artt. 33, 117 e 118; d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517, art. 4, comma 2.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Trattamento economico dei direttori generali, amministrativi e sanitari, determinante modifica della disciplina regionale attuativa dei DPCM n. 319/2001 e n. 502/1999 - Omesso riferimento al tetto massimo previsto dalla disciplina statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio della copertura finanziaria degli oneri.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 26.
- Costituzione, art. 81.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Puglia - Inquadramento all'interno di società, aziende o organismi variamente denominati della Regione, di soggetti provenienti da imprese o società cooperative - Contrasto con i principi della legislazione nazionale che impongono il rispetto di forme di selezione pubblica del personale anche per le società pubbliche affidatarie di servizi, e il contenimento della spesa per il personale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

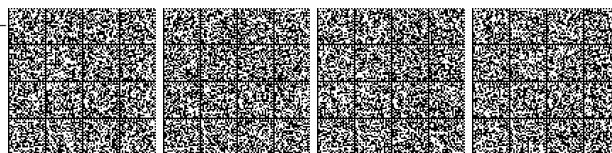
- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 30, che modifica l'art. 25 della legge della Regione Puglia 3 agosto 2007, n. 25.
- Costituzione, art. 97; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 18; d.l. 1° luglio 2009, n. 78, art. 19.

Pag. 61

N. 78. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 maggio 2010 (della Regione Puglia).

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo recante la disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio 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, attuativo della legge di delega n. 99/2009 - Omessa previa acquisizione del parere della Conferenza Unificata, previsto dalla legge di delega a garanzia delle competenze e delle prerogative costituzionali delle Regioni - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato eccesso di delega, violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica e in materia di governo del territorio, violazione della potestà regolamentare regionale, violazione dei principi di leale cooperazione e di sussidiarietà.

- Decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31.
- Costituzione, artt. 76, 117, 118 e 120; legge 27 luglio 2009, n. 99, art. 25.



Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99/2009 in materia nucleare - Requisiti soggettivi degli operatori per lo svolgimento delle attività di costruzione, esercizio e disattivazione degli impianti - Determinazione con decreto interministeriale - Lamentata violazione della legge di delega che demandava la definizione dei requisiti al decreto legislativo, lesione delle prerogative regionali - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato eccesso di delega, violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica e in materia di governo del territorio, violazione della potestà regolamentare regionale, violazione dei principi di leale cooperazione e di sussidiarietà.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 5, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 76, 117, 118 e 120; legge 27 luglio 2009, n. 99, art. 25.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99/2009 in materia nucleare - Autorizzazione degli impianti nucleari - Autorizzazione unica rilasciata, su istanza dell'operatore e previa intesa con la Conferenza unificata, con decreto interministeriale - Lamentata carenza di intesa di tipo «forte», lesione delle prerogative regionali - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato eccesso di delega, violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica e in materia di governo del territorio, violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, violazione della potestà regolamentare regionale, violazione dei principi di leale cooperazione e di sussidiarietà.

- Decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, art. 4.
- Costituzione, artt. 76, 117, commi secondo, lett. s), e terzo, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99/2009 in materia nucleare - Procedimento per la certificazione dei siti da destinare alla localizzazione degli impianti - Sottoposizione dei siti certificati all'intesa della Regione interessata, alla quale viene riconosciuta la facoltà di proporre mere osservazioni, al pari di qualsiasi altro portatore di interessi qualificati - Previsione, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, di esercizio del potere sostitutivo statale anche in deroga ai Piani energetico ambientali delle Regioni - Lamentata carenza di intesa di tipo «forte», lesione delle prerogative regionali - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato eccesso di delega, violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica e in materia di governo del territorio, violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, violazione della potestà regolamentare regionale, violazione dei principi di leale cooperazione e di sussidiarietà.

- Decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, artt. 8 e 11, commi 5, 6, 7, 8, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 76, 117, commi secondo, lett. s), e terzo, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99/2009 in materia nucleare - Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari nonché per lo stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi in strutture ubicate nello stesso sito - Previsione, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, di esercizio del potere sostitutivo statale - Lamentata carenza di intesa di tipo «forte», lesione delle prerogative regionali - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato eccesso di delega, violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica e in materia di governo del territorio, violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, violazione della potestà regolamentare regionale, violazione dei principi di leale cooperazione e di sussidiarietà.

- Decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, art. 13, commi 10 e 11.
- Costituzione, artt. 76, 117, commi secondo, lett. s), e terzo, 118 e 120.



N. 169. Ordinanza del Tribunale di Ferrara del 14 dicembre 2009.

Matrimonio - Possibilità tra persone dello stesso sesso - Esclusione - Violazione del diritto di sposarsi, riconosciuto come diritto fondamentale della persona anche a livello sopranazionale - Irragionevole discriminazione tra cittadini in base all'orientamento sessuale - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle persone transessuali - Contrasto con la tutela della famiglia come società naturale.

- Codice civile, artt. 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143-bis, 156-bis e 231.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 29, primo comma; Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, artt. 12 e 16; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e libertà fondamentali, artt. 8 e 12; Carta dei diritti fondamentali U.E., artt. 7 e 9.

Pag. 76

N. 170. Ordinanza del Giudice di pace di Milano del 28 ottobre 2008

Sanzioni amministrative - Giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione - Ricorso introduttivo proposto personalmente da soggetto non residente nel comune ove ha sede il giudice adito - Onere di eleggere domicilio in tale comune - Notificazione degli atti, in caso di mancata elezione, mediante deposito in cancelleria - Irragionevole discriminazione fra i cittadini basata soltanto sulla residenza o sulla possibilità di eleggere o meno domicilio nel luogo dove ha sede il giudice adito - Violazione del principio di eguaglianza, del diritto di azione e difesa, nonché della garanzia di tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione.

- Legge 11 novembre 1981, n. 689, art. 22, commi 4 e 5.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 113.

Pag. 81

N. 171. Ordinanza del Tribunale dei minorenni di Roma del 30 ottobre 2009.

Straniero - Espulsione amministrativa - Espulsione di genitore straniero non comunitario nei cui confronti è stato in precedenza emesso provvedimento ablativo o limitativo della potestà sul figlio minore ai sensi degli artt. 330 o 333 cod. civ. - Obbligo del questore, prima dell'esecuzione del decreto espulsivo, di richiedere il nulla osta del Tribunale per i minorenni - Mancata previsione - Conseguente assoggettamento del medesimo Tribunale alla rigida alternativa di consentire automaticamente il ricongiungimento del figlio prima dell'attuazione dell'espulsione, ovvero di trattenere il figlio nel territorio nazionale rendendone irreversibile la separazione dal genitore espulso - Lesione, nel primo caso, dei diritti inviolabili dell'uomo (in particolare, della persona in formazione del minore) nonché del dovere dello Stato di provvedere perché siano assolti i compiti dei genitori in caso di loro perdurante incapacità - Violazione, nel secondo caso, delle previsioni sul mantenimento della relazione tra figlio e genitore contenute nella Convenzione sui diritti del fanciullo e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché degli obblighi a garanzia del rispetto della vita privata e familiare derivanti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 10, secondo comma, 30, secondo comma, e 117, primo comma, in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sez. III, sentenza 26 febbraio 2004, Gorgolu c. Germania; sez. I, sentenza 13 luglio 2000, Giunta e Scozzari c. Italia; sez. I, sentenza 17 luglio 2008, X c. Croazia); Regolamento (CE) n. 2201/2003 del 27 novembre 2003; Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, art. 9; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 24, n. 3.

Pag. 84



N. 172. Ordinanza del Giudice di pace di Albano del 24 marzo 2010.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione del principio di necessaria offensività - Violazione del principio di uguaglianza sotto diversi profili - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- 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. 3, 25 e 27. Pag. 89

N. 173. Ordinanza del Tribunale di Milano del 19 aprile 2010.

Processo penale - Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza - Legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei ministri - Previsione che per il Presidente del Consiglio dei ministri costituisca legittimo impedimento a comparire nelle udienze, quale imputato, il concomitante esercizio di una o più attribuzioni previste dalle leggi o dai regolamenti, delle relative attività preparatorie e consequenziali, nonché di ogni attività comunque coesistente alle funzioni di Governo - Previsione che il giudice, su richiesta di parte, rinvi il processo ad altra udienza, successiva, ove la Presidenza del Consiglio dei ministri attesti che l'impedimento è continuativo e correlato alle funzioni di Governo, al periodo indicato, che non può essere superiore a sei mesi - Presunzione assoluta di impedimento continuativo per un lungo periodo connessa alle funzioni di Governo, preclusiva dell'accertamento del giudice della sussistenza in concreto del legittimo impedimento - Introduzione di una prerogativa dei titolari delle cariche pubbliche, in deroga al regime giurisdizionale comune - Mancato rispetto della procedura di revisione costituzionale - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 262 del 2009.

- Legge 7 aprile 2010, n. 51, art. 1, commi 1, 3 e 4.
- Costituzione, art. 138. Pag. 90

N. 174. Ordinanza del g.i.p. del Tribunale di Perugia del 28 aprile 2010.

Reati e pene - Circostanze attenuanti generiche - Recidiva reiterata ex art. 99, quarto comma, cod. pen., in relazione a taluno dei delitti di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), cod. proc. pen., puniti con una pena non inferiore nel minimo a cinque anni - Inapplicabilità dei criteri di cui all'art. 133, secondo comma, cod. pen., in particolare del comportamento susseguente al reato - Irrazionalità - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Codice penale, art. 62-*bis*, secondo comma, sostituito dall'art. 1 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo. Pag. 92

N. 175. Ordinanza della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Puglia del 2 dicembre 2009.

Previdenza - Pensioni dei pubblici dipendenti - Soggetti titolari di più pensioni dirette liquidate sino al 31 dicembre 1994 - Mancata previsione dell'indennità integrativa speciale quale parte integrante del trattamento pensionistico - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione della garanzia previdenziale - Riferimento all'ord. n. 119 del 2009 (*recte*: 119 del 2008) e alla sent. n. 74 del 2008 della Corte costituzionale.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 776.
- Costituzione, artt. 3 e 38. Pag. 97



- N. 176. Ordinanza della Corte dei conti - sez. giurisdizionale per la Regione Lazio del 7 dicembre 2009.

Responsabilità amministrativa e contabile (fattispecie: azione di responsabilità per danno erariale nei confronti del Presidente e di dirigenti dell'ISTAT per mancata applicazione di sanzioni per l'inosservanza dell'obbligo di fornire dati per le rilevazioni statistiche) - Previsione con norma interpretativa, adottata con decreto-legge, che è considerata violazione dell'obbligo di risposta esclusivamente il formale rifiuto di fornire i dati richiesti anche con riguardo alle rilevazioni svolte anteriormente alla data di entrata in vigore della normativa censurata - Violazione del principio di uguaglianza - Assenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza per la decretazione d'urgenza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Interferenza con la funzione giurisdizionale della Corte dei conti.

- Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito nella legge 28 febbraio 2008, n. 31, art. 44.
- Costituzione, artt. 3, 77, 97, 101, comma secondo, 103 e 108. Pag. 99

- N. 177. Ordinanza della Corte di cassazione del 12 novembre 2009.

Misure di prevenzione - Procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione - Giudizio di cassazione - Svolgimento, su istanza delle parti, nelle forme dell'udienza pubblica - Preclusione - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU, nell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 4; legge 31 maggio 1965, n. 575, art. 2-ter.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali. Pag. 110

- N. 178. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 15 gennaio 2010.

Famiglia - Diritto di abitazione nella casa familiare - Domanda di assegnazione proposta nel ricorso per separazione giudiziale con richiesta di affidamento di figli minori - Trascrivibilità nei registri immobiliari, al fine di rendere il futuro eventuale provvedimento di assegnazione opponibile ai terzi che acquistino diritti sull'immobile dopo la proposizione della domanda - Omessa previsione - Irragionevolezza - Carenza di tutela del coniuge affidatario non titolare di diritti reali o di godimento sulla casa familiare - Possibile vanificazione delle aspettative del medesimo coniuge e della prole prima che il giudice si pronunci sull'istanza di assegnazione - Compromissione del preminente interesse morale e materiale dei figli a rimanere nell'ambiente in cui hanno vissuto con i genitori.

- Codice civile, artt. 155-*quater*, 2652 e 2653.
- Costituzione, artt. 3, 24, 29, 30 e 31. Pag. 117

- N. 179. Ordinanza del Giudice dell'esecuzione di Tribunale di Bergamo del 9 giugno 2009.

Esecuzione penale - Sospensione della esecuzione delle pene detentive brevi - Esclusione per i delitti in cui ricorre l'aggravante di cui all'art. 61, primo comma, numero 11-bis, cod. pen. (fatto commesso dal colpevole mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale) - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio della finalità rieducativa della pena.

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lett. a), come modificato dall'art. 2, comma 1, lett. m), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 125.
- Costituzione, artt. 3 e 27. Pag. 120



N. 180. Ordinanza del Tribunale di Milano del 16 aprile 2010.

Processo penale - Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza - Legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri - Previsione che per il Presidente del Consiglio dei ministri costituisca legittimo impedimento a comparire nelle udienze, quale imputato, il concomitante esercizio di una o più attribuzioni previste dalle leggi o dai regolamenti, delle relative attività preparatorie e consequenziali, nonché di ogni attività comunque coesistente alle funzioni di Governo - Previsione che per i ministri costituisca legittimo impedimento a comparire nelle udienze, quali imputati, l'esercizio delle attività previste dalle leggi e dai regolamenti che ne disciplinano le attribuzioni, nonché di ogni attività comunque coesistente alle funzioni di Governo - Previsione che il giudice, su richiesta di parte, rinvi il processo ad altra udienza, successiva, ove la Presidenza del Consiglio dei ministri attesti che l'impedimento è continuativo e correlato alle funzioni di Governo, al periodo indicato, che non può essere superiore a sei mesi - Automatismo del rinvio - Preclusione dell'accertamento del giudice della sussistenza in concreto del legittimo impedimento - Introduzione con legge ordinaria di una nuova prerogativa connessa all'esercizio delle cariche di Presidente del Consiglio dei ministri e di Ministro, in deroga al regime giurisdizionale comune - Violazione del principio di parità di trattamento di tutti i cittadini dinanzi alla legge e alla giurisdizione - Mancato rispetto della procedura di revisione costituzionale - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 262 del 2009.

— Legge 7 aprile 2010, n. 51, artt. 1 e 2.

— Costituzione, artt. 3 e 138.

Pag. 123



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 198

Sentenza 7 - 10 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Oneri fiscali - Sentenza o verbale di conciliazione - Rilascio della copia, per l'inserimento del credito nello stato passivo, subordinato al pagamento dell'imposta di registro - Irragionevolezza della condizione, con lesione della tutela giurisdizionale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, art. 66, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

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, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

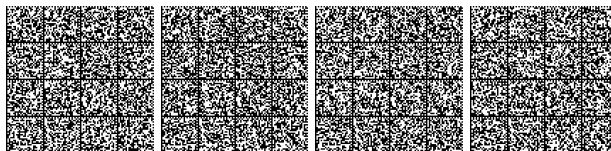
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 66 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986 n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), promosso dal Giudice delegato del Tribunale ordinario di Trani, nel procedimento vertente tra la Factorit S.p.A. e il cancelliere del Tribunale ordinario di Trani, con ordinanza del 15 aprile 2009, iscritta al n. 241 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2009.

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

Udito nella Camera di consiglio del 14 aprile 2010 il giudice relatore Alfio Finocchiaro.

Ritenuto in fatto

1. — Il Giudice delegato del Tribunale ordinario di Trani, nel corso del procedimento camerale promosso con ricorso, ai sensi dell'art. 745 del codice di procedura civile, dalla società Factorit S.p.A. avverso il rifiuto del cancelliere del Tribunale — motivato, ai sensi dell'articolo 66, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), dal mancato versamento dell'imposta di registro sull'atto — di rilasciare copia autentica del verbale di conciliazione, con il quale era stato definito un giudizio di opposizione allo stato passivo ai sensi dell'art. 98 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione



coatta amministrativa), testo originario, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 66 del d.P.R. n. 131 del 1986 — *rectius*: art. 66, comma 2, dello stesso d.P.R. — nella parte in cui non consente il rilascio di copia dell'atto conclusivo (sentenza o verbale di conciliazione) della causa di opposizione allo stato passivo fallimentare, ai fini della variazione di quest'ultimo, prima del pagamento dell'imposta di registro.

Il rimettente premette che, con avviso di liquidazione e contestuale irrogazione di sanzione, l'Agenzia delle entrate di Trani aveva liquidato l'imposta di registro relativa al verbale di detta conciliazione di € 83.994,72, calcolandola in misura proporzionale anziché fissa, e che per tale ragione la Factorit S.p.A. aveva proposto ricorso alla Commissione tributaria provinciale di Bari, invocando l'errata applicazione dell'art. 40 del d.P.R. n. 131 del 1986. In pendenza di detto giudizio tributario, e, quindi, nelle more della registrazione dell'atto e del pagamento dell'imposta, la Factorit S.p.A. aveva chiesto alla cancelleria del Tribunale di Trani il rilascio di copia autentica del verbale di conciliazione onde poter procedere al deposito della stessa presso l'Ufficio fallimentare ai fini della variazione dello stato passivo. A seguito del rifiuto del cancelliere, la Factorit S.p.A. aveva promosso il giudizio nel corso del quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale.

Il giudice *a quo* osserva che l'art. 66 del citato d.P.R., al comma 1, stabilisce il divieto per cancellieri e segretari degli organi giurisdizionali di rilasciare originali, copie ed estratti degli atti soggetti a registrazione in termine fisso, da essi formati o autenticati, se non dopo la registrazione degli stessi, con relativo pagamento dell'imposta, prevedendo, al secondo comma, tassative eccezioni al divieto di rilascio di copia di atti, nelle more della registrazione. A tali deroghe, previste dal legislatore, si è aggiunta quella introdotta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 522 del 2002, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui non ammette la possibilità del rilascio dell'originale o della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale che debba essere utilizzato per procedere alla esecuzione forzata, anche prima della registrazione.

Secondo il rimettente, le ragioni poste a base della decisione della Corte sarebbero invocabili anche nella fattispecie in esame. Infatti, il giudizio di opposizione allo stato passivo di cui all'art. 98 del r.d. n. 267 del 1942, testo originario, si conclude con una sentenza che, qualora passata in giudicato, accerta definitivamente il credito e costituisce titolo per la c.d. variazione dello stato passivo fallimentare, adempimento rimesso alla cancelleria ad impulso di parte.

Non dissimile dal caso esaminato sarebbe la definizione, avvenuta nel caso di specie, del giudizio con verbale di conciliazione giudiziale che ha accertato definitivamente il credito da ammettere al passivo.

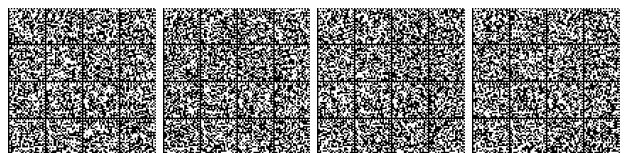
Anche in tale ipotesi, la variazione dello stato passivo costituirebbe il momento di raccordo tra il giudizio di opposizione, ormai concluso, ed il procedimento concorsuale in corso, raccordo che consente al creditore di ottenere effettiva tutela del diritto di credito accertato, attraverso la partecipazione ai riparti predisposti dagli organi fallimentari. Sicché, pur in assenza di una condanna nei confronti della curatela fallimentare, non potrebbe negarsi che l'effettiva attuazione giurisdizionale del diritto vantato dal creditore concorsuale si concretizza con l'inserimento del credito nello stato passivo. Anzi, tale *iter* procedimentale, in pendenza del fallimento, rappresenterebbe l'unica forma di tutela del creditore concorsuale, non potendo costui far valere il suo diritto al di fuori del concorso dei creditori, ai sensi degli artt. 51 e 52 legge fall.

Pertanto, condizionare il rilascio della copia del verbale di conciliazione all'effettivo pagamento dell'imposta di registro equivarrebbe ad impedire l'attuazione del diritto di credito accertato giurisdizionalmente, tanto più là dove, come nella specie, penda contenzioso proprio in ordine alla legittimità della pretesa tributaria sul *quantum debeatur* e il tributo richiesto abbia anche consistenza notevole. Verrebbero così violati sia l'art. 24 della Costituzione, che assicura la possibilità non solo astratta e teorica di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti, sia l'art. 3 della Costituzione, per l'ingiustificata irragionevole differenza di trattamento a seconda che il debitore da aggredire esecutivamente sia fallito ovvero *in bonis*, poiché solo nel secondo caso, giusta il tenore dell'art. 66 del d.P.R. n. 131 del 1986 a seguito della sentenza di questa Corte n. 522 del 2002, il creditore potrebbe, in pendenza di registrazione, ottenere subito la copia dell'atto indispensabile alla realizzazione del diritto accertato giudizialmente, promuovendo l'esecuzione forzata.

In punto di rilevanza della questione, il rimettente, ribadita la natura giurisdizionale del procedimento camerale regolato dall'art. 745 cod. proc. civ., già affermata da questa Corte, sottolinea che, nella specie, l'esito del procedimento *a quo* è condizionato da quello della questione sollevata, non potendosi, neanche in via di interpretazione, ricondurre la soluzione del problema all'applicazione di taluna delle deroghe previste dal secondo comma del citato art. 66.

2. — Nel giudizio innanzi alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la infondatezza della questione.

Premette l'Autorità intervenuta che i principi espressi da questa Corte con la richiamata sentenza n. 522 del 2002 si riferiscono a fattispecie diversa da quella dalla quale trae origine la questione di costituzionalità in esame, trattandosi



in quel caso, a differenza che in questo, di instaurare una procedura esecutiva, in relazione alla quale è stato ritenuto prevalente l'interesse alla difesa del soggetto esecutante su quello dello Stato alla riscossione dell'imposta.

Ciò posto, l'Avvocatura rileva che la disposizione censurata deve essere coordinata con l'art. 65 del d.P.R. n. 131 del 1986, finalizzato ad evitare che le parti omettano la registrazione degli atti che sono soggetti a tale obbligo in un termine fisso. Al fine di valutare la conformità a Costituzione della norma censurata, dovrebbe, quindi, verificarsi la prevalenza o meno dell'interesse dello Stato alla riscossione dei tributi rispetto al contrapposto interesse privato a far valere determinati diritti patrimoniali tutelati dalla Costituzione.

Al riguardo, l'Avvocatura ricorda che la citata sentenza n. 522 del 2002 ha sottolineato che l'interesse alla riscossione dei tributi è posto dall'art. 53 Cost. sullo stesso piano di ogni diritto individuale. La costituzionalizzazione dell'interesse alla riscossione dei tributi potrebbe, dunque, giustificare i divieti di cui all'art. 66 censurato.

Del resto — conclude l'Autorità intervenuta — lo stesso legislatore, là dove non ha ritenuto prevalente l'interesse alla riscossione delle imposte, ha individuato, nell'esercizio della sua discrezionalità, le eccezioni al principio del divieto di rilascio di documenti relativi ad atti non registrati (art. 66, comma 2, del d.P.R. n. 131 del 1986).

Considerato in diritto

1. — Il Giudice delegato del Tribunale ordinario di Trani dubita della legittimità costituzionale dell'art. 66 del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro) — *rectius*: art. 66, comma 2, dello stesso d.P.R. — nella parte in cui non consente il rilascio di copia dell'atto conclusivo (sentenza o verbale di conciliazione) della causa di opposizione allo stato passivo fallimentare, ai fini della variazione di quest'ultimo, prima del pagamento dell'imposta di registro, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento di situazioni analoghe, in funzione della circostanza che il debitore da aggredire sia fallito ovvero *in bonis*, poiché solo nel secondo caso il creditore potrebbe, in pendenza della registrazione, ottenere subito la copia dell'atto, indispensabile alla realizzazione del diritto accertato giudizialmente, promuovendo l'azione forzata; nonché per violazione dell'art. 24 della Costituzione, per l'impedimento all'attuazione del diritto di credito accertato giurisdizionalmente.

2. — La questione è fondata.

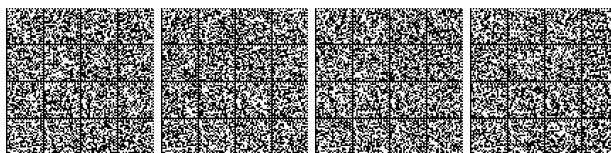
2.1. — L'art. 66, comma 1, del d.P.R. n. 131 del 1986 stabilisce che «i soggetti indicati nell'art. 10, lettere b) e c), possono rilasciare originali, copie ed estratti degli atti soggetti a registrazione in termine fisso da loro formati o autenticati solo dopo che gli stessi sono stati registrati». Il successivo comma 2 prevede che la disposizione indicata non si applica ad una serie di atti tassativamente enunciati.

Questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma censurata nella parte in cui non prevede che la norma contenuta nel comma 1 dello stesso art. 66 non si applica al rilascio dell'originale o della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale che debba essere utilizzato per procedere all'esecuzione forzata (sentenza n. 522 del 2002).

La decisione muove dalla considerazione che la legge 9 ottobre 1971, n. 825 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria), ha imposto al legislatore delegato, come principio direttivo, di eliminare «ogni impedimento fiscale al diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi» (articolo 7, n. 7).

In attuazione di tale principio, l'art. 63 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634 (Disciplina dell'imposta di registro), il cui contenuto è poi sostanzialmente confluito nell'art. 65 del d.P.R. n. 131 del 1986, ha soppresso il divieto di utilizzazione in giudizio di atti non registrati previsto dalla disciplina precedente, stabilendo, in luogo dello stesso, l'obbligo del cancelliere di inviarli all'Ufficio del registro.

«Il legislatore della riforma» — osserva la citata sentenza — «ha pertanto ritenuto che la situazione di inadempimento dell'obbligazione relativa all'imposta di registro, emergente in occasione del processo di cognizione, non può avere l'effetto di precluderne lo svolgimento e la conclusione. È chiaro il giudizio di valore così espresso, per cui, nel bilanciamento tra l'interesse fiscale alla riscossione dell'imposta e quello all'attuazione della tutela giurisdizionale, il primo è ritenuto sufficientemente garantito dall'obbligo imposto al cancelliere di informare l'ufficio finanziario dell'esistenza dell'atto non registrato, ponendolo così in grado di procedere alla riscossione. Discipline di contenuto sostanzialmente identico sono state introdotte — sia pure in tempi diversi — per le imposte di successione, di bollo e sul valore aggiunto».



Considerando il bilanciamento fra i due interessi alla luce del principio secondo cui la garanzia della tutela giurisdizionale posta dall'articolo 24, primo comma, Cost. comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, la quale è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giurisdizionale, la scelta compiuta dalla norma di cui si tratta è stata ritenuta da questa Corte irragionevole e contrastante con l'art. 24 della Costituzione (sentenza n. 321 del 1998).

Tale scelta comportava che la valutazione di bilanciamento fra l'interesse all'effettività della tutela giurisdizionale e quello alla riscossione dei tributi fosse effettuata, per i due tipi di processo, in modo irragionevolmente diverso: l'indempimento dell'obbligazione tributaria — che pure non ha precluso lo svolgimento del processo di cognizione fino all'emanazione della sentenza (o di altro provvedimento esecutivo) ed ha determinato solo la comunicazione da parte del cancelliere all'ufficio del registro degli atti non registrati — impediva infatti che alla sentenza (o al provvedimento esecutivo) fosse data attuazione mediante l'esercizio della tutela giurisdizionale in via esecutiva.

I principi posti a base della richiamata sentenza si attagliano anche alla fattispecie in esame. Infatti, posto che la conciliazione giudiziale accerta il credito da ammettere al passivo, l'unico sistema attraverso il quale il creditore può ottenere tutela del proprio diritto è quello della partecipazione al riparto attraverso l'inserimento del credito nello stato passivo. Pertanto, la esclusione di tale possibilità, prima della registrazione dell'atto, pone il creditore in una condizione analoga a quella in cui viene a trovarsi il creditore cui sia inibita la esecuzione forzata per il mancato rilascio della copia della sentenza che ne abbia accertato il credito, prima della registrazione dell'atto. Condizione, quest'ultima, presa appunto in considerazione e tutelata con la declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla citata sentenza n. 522 del 2002.

Né può accedersi alla tesi dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui appartiene in ogni caso alla discrezionalità del legislatore attribuire prevalenza all'interesse alla riscossione delle imposte e, quindi, legittimare il divieto di rilascio di documenti relativi ad atti non registrati, trovando, invece, tale discrezionalità un limite insuperabile con riferimento alle ipotesi in cui, come nella specie, il divieto sia, per le stesse ragioni esposte nella sentenza da ultimo richiamata, irragionevole.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 66, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), nella parte in cui non prevede che la disposizione di cui al comma 1 non si applichi al rilascio di copia dell'atto conclusivo (sentenza o verbale di conciliazione) della causa di opposizione allo stato passivo fallimentare, ai fini della variazione di quest'ultimo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 giugno 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 199

Sentenza 7 - 10 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Pesca - Turismo - Norme della Regione Calabria - Disciplina di semplificazione dei procedimenti autorizzatori dell'esercizio delle attività di pesca turismo e ittiturismo - Ricorso del Governo - Asserita violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. - Sopravvenuta modifica normativa delle disposizioni impugnate, *medio tempore* rimaste inattuato, in senso satisfattivo della pretesa avanzata col ricorso - Rinuncia al ricorso non regolarmente accettata dalla controparte (di per sé inidonea a determinare l'estinzione del processo) - Carenza, in presenza di detti elementi, di ulteriore interesse al ricorso - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Calabria 23 aprile 2009, n. 15, art. 3, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma 2, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 7, comma 4, e Allegato IV, art. 1, lett. e).

Pesca - Turismo - Professioni - Norme della Regione Calabria - Subordinazione dell'esercizio delle attività di pesca turismo e ittiturismo all'iscrizione in appositi elenchi regionali, previa acquisizione di un attestato di frequenza con esito positivo di corsi formativi organizzati dalla Regione - Ricorso del Governo - Asserita violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e), e comma 3, Cost. - Sopravvenuta modifica normativa delle disposizioni impugnate, *medio tempore* rimaste inattuato, in senso satisfattivo della pretesa avanzata col ricorso - Rinuncia al ricorso non regolarmente accettata dalla controparte (di per sé inidonea a determinare l'estinzione del processo) - Carenza, in presenza di detti elementi, di ulteriore interesse al ricorso - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Calabria 23 aprile 2009, n. 15, artt. 4, 6, comma 1, lett. c), e 8, comma 5.
- Costituzione, art. 117, comma 2, lett. e), e comma 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, e degli artt. 4, 6, comma 1, lettera c), e 8, comma 5, della legge della Regione Calabria 23 aprile 2009, n. 15 (Norme per l'esercizio delle attività di pescaturismo e ittiturismo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-10 luglio 2009, depositato in cancelleria il 14 luglio 2009 ed iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

Udito nell'udienza pubblica del 27 aprile 2010 il giudice relatore Maria Rita Saulle;

Uditi l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Graziano Pungì per la Regione Calabria.



Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 7-10 luglio 2009 e depositato il 14 luglio 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, e degli artt. 4, 6, comma 1, lettera *c*), e 8, comma 5, della legge della Regione Calabria 30 (*recte*: 23) aprile 2009, n. 15 (Norme per l'esercizio delle attività di pescaturismo e ittiturismo).

In particolare, l'Avvocatura ritiene che l'art. 3, comma 4, nell'estendere la «disciplina di semplificazione dei procedimenti autorizzativi per l'esercizio» delle attività di pescaturismo e di ittiturismo alle imprese di acquacoltura, «senza prevedere norme di salvaguardia in materia di valutazione di impatto ambientale», introdurrebbe una deroga non prevista dalla normativa statale a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, determinando in questo modo una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

Sul punto il ricorrente precisa che, sebbene la legge regionale non contempli una definizione di acquacoltura, ad essa «è certamente riconducibile l'attività di piscicoltura per la quale» il combinato disposto dell'art. 7, comma 4, e dell'art. 1, lettera *e*), dell'allegato IV al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) prevede «procedure di impatto ambientale limitatamente ai progetti che abbiano una superficie complessiva eccedente i 5 ettari».

Ad avviso della difesa dello Stato, anche gli artt. 4, 6, comma 1, lettera *c*), e 8, comma 5, dell'indicata legge della Regione Calabria, nella parte in cui «subordinano l'esercizio delle attività di pescaturismo e di ittiturismo alla iscrizione in appositi elenchi regionali», previa «presenza di un attestato di frequenza con esito positivo di corsi formativi organizzati dalla Regione», violerebbero l'art. 117, terzo comma, della Costituzione che attribuisce alla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni la materia «professioni».

Osserva, infatti, il ricorrente che, sebbene le Regioni abbiano competenza legislativa residuale in materia di «turismo», il settore delle professioni turistiche ricade nella materia «professioni» e, pertanto, sulla base della consolidata giurisprudenza costituzionale, spetta allo Stato l'individuazione dei titoli necessari per l'esercizio di una determinata attività professionale turistica, nonché l'istituzione dei relativi albi ed elenchi.

Infine, le disposizioni regionali da ultimo indicate, sempre a giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, poiché, introducendo limitazioni «al libero svolgimento dell'attività di pescaturismo e di ittiturismo, si risolvono [...] in una lesione del principio della libera prestazione dei servizi, nonché della libera concorrenza».

2. — Con atto depositato in data 3 agosto 2009 si è costituita in giudizio la Regione Calabria concludendo per la declaratoria di inammissibilità e di infondatezza delle questioni.

Con riferimento alla censura riguardante l'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 15 del 2009, la resistente ritiene che il ricorrente sia incorso in un'erronea interpretazione della disposizione impugnata; il legislatore regionale si sarebbe, infatti, limitato ad «estendere alle imprese di acquacoltura la possibilità di svolgere le attività di pescaturismo e ittiturismo», senza tuttavia far venire meno gli obblighi previsti dalla legislazione statale riguardo all'acquacoltura, ivi compresa la previa acquisizione della VIA (valutazione di impatto ambientale).

Anche la seconda censura, relativa all'art. 4 ed agli artt. 6, comma 1, lettera *c*), e 8, comma 5, ad avviso della difesa regionale, sarebbe frutto di una «non corretta percezione del dato normativo». Secondo la Regione il ricorrente avrebbe erroneamente considerato le suddette disposizioni regionali come norme dirette a disciplinare le professioni turistiche. In realtà, premesso che ai sensi dell'art. 12 della legge 20 febbraio 2006, n. 96 (Disciplina dell'agriturismo) l'attività di agriturismo è assimilata a quella di pescaturismo, la legge regionale impugnata si sarebbe limitata a dare attuazione alle disposizioni previste dalla citata legge statale in materia di agriturismo.

In particolare, la difesa regionale precisa che il certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività di ittiturismo, di cui all'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 15 del 2009, coinciderebbe con il certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività di agriturismo di cui all'art. 7, comma 1, della citata legge statale n. 96 del 2006 che, tra l'altro, attribuirebbe alle Regioni il compito di disciplinarne le modalità di rilascio.

Allo stesso modo i corsi di formazione organizzati dalla Regione, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge regionale n. 15 del 2009, e finalizzati al rilascio del succitato certificato di abilitazione, coinciderebbero con i corsi di preparazione di cui all'art. 7, comma 1, della menzionata legge statale n. 96 del 2006.

Pertanto, conclude la resistente, le norme regionali impugnite non avrebbero ad oggetto, come erroneamente ritenuto dal ricorrente, la disciplina di figure professionali nel settore turistico, bensì di attività economiche di tipo imprenditoriale.



Infine, quanto alla terza censura prospettata dal ricorrente e riferita all'asserito contrasto delle norme regionali da ultimo indicate con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, la Regione resistente ne deduce l'inammissibilità per genericità.

3. — Con atto depositato il 23 marzo 2010, tenuto conto della delibera del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2010, l'Avvocatura generale dello Stato ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in quanto la Regione Calabria, con la legge regionale 28 dicembre 2009, n. 56 (Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 23 aprile 2009, n. 15 «Norme per l'esercizio di pescaturismo e ittiturismo»), ha in parte modificato e in parte abrogato le disposizioni impugnate.

4. — In prossimità dell'udienza, la Regione resistente ha depositato un atto con il quale ha chiesto la declaratoria di cessazione della materia del contendere.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, e degli artt. 4, 6, comma 1, lettera *c*), e 8, comma 5, della legge della Regione Calabria 30 (*recte*: 23) aprile 2009, n. 15 (Norme per l'esercizio delle attività di pescaturismo e ittiturismo).

L'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 15 del 2009 è impugnato per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, nella parte in cui non prevede la valutazione d'impatto ambientale (VIA) per le imprese di acquacoltura. Ad avviso del ricorrente, infatti, l'attività di acquacoltura, essendo riconducibile a quella di piscicoltura, sarebbe sottoposta alla procedura di impatto ambientale ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 7, comma 4, e 1, lettera *e*), dell'Allegato IV al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, poi, gli artt. 4, 6, comma 1, lettera *c*), e 8, comma 5, della medesima legge regionale, nella parte in cui stabiliscono, da un lato, che l'esercizio delle attività di pescaturismo e di ittiturismo sia subordinato alla iscrizione in appositi elenchi regionali; e dall'altro, che detta iscrizione sia possibile previo rilascio di un attestato di frequenza con esito positivo di corsi formativi organizzati dalla Regione. Le citate disposizioni contrasterebbero con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto, secondo costante giurisprudenza costituzionale, spetta allo Stato l'individuazione dei titoli per lo svolgimento delle attività professionali, nonché l'istituzione dei relativi albi.

Le norme regionali da ultimo indicate, prevedendo limitazioni all'esercizio delle attività di pescaturismo e di ittiturismo, risulterebbero, ad avviso del ricorrente, anche in contrasto con i principi della libera prestazione dei servizi e della libera concorrenza.

2. — Successivamente alla proposizione del ricorso col quale sono state sollevate le presenti questioni di legittimità costituzionale, la Regione Calabria, con legge regionale 28 dicembre 2009, n. 56 (Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 23 aprile 2009, n. 15 «Norme per l'esercizio di pescaturismo e ittiturismo»), ha in parte modificato e in parte abrogato le disposizioni impugnate.

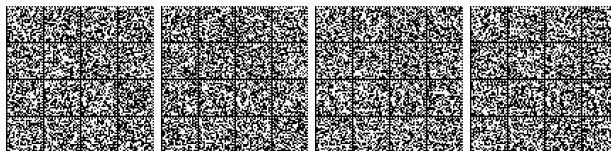
3. — A seguito del citato *jus superveniens*, con atto depositato il 23 marzo 2010 e conforme alla deliberazione governativa del 12 marzo 2010 l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in quanto l'intervenuto mutamento normativo ha fatto venire meno le ragioni della proposizione dello stesso.

4. — Alla predetta rinuncia non è, tuttavia, seguita una formale accettazione da parte della Regione Calabria.

Quest'ultima, con atto depositato in data 1° aprile 2010, ha chiesto infatti una declaratoria di cessazione della materia del contendere.

Secondo costante giurisprudenza di questa Corte, la rinuncia non regolarmente accettata, pur non determinando l'estinzione del processo, può fondare, unitamente ad altri elementi, una dichiarazione di cessazione della materia del contendere per carenza di interesse del ricorrente (da ultimo, *ex plurimis*, ordinanze nn. 126 e 117 del 2010).

Nel caso in esame, tenuto conto che le norme censurate non hanno avuto *medio tempore* attuazione — come affermato nell'atto depositato dalla resistente in prossimità dell'udienza — e che il succitato intervento normativo può ritenersi soddisfacente delle pretese avanzate col ricorso, anche alla luce del contenuto dell'atto di rinuncia, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara cessata la materia del contendere.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: SAULLE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 giugno 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0493

N. 200

Sentenza 7 - 10 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Basilicata - Interventi di ampliamento, rinnovamento e riuso del patrimonio edilizio esistente - Istituzione di un fascicolo di fabbricato, da redigere secondo uno schema tipo definito con apposito regolamento - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del canone della ragionevolezza, del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, della riserva di legge statale per le prestazioni imposte, della libertà di iniziativa economica, del diritto di proprietà, delle competenze legislative statali, esclusiva e concorrente, nelle materie «ordinamento civile» e «governo del territorio» - Formulazione generica ed apodittica delle censure - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Basilicata, 7 agosto 2009, n. 25, art. 8, comma 3.
- Cost., artt. 3, 23, 41, 42, 97, 117, commi secondo, lett. l), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

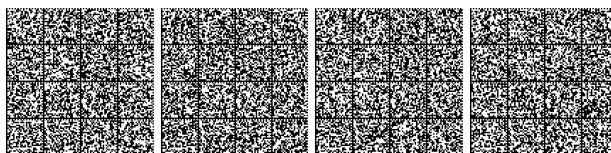
Presidente: Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Regione Basilicata 7 agosto 2009, n. 25 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio residenziale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6-9 ottobre 2009, depositato in cancelleria il 13 ottobre 2009 ed iscritto al n. 89 del registro ricorsi 2009.



Visto l'atto di costituzione, fuori termine, della Regione Basilicata;
Udito nell'udienza pubblica del 28 aprile 2010 il Giudice relatore Paolo Grossi;
Udito l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 6 ottobre 2009 e depositato il successivo 13 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 8, comma 3, della legge della Regione Basilicata 7 agosto 2009, n. 25 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio residenziale), pubblicata sul B.U.R. del 7 agosto 2009, n. 34, nella parte in cui dispone che, in fase di ultimazione dei lavori [di ampliamento, rinnovamento e riuso del patrimonio edilizio previsti dagli artt. 2, 3 e 5 della stessa legge], è fatto obbligo, oltre che di allegare la certificazione di qualificazione energetica, prevista dalla normativa vigente, anche di «istituire un fascicolo di fabbricato, da redigere secondo uno schema tipo che sarà definito con apposito regolamento da emanare entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge. Il regolamento indicherà, altresì, i contenuti e le modalità di redazione e di aggiornamento dello stesso».

Sulla premessa di una contraddizione rispetto alle espresse finalità della legge di incentivazione dell'edilizia privata, il ricorrente sostiene che la istituzione del fascicolo del fabbricato — nell'accollare ai privati una serie di accertamenti, nonché l'acquisizione e la conservazione di informazioni e documenti (compiti, questi ultimi, attribuiti alla pubblica amministrazione nell'esercizio della propria funzione di vigilanza) — si pone in contrasto: *a)* con l'art. 3 della Costituzione, per violazione del profilo del canone di ragionevolezza, e con l'art. 97 Cost., per lesione del principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione (come già affermato dalla sentenza n. 315 del 2003, «pronunciata con riferimento ad analoghe previsioni contenute nella legge della Regione Campania 22 ottobre 2002, n. 27»); *b)* con gli artt. 23, 41 e 42 Cost., trattandosi di «prestazioni imposte» che, «incidendo sulla libertà di iniziativa economica e sul diritto di proprietà», «non possono che trovare la loro fonte nella disciplina statale»; *c)* con l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (come ribadito da questa Corte nella sentenza n. 369 del 2008); *d)* in subordine, con l'art. 117, terzo comma, Cost., giacché, nella materia concorrente governo del territorio, «l'istituzione di un fascicolo di fabbricato costituisce indubbiamente espressione di un principio fondamentale», tanto più che «un obbligo siffatto non è, in alcun modo, desumibile dalla normativa vigente, cui le regioni possano far riferimento per le proprie leggi in materia».

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 8, comma 3, della legge della Regione Basilicata 7 agosto 2009, n. 25 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio residenziale), nella parte in cui dispone che, in fase di ultimazione dei lavori [di ampliamento, rinnovamento e riuso del patrimonio edilizio, previsti dagli artt. 2, 3 e 5 della stessa legge] è fatto obbligo, oltre che di allegare la certificazione di qualificazione energetica, prevista dalla normativa vigente, anche di «istituire un fascicolo di fabbricato, da redigere secondo uno schema tipo che sarà definito con apposito regolamento da emanare entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge»; e dispone che «il regolamento indicherà, altresì, i contenuti e le modalità di redazione e di aggiornamento dello stesso».

Secondo il ricorrente, l'istituzione del fascicolo del fabbricato si porrebbe in contrasto: *a)* con l'art. 3 della Costituzione, per violazione del canone di ragionevolezza, e con l'art. 97 Cost., per lesione del principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione; *b)* con gli artt. 23, 41 e 42 Cost., trattandosi di «prestazioni imposte» che, «incidendo sulla libertà di iniziativa economica e sul diritto di proprietà», «non possono che trovare la loro fonte nella disciplina statale»; *c)* con l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile; *d)* in subordine, con l'art. 117, terzo comma, Cost. per lesione della competenza statale sui principi fondamentali in materia di governo del territorio.

2. — La questione, sotto tutti i prospettati profili, è inammissibile.

2.1. — Nei termini in cui è stato formulato, il ricorso risulta nel suo complesso apodittico, in quanto privo di un sufficiente sviluppo argomentativo a sostegno delle singole censure mosse alla norma impugnata (sentenza n. 45 del



2010); il ricorrente si limita, infatti, ad affermare la lesività della disposizione in esame rispetto ai richiamati principi costituzionali, senza tuttavia fornire una adeguata motivazione in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la dedotta violazione di tali principi.

In definitiva, le doglianze vengono basate esclusivamente sull'assunto (non altrimenti dimostrato) della non conformità della previsione del fascicolo del fabbricato al parametro di volta in volta evocato: esse, dunque, non rispondono ai requisiti di chiarezza e completezza richiesti per la valida proposizione di una questione di legittimità costituzionale, a maggior ragione nei giudizi proposti in via principale (sentenze n. 119 del 2010 e n. 139 del 2006).

2.2. — In particolare, con riferimento alle singole censure, il ricorrente innanzitutto deduce che la norma impugnata «viola l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo del canone di ragionevolezza, e l'art. 97 Cost., in relazione al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, così come, peraltro, già rilevato» dalla sentenza n. 315 del 2003, «pronunciata con riferimento ad analoghe previsioni contenute nella legge della Regione Campania 22 ottobre 2002, n. 27, recante "Istituzione del registro storico-tecnico-urbanistico dei fabbricati ai fini della tutela della pubblica e privata incolumità"».

Proposta la censura in tali termini, va tuttavia rilevato che, in quel giudizio, l'esame della omologa figura del "registro del fabbricato", come a suo tempo regolamentata dalla legge campana, non ha avuto ad oggetto la previsione della istituzione del registro in quanto tale, ma le peculiari modalità di redazione e di tenuta di questo, come allora specificamente disciplinate.

Chiarito espressamente che «nessun dubbio può sussistere riguardo alla doverosità della tutela della pubblica e privata incolumità, che rappresenta lo scopo dichiarato della legge, ed al conseguente obbligo di collaborazione che per la realizzazione di tale finalità può essere imposto ai proprietari degli edifici», ciò che nella richiamata decisione ha determinato la declaratoria di illegittimità costituzionale di alcune norme della citata legge regionale è stata la considerazione che le specifiche modalità di predisposizione e tenuta del registro fossero contrarie al generale canone di ragionevolezza, a cagione della eccessiva gravosità degli obblighi imposti ai proprietari e dei conseguenti oneri economici, nonché al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, data la ritenuta intima contraddittorietà della imposta necessità di richiedere ad una pluralità di tecnici privati informazioni già in possesso delle competenti amministrazioni.

Al contrario, la disposizione oggi impugnata prevede solo l'obbligo di istituzione del fascicolo del fabbricato, limitandosi – quanto alla definizione del contenuto e delle modalità di redazione e di aggiornamento dello stesso – ad operare un rinvio alla adozione, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge, di un apposito regolamento (che, ove esorbitasse dagli specifici ambiti di competenza regionale, sarebbe soggetto ai previsti rimedi giurisdizionali, compreso eventualmente anche il ricorso per conflitto di attribuzione innanzi a questa Corte: sentenze n. 45 del 2010 e n. 200 del 2009).

Dunque, il percorso argomentativo basato esclusivamente sulla mera asserita assimilazione delle due normative, rappresentando l'unica motivazione svolta nel ricorso a sostegno della denunciata violazione degli artt. 3 e 97 Cost., è come tale inidoneo a costituire sufficiente ed autonomo supporto argomentativo del palesato profilo di incostituzionalità.

2.3. — Quanto alla dedotta violazione degli artt. 23, 41 e 42 Cost., nel ricorso si afferma unicamente che gli obblighi di cui alla norma impugnata si attergerebbero quali «prestazioni imposte» che, «incidendo sulla libertà di iniziativa economica e sul diritto di proprietà», «non possono che trovare la loro fonte nella disciplina statale».

Anche tale profilo è inammissibile, giacché il ricorso, da un lato, assume apoditticamente che la previsione della predisposizione del fascicolo del fabbricato costituisca «prestazione imposta» ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 23 Cost. e che la relativa riserva – in mancanza della individuazione da parte del ricorrente di una diretta correlazione della norma con uno specifico titolo di competenza attribuibile allo Stato (sentenza n. 344 del 2001) – sia esclusivamente di legge statale; dall'altro lato, richiama genericamente i principi tutelati dagli artt. 41 e 42 Cost., senza alcuna spiegazione del perché e del come gli stessi sarebbero violati, trascurando, altresì, di considerare che essi non operano in modo assoluto ma in coerenza ed in bilanciamento con i previsti limiti della loro utilità e funzione sociale (sentenza n. 167 del 2009).

2.4. — Altrettanto è a dirsi in ordine alla asserita (ma ancora una volta non motivata) violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, che viene denunciata mediante un mero richiamo ad argomentazioni svolte dalla Corte nella sentenza n. 369 del 2008; argomentazioni che attengono, in termini del tutto generali, unicamente alla natura ed alla *ratio* del limite di cui al secondo comma, lettera l), dell'art. 117 Cost.

In particolare, la carenza di riferimento alcuno, non tanto alla specifica ed effettiva portata precettiva ed applicativa della disposizione impugnata, quanto piuttosto (e soprattutto) alla configurabilità della stessa (almeno in tesi) in termini di previsione diretta a regolare rapporti tra privati (sentenze n. 123 del 2010 e n. 295 del 2009), rende anche tale censura inammissibile.



2.5. — Quanto, infine, alla subordinata denuncia di violazione della competenza statale nella determinazione dei principi fondamentali relativamente alla materia concorrente del «governo del territorio» (*ex art. 117, terzo comma, Cost.*), il ricorrente si limita ad affermare (senza altro aggiungere) che «l'istituzione del fascicolo del fabbricato costituisce indubbiamente espressione di un principio fondamentale della prefata materia», e che, della «normativa vigente», un siffatto obbligo non è in alcun modo desumibile.

Anche questa censura, nei termini prospettati, è generica ed apodittica, in quanto priva di un apporto argomentativo a sostegno della tesi (che si dà per dimostrata) della natura di principio fondamentale che la istituzione del fascicolo del fabbricato assumerebbe nella indicata materia concorrente; laddove, una adeguata motivazione di tale assunto sarebbe stata tanto più necessaria proprio in ragione della evidenziata assenza nella «normativa vigente» statale di previsioni relative ad un siffatto obbligo di istituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Regione Basilicata 7 agosto 2009, n. 25 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio residenziale), proposta – in riferimento agli artt. 3, 23, 41, 42, 97, 117, secondo comma, lettera l), e 117, terzo comma, della Costituzione – dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 giugno 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0494

N. 201

Sentenza 7 - 10 giugno 2010

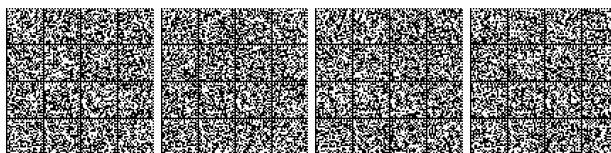
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Principi e criteri di delega al Governo in materia di federalismo fiscale - Soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle funzioni esercitate dalle Regioni - Riduzione delle aliquote dei tributi statali - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio della copertura finanziaria e del finanziamento integrale delle funzioni attribuite, con violazione delle prerogative statutarie - Non applicabilità delle disposizioni censurate alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome - Inammissibilità della questione.

- Legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 8, comma 1, lett. *f*), 10, comma 1, lett. *a*) e *b*), numeri 1 e 2.
- Cost., artt. 81 e 119, quarto comma; Statuto della Regione Siciliana, art. 36.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Principi e criteri di delega al Governo in materia di federalismo fiscale - Sistema di finanziamento degli enti locali - Compartecipazione relativa al gettito dei tributi erariali riferiti al territorio - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio della copertura finanziaria e del finanziamento integrale delle funzioni attribuite, con violazione delle prerogative statutarie - Non applicabilità delle disposizioni censurate alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome - Inammissibilità della questione.

- Legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 11, comma 1, lett. *b*) ed *f*), e 12, comma 1, lett. *b*) e *c*).
- Cost., artt. 81 e 119, quarto comma; Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.



Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Principi e criteri di delega al Governo in materia di federalismo fiscale - Attribuzione alle Regioni ed enti locali di un proprio patrimonio immobiliare sulla base del criterio di territorialità - Ricorso della Regione Siciliana - Lamentato contrasto con lo Statuto siciliano che attribuisce alla Regione tutti i beni, demaniali e patrimoniali, dello Stato, con la sola eccezione di quelli riguardanti la difesa o servizi di carattere nazionale - Non applicabilità delle disposizioni censurate alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome - Inammissibilità della questione.

- Legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 19.
- Statuto della Regione Siciliana artt. 32 e 33; d.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825, intero testo.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Principi e criteri di delega al Governo in materia di federalismo fiscale - Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome - Istituzione di un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma - Ricorso della Regione Siciliana - Lamentata interferenza con la Commissione paritetica prevista dallo Statuto siciliano in violazione dello Statuto - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27, comma 7.
- Statuto della Regione Siciliana, art. 43.

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 degli artt. 8, comma 1, lettera *f*), 10, comma 1, lettere *a*) e *b*), 11, comma 1, lettere *b*) e *f*), 12, comma 1, lettere *b*) e *c*), 19 e 27, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), promosso dalla Regione Siciliana con ricorso notificato il 6 luglio 2009, depositato in cancelleria il 10 luglio 2009 ed iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2009.

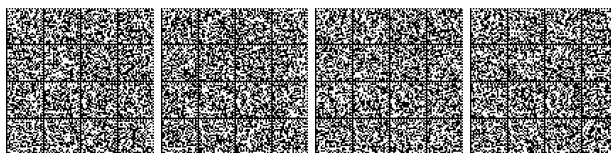
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2010 il Giudice relatore Franco Gallo;

Uditi l'avvocato Michele Arcadipane per la Regione Siciliana nonché l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 6 luglio e depositato il 10 luglio 2009, la Regione Siciliana ha promosso questioni di legittimità costituzionale dei seguenti articoli della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione): 8, comma 1, lettera *f*); 10, comma 1, lettere *a*) e *b*); 11, comma 1, lettere *b*) e *f*); 12, comma 1, lettere *b*) e *c*); 19; 27, comma 7. Quali parametri dell'impugnativa costituzionale, vengono evocati: *a*) gli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione; *b*) gli artt. 32, 33, 36, 37, 43 dello statuto della Regione Siciliana (Regio decreto legislativo 15 maggio 1946 n. 455, recante «Approvazione dello Statuto della Regione siciliana», convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2); *c*) l'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia



finanziaria); *d*) l'intero d.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di demanio e patrimonio).

La Regione ricorrente premette che la citata legge n. 42 del 2009 — nel fissare i principi ed i criteri direttivi cui il Governo deve ispirarsi nell'adottare uno o più decreti legislativi attuativi dell'art. 119 Cost. — stabilisce che «alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli artt. 15, 22 e 27» (art. 1, comma 2) e che, dunque, tra le disposizioni oggetto di impugnativa, è solo l'art. 27, comma 7, a spiegare efficacia nei confronti di essa ricorrente. Tuttavia, nonostante tale statuizione, secondo la ricorrente tutte le disposizioni denunciate «appaiono direttamente applicabili anche alla Regione siciliana» o comunque incidono sulle sue potestà regionali, «in violazione delle prerogative statutarie alla Regione assegnate».

1.1. — Un primo gruppo di censure ha per oggetto gli artt. 8, comma 1, lettera *f*), e 10, comma 1, lettere *a*) e *b*), numero 1) e numero 2), della legge n. 42 del 2009.

L'art. 8, comma 1, lettera *f*), prevede — quale principio e criterio direttivo della delega, «al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione» — la «soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese» delle funzioni esercitate dalle Regioni, «ad eccezione dei contributi erariali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle regioni».

L'art. 10, comma 1, lettera *a*), prevede, quale ulteriore criterio di delega, la cancellazione degli «stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato», sempre con riferimento al finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni, nelle materie di loro competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, Cost.

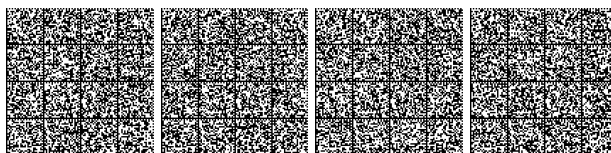
Il medesimo art. 10, comma 1, lettera *b*), n. 1) e n. 2), prevede, inoltre, che gli emanandi decreti legislativi siano ispirati al principio della riduzione delle aliquote dei tributi erariali e — per il finanziamento delle spese connesse alle materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, Cost. nonché delle spese relative alle materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le Regioni esercitano competenze amministrative — al principio del corrispondente aumento: *a*) dei tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni; *b*) delle addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali; *c*) del gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi.

La ricorrente assume che tali previsioni, anche se non direttamente applicabili ad essa Regione, «interferiscono sull'impianto dell'art. 36 dello Statuto e sulle risorse sinora attribuite alla Sicilia», poiché incidono «sul complesso sistema di definizione dei rapporti tributari finalizzato all'attribuzione di gettito finanziario al sistema del federalismo fiscale regionale». Si osserva infatti nel ricorso che le impugnate disposizioni — in ragione della cessazione dei trasferimenti statali e della riduzione delle aliquote di imposizione fiscale — determinano, «tendenzialmente», una notevole contrazione dei mezzi finanziari regionali, che non è possibile compensare «con un gettito compartecipativo dell'IVA e dell'IRPEF, che la Sicilia ha già come risorse proprie». Ad avviso della Regione ricorrente, tale circostanza — unitamente al rilievo che, attualmente, la finanza della Regione siciliana «è direttamente ancorata all'imposizione fiscale statale» — «potrebbe determinare un notevole squilibrio» delle risorse finanziarie disponibili, pregiudicando la stessa possibilità per la Regione di esercitare le proprie funzioni per carenza delle risorse finanziarie, «in violazione, quindi, anche dei principi derivanti dagli artt. 81 e 119, quarto comma, della Costituzione».

1.2. — Un secondo gruppo di censure ha per oggetto l'art. 11, comma 1, lettere *b*) ed *f*), e l'art. 12, comma 1, lettere *b*) e *c*), della legge di delegazione n. 42 del 2009, per la pretesa violazione: *a*) degli artt. 36 e 37 dello statuto speciale della Regione Siciliana; *b*) delle relative norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965; *c*) degli artt. 81 e 119, quarto comma, Cost.

L'art. 11, comma 1, prevede — quali principi e criteri direttivi dei futuri decreti legislativi in materia di finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane — che si garantisca il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard e che esso sia «assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi» (lettera *b*) ed inoltre che «il gettito delle compartecipazioni a tributi erariali e regionali» sia «senza vincolo di destinazione» (lettera *f*).

L'art. 12, comma 1, prevede, quale principio di delega, che le spese dei comuni relative alle funzioni fondamentali siano «prioritariamente finanziate»: *a*) dal gettito derivante da una compartecipazione all'IVA; *b*) dal gettito derivante da una compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche; *c*) dalla imposizione immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo (lettera



b). La stessa disposizione prevede altresì che le medesime spese delle province siano prioritariamente finanziate «dal gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo dello Stato» (lettera c).

La ricorrente evidenzia che, anche per tali previsioni, la compartecipazione è relativa al gettito dei tributi riferibili al territorio, «trattandosi di attuazione dell'art. 119 della Costituzione» e che tale sistema di finanziamento determina una sottrazione di parte del gettito tributario spettante alla Regione in base all'art. 36 dello statuto ed al d.P.R. n. 1074 del 1965. Infatti — argomenta la ricorrente — la Regione Siciliana è titolare «di tutto il gettito dei cespiti tributari secondo il sistema delineato dalle disposizioni richiamate», parte del quale dovrebbe alimentare anche il finanziamento degli enti locali. La ricorrente afferma, in proposito, che la normativa impugnata, per finanziare le spese degli enti locali, prevede il ricorso a risorse non dello Stato, ma della Regione, la quale subisce, pertanto, una riduzione del gettito tributario a causa delle predette compartecipazioni, senza che siano previsti «meccanismi compensativi della forte contrazione delle entrate regionali». Inoltre — si evidenzia ancora nel ricorso — l'onere finanziario di tale compartecipazione ai tributi erariali in favore degli enti locali a carico della Regione risulta indeterminato, con la conseguenza che il meccanismo in questione — già in sé lesivo degli artt. 36 e 37 dello statuto speciale e delle relative norme attuative — «pregiudicherebbe la possibilità per la Regione di esercitare le proprie funzioni per carenza di risorse finanziarie», così violando anche gli artt. 81 e 119, quarto comma, Cost.

1.3. — Con un terzo gruppo di censure viene impugnato l'intero art. 19 della legge n. 42 del 2009, per contrasto con gli artt. 32 e 33 dello statuto di autonomia e con le «relative norme di attuazione approvate con D.P.R. 1 dicembre 1961, n. 1825».

L'art. 19 fissa i principi ed i criteri direttivi di delega per l'attribuzione alle Regioni ed agli enti locali di un proprio patrimonio, in attuazione dell'art. 119, comma sesto, Cost. La norma — nel prevedere l'attribuzione a titolo non oneroso, ad ogni livello di governo, di distinte tipologie di beni commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse Regioni ed enti locali — fa salva «la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire» (art. 19, comma 1, lettera a). Inoltre, la successiva lettera b) del comma 1 del medesimo art. 19 prevede, quale criterio di delega con riguardo alla formazione del patrimonio degli enti locali situati in Sicilia, l'«attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità».

Secondo la ricorrente, tali disposizioni violano gli artt. 32 e 33 dello statuto siciliano, i quali attribuiscono alla Regione tutti i beni, demaniali e patrimoniali, dello Stato, con l'eccezione dei beni riguardanti la difesa o i servizi di carattere nazionale. Le citate disposizioni statutarie infatti, per un verso, vietano allo Stato di sottrarre alla Regione beni ad essa già trasferiti, come invece avverrebbe applicando i criteri di delega censurati; per altro verso, individuano nella Regione medesima la titolare esclusiva dei beni non ancora trasferiti o non più utili alla difesa o ai servizi nazionali.

1.4 — Il quarto ed ultimo gruppo di censure è rivolto all'art. 27, comma 7, della medesima legge di delega, in relazione al quale si denuncia la violazione dell'art. 43 dello statuto regionale.

L'art. 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009 istituisce presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, «un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma». Esso è costituito dai Ministri per i rapporti con le regioni, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell'economia e delle finanze e per le politiche europee nonché dai Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Il tavolo individua linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi contenuti nella legge di delega n. 42 del 2009 e con i nuovi assetti della finanza pubblica. L'ultimo inciso del comma impugnato prevede poi che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della suddetta legge, è assicurata l'organizzazione del tavolo.

A parere della Regione ricorrente, i compiti e le funzioni attribuiti a tale «tavolo di confronto», «potrebbero rivelarsi» o una duplicazione della Commissione paritetica prevista dall'art. 43 dello statuto ovvero condizionarne comunque i lavori, «determinando linee guida ed indirizzi al fine della determinazione di nuove forme attuative dello Statuto». In ogni caso — conclude la Regione Siciliana — ne discenderebbe la violazione dell'art. 43 dello statuto regionale, che attribuisce alla Commissione paritetica ivi prevista anche l'attuazione dei rapporti finanziari correlati all'attuazione dello statuto.

2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che tutte le questioni siano dichiarate inammissibili, ad eccezione dell'ultima, avente ad oggetto l'art. 27, comma 7, da dichiararsi non fondata.



2.1. — Con riferimento ai profili di inammissibilità, la difesa dello Stato evidenzia che il non impugnato art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009 dispone che «alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27» della medesima legge. In conseguenza — eccipisce ancora l'Avvocatura —, tutte le censure prospettate dalla ricorrente, ad eccezione di quella avente ad oggetto l'art. 27, comma 7, hanno ad oggetto norme la cui applicazione per la Regione Siciliana è espressamente esclusa dalla stessa legge censurata. In ogni caso, secondo la difesa dello Stato, quand'anche le norme denunciate dovessero ritenersi applicabili anche alla Regione ricorrente, da ciò non discenderebbe l'effetto del «notevole squilibrio» delle risorse finanziarie regionali denunciato in ricorso, trattandosi comunque di principi di delega il cui effetto eventualmente lesivo «potrebbe essere prodotto solo dalle norme delegate».

2.2. — La difesa dello Stato evidenzia, dunque, che è ammissibile solo la censura riguardante il comma 7 dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, cioè l'unica disposizione, tra quelle censurate, applicabile alle Regioni a statuto speciale. Nondimeno, tale censura, a parere dell'Avvocatura, non è fondata. In proposito, la difesa statale muove dal rilievo che la ricorrente ha prospettato solo come «possibile» l'effetto da cui discende la denuncia di incostituzionalità, e cioè che il «tavolo di confronto» tra il Governo e le Regioni a statuto speciale e le Province di Trento e Bolzano, previsto dalla norma impugnata, costituisca una duplicazione della Commissione paritetica istituita dall'art. 43 dello statuto oppure uno «strumento che ne condizioni i lavori». Per la medesima Avvocatura, la previsione normativa di tale «procedimento operativo» non concreta la creazione di un ulteriore organo e si colloca ad un «livello politico», diverso dal «livello prevalentemente amministrativo» proprio della Commissione paritetica statutaria. La particolare vastità ed incisività della riforma del federalismo fiscale — conclude la difesa dello Stato — ha richiesto la creazione, da parte del legislatore, di un procedimento nel quale la paritetica partecipazione del Governo e di ciascuna Regione a statuto speciale e Provincia autonoma garantisca l'individuazione consensuale delle linee guida, le quali, peraltro, non «avranno nessun effetto vincolante, che la norma non attribuisce».

2.3. — Con successiva memoria, depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le proprie conclusioni, con ulteriori argomentazioni.

Considerato in diritto

1. — La Regione Siciliana ha promosso questioni di legittimità degli articoli 8, comma 1, lettera *f*); 10, comma 1, lettere *a*) e *b*); 11, comma 1, lettere *b*) e *f*); 12, comma 1, lettere *b*) e *c*); 19; 27, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), in riferimento agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione; agli artt. 32, 33, 36, 37, 43 dello statuto della Regione Siciliana (Regio decreto legislativo 15 maggio 1946 n. 455, recante «Approvazione dello Statuto della Regione siciliana», convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2); all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria); all'intero d.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di demanio e patrimonio).

1.1. — Con un primo gruppo di censure, la ricorrente impugna gli artt. 8, comma 1, lettera *f*), e 10, comma 1, lettere *a*) e *b*), numero 1) e numero 2), della legge di delegazione n. 42 del 2009, denunciando la violazione dell'art. 36 dello statuto speciale regionale e degli artt. 81 e 119, quarto comma, Cost.

Queste norme prevedono, quali principi e criteri direttivi della delega: *a*) la «soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese» delle funzioni esercitate dalle Regioni (art. 8, comma 1, lettera *f*); *b*) la «cancellazione degli [...] stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato», sempre con riferimento al finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni, nelle materie di loro competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, Cost. (art. 10, comma 1, lettera *a*); *c*) il «corrispondente aumento» sia dei tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni, sia delle addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali, sia, infine, del gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi (art. 10, comma 1, lettera *b*, numeri 1 e 2).

La ricorrente impugna tali norme sul presupposto che esse, interferendo «sull'impianto dell'art. 36 dello Statuto e sulle risorse sinora attribuite alla Sicilia», incidono «sul complesso sistema di definizione dei rapporti tributari finalizzato all'attribuzione di gettito finanziario al sistema del federalismo fiscale regionale», perché le soppressioni dei



trasferimenti statali di spesa non risultano compensate «con un gettito compartecipativo dell'IVA e dell'IRPEF, che la Sicilia ha già come risorse proprie». Ciò determinerebbe, «tendenzialmente», una notevole contrazione dei mezzi finanziari regionali ed un «notevole squilibrio» delle risorse finanziarie disponibili, pregiudicando la stessa possibilità per la Regione di esercitare le proprie funzioni per carenza delle risorse finanziarie, in violazione anche dei principi derivanti dagli artt. 81 e 119, quarto comma, della Costituzione.

1.2. — Con un secondo gruppo di censure, la Regione Siciliana assume che gli artt. 11, comma 1, lettere *b)* ed *f)*, e 12, comma 1, lettere *b)* e *c)*, della legge di delegazione n. 42 del 2009, violino gli artt. 36 e 37 dello statuto speciale della Regione Siciliana e le relative norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965, nonché gli artt. 81 e 119, quarto comma, Cost.

Le norme impugnate, fissando ulteriori principi di delega, stabiliscono che: *a)* in materia di finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, si debba garantire il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard e che esso sia «assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi» (art. 11, lettera *b)* del comma 1); *b)* «il gettito delle compartecipazioni a tributi erariali e regionali» sia «senza vincolo di destinazione» (art. 11, lettera *f)* del comma 1); *c)* le spese dei comuni relative alle funzioni fondamentali siano «prioritariamente finanziate» dal gettito derivante da una compartecipazione all'IVA, dal gettito derivante da una compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla imposizione immobiliare (art. 12, lettera *b)* del comma 1); *d)* le spese delle province siano prioritariamente finanziate «dal gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo dello Stato» (art. 12, lettera *c)* del comma 1).

La ricorrente denuncia che tali norme determinano l'effetto di una sottrazione di parte del gettito tributario spettante alla Regione in base all'art. 36 dello statuto ed al d.P.R. n. 1074 del 1965. Infatti, essendo la Regione Siciliana già titolare «di tutto il gettito dei cespiti tributari secondo il sistema delineato dalle disposizioni richiamate», parte di esso, secondo gli impugnati principi di delega, dovrebbe alimentare anche il finanziamento degli enti locali. Tale finanziamento è posto non a carico dello Stato, ma della Regione stessa, la quale subisce, pertanto, una riduzione del gettito tributario, senza alcun meccanismo compensativo. Inoltre, tale compartecipazione ai tributi erariali in favore degli enti locali a carico della Regione risulta indeterminata e, pertanto, il meccanismo in questione — già in sé lesivo degli artt. 36 e 37 dello statuto speciale e delle relative norme attuative — «pregiudicherebbe la possibilità per la Regione di esercitare le proprie funzioni per carenza di risorse finanziarie», con violazione anche degli artt. 81 e 119, quarto comma, Cost.

1.3. — Un terzo gruppo di censure ha ad oggetto l'intero art. 19 della legge n. 42 del 2009, di cui viene denunciato il contrasto con gli artt. 32 e 33 dello statuto di autonomia e con le «relative» norme di attuazione approvate con il d.P.R. n. 1825 del 1961.

L'art. 19 — nel fissare i principi ed i criteri direttivi di delega per l'attribuzione alle Regioni ed agli enti locali di un proprio patrimonio, in attuazione dell'art. 119, comma sesto, Cost. — prevede l'attribuzione a titolo non oneroso, ad ogni livello di governo, di distinte tipologie di beni commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali e fa salva «la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire» (art. 19, comma 1, lettera *a)*). Inoltre, la norma impugnata prevede l'«attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità», quale ulteriore criterio di delega con riferimento alla formazione del patrimonio degli enti locali (art. 19, comma 1, lettera *b)*).

La ricorrente denuncia, in proposito, la violazione degli artt. 32 e 33 dello statuto siciliano, i quali — attribuendo alla Regione tutti i beni, demaniali e patrimoniali, dello Stato, con l'eccezione dei beni riguardanti la difesa o i servizi di carattere nazionale — vietano allo Stato di sottrarre alla Regione beni ad essa già trasferiti ed individuano nella Regione medesima la titolare esclusiva dei beni non ancora trasferiti o non più utili alla difesa o ai servizi nazionali.

1.4. — Con un quarto ed ultimo gruppo di censure, la ricorrente deduce, in riferimento all'art. 43 dello statuto speciale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009.

La norma denunciata istituisce — in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano — «un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma», i cui compiti e funzioni — secondo la ricorrente — «potrebbero» rivelarsi una duplicazione di quelli della Commissione paritetica prevista dall'evocato art. 43 dello statuto speciale o, comunque, indebitamente condizionare i lavori di detta Commissione.

2. — Occorre innanzitutto esaminare l'eccezione preliminare dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui tutte le censure avanzate nel ricorso — salvo quella avente ad oggetto l'art. 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009 — sono inammissibili, perché le norme impugnate non sono applicabili alla Regione Siciliana, per il disposto del non impugnato art. 1, comma 2, della medesima legge, il quale stabilisce che «alle regioni a statuto speciale ed alle province



autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27».

L'eccezione di inammissibilità è fondata.

Infatti, la "clausola di esclusione" contenuta nel citato art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009 stabilisce univocamente che gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome sono quelli contenuti negli artt. 15, 22 e 27. Di conseguenza, non sono applicabili alla Regione Siciliana gli indicati principi e criteri di delega contenuti nelle disposizioni censurate. Né può sostenersi in contrario quanto addotto dalla ricorrente, secondo cui le disposizioni impugnate, ancorché ad essa non applicabili, «interferiscono sull'impianto dell'art. 36 dello Statuto e sulle risorse sinora attribuite alla Sicilia», poiché incidono «sul complesso sistema di definizione dei rapporti tributari finalizzato all'attribuzione di gettito finanziario al sistema del federalismo fiscale regionale». Trattasi, all'evidenza, di un'affermazione che, per la sua genericità ed indeterminatezza, non è idonea a modificare la conclusione testé enunciata, che è fondata su una sicura esegesi del dato normativo, priva di plausibili alternative.

3. — È invece ammissibile la questione avente ad oggetto l'art. 27, comma 7, della legge n. 42 del 2010, trattandosi di norma applicabile anche alle Regioni a statuto speciale (e alle Province autonome), e perciò alla ricorrente. La norma impugnata, in attuazione del principio di leale collaborazione: *a)* prevede l'istituzione, presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di «un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma», costituito dai Ministri per i rapporti con le regioni, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell'economia e delle finanze e per le politiche europee nonché dai Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome; *b)* attribuisce a detto «tavolo di confronto» la competenza ad individuare «linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi» contenuti nella legge di delega n. 42 del 2009 «e con i nuovi assetti della finanza pubblica».

La Regione ricorrente assume che i compiti e le funzioni attribuiti al «tavolo di confronto» potrebbero: *a)* rivelarsi una duplicazione di quelli della Commissione paritetica prevista dall'art. 43 dello statuto speciale e deputata a determinare le norme di attuazione dello statuto stesso; *b)* condizionare indebitamente i lavori di detta Commissione. Ne risulterebbe violato — sempre secondo la Regione — il citato art. 43, «che attribuisce alla Commissione paritetica ivi specificata anche l'attuazione dei rapporti finanziari correlati all'attuazione dello Statuto regionale».

La questione non è fondata.

Infatti, il «tavolo di confronto» istituito dalla norma censurata e la «Commissione paritetica» prevista dall'art. 43 dello statuto della Regione Siciliana non solo risultano del tutto diversi quanto alla composizione, ma hanno anche ambiti operativi e funzioni diversi.

L'organo statutario — composto da quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato — è titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo, in quanto, secondo la formulazione del citato art. 43, esso «determinerà le norme» relative sia al passaggio alla Regione degli uffici e del personale dello Stato sia all'attuazione dello statuto stesso. Detta Commissione rappresenta, dunque, un essenziale raccordo tra la Regione e il legislatore statale, funzionale al raggiungimento di tali specifici obiettivi.

Il «tavolo di confronto» — cui intervengono gli indicati membri del Governo e i Presidenti delle Regioni a statuto speciale — non ha, invece, alcuna funzione di partecipazione al procedimento di produzione normativa, perché la disposizione censurata si limita ad attribuirgli compiti e funzioni politico-amministrativi non vincolanti per il legislatore, di carattere esclusivamente informativo, consultivo e di studio («linee guida, indirizzi e strumenti»), nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il «tavolo» rappresenta, dunque, il luogo in cui si realizza, attraverso una permanente interlocuzione, il confronto tra lo Stato e le autonomie speciali per quanto attiene ai profili perequativi e finanziari del federalismo fiscale delineati dalla citata legge di delegazione, secondo il principio di leale collaborazione espressamente richiamato dalla stessa disposizione censurata.

Dall'evidenziata diversità di funzioni discende che — contrariamente all'assunto della ricorrente — il tavolo tecnico non costituisce una «duplicazione» della Commissione paritetica prevista dall'art. 43 dello statuto speciale. La disposizione denunciata non può avere, pertanto, alcuna attitudine lesiva delle prerogative statutarie della Regione.

Conferma tale conclusione il fatto che — come sopra visto — l'art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009 subordina l'applicazione dell'art. 27 alle Regioni a statuto speciale — e quindi anche l'istituzione e il funzionamento del «tavolo di confronto» — alla condizione che tale applicazione avvenga «in conformità con gli statuti» regionali. Ciò



significa che la disposizione deve essere interpretata nel senso che le «linee guida, indirizzi e strumenti», adottati in sede di «tavolo di confronto», non possono interferire con la determinazione delle norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana, che rimane riservata alla Commissione paritetica.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, lettera f), 10, comma 1, lettere a) e b), 11, comma 1, lettere b) e f), 12, comma 1, lettere b) e c), e 19 della legge 5 maggio 2009 n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), promosse dalla Regione Siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione; agli artt. 32, 33, 36, 37 dello statuto della Regione Siciliana (Regio decreto legislativo 15 maggio 1946 n. 455, recante «Approvazione dello Statuto della Regione siciliana», convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2); all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) ed al d.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di demanio e patrimonio);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 7, della medesima legge 5 maggio 2009, n. 42, promossa dalla Regione Siciliana, con il medesimo ricorso, in riferimento all'art. 43 dello statuto della Regione Siciliana.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 giugno 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0495

N. 202

Ordinanza 7 - 10 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

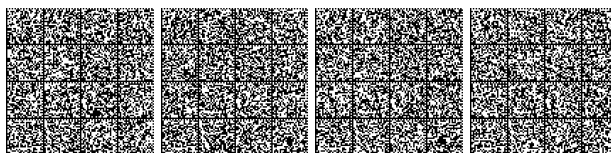
Costituzione ed intervento in giudizio - Costituzione della Regione sulla base di atti diversi dalla deliberazione della Giunta regionale - Legittimazione dell'organo emittente fondata sulle prerogative del Presidente del Consiglio regionale anziché su quelle del Presidente della Regione - Inammissibilità della costituzione.

– Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 32, comma 2.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Edilizia privata, edilizia residenziale pubblica, edilizia agevolata-convenzionata - Realizzazione di interventi di ampliamento, demolizione e ricostruzione degli edifici subordinata alla predisposizione, da parte degli interessati, del fascicolo del fabbricato - Ricorso del Governo - Sopravvenuta modifica delle disposizioni impugnate in senso satisfattivo delle ragioni del ricorrente - Rinuncia al ricorso in mancanza di costituzione in giudizio della parte convenuta - Estinzione del processo.

– Legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 21, artt. 3, comma 5, lett. b), 4, comma 4, lett. b), e 20.

– Costituzione, artt. 3, 23, 41, 42, 97 e 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 5, lettera *b*), 4, comma 4, lettera *b*) e 20 della legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 21 (Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 20 ottobre 2009, depositato in cancelleria il 27 ottobre 2009 ed iscritto al n. 100 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

Udito nell'udienza pubblica del 28 aprile 2010 il Giudice relatore Paolo Grossi;

Uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Lazio.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 20 ottobre 2009 e depositato il successivo 27 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 3, comma 5, lettera *b*), l'art. 4, comma 4, lettera *b*) e l'art. 20 della legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 21 (Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale), nella parte in cui [all'art. 3, comma 5, lettera *b*) ed all'art. 4, comma 4, lettera *b*)] «si prevede che la realizzazione degli interventi di ampliamento, demolizione e ricostruzione sia subordinata alla predisposizione del fascicolo del fabbricato secondo quanto previsto dalla l.r. n. 31/2002 (Istituzione del fascicolo del fabbricato) e dal relativo regolamento regionale di attuazione n. 6/2005, ovvero dagli specifici regolamenti comunali, qualora adottati», e nella parte in cui [all'art. 20] «si prevede la redazione del fascicolo del fabbricato, da allegare al quadro tecnico-economico finale dell'intervento, a cura dei beneficiari del finanziamento regionale per l'edilizia residenziale pubblica, ivi compresa l'edilizia agevolata-convenzionale»;

che, secondo il ricorrente, le norme impuginate – nell'accollare ai privati una serie di accertamenti, nonché l'acquisizione e la conservazione di informazioni e documenti (compiti, questi ultimi, attribuiti alla pubblica amministrazione nell'esercizio della propria funzione di vigilanza) – si pongono in contrasto: *a*) con l'art. 3 della Costituzione, per irragionevolezza, e con l'art. 97 Cost., per violazione del principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione (come già affermato da questa Corte nella sentenza n. 315 del 2003); *b*) con gli artt. 23, 41 e 42 Cost., trattandosi di «prestazioni imposte» che, in quanto incidono sulla libertà di iniziativa economica e sul diritto di proprietà, devono trovare la loro fonte nella disciplina statale; *c*) con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile; *d*) in subordine, con l'art. 117, terzo comma, Cost. per lesione della competenza statale sui principi fondamentali in materia di governo del territorio;

che si è costituita la Regione Lazio, la quale ha concluso per la declaratoria di inammissibilità o, comunque, di non fondatezza delle sollevate censure con riferimento a tutti i parametri evocati.

Considerato preliminarmente che la Regione Lazio risulta essersi costituita in giudizio, in persona del Vicepresidente e f.f. di Presidente della Giunta regionale, sulla base della determinazione del Segretario Generale del Consiglio regionale n. 449 del 10 novembre 2009 e sulla base della determinazione del Direttore del Dipartimento Territorio n. B5991 del 19 novembre 2009;

che, in particolare, nell'atto di determinazione del Segretario Generale del Consiglio regionale, la legittimazione dell'organo emittente è stata fondata sulle prerogative del Presidente del Consiglio regionale, delineate negli artt. 21 e 24 della legge regionale statutaria 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio), tra le quali non è prevista la competenza a deliberare sui giudizi innanzi alla Corte costituzionale;

che la norma cui occorre fare riferimento è l'art. 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, cui si adegua l'art. 41, comma 4, del vigente Statuto della Regione Lazio, prevedendo, tra l'altro, che il Presidente della Regione,



previa deliberazione della Giunta regionale, «promuove l'impugnazione delle leggi dello Stato e delle altre Regioni e propone ricorso per conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale» (ordinanza n. 126 del 2010);

che, in tale competenza ad autorizzare la promozione dei giudizi di costituzionalità, deve ritenersi compresa anche la deliberazione di costituirsi in tali giudizi, data la natura politica della valutazione che i due atti richiedono;

che, pertanto, la costituzione della Regione Lazio deve ritenersi inammissibile;

che, peraltro, successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione Lazio, con l'art. 1 della legge regionale 3 febbraio 2010, n. 1 (recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2009, n. 21 - Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale — e successive modifiche»), è intervenuta su tutte le disposizioni impugnate mediante, da un lato, la sostituzione del comma 5 dell'art. 3 con altra norma che (per consentire la realizzazione dei menzionati interventi edilizi di ampliamento, demolizione e ricostruzione) non prevede più la predisposizione del fascicolo del fabbricato, e, dall'altro lato, la abrogazione espressa degli artt. 4, comma 4, lettera b), e 20 della legge regionale n. 21 del 2009;

che, proprio in considerazione di ciò, il ricorrente — con atto notificato alla Regione Lazio nella persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* il 20 aprile 2010 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il successivo 26 aprile — ha rinunciato al ricorso, affermando che tali modifiche hanno fatto venir meno le motivazioni del ricorso;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della parte convenuta, la rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (da ultimo, ordinanze n. 148 e n. 137 del 2010).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 giugno 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0496

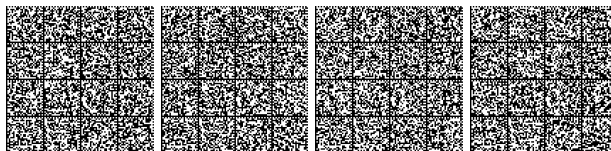
N. 203

Ordinanza 7 - 10 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Patrocinio a spese dello Stato - Procedimento civile - Anticipazione, da parte dell'erario, delle spese dei consulenti nominati dal giudice - Mancata previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di tutela dei minori e di ragionevole durata del processo, nonché asserita lesione del diritto di difesa e del diritto alla retribuzione per l'opera prestata - Erroneità del presupposto interpretativo - Evocazione di parametro inconferente - Manifesta infondatezza della questione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 131.
- Costituzione, artt. 3, 24, 30, 31, 36 e 111.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 131 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), promosso dal Tribunale di Palermo sull'istanza proposta da C. A. con ordinanza del 7 febbraio 2008, iscritta al n. 1 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2010.

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

Udito nella camera di consiglio del 12 maggio 2010 il Giudice relatore Maria Rita Saulle.

Ritenuto che il Tribunale di Palermo, nel corso di un procedimento volto alla liquidazione dei compensi di un ausiliario del giudice, con ordinanza del 17 febbraio 2008, notificata il successivo 27 febbraio, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 30, 31, 36 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 131 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), nella parte in cui non prevede che le spese dei consulenti nominati dal giudice siano anticipate dallo Stato;

che il rimettente espone che il 9 agosto 2007, nell'ambito di un procedimento per la modifica delle condizioni della separazione personale dei coniugi, aveva liquidato a favore di C.A., nominata quale esperta in mediazione, la somma di 614,51 euro per onorari;

che la predetta somma era stata posta «a carico dell'Erario, salvo rivalsa ex art. 134 t.u. spese legali», sul presupposto che la consulenza era stata disposta «nell'esclusivo interesse dei minori (che non sono parte del procedimento) e che, pertanto, in relazione al tipo di attività» non fosse «possibile individuare la parte soccombente o, comunque, interessata» alla stessa;

che il giudice *a quo* riferisce che, successivamente, ha provveduto a modificare il suddetto provvedimento disponendo che il pagamento delle somme sopra indicate avvenisse mediante il procedimento della prenotazione a debito, secondo quanto disposto dalla norma censurata;

che sulla base di tali premesse il rimettente, dopo aver rilevato che il Tribunale di Trapani ha sollevato analoga questione, ritiene di dover proporre il presente dubbio di costituzionalità onde consentire alle parti processuali di costituirsi dinanzi alla Corte costituzionale;

che, in particolare, a parere del Tribunale, l'art. 131 del d.P.R. n. 115 del 2002 si pone in contrasto con gli artt. 24 e 111 della Costituzione «perché non è detto che gli esperti accettino l'incarico sapendo che non verranno pagati», potendo comportare ciò ritardi nella definizione del procedimento o, addirittura, il rischio di non reperire consulenti e, quindi, pregiudicare il diritto delle parti ad un giusto processo;

che, sempre a parere del giudice *a quo*, la mancata previsione da parte della norma censurata della anticipazione delle spese comporta l'ulteriore violazione degli artt. 24 e 111 della Costituzione, in relazione all'art. 3 della Costituzione, in quanto tale disciplina determina una disparità di trattamento economico degli ausiliari del giudice nel processo penale (per i quali è prevista l'anticipazione degli onorari a carico dello Stato), rispetto agli ausiliari utilizzati nel processo civile;



che l'art. 131 violerebbe anche l'art. 36 della Costituzione, sempre in relazione all'art. 3 della Costituzione, poiché esso priva di fatto l'ausiliario nominato nei procedimenti di separazione dei coniugi, in assenza di una soccombenza tra le parti, del proprio compenso a differenza di quanto previsto nel processo penale;

che la norma censurata si porrebbe in contrasto anche con gli artt. 30 e 31 della Costituzione, in quanto renderebbe «più difficile o, [...] addirittura impossibile l'opera del giudice finalizzata ad assicurare il minor pregiudizio derivante dalla separazione ai minori [...] sol perché figli di genitori non abbienti»;

che il Tribunale ritiene la questione rilevante nel procedimento camerale instaurato a seguito della richiesta dell'ausiliario di liquidazione dei propri onorari, «alla luce della (necessaria) revoca dell'inciso che li poneva a carico dell'Erario, essendo le spese della c.t.u. già state divise in parti uguali fra i coniugi, salvo rivalsa all'esito del giudizio di merito»;

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

che l'Avvocatura, dopo aver rilevato che l'ordinanza di rimessione ha come presupposto analoga eccezione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Trapani dichiarata non fondata da questa Corte con la sentenza n. 287 del 2008, osserva che il rimettente ha omesso di tentare una interpretazione conforme a Costituzione della norma censurata;

che, in particolare, il Tribunale non avrebbe considerato il fatto che non vi è alcun principio costituzionale che imponga al legislatore la previsione di un modello unico di liquidazione delle spese e dei compensi per gli ausiliari del giudice e ciò anche tenuto conto della intrinseca diversità dei procedimenti – civile e penale – nell'ambito dei quali essi svolgono la propria opera;

che, comunque, le norme che regolano le spese processuali non inciderebbero sulla tutela giurisdizionale del diritto di chi agisce o si difende in giudizio, risultando, poi, il richiamo all'art. 111 della Costituzione, inconferente.

Considerato che il Tribunale di Palermo dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, 30, 31, 36 e 111 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 131 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), nella parte in cui non prevede che le spese dei consulenti nominati dal giudice siano anticipate dallo Stato;

che la questione è manifestamente infondata;

che il rimettente fonda i suoi dubbi di costituzionalità sull'errato presupposto interpretativo secondo il quale la norma censurata può comportare la gratuità dell'opera svolta dall'ausiliario del giudice e, di conseguenza, il contrasto con i principi costituzionali indicati;

che questa Corte ha, infatti, affermato che l'art. 131 del d.P.R. n. 115 del 2002, nel disciplinare il procedimento di liquidazione degli onorari dell'ausiliario nell'ambito dei giudizi civili, predispone il rimedio residuale della prenotazione a debito, proprio al fine di evitare che il diritto alla loro percezione venga pregiudicato dall'impossibile ripetizione dalle parti (sentenza n. 287 del 2008; ordinanze n. 195 del 2009 e n. 408 del 2008);

che, poi, quanto alla diversa disciplina dell'anticipazione degli onorari dell'ausiliario del magistrato nominato nell'ambito del processo penale, essa trova la sua ragione nella ontologica diversità di tale giudizio rispetto a quello civile (ordinanza n. 408 del 2008);

che, infine, quanto alla presunta violazione dell'art. 111 della Costituzione, è sufficiente osservare che il suo richiamo è inconferente, in quanto l'art. 131 censurato «disciplinando il procedimento di liquidazione delle spese sostenute dall'ausiliario del magistrato, non è idoneo ad incidere sui tempi di celebrazione del processo cui lo stesso procedimento è accessorio» (ordinanza n. 209 del 2008).

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 131 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 30, 31, 36 e 111 della Costituzione, dal Tribunale di Palermo con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: SAULLE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 giugno 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0497

N. 204

Ordinanza 7 - 10 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Decreto-legge recante interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione - Ricorsi delle Regioni Lazio, Piemonte e Toscana - Denunciata violazione di numerosi parametri costituzionali - Mancata conversione del decreto-legge impugnato e omessa impugnazione della norma di sanatoria successivamente adottata - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- D.l. 5 marzo 2010, n. 29, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 5, 24, 25, 48, 70, 72, 76, 77, 102, 104, 111, 114, 117, 120 e 122, primo comma; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5; legge della Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 2; legge della Regione Piemonte 29 luglio 2009, n. 21; legge della Regione Toscana 13 maggio 2004, n. 25, art. 12; legge della Regione Toscana 23 dicembre 2004, n. 74, artt. 3, 4, 5, 6 e 7.

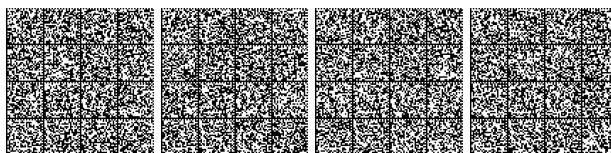
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 (Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione), promossi con ricorsi delle Regioni Lazio, Piemonte e Toscana notificati l'11-13, il 12-13 ed il 29 marzo 2010, depositati in cancelleria l'11, il 12 ed il 30 marzo 2010 ed iscritti rispettivamente ai nn. 43, 45 e 52 del registro ricorsi 2010.

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

Udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 2010 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi gli avvocati Alberto Romano per la Regione Piemonte, Pasquale Mosca per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorso depositato l'11 marzo 2010 (iscritto al r.r. n. 43 del 2010), la Regione Lazio ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 48, 72, quarto comma, 77, 102, 104, 111 e 122, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 (Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 54 del 6 marzo 2010;

che la stessa Regione Lazio ha presentato, con il ricorso in epigrafe, istanza cautelare di sospensione dell'efficacia delle impugnate disposizioni, ai sensi dell'art. 35, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale);

che, secondo la ricorrente, le impugnate disposizioni contrasterebbero, innanzitutto, con l'art. 122, primo comma, Cost., avendo il legislatore statale illegittimamente violato la potestà legislativa concorrente della Regione nella materia del «sistema di elezione» del Presidente della Regione stessa e del Consiglio regionale, introdotta dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), attraverso l'adozione di norme di dettaglio, asseritamente di interpretazione autentica, ma in realtà dotate di portata innovativa;

che, in secondo luogo, le denunciate disposizioni violerebbero gli artt. 3, 24, 25, 48, 102, 104 e 111 Cost., avendo il legislatore statale posto in essere un esercizio abnorme della potestà di interpretazione autentica, al solo fine di interferire con giudizi pendenti in vista della riammissione di liste escluse dalla competizione elettorale, contravvenendo al principio di ragionevolezza, vulnerando la funzione giurisdizionale e le garanzie del giusto processo, e ledendo l'eguaglianza del voto;

che, inoltre, le previsioni oggetto di doglianza confliggerebbero con gli artt. 72, quarto comma, e 77, secondo comma, Cost., dal momento che, per un verso, in materia elettorale sussisterebbe una riserva di assemblea tale da legittimare solo l'intervento di leggi ordinarie e che, d'altro canto, a fronte della vigenza protratta da più di quarant'anni della legge asseritamente interpretata, difetterebbero i presupposti di straordinaria necessità e urgenza che soli legittimano il ricorso alla decretazione d'urgenza;

che, con atto depositato il 16 marzo 2010, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che, «previo rigetto della domanda di sospensiva», il ricorso sia dichiarato «inammissibile o comunque infondato»;

che hanno spiegato intervento in questo giudizio il sig. Mario Caravale e altri cittadini i quali hanno chiesto l'accoglimento del ricorso proposto dalla Regione Lazio, previa adozione della misura cautelare sospensiva;

che sono, altresì, intervenuti, con separati atti, i signori Perugia Maria Cristina e Mastrorillo Riccardo, nonché il Movimento difesa del cittadino (MDC) e il sig. Antonio Longo, a propria volta aderendo alle censure della Regione ricorrente;

che con ordinanza, di cui si è data lettura in occasione della camera di consiglio del 18 marzo 2010, fissata per discutere l'istanza di sospensione, tutti i surriferiti interventi sono stati dichiarati inammissibili;

che le parti hanno discusso l'istanza di sospensiva nella camera di consiglio sopra indicata;

che questa Corte, con ordinanza n. 107 del 2010, ha rigettato la domanda di sospensione dell'efficacia dell'impugnato decreto-legge;

che, con ricorso depositato il 12 marzo 2010 (iscritto al r.r. n. 45 del 2010), la Regione Piemonte ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 5, 70, 72, 76, 77, 114, 120, 122, primo comma, della Costituzione, nonché all'art. 5, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1999, questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 del decreto-legge n. 29 del 2010;



che, secondo il ricorrente, le impugnate disposizioni violerebbero gli artt. 122, primo comma, Cost., e 5, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1999, avendo il legislatore statale dettato, in materia elettorale e con effetto sul procedimento elettorale in corso, nuove disposizioni di dettaglio in forma d'interpretazione autentica sebbene la potestà legislativa spetti, in questo ambito, ai legislatori regionali;

che, inoltre, le contestate disposizioni violerebbero gli artt. 3, 5, 70, 72, 76, 77, 114, 117 e 120 Cost., in quanto: a) il legislatore statale, in sede di adozione del decreto-legge in oggetto, non avrebbe cercato alcuna forma di coordinamento con le regioni, in antitesi con il principio di leale collaborazione; b) il Governo avrebbe illegittimamente esercitato il potere di decretazione legislativa d'urgenza laddove la Costituzione contemplerebbe, in materia elettorale, una riserva di legge formale, il cui procedimento appare d'altro canto consona «all'indicato principio di leale collaborazione una volta attratta alla sfera dell'autonomia regionale la disciplina elettorale»; c) in relazione al principio di ragionevolezza, la Costituzione qualifica il decreto-legge come «provvedimento provvisorio» e, come tale, il decreto qui impugnato non garantirebbe, in considerazione della sua aleatorietà, uno svolgimento della competizione elettorale in grado di assicurare «il normale funzionamento di organi ed enti che sono ritenuti costitutivi della Repubblica italiana» ai sensi dell'art. 114 Cost.; d) lo stesso principio di ragionevolezza precluderebbe l'adozione di una disciplina retroattiva a procedimento elettorale già iniziato;

che, con atto depositato il 21 aprile 2010, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato;

che il resistente sollecita l'adita Corte a pronunciare l'inammissibilità del ricorso essendo venuto meno l'oggetto delle doglianze di parte regionale, dal momento che nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 86 del 14 aprile 2010 è stata data comunicazione che la Camera dei Deputati ha respinto il disegno di legge di conversione dell'impugnato decreto-legge n. 29 del 2010, e considerata, altresì, la pendenza di un disegno di legge di sanatoria degli effetti prodotti dal decreto-legge decaduto;

che, con ricorso depositato il 30 marzo 2010 (iscritto al r.r. n. 52 del 2010), la Regione Toscana ha sollevato, in riferimento all'art. 122, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 del decreto-legge n. 29 del 2010;

che, a detta della ricorrente, il legislatore statale avrebbe illegittimamente violato la potestà legislativa concorrente della Regione nella materia del «sistema di elezione» del Presidente della Regione stessa e del Consiglio regionale, per il tramite di norme di dettaglio, asseritamente di interpretazione autentica, ma in realtà provviste di portata innovativa;

che, con atto depositato il 3 maggio 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio promosso dalla Regione Toscana chiedendo, alla luce della sopravvenuta decadenza del denunciato decreto-legge, che sia pronunciata l'inammissibilità del ricorso, essendo venuto meno l'oggetto delle doglianze di parte regionale;

che con memoria depositata il 3 maggio 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollecitato questa Corte a dichiarare l'inammissibilità del ricorso presentato dalla Regione Lazio per le susesposte ragioni;

che, in data 6 maggio 2010, la Regione Piemonte ha depositato una istanza di declaratoria di cessazione della materia del contendere, giacché, sopravvenuta la decadenza del decreto-legge n. 29 del 2010, nel proprio ambito territoriale non è destinata a trovare applicazione la legge “di sanatoria” 22 aprile 2010, n. 60 (Salvaguardia degli effetti prodotti dal decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, recante interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione, non convertito in legge), non risultando «all'odierna esponente che siano sorti rapporti giuridici in base allo stesso decreto legge».

Considerato che l'identità delle disposizioni impugnate e la sostanziale corrispondenza di alcune delle doglianze proposte e dei parametri invocati rendono opportuna la riunione dei giudizi;

che il decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 (Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione), non è stato convertito in legge entro il termine di sessanta giorni dalla sua pubblicazione, come risulta dal comunicato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 86 del 14 aprile 2010;

che il Parlamento ha stabilito, con la legge 22 aprile 2010, n. 60 (Salvaguardia degli effetti prodotti dal decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, recante interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione, non convertito in legge), che «restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29»;



che in via di principio, la sanatoria non costituisce «idoneo equipollente» (sentenza n. 84 del 1996) della conversione, giacché il relativo potere è «ontologicamente diverso, anche per le conseguenze giuridiche, [...] in quanto riguarda i rapporti giuridici sorti nel periodo di vigenza del decreto, la cui provvisoria efficacia è venuta meno *ex tunc*» (sentenza n. 244 del 1997);

che il carattere impugnatorio del giudizio in via principale impone al ricorrente l'onere, da assolvere nel termine decadenziale, di una specifica determinazione, ai fini della permanenza dell'interesse a ricorrere contro il nuovo atto, in ordine alla eventuale, perdurante lesione della sua sfera di competenza (sentenze n. 37 del 2003, n. 405 del 2000 e n. 430 del 1997);

che quando sussiste per il ricorrente nei giudizi in via principale la possibilità concreta di effettiva e tempestiva riproposizione della questione con azione di impugnazione avente per oggetto la nuova disposizione, deve essere precluso il trasferimento della questione di costituzionalità sulla norma di «sanatoria» (sentenza n. 429 del 1997);

che, di conseguenza, in conformità alla giurisprudenza di questa Corte (tra le molte, le ordinanze n. 341 del 2002 e n. 174 del 1995), le questioni aventi per oggetto il decreto-legge n. 29 del 2010 devono essere dichiarate manifestamente inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 (Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 24, 25, 48, 70, 72, 76, 77, 102, 104, 111, 114, 120 e 122, primo comma, della Costituzione, ed all'art. 5 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), dalle Regioni Lazio, Piemonte e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 giugno 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0498

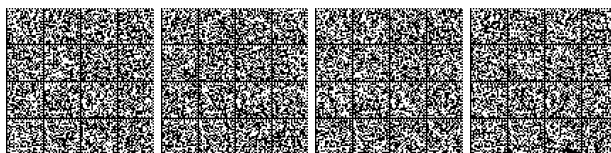
N. 205

Ordinanza 7 - 10 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Immediatezza della deliberazione e immutabilità del giudice - Rinnovazione del dibattimento dopo il mutamento della persona fisica del giudice - Necessità, secondo l'interpretazione della Cassazione a sezioni unite, di procedere alla riassunzione della prova dichiarativa, in caso di richiesta di parte e sempre che l'atto non risulti impossibile - Eccezione di inammissibilità della questione per insufficiente descrizione della fattispecie e difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.

- Codice di procedura penale, art. 525, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 101 e 111.



Processo penale - Immediatezza della deliberazione e immutabilità del giudice - Rinnovazione del dibattimento dopo il mutamento della persona fisica del giudice - Necessità, secondo l'interpretazione della Cassazione a sezioni unite, di procedere alla riassunzione della prova dichiarativa, in caso di richiesta di parte e sempre che l'atto non risulti impossibile - Asserita ingiustificata disparità di trattamento rispetto a fattispecie similari, nonché denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianza dei giudici dinanzi alla legge e di ragionevole durata del processo - Questione analoga ad altre già dichiarate manifestamente infondate - Inidoneità degli evocati *tertia comparationis* - Manifesta infondatezza della questione.

- Codice di procedura penale, art. 525, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 101 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO Giudice, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, 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. 525, comma 2, del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale di Roma nel procedimento penale a carico di A. M., con ordinanza del 28 aprile 2009, iscritta al n. 279 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, 1^a serie speciale, dell'anno 2009.

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

Udito nella Camera di consiglio del 26 maggio 2010 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza del 28 aprile 2009, il Tribunale di Roma, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 101 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 525, comma 2, del codice di procedura penale, «nella parte in cui prevede che alla deliberazione debbano concorrere a pena di nullità assoluta gli stessi giudici che hanno partecipato al dibattimento»;

che il rimettente premette che, nel giudizio *a quo*, una parte dell'istruzione dibattimentale, consistita nell'escussione di alcuni testi, è stata espletata dinanzi ad altro giudice-persona fisica, che in precedenza era «assegnatario del ruolo»;

che a fronte del consenso del pubblico ministero all'utilizzazione delle prove già assunte ai sensi dell'art. 511 cod. proc. pen., la difesa ha invece chiesto che l'istruzione dibattimentale svolta venga rinnovata in ossequio all'art. 525, comma 2, cod. proc. pen.;

che il giudice *a quo* dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale di tale disposizione sotto plurimi profili;

che il rimettente assume preliminarmente che il problema della perdurante valenza probatoria dell'attività istruttoria dibattimentale già compiuta, nel caso di mutamento della persona fisica del giudicante, sarebbe stato già risolto dalla Corte costituzionale in senso opposto a quello indicato dalle sezioni unite della Corte di cassazione nella sentenza 15 gennaio 1999-17 febbraio 1999, n. 2;

che, infatti, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 17 del 1994, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione combinata degli artt. 238 e 512 cod. proc. pen., ritenendo ammissibile, ai sensi dell'art. 511 cod. proc. pen., l'acquisizione mediante lettura (o indicazione sostitutiva) dei verbali delle dichiarazioni rese dai testi escussi dinanzi al precedente collegio o al diverso giudice-persona fisica, a prescindere dall'esame del dichiarante (come confermerebbe altresì l'ordinanza di questa Corte n. 99 del 1996);

che — ciò posto — la disposizione censurata si porrebbe in contrasto, anzitutto, con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.), tenuto conto del fatto che l'utilizzabilità di atti di natura probatoria formati davanti ad un diverso giudice è prevista da numerose disposizioni del codice di rito;



che essa è considerata, in specie, nell'art. 238 cod. proc. pen., il quale disciplina l'acquisizione dei verbali di prove di altri procedimenti penali, assunte tanto nell'incidente probatorio che nel dibattimento; nell'art. 26 cod. proc. pen., secondo cui i verbali delle prove assunte dinanzi ad altro giudice, incompetente per materia, conservano la loro validità; nell'art. 33-*nonies* cod. proc. pen., in forza del quale l'inosservanza delle disposizioni sulla composizione collegiale o monocratica del tribunale non determina l'inutilizzabilità delle prove già acquisite; e, ancora, nell'art. 42 cod. proc. pen., ove si prevede che, nelle ipotesi di astensione e ricsuzione, il provvedimento che accoglie la relativa dichiarazione stabilisce se ed in quale parte gli atti compiuti dinanzi al giudice astenutosi o ricsuto conservino efficacia;

che a maggior ragione, pertanto, nell'ipotesi «fisiologica» di mutamento della persona fisica del giudice — ad esempio, per effetto di tramutamenti o aspettative — gli atti in questione dovrebbero rimanere efficaci;

che la norma impugnata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 101 Cost., in base al quale — così come è letto dal rimettente — «tutti i giudici sono uguali dinanzi alla legge»;

che il giudice chiamato a sostituire il collega dovrebbe essere considerato, perciò, «a quest'ultimo uguale», tanto più che non si versa nemmeno nella situazione di «sospetto» contemplata dall'art. 42 cod. proc. pen., con riguardo ai casi di astensione o di ricsuzione;

che detto principio non sarebbe, di contro, rispettato nella situazione in esame, stante il diverso trattamento riservato al giudice subentrato rispetto a quello previsto per i casi, dianzi indicati, di prove acquisite dinanzi ad altri giudici;

che risulterebbe violato, infine, l'art. 111 Cost., in forza del quale il processo deve avere una ragionevole durata: ritenere il giudice vincolato, nel caso in esame, dalla richiesta di parte di rinnovazione dell'istruzione dibattimentale — e ciò sebbene i verbali delle prove testimoniali facciano già parte del fascicolo per il dibattimento, trattandosi di prove assunte nel contraddittorio tra le parti — significherebbe, infatti, dilatare irrazionalmente i tempi processuali, favorendo l'estinzione dei reati per prescrizione; esito, questo, tanto meno accettabile in una situazione di «emergenza», quale quella indotta dalle numerose condanne dello Stato italiano ad opera della Corte europea dei diritti dell'uomo, per l'eccessiva durata dei processi;

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

che, a parere della difesa dello Stato, la questione sarebbe inammissibile, avendo il rimettente omesso di descrivere compiutamente la fattispecie concreta e di motivare sulla rilevanza: in particolare, il giudice *a quo* non avrebbe precisato se il riesame dei testi escussi sia o meno necessario nella specie (e ciò, considerata la sussistenza di «situazioni di maggior rischio per la genuinità della prova in cui detto riesame è escluso»); se la rinnovazione dibattimentale sia o meno possibile e con quale prevedibile allungamento dei tempi processuali; se, infine e soprattutto, tale allungamento comporti il rischio della prescrizione del reato per cui si procede;

che, nel merito, la questione sarebbe comunque priva di fondamento, in quanto basata su censure già più volte disattese dalla Corte costituzionale.

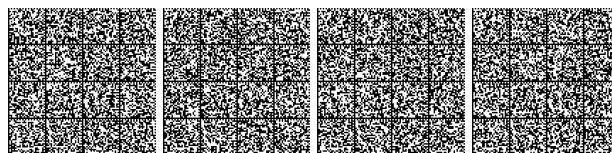
Considerato che il Tribunale di Roma dubita, in riferimento agli artt. 3, 101 e 111 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 525, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui prevede che «alla deliberazione debbano concorrere a pena di nullità assoluta i medesimi giudici che hanno partecipato al dibattimento»;

che, al di là della generica formulazione del *petitum*, il rimettente si duole segnatamente della disciplina delle modalità di rinnovazione del dibattimento dopo il mutamento del giudice-persona fisica, quale risultante alla luce dell'interpretazione accolta dalle sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza 15 gennaio 1999-17 febbraio 1999, n. 2) e recepita dalla giurisprudenza di legittimità successiva;

che, alla stregua di tale consolidato indirizzo interpretativo, il principio di immutabilità del giudice, enunciato dalla norma censurata, impone di procedere all'integrale rinnovazione del dibattimento ogni qualvolta intervengano cambiamenti della persona del giudice monocratico o della composizione del collegio;

che, in tale evenienza — conformemente a quanto già affermato da questa Corte con la sentenza n. 17 del 1994 — i verbali delle prove assunte dal precedente giudice, in quanto documentativi di un'attività legittimamente compiuta, confluiscono nel fascicolo per il dibattimento a disposizione del nuovo giudice e, quindi, possono essere utilizzati per la decisione attraverso lo strumento della lettura;

che siffatta conclusione va tuttavia coordinata con quanto previsto dell'art. 511, comma 2, cod. proc. pen., secondo cui «la lettura dei verbali di dichiarazioni è disposta solo dopo l'esame della persona che le ha rese, a meno che l'esame non abbia luogo»: dal che si desume come — al di fuori dell'ipotesi eccezionale regolata dall'art. 190-*bis* cod. proc. pen. — il nuovo giudice sia legittimato ad utilizzare le prove dichiarative precedentemente assunte, tramite



semplice lettura, solo qualora detto esame non si compia, o per volontà delle parti — manifestata anche implicitamente, con la mancata richiesta di una nuova escussione del dichiarante — ovvero per sopravvenuta impossibilità di essa;

che in sostanza, dunque, il nuovo giudice deve procedere alla riassunzione della prova dichiarativa ove una parte ne faccia richiesta, sempre che l'atto non risulti impossibile: e proprio da siffatto vincolo scaturirebbe — secondo il giudice *a quo* — la lesione dei parametri costituzionali evocati;

che, ciò puntualizzato, l'eccezione di inammissibilità della questione per insufficiente descrizione della fattispecie e difetto di motivazione sulla rilevanza, formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, non è fondata;

che la descrizione della vicenda processuale, contenuta nell'ordinanza di rimessione, è in effetti assai sintetica, ma comunque sufficiente a consentire la verifica della rilevanza;

che il giudice *a quo* riferisce, infatti, di dover rinnovare il dibattimento nel processo principale, essendo subentrato ad un collega a seguito di normali avvicendamenti negli uffici giudiziari; deduce, altresì, che davanti al precedente giudice erano stati escussi alcuni testimoni e che mentre il pubblico ministero ha consentito all'utilizzazione delle relative dichiarazioni, nel dibattimento rinnovato, tramite semplice lettura dei verbali, la difesa ha chiesto, invece, un nuovo esame dei dichiaranti: richiesta che il rimettente dovrebbe accogliere, in base al consolidato indirizzo interpretativo dianzi ricordato;

che l'assenza di situazioni che rendano impossibile il riesame dei testimoni e la circostanza che non si versi nelle ipotesi soggette all'eccezionale regime derogatorio di cui all'art. 190-*bis* cod. proc. pen. (se tale, almeno, è il senso del riferimento della difesa dello Stato alle «situazioni di maggior rischio per la genuinità della prova in cui detto riesame è escluso») possono ritenersi implicite in quanto riferito;

che tanto meno, poi — contrariamente a quanto assume l'Avvocatura dello Stato — può ritenersi che il giudice *a quo* fosse tenuto a quantificare il prevedibile allungamento dei tempi processuali prodotto dalla ripetizione dell'esame e a precisare se esso rischiasse effettivamente di provocare la prescrizione del reato oggetto di giudizio;

che, in tal modo, si confonde, infatti, la valutazione di rilevanza con quella di non manifesta infondatezza: il rimettente censura, in riferimento al principio di ragionevole durata del processo, un effetto negativo ascrivibile in termini generali alla norma censurata, che non deve necessariamente ricorrere nella situazione di specie; la questione resta in ogni caso rilevante, perché il suo accoglimento eviterebbe al rimettente di dover accogliere l'istanza della difesa di rinnovazione dell'esame dei testi;

che, quanto al merito, non sussiste, in realtà, alcun contrasto fra la costante giurisprudenza di legittimità e il precedente di questa Corte citato dal rimettente (sentenza n. 17 del 1994), nel quale, anzi, si sottolinea che, in caso di sostituzione del giudice in corso di dibattimento, la lettura del verbale del precedente esame testimoniale è legittima solo dopo nuovo esame del teste, salvo che questo non abbia luogo (come nel caso di sopravvenuta morte del teste medesimo); regola, questa, poi ribadita anche nell'ordinanza n. 99 del 1996, pure evocata dal rimettente;

che, per converso, questa Corte ha già più volte dichiarato manifestamente infondate questioni analoghe a quella odierna, con pronunce successive alla citata decisione delle sezioni unite della Corte di cassazione, totalmente ignorate dal giudice *a quo* (ordinanze n. 318 del 2008; n. 67 del 2007; n. 418 del 2004; n. 73 del 2003; n. 59 del 2002; n. 431 e n. 399 del 2001);

che la Corte ha rilevato, in specie, come la disciplina oggetto di scrutinio si correli al principio di immediatezza, che ispira l'impianto del codice di rito e di cui la regola dell'immutabilità del giudice costituisce strumento attuativo: principio che postula — salve le deroghe espressamente previste — l'identità tra il giudice che acquisisce le prove e il giudice che decide;

che la disciplina censurata risulta, in tale ottica, tutt'altro che irrazionale: la parte che chiede la rinnovazione dell'esame del dichiarante esercita infatti il proprio diritto, garantito dal principio di immediatezza, «all'assunzione della prova davanti al giudice chiamato a decidere» (ordinanze n. 318 del 2008, n. 67 del 2007 e n. 418 del 2004);

che, con specifico riferimento alle censure dall'odierno rimettente, questa Corte ha escluso, altresì, che sia configurabile una violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del diverso trattamento riservato a fattispecie identiche o similari;

che, in particolare, si è rilevato come sia erroneo il richiamo, quale *tertium comparationis*, all'art. 238 cod. proc. pen., in tema di acquisizione dei verbali di prove provenienti da altro procedimento, il quale non consente affatto — in presenza della richiesta di nuovo esame avanzata da una delle parti — di utilizzare mediante lettura le precedenti dichiarazioni assunte da diverso giudice (ordinanza n. 399 del 2001; in senso conforme, ordinanze n. 59 del 2002 e n. 431 del 2001);

che il comma 5 dell'art. 238 cod. proc. pen. fa, infatti, espressamente salvo il diritto delle parti di ottenere l'esame delle persone le cui dichiarazioni sono state acquisite; mentre l'art. 511-*bis* cod. proc. pen., nel prevedere che



il giudice dia lettura dei verbali degli atti indicati dall'art. 238, richiama il comma 2 dell'art. 511 cod. proc. pen., che, come già ricordato, prescrive che sia data lettura dei verbali di dichiarazioni solo dopo l'esame del dichiarante, salvo che questo non abbia luogo;

che parimenti non probante è stato ritenuto il riferimento agli artt. 26 e 33-*nonies* cod. proc. pen., i quali stabiliscono, rispettivamente, che «l'inosservanza delle norme sulla competenza non produce l'inefficacia delle prove già acquisite», e che «l'inosservanza delle disposizioni sulla composizione collegiale o monocratica del tribunale non determina [...] l'inutilizzabilità delle prove già acquisite»;

che nelle ipotesi indicate si assiste, infatti, ad un cambiamento delle persone fisiche dei giudicanti: con la conseguenza che possono ritenersi comunque applicabili, in difetto di indicazioni contrarie, le regole valevoli in via generale in caso di mutamento del giudice, ivi compresa quella sottoposta a censura (ordinanza n. 67 del 2007);

che tale considerazione è pienamente estensibile anche alle ulteriori fattispecie dell'astensione e della ricusazione del giudice, invocate dall'odierno rimettente;

che la previsione dell'art. 42, comma 2, cod. proc. pen. — secondo la quale «il provvedimento che accoglie la dichiarazione di astensione o di ricusazione dichiara se e in quale parte gli atti compiuti precedentemente dal giudice astenutosi o ricusato conservano efficacia» — vale, difatti, a delimitare l'area del possibile recupero dell'attività istruttoria già espletata, ma non esclude che, entro tale area — assistendosi, di nuovo, ad un mutamento della persona fisica del giudicante — trovino applicazione le regole generali relative a tale evenienza;

che questa Corte ha già avuto modo, per altro verso, di qualificare — in rapporto ad analoga censura — come «del tutto incongrue» le considerazioni sulla cui base il rimettente prospetta la violazione dell'art. 101 Cost. (ordinanza n. 399 del 2001);

che nella norma costituzionale ora citata non si legge affatto — come vuole il rimettente — che «tutti i giudici sono uguali dinanzi alla legge», ma che i giudici «sono soggetti soltanto alla legge»: principio che non risulta minimamente scalfito dall'applicabilità della disciplina in questione, volta a tutela di un diverso valore (quello di immediatezza);

che quanto, poi, alla ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.) — in assunto compromessa dalla necessità di rinnovare prove acquisite nella pienezza del contraddittorio — la Corte ha già reiteratamente rilevato come detto principio debba essere temperato, alla luce dello stesso richiamo al concetto di «ragionevolezza» che compare nella formula normativa, con il complesso delle altre garanzie costituzionali, rilevanti nel processo penale: garanzie la cui attuazione positiva è insindacabile, ove frutto — come nella specie — di scelte non prive di una valida *ratio* (ordinanze n. 318 del 2008, n. 67 del 2007, n. 418 del 2004 e n. 399 del 2001);

che, in senso contrario, il giudice *a quo* rimarca come l'eccessiva durata dei processi sia stata causa di reiterate condanne dello Stato italiano da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, e perciò fonte di «notevoli esborsi per l'Erario»: fenomeno che, colorandosi dei tratti di una vera e propria «emergenza per il paese», imporrebbe il «ripudio di ogni attività ripetitiva eliminabile senza arrecare pregiudizio ai diritti fondamentali delle parti», legittimando, così, la convinzione che i tempi siano ormai «maturi» per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 525, comma 2, cod. proc. pen. nei sensi auspicati;

che, in replica a tali considerazioni, va peraltro osservato che il diritto «all'assunzione della prova davanti al giudice chiamato a decidere» — diritto che, in base alla ricordata giurisprudenza di questa Corte, la parte esercita nel chiedere la rinnovazione dell'esame del dichiarante — si raccorda, almeno per quanto attiene all'imputato, anche alla garanzia prevista dall'art. 111, terzo comma, Cost., nella parte in cui riconosce alla «persona accusata di un reato [...] la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico» e «di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa»;

che viene quindi in rilievo, a tale riguardo, quanto reiteratamente affermato proprio dalla Corte europea dei diritti dell'uomo — dalle cui censure, secondo il rimettente, l'accoglimento della questione dovrebbe mettere l'Italia al riparo — in relazione all'omologa previsione dell'art. 6, paragrafo 3, lettera *d*), della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848 (previsione che è servita da modello a quella dell'art. 111 Cost., dianzi ricordata): e, cioè, che la possibilità, per l'imputato, di confrontarsi con i testimoni in presenza del giudice che dovrà poi decidere sul merito delle accuse costituisce una garanzia del processo equo, in quanto permette a quest'ultimo di formarsi un'opinione circa la credibilità dei testimoni fondata su un'osservazione diretta del loro comportamento; con la conseguenza che ogni mutamento di composizione dell'organo giudicante deve comportare, di norma, una nuova audizione del testimone le cui dichiarazioni possano apparire determinanti per l'esito del processo (sentenza 27 settembre 2007, Reiner e altri contro Romania; sentenza 30 novembre 2006, Grecu contro Romania; sentenza 10 febbraio 2005, Graviano contro Italia; sentenza 4 dicembre 2003, Milan contro Italia; sentenza 9 luglio 2002, P. K. contro Finlandia);



che la *ratio* giustificatrice della rinnovazione della prova non si richiama, dunque, ad una presunta incompletezza o inadeguatezza della originaria escussione, ma si fonda sulla opportunità di mantenere un diverso e diretto rapporto tra giudice e prova, particolarmente quella dichiarativa, non garantito dalla semplice lettura dei verbali: vale a dire la diretta percezione, da parte del giudice deliberante, della prova stessa nel momento della sua formazione, così da poterne cogliere tutti i connotati espressivi, anche quelli di carattere non verbale, particolarmente prodotti dal metodo dialettico dell'esame e del controesame; connotati che possono rivelarsi utili nel giudizio di attendibilità del risultato probatorio, così da poterne poi dare compiutamente conto nella motivazione ai sensi di quanto previsto dall'art. 546 comma 1, lettera e), cod. proc. pen.;

che è ben vero che l'anzidetto diritto della parte alla nuova audizione non è assoluto, ma modulabile (entro limiti di ragionevolezza) dal legislatore: nei ricordati precedenti, questa Corte ha fatto, in effetti, riferimento alla possibilità che il legislatore introduca «presidi normativi volti a prevenire il possibile uso strumentale e dilatorio» del diritto in questione (ordinanze n. 318 del 2008 e n. 67 del 2007); mentre la stessa Corte di Strasburgo ha riconosciuto che esso ammette eccezioni;

che ciò non toglie, tuttavia, che il riesame del dichiarante, in presenza di una richiesta di parte, continui a rappresentare la regola: il che priva di ogni validità la ricordata convinzione del rimettente, riguardo al fatto che «i tempi [siano] maturi» per l'accoglimento della questione di costituzionalità proposta;

che tale regola nel processo penale costituisce uno dei profili del diritto alla prova, strumento necessario del diritto di azione e di difesa, da riconoscere lungo l'arco di tutto il complesso procedimento probatorio, quale diritto alla ricerca della prova, alla sua introduzione nel processo, alla partecipazione diretta alla sua acquisizione davanti al giudice terzo e imparziale, da ultimo alla sua valutazione ai fini della decisione da parte dello stesso giudice;

che si tratta di regola costituente uno degli aspetti essenziali del modello processuale accusatorio, espresso dal vigente codice di procedura penale;

che per tali ragioni la sua osservanza è presidiata dalla massima sanzione processuale, vale a dire dalla nullità assoluta;

che la questione va dichiarata, pertanto, manifestamente infondata.

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

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 525, comma 2, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 101 e 111 della Costituzione, dal Tribunale di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 giugno 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 206

Ordinanza 7 - 10 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Calabria - Disciplina regionale delle attività estrattive - Materiali e sostanze provenienti da riutilizzazioni dei materiali lapidei di demolizione o di risulta di lavori edili e stradali - Inclusione nella categoria delle cave anziché in quella dei rifiuti - Ricorso del Governo - Sopravvenuta abrogazione della disposizione impugnata - Rinuncia al ricorso in mancanza di costituzione in giudizio della parte convenuta - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Calabria 5 novembre 2009, n. 40, art. 2, comma 3, lett. c).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 183, comma 1, lett. a), e 185; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO Giudice, 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

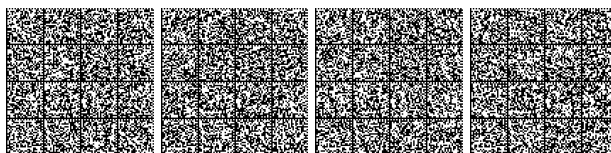
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, lettera c), della legge della Regione Calabria 5 novembre 2009, n. 40 (Attività estrattive nel territorio della Regione Calabria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 dicembre 2009/4 gennaio 2010, depositato in cancelleria il 5 gennaio 2010 ed iscritto al n. 2 del registro ricorsi 2010.

Udito nella Camera di consiglio del 26 maggio 2010 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro.

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 28 dicembre 2009/4 gennaio 2010, depositato il 5 gennaio 2010, ha proposto, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, lettera c), della legge della Regione Calabria 5 novembre 2009, n. 40 (Attività estrattive nel territorio della Regione Calabria), pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Calabria del 31 ottobre 2009, n. 20, supplemento straordinario del 10 novembre 2009, n. 1;

che, ad avviso del ricorrente, il citato art. 2, comma 3, lettera c), stabilendo che «appartengono alla categorie delle cave» anche «gli altri materiali e le sostanze» «provenienti da riutilizzazioni dei materiali lapidei di demolizione o di risulta o di lavori edili stradali, in conformità con quanto previsto dalle norme di tutela ambientale», renderebbe inapplicabile a detti materiali, in modo aprioristico e generico, la disciplina dei rifiuti e, comunque, ne limiterebbe l'ambito di applicabilità, ponendosi in contrasto con la definizione di «rifiuto» stabilita dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e, «in ambito comunitario», dalla direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti);

che, secondo la difesa erariale, l'oggetto e la sfera di applicazione della parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006, «e delle altre disposizioni specifiche, complementari, particolari e speciali», sarebbe «individuato dalla definizione di rifiuto, congiuntamente alla disposizione che prevede i limiti di applicazione della stessa», mentre l'art. 183, comma 1, lettera a), di tale decreto legislativo definisce rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie di cui all'allegato A alla parte quarta del presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di



disfarsi» e l'art. 185 identifica i rifiuti sottratti alla disciplina stabilita in detta parte IV, nonché le condizioni di esclusione, senza comprendere i materiali oggetto della norma censurata, con previsione di carattere eccezionale, quindi non applicabile oltre i casi espressamente considerati;

che, pertanto, i materiali indicati nell'art. 2, comma 3, lettera c), della legge regionale in esame rientrerebbero nella definizione di rifiuto e non sarebbe sufficiente a sottrarli alla relativa disciplina la previsione della «riutilizzazione degli stessi», in virtù di una nozione che sarebbe in contrasto con quella fornita dalla Corte di giustizia delle Comunità europee e dalla Commissione europea, in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (parametro questo indicato soltanto nella motivazione del ricorso);

che, infine, l'interpretazione restrittiva della definizione di rifiuto offerta dalla norma impugnata contrasterebbe con il principio di precauzione, favorendo il rischio di una gestione incontrollata dei rifiuti, con pregiudizio per la tutela della salute e dell'ambiente, poiché i materiali indicati nella medesima potrebbero essere considerati «sottoprodotti» soltanto all'esito di un esame caso per caso ed in presenza delle condizioni stabilite dall'art. 183, comma 1, lettera p), del d.lgs. n. 152 del 2006, mentre la loro qualificazione come rifiuto non escluderebbe la possibilità di utilizzarli in attività di recupero autorizzate quali quelle previste dal decreto ministeriale 5 febbraio 1998 (Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22), nell'osservanza del medesimo;

che la Regione Calabria non si è costituita in giudizio;

che, con atto notificato alla controparte in data 18/23 marzo 2010, depositato presso la cancelleria di questa Corte il 24 marzo 2010, l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, ha dichiarato di rinunciare al presente ricorso, in quanto, come indicato nella proposta di rinuncia formulata dal Ministro per i rapporti con le Regioni, approvata dal Consiglio dei ministri nella riunione del 12 marzo 2010, la Regione Calabria, con legge 28 dicembre 2009, n. 53 (Modifica legge regionale n. 40 del 2009, art. 2, comma 3, lettera c, recante: «Attività estrattive nel territorio della Regione Calabria»), ha abrogato la norma impugnata.

Considerato che, in mancanza di costituzione in giudizio della parte resistente, la rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (fra le più recenti, ordinanze n. 158 e n. 148 del 2010).

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2010.

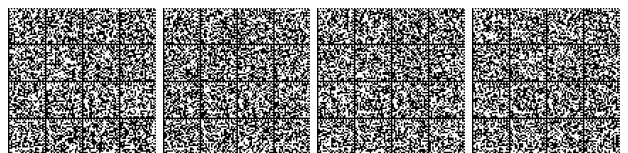
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 giugno 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 207

Sentenza 7 - 10 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso della Regione Toscana - Impugnazione di numerose disposizioni del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009 - Trattazione delle sole questioni riguardanti l'art. 17, comma 23, lett. e) - Decisione sulle ulteriori questioni riservata a separate pronunce.

- Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, comma 23, lett. e), nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), i commi 5-bis e 5-ter.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Riconducibilità tra i compiti istituzionali del Servizio sanitario nazionale degli accertamenti medico-legali del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, con oneri a carico delle aziende sanitarie locali - Disciplina di dettaglio in contrasto con la competenza legislativa concorrente regionale nella materia «tutela della salute» - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, comma 23, lett. e), nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), il comma 5-bis.
- Cost., art. 117, terzo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Disciplina degli accertamenti medico-legali dei dipendenti assenti dal servizio per malattia - Riparto fra le Regioni delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione al numero dei dipendenti pubblici presenti nei rispettivi territori - Violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, comma 23, lett. e), nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), il comma 5-ter.
- Cost., art. 117, terzo 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. 17, comma 23, lettera e), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, i commi 5-bis e 5-ter, promosso con ricorso della Regione Toscana notificato il 2 ottobre 2009, depositato in cancelleria l'8 ottobre 2009 ed iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2009.

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

Udito nell'udienza pubblica del 28 aprile 2010 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Uditi l'avvocato Lucia Bora per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 2 ottobre 2009 e depositato il successivo 8 ottobre, la Regione Toscana ha promosso, tra le altre, la questione di legittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione — dell'art. 17, comma 23, lettera e), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, i seguente commi: «5-bis. Gli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia effettuati dalle aziende sanitarie locali su richiesta delle Amministrazioni pubbliche interessate rientrano nei compiti istituzionali del Servizio sanitario nazionale; conseguentemente i relativi oneri restano comunque a carico delle aziende sanitarie locali», e «5-ter. A decorrere dall'anno 2010 in sede di riparto delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale è individuata una quota di finanziamento destinata agli scopi di cui al comma 5-bis, ripartita fra le regioni tenendo conto del numero dei dipendenti pubblici presenti nei rispettivi territori; gli accertamenti di cui al medesimo comma 5-bis sono effettuati nei limiti delle ordinarie risorse disponibili a tale scopo».

2. — Osserva la ricorrente che le disposizioni impugnate, così come formulate, obbligano le Regioni a sostenere, per il tramite del fondo sanitario, l'onere delle visite fiscali ai dipendenti assenti dal servizio per malattia. Infatti, se è vero che gli accertamenti medico-legali effettuati dalle Aziende sanitarie rientrano nei compiti istituzionali del Servizio Sanitario, ciò non comporta la conseguenza che le relative prestazioni siano effettuate a titolo gratuito.

La Regione Toscana ricorda che, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di tutela della salute ed organizzazione del servizio sanitario regionale, nel 2005 ha emanato una delibera di Giunta (n. 622 del 6 giugno 2005) in base alla quale le visite fiscali richieste dai datori di lavoro pubblici per i propri dipendenti assenti per malattia venivano poste a carico dell'amministrazione richiedente, trattandosi di certificazioni mediche da effettuare non nell'interesse del lavoratore, ma del datore di lavoro per accertare la legittimità dell'assenza del dipendente.

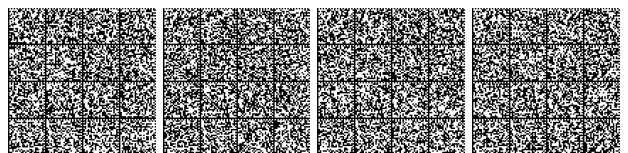
Tale delibera, prosegue la ricorrente, è stata oggetto di impugnazione dall'Amministrazione statale sulla base del presupposto che per il datore di lavoro «pubblica amministrazione» il servizio di visita fiscale fosse gratuito in quanto prestazione rientrante nei livelli essenziali di assistenza (LEA) dovuti al lavoratore. Il Tribunale amministrativo della Regione Toscana (sentenze n. 43531 del 2004 e n. 60381 del 2006) e il Consiglio di Stato poi (Sez. V, n. 5690 del 2008) hanno riconosciuto la legittimità dell'operato della Regione, rilevando che le suddette visite «si sostanziano in un momento procedimentale tecnico volto a tutelare un interesse specifico dell'Amministrazione istante ed il loro espletamento non risponde, quindi, all'interesse diffuso della salute collettiva. Pertanto la visita fiscale disposta nell'interesse dell'Amministrazione non integra un L.E.A.». Lo stesso principio, peraltro, è stato affermato anche dalla Corte di cassazione con la sentenza della Sez. I, n. 13992, del 28 maggio 2008.

A parere della ricorrente, la norma impugnata vanificherebbe la legittima scelta organizzativa regionale: imponendo la gratuità delle visite fiscali, il relativo onere verrebbe a ricadere sulle aziende sanitarie e, quindi, sul fondo sanitario regionale.

Le norme impugnate, dunque, sarebbero lesive delle attribuzioni regionali di cui all'art. 117 Cost, in materia di tutela della salute e di organizzazione del servizio sanitario. Infatti, l'attività di controllo medico-legale sulle condizioni di salute dei lavoratori dipendenti, al fine di accertare, su richiesta del datore di lavoro, la legittimità dell'assenza dal lavoro, pur rientrando nelle competenze delle ASL, non costituisce prestazione di cura e prevenzione e, pertanto, non risponde ai fini di tutela della salute collettiva garantiti dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale). Non sarebbe, quindi, precluso alle Regioni richiedere il pagamento delle prestazioni secondo una tariffa determinata.

Il finanziamento sanitario, prosegue la ricorrente, è, infatti, finalizzato al soddisfacimento dei LEA, determinati sulla base di accordi Stato-Regioni e deve essere utilizzato per far fronte alle prestazioni dirette alla tutela della salute. Ciò sarebbe ulteriormente dimostrato, secondo la Regione Toscana, dal d.P.C.m. 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza) e dalle sue successive modificazioni (d.P.C.m. 28 novembre 2003 e d.P.C.m. 21 aprile 2008) che escludono totalmente dai LEA le prestazioni rappresentate da «certificazioni mediche, comprese le prestazioni diagnostiche necessarie per il loro rilascio, non rispondenti ai fini della tutela della salute collettiva, anche quando richieste da disposizioni di legge».

La Regione Toscana evidenzia anche che «le norme impugnate individuano la quota necessaria a finanziare gli accertamenti medico-legali in riferimento all'espletamento delle visite fiscali, quale parte del Fondo Sanitario e non come fondo aggiuntivo da destinare agli scopi di cui sopra, pertanto la prestazione richiesta si configura come un



L.E.A., per la cui definizione risulta necessario l'accordo in conferenza Stato-Regione (secondo quanto la Corte Costituzionale, con le sentenze n. 134 del 2006 e n. 88 del 2003, ha ritenuto costituzionalmente necessitato)».

Le disposizioni impugnate oltre a ledere la competenza legislativa regionale in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. si porrebbero in contrasto anche con l'art. 119 Cost. in quanto la Regione, per garantire invariato il livello di assistenza sanitaria, si troverebbe nella condizione di dover integrare il fondo sanitario regionale con proprie risorse finanziarie.

In altri termini, il legislatore statale, con le disposizioni oggetto di impugnativa, impone di utilizzare il finanziamento sanitario per prestazioni del tutto estranee alla finalità del finanziamento stesso, riducendo le risorse per i LEA, che restano così a carico delle Regioni.

3. — In data 10 novembre 2009 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri concludendo per la declaratoria di infondatezza del ricorso.

La parte resistente precisa che fin dall'anno 1988 i fondi per gli accertamenti medico-legali sono stati trasferiti dagli stati di previsione dei singoli Ministeri al Fondo Sanitario Nazionale, come evidenziato nella relazione del 16 maggio 2004 del Tavolo di monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza sanitaria istituito presso la Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

Pertanto, le norme oggetto di impugnazione, nel prevedere che gli accertamenti medico-legali rientrano nei compiti istituzionali del servizio sanitario nazionale, non dispongono un incremento del livello del finanziamento del servizio sanitario nazionale stesso, in quanto il fondo sanitario nazionale già ingloba le risorse destinate a tale scopo.

La disposizione impugnata si limita a prevedere che sia individuata, all'interno del Fondo Sanitario Nazionale, la quota complessiva di risorse che consente la copertura degli oneri connessi all'espletamento delle visite fiscali e che sia ripartita tra le Regioni sulla base del numero di dipendenti pubblici presenti nelle Regioni medesime.

Qualora la spesa effettiva per gli accertamenti medico-legali risulti inferiore alla quota individuata in sede di riparto, le Regioni potranno utilizzare le restanti risorse per altre finalità sanitarie. L'individuazione di tale quota, pertanto, non si configurerebbe come un vincolo di bilancio, ma come un'indicazione per la programmazione regionale.

L'Avvocatura dello Stato sottolinea, infine, che l'ammontare delle predette risorse sarà definito congiuntamente con le Regioni, perché sul riparto del fondo sanitario nazionale è prevista l'adozione dell'intesa nella Conferenza Stato-Regioni.

4. — Con memoria illustrativa depositata in data 7 aprile 2010 la difesa del Presidente del Consiglio ha ribadito le argomentazioni esposte nell'atto di costituzione, insistendo nella richiesta di rigetto del ricorso.

Considerato in diritto

1. — La Regione Toscana ha promosso, tra le altre, la questione di legittimità costituzionale — per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione — dell'art. 17, comma 23, lettera e), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, i seguenti commi: «5-bis. Gli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia effettuati dalle aziende sanitarie locali su richiesta delle Amministrazioni pubbliche interessate rientrano nei compiti istituzionali del Servizio sanitario nazionale; conseguentemente i relativi oneri restano comunque a carico delle aziende sanitarie locali», e «5-ter. A decorrere dall'anno 2010 in sede di riparto delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale è individuata una quota di finanziamento destinata agli scopi di cui al comma 5-bis, ripartita fra le regioni tenendo conto del numero dei dipendenti pubblici presenti nei rispettivi territori; gli accertamenti di cui al medesimo comma 5-bis sono effettuati nei limiti delle ordinarie risorse disponibili a tale scopo».

2. — In particolare, secondo la ricorrente, sarebbe violata la competenza legislativa concorrente della Regione in materia di tutela della salute e di organizzazione del servizio sanitario di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le norme impugnate, imponendo la gratuità delle visite fiscali, gravano del relativo onere le aziende sanitarie e, quindi, il fondo sanitario regionale, così vanificando la scelta organizzativa regionale di richiedere il pagamento delle prestazioni secondo una tariffa determinata.



Infatti, l'attività di controllo medico-legale sulle condizioni di salute dei lavoratori dipendenti, al fine di accertare, su richiesta del datore di lavoro, la legittimità dell'assenza del lavoratore, pur rientrando nelle competenze delle ASL, non costituisce un livello essenziale di assistenza, non essendo una prestazione di cura e prevenzione e, tanto meno, avendo la finalità di tutelare la salute collettiva.

Inoltre, secondo la Regione Toscana, sarebbe lesa anche l'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost. perché la Regione, per garantire invariato il livello di assistenza sanitaria, si troverebbe costretta ad integrare il fondo sanitario regionale con proprie risorse finanziarie.

2.1. — È riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, proposte dalla Regione Toscana con il presente ricorso.

3. — La questione innanzi indicata è fondata.

3.1. — Il legislatore statale nell'ultimo biennio è intervenuto ripetutamente in tema di assenze per malattia dei dipendenti pubblici. In un primo momento, l'art. 71, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008, ha previsto che l'Amministrazione «dispone il controllo in ordine alla sussistenza della malattia del dipendente anche nel caso di assenza di un solo giorno, tenuto conto delle esigenze funzionali e organizzative». Successivamente, l'art. 17, comma 23, lettera e), del decreto-legge n. 78 del 2009, oggetto del presente giudizio, ha modificato l'art. 71 del d.l. n. 112 del 2008, da un lato aggiungendovi i commi 5-bis e 5-ter, e, dall'altro, abrogando il citato comma 3.

Tale ultima disposizione è stata poi trasfusa, ad opera dell'art. 69 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), senza alcuna modifica, nell'art. 55-septies, comma 5, primo periodo, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

A sua volta, l'art. 74, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009 afferma che numerosi articoli del medesimo decreto legislativo, tra i quali l'art. 69, che come si è visto, contiene il nuovo art. 55-septies ora citato, sono espressione della potestà legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettere l) ed m), della Costituzione.

3.2. — Così delineato il quadro normativo di riferimento, è necessario, ai fini del presente giudizio, individuare l'ambito materiale al quale ricondurre la disciplina oggetto dell'impugnazione della Regione Toscana. Tale materia è quella della «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Infatti, nonostante l'autoqualificazione compiuta dal legislatore statale con il citato art. 74, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009, la disciplina in esame non è riconducibile alla materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», attribuita dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost., alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Nella giurisprudenza di questa Corte si è costantemente affermato che «ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza» (*ex plurimis*, sentenze n. 447 del 2006 e n. 482 del 1995).

In altri termini, per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 430, n. 169 e n. 165 del 2007).

La fissazione dei livelli essenziali di assistenza si identifica, secondo la giurisprudenza di questa Corte, nella «determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale», non essendo «pertanto inquadrabili in tale categoria le norme volte ad altri fini, quali, ad esempio, l'individuazione del fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali o la regolamentazione dell'assetto organizzativo e gestorio degli enti preposti all'erogazione delle prestazioni» (sentenza n. 371 del 2008).

Si è già avuto modo di affermare che, in tema di tutela della salute, la disciplina statale che determina i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale comporta una forte compressione della sfera di autonomia regionale. Pertanto, con riferimento alle prestazioni richieste alle aziende sanitarie, la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa solo nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato (sentenza n. 387 del 2007).

Così delineata la nozione di prestazione sanitaria che possieda le caratteristiche per rientrare nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, deve ritenersi condivisibile la ricostruzione operata dalla giurisprudenza ordinaria e amministrativa, secondo cui l'accertamento medico-legale sui dipendenti pubblici assenti dal servizio per malattia è un'attività strumentale al controllo della regolarità dell'assenza del dipendente, volta principalmente alla tutela di un interesse del datore di lavoro, la quale trova solo indirettamente un collegamento con prestazioni poste a tutela della



salute del lavoratore (Cass. Sez. 1, sentenza n. 13992 del 28 maggio 2008 e Cons. di Stato Sez. V, sentenza n. 5690 del 29 gennaio 2008).

Inoltre, sarebbe del tutto irragionevole, qualora si volesse riconoscere agli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia il carattere di livello essenziale di assistenza, limitare tale qualificazione alla sola ipotesi delle visite fiscali richieste dalle amministrazioni pubbliche e non anche riconoscere pari natura a quelle richieste dai datori di lavoro privati, dato che si attribuirebbe a questo tipo di verifiche il carattere di prestazione diretta a realizzare uno standard strutturale e qualitativo tale da dover essere garantito in modo uniforme a tutti gli aventi diritto sul territorio nazionale.

3.4. — Le norme in esame, dunque, devono essere correttamente ricondotte alla materia di competenza legislativa concorrente della «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, della Costituzione) che, come la Corte ha più volte ribadito, è «assai più ampia» rispetto a quella precedente dell'«assistenza ospedaliera» (sentenze n. 134 del 2006 e n. 270 del 2005), ed esprime «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 162 del 2007).

Infatti, la disciplina degli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti per malattia, anche se viene attivata per soddisfare l'interesse del datore di lavoro volto a controllare e verificare la regolarità e legittimità dell'assenza per malattia del lavoratore, viene altresì a configurare una prestazione di tipo sanitario che si sostanzia, quanto meno, in una diagnosi sulla salute del lavoratore conforme o difforme rispetto a quella effettuata dal medico curante o alla condizione denunciata dal lavoratore e che può anche determinare l'adozione di misure che eccedono la persona del dipendente, qualora l'accertamento evidenzia patologie che presentino rischi di contagio.

Inoltre, questa Corte ha più volte affermato che le norme che disciplinano gli aspetti organizzativi dell'attività sanitaria vanno anch'esse ricondotte alla materia della tutela della salute, quando sono idonee ad incidere sulla salute dei cittadini, costituendo le modalità di organizzazione del servizio sanitario la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 181 del 2006).

Nel caso in questione, risulta evidente la stretta inerenza che tutte le norme *de quibus* presentano con l'organizzazione del servizio sanitario e con il relativo finanziamento, tenendo, tra l'altro, conto che è stato legislativamente previsto che tale tipo di prestazioni possa essere effettuato solo mediante le aziende sanitarie locali.

3.5. — Una volta stabilito che le norme impugnate dalla Regione Toscana rientrano nella materia «tutela della salute», occorre verificare, trattandosi di una materia rimessa alla competenza legislativa concorrente, se alle stesse possa essere riconosciuta la natura di normativa di principio.

La risposta deve essere negativa, in quanto la disciplina introdotta dai commi 5-bis e 5-ter non lascia alcuno spazio di intervento alla Regione non solo per un'ipotetica legiferazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione, con l'effetto, peraltro, di vincolare risorse per l'effettuazione di una prestazione che non rientra nella materia di competenza esclusiva dello Stato di cui al già citato art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., incidendo, in tal modo, anche sull'autonomia finanziaria della Regione, tutelata dall'art. 119 Cost.

In conclusione, il comma 5-bis dell'art. 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, il quale dispone che le visite fiscali sul personale dipendente delle pubbliche amministrazioni rientrano tra i compiti istituzionali del servizio sanitario nazionale e che i relativi oneri sono a carico delle aziende sanitarie, non è ascrivibile ad alcun titolo di competenza legislativa esclusiva dello Stato e, trattandosi di normativa di dettaglio in materia di «tutela della salute», si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., mentre il comma 5-ter, che vincola una quota delle risorse per il finanziamento del servizio sanitario nazionale, destinandole a sostenere il costo di una prestazione che non può essere qualificata come livello essenziale di assistenza, si pone in contrasto con l'art. 119 Cost., ledendo l'autonomia finanziaria delle Regioni.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 1º luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, proposte dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;



Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 23, lettera e), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, i commi 5-bis e 5-ter.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 giugno 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0501

N. 208

Sentenza 7 - 10 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Impiego pubblico - Disciplina accertamenti medico-legali dei dipendenti assenti dal servizio per malattia - Riparto fra le Regioni delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione al numero dei dipendenti pubblici presenti nei rispettivi territori - Ricorso della Regione Puglia - Irrituale notificazione del ricorso al Presidente del Consiglio dei ministri avvenuta presso l'Avvocatura generale dello Stato - Inammissibilità.

- Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, comma 23, lett. *e*), nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), i commi 5-*bis* e 5-*ter*.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

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. 17, comma 23, lettera *e*), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, modificativo dell'art. 71 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con



modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, promosso dalla Regione Puglia con ricorso notificato il 1° ottobre 2009, depositato in cancelleria il 6 ottobre 2009 ed iscritto al n. 74 del registro ricorsi 2009.

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

Udito nell'udienza pubblica del 28 aprile 2010 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Udito l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 1° ottobre 2009 e depositato il successivo 6 ottobre, la Regione Puglia ha promosso questione di legittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione — dell'art. 17, comma 23, lettera *e*), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, i seguenti commi: «5-*bis*. Gli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia effettuati dalle aziende sanitarie locali su richiesta delle Amministrazioni pubbliche interessate rientrano nei compiti istituzionali del Servizio sanitario nazionale; conseguentemente i relativi oneri restano comunque a carico delle aziende sanitarie locali», e «5-*ter*. A decorrere dall'anno 2010 in sede di riparto delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale è individuata una quota di finanziamento destinata agli scopi di cui al comma 5-*bis*, ripartita fra le regioni tenendo conto del numero dei dipendenti pubblici presenti nei rispettivi territori; gli accertamenti di cui al medesimo comma 5-*bis* sono effettuati nei limiti delle ordinarie risorse disponibili a tale scopo».

Il ricorso è stato notificato al Presidente del Consiglio esclusivamente presso l'Avvocatura generale dello Stato.

Secondo la ricorrente, le norme oggetto del ricorso si limitano a regolare l'imputazione degli oneri finanziari correlati all'effettuazione delle visite fiscali, fissando la regola per cui detti oneri non gravano sui soggetti pubblici fruitori delle prestazioni medico-legali, bensì sulle strutture sanitarie incaricate del loro svolgimento, di talché esse incidono in via diretta ed esclusiva sulla organizzazione funzionale e sulle competenze contabili e finanziarie delle aziende sanitarie alle quali è imposto di sopportare il costo delle prestazioni in questione.

La Regione evidenzia che la fattispecie regolata dai commi 5-*bis* e 5-*ter* dell'art. 71 del d.l. n. 112 del 2008 non è riconducibile ad alcuna materia in cui lo Stato ha la competenza legislativa esclusiva, ai sensi del comma secondo dell'art. 117 Cost., né ad ambiti materiali rientranti nella competenza concorrente, ai sensi del comma terzo della medesima disposizione costituzionale, sicché si dovrebbe ritenere che la potestà legislativa in materia appartenga in via residuale alle Regioni ex art. 117, quarto comma, Cost.

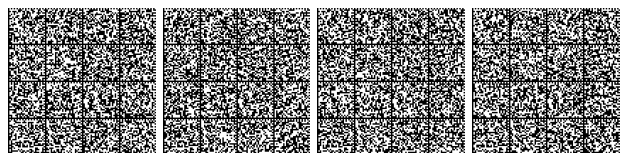
In subordine, qualora si voglia ricondurre le norme impugnate alla materia «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., secondo la ricorrente sarebbe comunque violata la competenza legislativa delle Regioni, dal momento che i commi introdotti dall'art. 17, comma 23, lettera *e*), del decreto-legge n. 78 del 2009, non possono essere qualificati come normativa di principio. Le disposizioni in esame, infatti, incidono sull'organizzazione del servizio, in particolare sulle competenze finanziarie e contabili delle aziende sanitarie locali, e introducono una disciplina del tutto autosufficiente che non lascia alcuno spazio di intervento al legislatore regionale, con l'effetto di vincolare determinate risorse per l'effettuazione di una prestazione che non rientra in materie di competenza esclusiva dello Stato.

Infine, sotto altro diverso e concorrente profilo, la Regione lamenta la violazione dell'art. 119 della Costituzione, atteso che le norme in esame stabiliscono un preciso vincolo rispetto alla finalizzazione di una parte del finanziamento del Servizio sanitario nazionale in una materia che esula dalla potestà legislativa esclusiva del legislatore statale e che, come tale, è regolata dal principio dell'autonomia finanziaria delle Regioni di cui all'art. 119 Cost., che vieta allo Stato sia di gestire autonomamente le risorse delle Regioni sia di stabilire una destinazione vincolata ai finanziamenti statali.

Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri concludendo per la declaratoria di infondatezza del ricorso.

La parte resistente precisa che fin dall'anno 1988 i fondi per gli accertamenti medico-legali sono stati trasferiti dagli statuti di previsione dei singoli Ministeri al Fondo Sanitario Nazionale, come evidenziato nella relazione del 16 maggio 2004 del Tavolo di monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza sanitaria istituito presso la Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

Per questo motivo, a parere dell'Avvocatura dello Stato, la disposizione in questione non si configurerebbe come un vincolo di bilancio, ma come una mera indicazione per la programmazione regionale.



Infine, la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che l'ammontare delle risorse da destinare agli accertamenti medico-legali sui dipendenti pubblici assenti dal servizio per malattia sarà definito congiuntamente con le Regioni, perché sul riparto del Fondo Sanitario Nazionale è prevista l'adozione dell'intesa nella Conferenza Stato-Regioni.

Con memoria depositata in data 7 aprile 2010 la difesa del Presidente del Consiglio ha ribadito le proprie difese concludendo per il rigetto del ricorso.

All'udienza del 28 aprile 2010 l'Avvocatura dello Stato ha eccepito l'inammissibilità del ricorso in quanto notificato solo presso l'Avvocatura generale dello Stato.

Considerato in diritto

1. — La Regione Puglia ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 23, lettera *e*), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, i seguenti commi: «5-*bis*. Gli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia effettuati dalle aziende sanitarie locali su richiesta delle Amministrazioni pubbliche interessate rientrano nei compiti istituzionali del Servizio sanitario nazionale; conseguentemente i relativi oneri restano comunque a carico delle aziende sanitarie locali», e «5-*ter*. A decorrere dall'anno 2010 in sede di riparto delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale è individuata una quota di finanziamento destinata agli scopi di cui al comma 5-*bis*, ripartita fra le regioni tenendo conto del numero dei dipendenti pubblici presenti nei rispettivi territori; gli accertamenti di cui al medesimo comma 5-*bis* sono effettuati nei limiti delle ordinarie risorse disponibili a tale scopo», per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione.

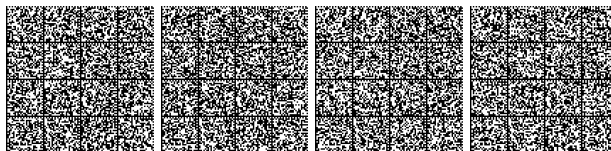
Il ricorso è stato notificato al Presidente del Consiglio esclusivamente presso l'Avvocatura generale dello Stato.

L'Avvocatura dello Stato ha evidenziato l'inammissibilità del ricorso non potendo ritenersi validamente instaurato il giudizio in forza della errata notificazione dell'atto introduttivo.

2. — Il ricorso è inammissibile.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, «ai giudizi costituzionali non si applicano le norme sulla rappresentanza dello Stato in giudizio previste dall'art. 1 della legge 25 marzo 1958, n. 260, e dalla legge 3 aprile 1979, n. 103», con la conseguenza che, per la rituale proposizione del giudizio, l'atto deve essere notificato presso la sede del Presidente del Consiglio dei ministri (sent. n. 344 del 2005, sent. n. 333 del 2000, ord. n. 42 del 2004).

Nella fattispecie in esame, quindi, non può ritenersi validamente instaurato il giudizio in forza della notificazione del ricorso al Presidente del Consiglio dei ministri, avvenuta presso l'Avvocatura generale dello Stato.



Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il ricorso indicato in epigrafe proposto dalla Regione Puglia avverso l'art. 17, comma 23, lettera e), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 giugno 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0502

N. 209

Sentenza 7 - 11 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Produzione degli effetti della concessione in sanatoria in conseguenza dell'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata - Condizione dell'annullamento della concessione edilizia per vizi non rimovibili delle procedure amministrative - Esclusione per le costruzioni sorte in aree soggette a vincoli di inedificabilità - Estensione, con norme autoqualificate interpretative, della sanatoria anche ai casi di annullamento della concessione edilizia per vizi sostanziali non rimovibili ed alle ipotesi di inedificabilità relativa - Intervento del Comune di Naz Sciaves - Depositato oltre il termine perentorio previsto - Inammissibilità.

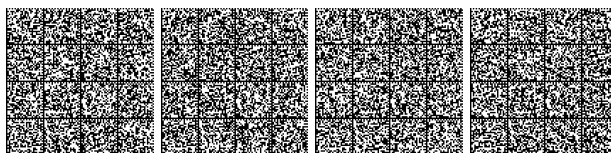
- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13, art. 107-bis, commi 6 e 7.
- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 3.

Edilizia e urbanistica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Produzione degli effetti della concessione in sanatoria in conseguenza dell'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata - Condizione dell'annullamento della concessione edilizia per vizi non rimovibili delle procedure amministrative - Esclusione per le costruzioni sorte in aree soggette a vincoli di inedificabilità - Estensione, con norme autoqualificate interpretative, della sanatoria anche ai casi di annullamento della concessione edilizia per vizi sostanziali non rimovibili ed alle ipotesi di inedificabilità relativa - Eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di adeguata motivazione sulla rilevanza e carente descrizione della fattispecie - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13, art. 107-bis, commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 24, 102, 113 e 117, terzo comma; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8.

Edilizia e urbanistica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Produzione degli effetti della concessione in sanatoria in conseguenza dell'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata - Condizione dell'annullamento della concessione edilizia per vizi non rimovibili delle procedure amministrative - Esclusione per le costruzioni sorte in aree soggette a vincoli di inedificabilità - Estensione, con norme autoqualificate interpretative, della sanatoria anche ai casi di annullamento della concessione edilizia per vizi sostanziali non rimovibili ed alle ipotesi di inedificabilità relativa - Eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13, art. 107-bis, commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 24, 102, 113 e 117, terzo comma; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8.



Edilizia e urbanistica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Produzione degli effetti della concessione in sanatoria in conseguenza dell'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata - Condizione dell'annullamento della concessione edilizia per vizi non rimovibili delle procedure amministrative - Esclusione per le costruzioni sorte in aree soggette a vincoli di inedificabilità - Estensione, con norme autoqualificate interpretative, della sanatoria anche ai casi di annullamento della concessione edilizia per vizi sostanziali non rimovibili ed alle ipotesi di inedificabilità relativa - Eccezione di inammissibilità delle questioni per erronea indicazione delle norme applicabili nel giudizio *a quo* - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13, art. 107-*bis*, commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 24, 102, 113 e 117, terzo comma; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8.

Edilizia e urbanistica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Produzione degli effetti della concessione in sanatoria in conseguenza dell'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata - Condizione dell'annullamento della concessione edilizia per vizi non rimovibili delle procedure amministrative - Esclusione per le costruzioni sorte in aree soggette a vincoli di inedificabilità - Estensione, con norme autoqualificate interpretative, della sanatoria anche ai casi di annullamento della concessione edilizia per vizi sostanziali non rimovibili ed alle ipotesi di inedificabilità relativa - Eccezione di inammissibilità delle questioni per mancato esperimento del tentativo di interpretazione conforme a Costituzione - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13, art. 107-*bis*, commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 24, 102, 113 e 117, terzo comma; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8.

Edilizia e urbanistica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Produzione degli effetti della concessione in sanatoria in conseguenza dell'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata - Condizione dell'annullamento della concessione edilizia per vizi non rimovibili delle procedure amministrative - Esclusione per le costruzioni sorte in aree soggette a vincoli di inedificabilità - Estensione, con norme autoqualificate interpretative, della sanatoria anche ai casi di annullamento della concessione edilizia per vizi sostanziali non rimovibili ed alle ipotesi di inedificabilità relativa - Ritenuta natura innovativa con efficacia retroattiva, anziché interpretativa, delle norme impugnate - Irragionevolezza - Incidenza sull'effettività del diritto di azione in giudizio - Violazione delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13, art. 107-*bis*, commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 102 (Costituzione, artt. 113 e 117, terzo comma; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8).

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. 107-*bis*, commi 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), promosso dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sezione autonoma di Bolzano, con ordinanza del 29 ottobre 2008, iscritta al numero 74 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.



Visti l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano e quello, fuori termine, del Comune di Naz Sciaves;

Udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 2010 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

Uditi gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza del 29 ottobre 2008, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sezione autonoma di Bolzano, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 107-bis, commi 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), per violazione degli artt. 3, 24, 102, 113 e 117, terzo comma, della Costituzione e degli artt. 4 e 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

1.1. — In punto di fatto, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa riferisce di aver accertato in un precedente giudizio, su ricorso di E.B. e di M.L., l'illegittimità di una modifica al piano urbanistico del Comune di Naz Sciaves, consistente nella previsione di una zona di completamento su un'area di proprietà della controinteressata E.K., e la conseguente invalidità della concessione edilizia n. 33 del 2001 rilasciata per la costruzione di una casa monofamiliare su tale area (sentenza 19 dicembre 2001, n. 366, del Tribunale regionale rimettente, confermata dal Consiglio di Stato, sez. IV, decisione 12 giugno 2007, n. 3106).

Il medesimo Tribunale aggiunge di aver annullato, con la sentenza 24 novembre 2003, n. 474 (confermata dal Consiglio di Stato, sez. IV, decisione 19 dicembre 2007, n. 3302), anche la concessione edilizia n. 40 del 2002, rilasciata dal Comune di Naz Sciaves in forza del combinato disposto degli artt. 85 e 107, comma 23, della legge prov. n. 13 del 1997. Con la citata concessione edilizia del 2002 si sarebbe tentato di legittimare la costruzione già eseguita (ma divenuta illegittima per effetto della sentenza n. 366 del 2001 sopra richiamata), mediante «un intervento di sanatoria consistente nel conferire un nuovo titolo sostanziale (essendo venuta meno la zona di completamento) al fabbricato (tramite la trasformazione, con spostamento, di cubatura rurale)».

Infine, con la sentenza 12 ottobre 2005, n. 338 (confermata dal Consiglio di Stato, sez. IV, decisione 12 giugno 2007, n. 3107), il Tribunale regionale di giustizia amministrativa ha annullato la concessione edilizia n. 42 del 2004, avente ad oggetto il rilevamento dell'esistente, rilasciata a norma dell'art. 88 della legge prov. n. 13 del 1997, come modificato nel frattempo dall'art. 32, comma 15, della legge della Provincia di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate – legge finanziaria 2004).

La sentenza da ultimo richiamata ha dichiarato l'illegittimità della sanatoria per due ordini di motivi: a) in primo luogo, perché l'illegittimità della concessione edilizia non sarebbe derivata da vizi di procedura, ma da vizi di sostanza, non rimovibili tramite il pagamento della sanzione pecuniaria a norma dell'art. 88 della legge prov. n. 13 del 1997; b) in secondo luogo, in quanto contrastante con il comma 1-bis del richiamato art. 88, nel testo in allora vigente, che vietava l'emissione della concessione edilizia in sanatoria sulle aree soggette al vincolo di inedificabilità (anche relativa) di cui all'art. 27 della legge della Provincia di Bolzano 21 gennaio 1987, n. 4 (Modifiche all'ordinamento urbanistico provinciale).

Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa riferisce ancora che tutte le indicate sentenze risultano passate in giudicato e che le due ricorrenti hanno pertanto avviato, davanti al medesimo Tribunale, i giudizi per ottenere la definizione dell'esecuzione e l'ottemperanza delle sentenze stesse.

Dopo l'inizio della fase esecutiva, la controinteressata E.K., proprietaria dell'immobile oggetto della controversia, ha impugnato l'ingiunzione di demolizione emessa dal Commissario *ad acta*.

Infine, nelle more del giudizio di ottemperanza e dell'impugnazione del provvedimento del Commissario *ad acta*, è entrata in vigore la legge della Provincia autonoma di Bolzano 2 luglio 2007, n. 3 (Modifiche della legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13, recante «legge urbanistica provinciale»), che, con l'art. 23, ha aggiunto i due commi (6 e 7), oggetto dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale, all'art. 107-bis della legge prov. n. 13 del 1997.

I censurati commi 6 e 7 stabiliscono: «6. Al comma 1 dell'articolo 88 la dizione: “In caso di annullamento della concessione edilizia e qualora non sia possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative” si interpreta nel senso che l'annullamento della concessione edilizia può essere dipeso anche da vizi sostanziali che non possono essere



rimossi. 7. Al comma 1-*bis* dell'articolo 88 la dizione: "area soggetta al vincolo di inedificabilità e menzionata dall'articolo 27 della legge provinciale 21 gennaio 1987, n. 4" si interpreta nel senso che si tratta di un'area gravata dai vincoli di cui ai commi 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, e 3 dell'articolo 27 della legge provinciale 21 gennaio 1987, n. 4».

In applicazione delle norme appena citate, l'Assessore all'urbanistica del Comune di Naz Sciaves ha rilasciato una nuova concessione edilizia in sanatoria, anch'essa impugnata dalle ricorrenti E.B. e M.L. e che costituisce oggetto del quarto ricorso di cui è investito l'odierno rimettente.

1.2. — Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa, dopo aver riassunto i motivi di impugnazione dei quattro ricorsi e aver disposto la riunione dei relativi procedimenti, ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 107-*bis*, commi 6 e 7, della legge prov. n. 13 del 1997, come modificato dall'art. 23 della legge prov. n. 3 del 2007, prospettata dalle ricorrenti E.B. e M.L.

A tal proposito, il rimettente sottolinea come l'art. 88, comma 1, della legge prov. n. 13 del 1997 limiti la produzione degli effetti della concessione in sanatoria, prevista dall'art. 85 della medesima legge provinciale, ai casi di annullamento della concessione edilizia «qualora non sia possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative». Sarebbero invece esclusi i casi di annullamento per vizi sostanziali ovvero riguardo a costruzioni realizzate in zone sottoposte a vincoli di inedificabilità assoluta o relativa.

Diversamente, le censurate norme di interpretazione autentica del suddetto art. 88 ammettono la sanatoria quando l'annullamento di una concessione edilizia sia dipeso «anche da vizi sostanziali che non possono essere rimossi».

In merito, il Tribunale rimettente osserva che la Corte costituzionale ha ammesso la possibilità per il legislatore regionale (e per quello delle Province autonome) di emanare norme con efficacia retroattiva, sia interpretative sia innovative, «purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti» (sentenza n. 376 del 2004).

1.3. — In riferimento al caso di specie, il giudice *a quo* evidenzia come, con le norme interpretative censurate, sia stato attribuito al citato art. 88 un significato diverso da quello desumibile dal dato letterale e dall'interpretazione sistematica della disciplina, vigente nella Provincia autonoma di Bolzano, in materia di «governo del territorio» (art. 117, terzo comma, Cost.). D'altra parte, l'asserita interpretazione autentica non troverebbe fondamento neanche nella normativa statale in materia (art. 38 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 – Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia).

Le norme censurate, inoltre, incidendo illegittimamente su un contenzioso pendente, violerebbero «le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria cui spetta la tutela dei diritti» (artt. 102 e 113 Cost.).

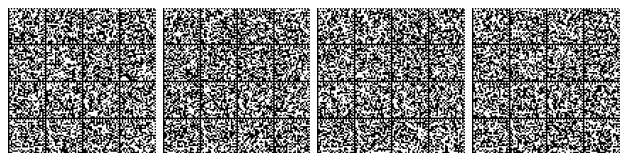
Sarebbero del pari violati gli artt. 3 e 24 Cost., in quanto le norme denunciate vanificherebbero in parte «i risultati dell'attività giudiziaria svolta, sulla cui definitività i ricorrenti potevano fare ragionevole affidamento». Il rimettente, dopo aver richiamato alcune pronunzie della Corte costituzionale, sottolinea come i censurati commi 6 e 7 dell'art. 107-*bis*, «travolgendo provvedimenti giurisdizionali definitivi e incidendo sui regolamenti dei rapporti in essi consacrati», finiscano «per avere la stessa efficacia di norme retroattive e per incontrare i medesimi limiti costituzionali» (è citata in proposito la sentenza n. 364 del 2007).

1.4. — Da ultimo, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa rileva che lo stesso giorno della trattazione nel merito della causa in oggetto è entrata in vigore la legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), la quale, all'art. 9, modifica l'art. 88 della legge prov. n. 13 del 1997 ed, all'art. 48, dispone l'abrogazione dei censurati commi 6 e 7 dell'art. 107-*bis* della legge prov. n. 13 del 1997.

Secondo il rimettente, la prospettata violazione dei parametri costituzionali anzidetti non verrebbe meno a seguito di siffatta modifica. In particolare, il comma 1-*bis* dell'art. 88, nel testo attualmente vigente, stabilisce: «Il pagamento della sanzione pecuniaria è ammesso anche quando l'annullamento della concessione edilizia sia dipeso da vizi sostanziali. Il pagamento della sanzione pecuniaria non è ammesso qualora la costruzione insista su un'area gravata dai vincoli di cui ai commi 1, lettere *a)*, *b)* e *c)* e 3 dell'articolo 27 della legge provinciale 21 gennaio 1987, n. 4. La norma di cui al comma 1 non trova applicazione in caso di condanna penale, passata in giudicato, della persona responsabile del rilascio della concessione edilizia. L'applicazione del comma 1 è sospesa per la durata delle indagini preliminari e del procedimento penale».

Il giudice *a quo* conclude osservando che spetterà alla Corte costituzionale valutare se l'art. 88, come modificato, «debba subire la stessa sorte» delle norme di interpretazione autentica di cui all'art. 107-*bis*, commi 6 e 7, della legge prov. n. 13 del 1997, «contenendo ambedue le norme gli stessi disposti».

2. — Nel giudizio si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano, eccependo l'inammissibilità e deducendo comunque l'infondatezza delle censure.



2.1. — La difesa provinciale, dopo aver descritto le vicende processuali che hanno portato all'instaurazione dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale, rileva l'inammissibilità delle questioni sollevate sotto diversi profili.

2.1.1. — Innanzitutto, è eccepita l'inammissibilità per la mancata motivazione della rilevanza della questione, anche con riguardo alla descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*.

In particolare, è rilevata l'assenza di «indicazioni chiare in merito a quale dei vari testi normativi che si sono succeduti nel tempo disciplinano le fattispecie sottoposte» all'esame del Tribunale rimettente. Al riguardo, la difesa provinciale si sofferma sulle modifiche operate dalla legge prov. n. 4 del 2008 e sottolinea come risulti insufficiente l'affermazione del giudice *a quo* secondo cui spetta alla Corte costituzionale valutare se l'art. 88 della legge prov. n. 13 del 1997, come modificato, debba subire la stessa sorte delle norme di interpretazione autentica.

2.1.2. — In secondo luogo, la Provincia autonoma di Bolzano eccepisce la manifesta inammissibilità delle questioni per difetto del requisito della rilevanza, derivante dalla «estraneità della norma denunciata all'area decisionale del giudice rimettente» (è richiamata l'ordinanza della Corte costituzionale n. 447 del 2005).

In proposito, la difesa provinciale evidenzia come la legge prov. n. 3 del 2007 — che ha introdotto i commi 6 e 7 nell'art. 107-*bis* della legge prov. n. 13 del 1997 — non abbia apportato alcuna modifica sostanziale al corpo della stessa legge prov. n. 13 del 1997, «limitandosi ad un intervento di natura meramente chiarificatrice, privo di qualsivoglia portata innovativa». La discontinuità rispetto al dettato originario della legge urbanistica provinciale sarebbe, piuttosto, derivata dalla legge della Provincia autonoma di Bolzano 31 marzo 2003, n. 5 (Urbanistica), la quale «ha provveduto ad eliminare la sanzione ripristinatoria [...] mantenendo la sola sanzione pecuniaria per tutti i casi di annullamento di concessioni edilizie, a prescindere dalla tipologia dell'annullamento medesimo (giurisdizionale o in autotutela) e dai motivi che sorreggevano (formali o sostanziali, propri o derivati)».

Sul punto, la Provincia ribadisce che la legge prov. n. 3 del 2007 si è limitata a chiarire «la portata di una disposizione che si prestava, per il suo dato letterale, a interpretazioni distorte e avallava prassi amministrative non corrette in quanto inclini a riconoscere le sole violazioni formali come suscettibili di riparazione con la sanzione pecuniaria».

Di conseguenza — aggiunge la difesa provinciale — quand'anche dovesse essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma censurata, tale pronuncia non potrebbe avere alcuna influenza sui provvedimenti assunti dal Comune di Naz Sciaves, in quanto questi continuerebbero a trovare il proprio fondamento giuridico nell'art. 88 della legge prov. n. 13 del 1997, «il cui tenore testuale ed il cui significato rimarrebbero immutati anche a seguito della eventuale eliminazione dall'ordinamento dell'interpretazione autentica».

2.1.3. — La Provincia autonoma di Bolzano individua un terzo profilo di inammissibilità delle questioni sollevate nell'erronea individuazione della norma applicabile in giudizio, che non sarebbe soltanto l'art. 107-*bis* della legge prov. n. 13 del 1997 ma anche, e soprattutto, l'art. 88 della medesima legge.

2.1.4. — Infine, l'esame del merito delle questioni sollevate sarebbe ulteriormente precluso dal mancato esperimento, da parte del giudice *a quo*, del tentativo di individuare un'interpretazione della disposizione censurata che la renda conforme alla Costituzione. Da ciò discenderebbe la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale prospettate.

2.2. — Nel merito, la difesa provinciale contesta le affermazioni del rimettente secondo cui le censurate norme di interpretazione autentica avrebbero dato alle disposizioni di cui all'art. 88 un significato diverso da quello letterale e da quello desumibile dall'interpretazione sistematica della disciplina in materia.

2.2.1. — Al contrario, la Provincia autonoma di Bolzano sostiene che l'interpretazione autentica operata con le norme denunciate sia «pienamente aderente alla finalità intrinseca dell'istituto della sanatoria, configurata esattamente sin dall'origine come rimedio per le fattispecie non emendabili con un rinnovato rilascio della concessione edilizia, quindi necessariamente diverse dalle fattispecie di vizi meramente formali, in cui ovviamente tale tipo di emenda sarebbe stata agevolmente realizzabile».

In proposito, la difesa dell'ente territoriale ricostruisce il contesto in cui sono state approvate le norme censurate, precisando che il legislatore provinciale, già da tempo, si era posto il problema di una ridefinizione della disciplina degli abusi edilizi dipendenti dall'annullamento di concessioni edilizie, nei casi in cui non fosse stato possibile procedere alla rimozione dei vizi delle procedure amministrative. In particolare, il problema riguardava i vizi non meramente formali, che, in quanto tali, non possono essere rimossi o emendati in sede di rinnovato rilascio del titolo abilitativo, ovvero i vizi di ordine sostanziale alla cui emendabilità non si può pervenire con apposite ripianificazioni.

La fattispecie che avrebbe indotto l'intervento chiarificatore del legislatore provinciale sarebbe assai simile a quella da cui trae origine il presente giudizio in via incidentale: anche in quel caso, precisa la Provincia, si sarebbe trattato di una concessione edilizia annullata per vizi non propri, bensì derivati dall'annullamento in sede giurisdizionale di una variante urbanistica che era in contrasto con la normativa provinciale in materia. In sostanza, la concessione



edilizia annullata era esente da vizi propri e, al contempo, non era emendabile dai vizi che ne avevano determinato la caducazione.

Pertanto, le norme censurate avrebbero il merito di aver chiarito che la sanzione pecuniaria è applicabile in tutti i casi di annullamento di concessioni edilizie per vizi non emendabili (formali o sostanziali, propri del titolo abilitativo o derivati), a prescindere dalla loro natura. Al contempo, il comma 7 dell'art. 107-*bis* della legge prov. n. 13 del 1997 avrebbe chiarito che la dizione «area soggetta al vincolo di inedificabilità e menzionata dall'articolo 27 della legge provinciale 21 gennaio 1987, n. 4» deve intendersi riferita ai vincoli di cui ai commi 1, lettere a), b) e c), e 3 dell'art. 27 appena citato.

Le norme denunciate, dunque, non avrebbero portata innovativa sostanziale, essendosi limitate ad esplicitare il significato già insito nelle relative disposizioni, e sarebbero anzi perfettamente in linea con la *ratio* dell'art. 88, comma 1, della legge prov. n. 13 del 1997 e con la finalità dell'istituto della sanatoria in generale. Al riguardo, la difesa provinciale ribadisce come si debba trattare necessariamente di vizi di carattere sostanziale, in quanto questi sono «i soli a non poter trovare riparo e rimedio nel rilascio di un nuovo titolo edilizio rispettoso delle regole di forma e procedura».

Le uniche eccezioni alla regola dell'applicazione di una sanzione pecuniaria, rispetto alle quali rivive la sanzione del ripristino e quindi della demolizione, sono rappresentate dai casi in cui le costruzioni abusive siano realizzate in aree assolutamente inedificabili, o in cui il responsabile del rilascio della concessione annullata abbia riportato una condanna penale.

2.2.2. — L'interpretazione autentica operata dalle norme censurate, oltre ad essere coerente con il dato testuale delle disposizioni interpretate, sarebbe in linea anche con le disposizioni statali in materia. In particolare, la Provincia autonoma di Bolzano ritiene che l'art. 38 del d.P.R. n. 380 del 2001 — là dove utilizza l'espressione «qualora non sia possibile, in base a motivata valutazione, la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o la restituzione in pristino» — non escluda la possibilità di considerare come meritevole di tutela la posizione di chi abbia, in buona fede, realizzato una costruzione in conformità ad un titolo successivamente annullato per vizi derivati.

Non sarebbe rinvenibile, dunque, alcuna violazione dei principi generali dell'ordinamento in materia di vigilanza urbanistico-edilizia e dell'art. 117, terzo comma, Cost. Con riferimento a quest'ultima norma costituzionale, la difesa provinciale rileva l'insufficiente motivazione da parte del Tribunale rimettente e, soprattutto, l'inconferenza del parametro richiamato.

Al riguardo, la medesima difesa osserva come alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome sia oggi riconosciuta, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), una competenza legislativa e amministrativa più ampia di quella contemplata nell'art. 117 Cost. Infatti, l'art. 8 del d.P.R. n. 670 del 1972 prevede, fra le materie di potestà piena delle Province autonome, «urbanistica e piani regolatori» (punto 5), «tutela del paesaggio» (punto 6), «agricoltura, foreste e Corpo forestale» (punto 21); inoltre l'art. 16 dello stesso d.P.R. stabilisce che «Nelle materie e nei limiti entro cui la regione o la provincia può emanare norme legislative, le relative potestà amministrative, che in base all'ordinamento preesistente erano attribuite allo Stato sono esercitate rispettivamente dalla regione e dalla provincia». Ed ancora, secondo l'art. 1 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), «Le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di urbanistica, di edilizia comunque sovvenzionata, di utilizzazione delle acque pubbliche, di opere idrauliche, di opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, di espropriazione per pubblica utilità, di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti e di istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciali e quelle già spettanti alla regione Trentino-Alto Adige nelle stesse materie, sono esercitate per il rispettivo territorio dalle province di Trento e di Bolzano ai sensi e nei limiti di cui agli articoli 8, 9 e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e con l'osservanza delle norme del presente decreto».

La Provincia autonoma di Bolzano richiama le proprie competenze legislative e amministrative in materia per escludere che, nel caso di specie, possa ravvisarsi una violazione dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», di cui all'art. 4 del d.P.R. n. 670 del 1972. Al contempo, ritiene che il preteso obbligo per un ente locale di applicare la sanzione ripristinatoria, in caso di annullamento di permessi di costruire inficiati da vizi «derivati» di natura sostanziale e dunque non emendabili, non costituisca un principio fondamentale della legislazione statale. La stessa Provincia ribadisce di essere titolare di una competenza legislativa primaria in materia di urbanistica e di tutela del paesaggio, con la conseguenza che l'art. 117, terzo comma, Cost., evocato dal rimettente, non può trovare applicazione in quanto non prevede forme di autonomia più ampie rispetto a quelle attribuite alle Province autonome dalle norme dello Statuto speciale.

2.3. — Quanto alle censure prospettate in relazione agli artt. 3, 24, 102 e 113 Cost., la difesa dell'ente territoriale sottolinea le contraddizioni in cui sarebbe incorso il rimettente, il quale, per un verso, avrebbe negato che le norme



impugnate possano essere definite retroattive in senso stretto, e, per altro verso, avrebbe invocato i medesimi limiti costituzionali operanti per le norme retroattive.

La Provincia contesta, altresì, l'affermazione del Tribunale regionale, secondo cui le norme censurate travolgerebbero provvedimenti giurisdizionali definitivi. Siffatta censura sarebbe priva di fondamento se riferita alle pronunzie con cui sono state annullate le concessioni edilizie e gli atti presupposti, che in nessun modo sarebbero toccati dall'art. 107-*bis* della legge prov. n. 13 del 1997. Quanto alla decisione con la quale sono stati accolti i ricorsi per l'esecuzione delle sentenze di annullamento delle concessioni edilizie, la Provincia osserva come essa sia stata puntualmente ottemperata tramite l'adozione da parte del Commissario *ad acta* di un ordine di demolizione dell'edificio in contestazione. Semmai, questa pronunzia potrebbe ritenersi superata dai successivi provvedimenti amministrativi adottati dal Comune di Naz Sciaves.

In sostanza, secondo la difesa provinciale i risultati dell'attività giudiziaria svolta non sarebbero «in alcun modo vanificati, né potrebbero esserlo, dalla norma interpretativa censurata, che semmai si presta — unitamente all'art. 88 [della legge prov. n. 13 del 1997] — a fornire fondamento giuridico ad ulteriori provvedimenti amministrativi, diversi da quelli annullati ed autonomi rispetto a questi».

Infine, la Provincia reputa inconferente il richiamo del rimettente alla sentenza della Corte costituzionale n. 364 del 2007; nel caso in questione, infatti, la norma denunciata non determina affatto l'estinzione dei giudizi pendenti, né incide sull'esito dei giudizi già conclusi. Eventuali ripercussioni della norma interpretativa censurata sul contenzioso in atto sarebbero solo «di natura indiretta, risiedendo nella facoltà della parte controinteressata di avvalersi della disciplina urbanistica come interpretata autenticamente dal legislatore provinciale del 2007 al fine di ottenere l'applicazione della sola sanzione pecuniaria in luogo di quella demolitoria».

3. — Nel giudizio si è costituito, fuori termine, il Comune di Naz Sciaves, eccependo l'inammissibilità e deducendo comunque l'infondatezza delle censure.

In via subordinata, la difesa comunale ha chiesto la restituzione degli atti al giudice rimettente perché valuti la perdurante rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata, alla luce della normativa sopravvenuta (artt. 9 e 48 della legge prov. n. 4 del 2008).

4. — In prossimità dell'udienza pubblica, la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato una memoria nella quale ha ribadito quanto già affermato nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sezione autonoma di Bolzano, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 107-*bis*, commi 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), per violazione degli artt. 3, 24, 102, 113 e 117, terzo comma, della Costituzione e degli artt. 4 e 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

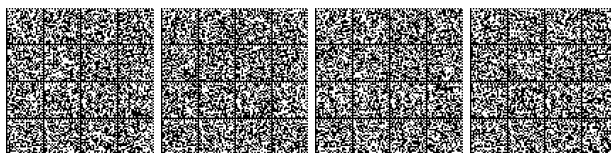
2. — Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità dell'intervento in giudizio del Comune di Naz Sciaves.

Il suddetto atto di intervento è stato depositato il 6 maggio 2009 e quindi oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella *Gazzetta Ufficiale* (avvenuta il 18 marzo 2009), previsto dall'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Tale termine, alla stregua della consolidata giurisprudenza di questa Corte (fra le più recenti, ordinanze n. 11 del 2010 e n. 100 del 2009), deve intendersi stabilito a pena di decadenza, con la conseguenza che l'atto di intervento in giudizio del Comune di Naz Sciaves è inammissibile.

3. — Prima di esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa provinciale è necessario ricostruire l'evoluzione della normativa in materia.

Ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) le Province autonome di Trento e di Bolzano sono titolari di potestà legislativa primaria in materia di «urbanistica» (punto 5), oltre che di «tutela del paesaggio» (punto 6).

Con la legge prov. n. 13 del 1997 la Provincia autonoma di Bolzano si è dotata di una nuova legge urbanistica provinciale, il cui art. 88, nella sua formulazione originaria, stabiliva che, in caso di annullamento della concessione, qualora non fosse possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o la restituzione in pristino, il sindaco



applicasse una sanzione pecuniaria, la cui integrale corresponsione valeva a produrre i medesimi effetti della concessione edilizia in sanatoria.

Tale disposizione è stata modificata dall'art. 32, commi 14 e 15, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate – legge finanziaria 2004).

In particolare, il comma 14 ha sostituito il comma 1 dell'art. 88 della legge prov. n. 13 del 1997, ammettendo il pagamento della sanzione pecuniaria, e quindi la concessione in sanatoria, soltanto qualora non sia possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative, ed eliminando l'alternativa costituita dall'impossibilità di restituzione in pristino.

Il comma 15 dell'art. 32 della legge prov. n. 1 del 2004 ha invece introdotto, nel testo dell'art. 88 della legge prov. n. 13 del 1997, il comma 1-*bis*, che, nella formulazione originaria, escludeva il pagamento della sanzione pecuniaria — e quindi l'effetto di concessione in sanatoria da ciò derivante — nell'ipotesi che la costruzione insistesse su un'area soggetta a vincolo di inedificabilità e menzionata dall'art. 27 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 gennaio 1987, n. 4 (Modifiche all'ordinamento urbanistico provinciale).

L'art. 19, comma 5, della legge della Provincia di Bolzano 2 luglio 2007, n. 3 (Modifiche della legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13, recante «legge urbanistica provinciale») ha nuovamente sostituito il comma 1 dell'art. 88 della legge prov. n. 13 del 1997, mantenendo inalterate le condizioni per il rilascio della concessione in sanatoria a seguito del pagamento di una sanzione pecuniaria e limitandosi a modificare solo l'ammontare di quest'ultima.

L'art. 23 della medesima legge prov. n. 3 del 2007 ha invece introdotto, nel testo dell'art. 107-*bis* della legge prov. n. 13 del 1997, i commi 6 e 7, oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale.

I citati commi 6 e 7 contenevano norme recanti l'interpretazione autentica, rispettivamente, dei commi 1 e 1-*bis* dell'art. 88 della legge prov. n. 13 del 1997; in particolare, il comma 6 stabiliva che «Al comma 1 dell'articolo 88 la dizione: “In caso di annullamento della concessione edilizia e qualora non sia possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative” si interpreta nel senso che l'annullamento della concessione edilizia può essere dipeso anche da vizi sostanziali che non possono essere rimossi».

Il censurato comma 7, per contro, disponeva che «Al comma 1-*bis* dell'articolo 88 la dizione: “area soggetta al vincolo di inedificabilità e menzionata dall'articolo 27 della legge provinciale 21 gennaio 1987, n. 4” si interpreta nel senso che si tratta di un'area gravata dai vincoli di cui ai commi 1, lettere a), b) e c), e 3 dell'articolo 27 della legge provinciale 21 gennaio 1987, n. 4».

Infine, con la legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni) sono stati abrogati i censurati commi 6 e 7 dell'art. 107-*bis* della legge prov. n. 13 del 1997 ed il comma 1-*bis* dell'art. 88 di quest'ultima legge è stato così sostituito: «Il pagamento della sanzione pecuniaria è ammesso anche quando l'annullamento della concessione edilizia sia dipeso da vizi sostanziali. Il pagamento della sanzione pecuniaria non è ammesso qualora la costruzione insista su un'area gravata dai vincoli di cui ai commi 1, lettere a), b) e c) e 3 dell'articolo 27 della legge provinciale 21 gennaio 1987, n. 4. La norma di cui al comma 1 non trova applicazione in caso di condanna penale, passata in giudicato, della persona responsabile del rilascio della concessione edilizia. L'applicazione del comma 1 è sospesa per la durata delle indagini preliminari e del procedimento penale».

Il rimettente ha censurato i commi 6 e 7 dell'art. 107-*bis* della legge urbanistica provinciale, sebbene gli stessi fossero stati abrogati, già prima del deposito dell'ordinanza di rimessione, dalla legge prov. n. 4 del 2008.

4. — Sulla base della ricostruzione normativa fin qui operata è possibile esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate, sotto diversi profili, dalla difesa provinciale.

4.1. — Innanzitutto, ad avviso della Provincia autonoma di Bolzano, nell'ordinanza di rimessione mancherebbe un'adeguata motivazione sulla rilevanza della questione e sarebbe carente la descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*.

In particolare, è denunciata l'assenza di «indicazioni chiare in merito a quale dei vari testi normativi che si sono succeduti nel tempo disciplinino le fattispecie sottoposte» all'esame del Tribunale rimettente. Al riguardo, la difesa provinciale si sofferma sull'avvenuta abrogazione dei censurati commi 6 e 7 dell'art. 107-*bis* ad opera della legge prov. n. 4 del 2008 e sottolinea come risulti insufficiente l'affermazione del giudice *a quo* secondo cui spetta alla Corte costituzionale valutare se l'art. 88 della legge prov. n. 13 del 1997, attualmente vigente, debba subire la stessa sorte delle norme di interpretazione autentica.

Siffatta eccezione di inammissibilità non può essere accolta.



In proposito, si deve notare come il rimettente sia investito, fra gli altri, del ricorso (n. 79 del 2008) proposto da E.B. e M.L., per ottenere l'annullamento dell'ultima concessione in sanatoria, rilasciata il 17 dicembre 2007, in applicazione delle norme oggetto dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale.

Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa è quindi chiamato, nel giudizio *a quo*, a valutare, tra l'altro, la legittimità di un atto amministrativo — l'ultima concessione in sanatoria — adottato sulla base delle norme vigenti al momento del rilascio. In virtù del principio *tempus regit actum*, la legittimità degli atti amministrativi va verificata con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della loro adozione. Pertanto, nello svolgimento del suo sindacato il rimettente non può che fare applicazione delle censurate norme di interpretazione autentica, vigenti all'epoca in cui l'atto amministrativo è stato adottato e successivamente abrogate dalla legge prov. n. 4 del 2008.

Sulla base di queste considerazioni si deve concludere per il rigetto dell'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano.

4.2. — In secondo luogo, la Provincia autonoma di Bolzano eccepisce la manifesta inammissibilità delle questioni per difetto del requisito della rilevanza, derivante dalla «estraneità della norma denunciata all'area decisionale del giudice rimettente» (è richiamata l'ordinanza della Corte costituzionale n. 447 del 2005).

In proposito, la difesa provinciale afferma che la legge della Provincia autonoma di Bolzano 2 luglio 2007, n. 3 (Modifiche della legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13, recante «legge urbanistica provinciale») — che ha introdotto i commi 6 e 7 nell'art. 107-*bis* della legge prov. n. 13 del 1997 — non ha apportato alcuna modifica sostanziale al corpo della stessa legge prov. n. 13 del 1997, «limitandosi ad un intervento di natura meramente chiarificatrice, privo di qualsivoglia portata innovativa». La discontinuità rispetto al dettato originario della legge urbanistica provinciale sarebbe, piuttosto, derivata dalla legge della Provincia autonoma di Bolzano 31 marzo 2003, n. 5 (Urbanistica), la quale «ha provveduto ad eliminare la sanzione ripristinatoria [...] mantenendo la sola sanzione pecuniaria per tutti i casi di annullamento di concessioni edilizie, a prescindere dalla tipologia dell'annullamento medesimo (giurisdizionale o in autotutela) e dai motivi che sorreggevano (formali o sostanziali, propri o derivati)».

Innanzitutto, occorre rilevare come l'eccezione si basi su una errata ricognizione delle norme citate. Infatti la legge prov. n. 5 del 2003, richiamata dalla resistente, non ha apportato alcuna modifica all'art. 88 della legge prov. n. 13 del 1997. Come si è visto nel paragrafo 3, quest'ultima disposizione è stata, invece, oggetto di modifica da parte dell'art. 32, commi 14 e 15, della legge prov. n. 1 del 2004. In particolare, il comma 14 del citato art. 32 ha eliminato l'impossibilità della restituzione in pristino tra le condizioni che consentono di ottenere, in caso di annullamento della concessione edilizia, la concessione in sanatoria previo pagamento di una sanzione pecuniaria.

Ad ogni modo, l'eccezione in esame non merita accoglimento. Infatti la semplice eliminazione del riferimento alla restituzione in pristino non implica l'estensione della possibilità di sanatoria all'ipotesi di vizi sostanziali, ma significa soltanto che tale sanatoria è subordinata esclusivamente all'impossibilità di rimuovere i vizi delle procedure.

4.3. — La Provincia autonoma di Bolzano individua un ulteriore profilo di inammissibilità delle questioni sollevate nell'errata indicazione delle norme applicabili in giudizio, che non sarebbero soltanto l'art. 107-*bis*, commi 6 e 7, della legge prov. n. 13 del 1997 ma anche e soprattutto l'art. 88 della medesima legge.

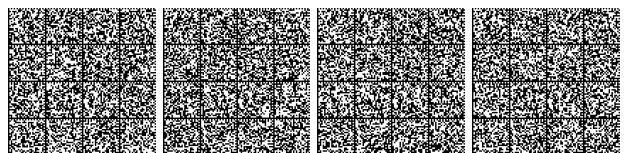
Anche questa eccezione di inammissibilità non può essere accolta; in proposito, occorre ribadire che il rimettente ha sufficientemente illustrato le ragioni per le quali ritiene che soltanto le norme di interpretazione autentica siano illegittime e non anche le norme «interpretate» contenute nell'art. 88. D'altronde, le censure sono focalizzate sul presunto carattere di interpretazione autentica delle norme di cui ai commi 6 e 7 dell'art. 107-*bis* della legge prov. n. 13 del 1997.

4.4. — Infine, secondo la difesa della Provincia autonoma, l'esame del merito delle questioni sollevate sarebbe precluso dal mancato esperimento, da parte del giudice *a quo*, del tentativo di individuare un'interpretazione della disposizione censurata che la renda conforme alla Costituzione. Da ciò discenderebbe la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale prospettate.

Neanche quest'ultima eccezione può essere accolta. Occorre rilevare in proposito che il significato, assegnato dal legislatore di interpretazione autentica all'art. 88 della legge prov. n. 13 del 1997, non lascia margini di dubbio e dunque non consente quell'interpretazione conforme a Costituzione cui fa riferimento la Provincia autonoma di Bolzano.

5. — Nel merito, le questioni sono fondate.

5.1. — Questa Corte ha costantemente affermato che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche «quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore» (sentenza n. 525 del 2000; in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 374 del 2002, n. 26 del 2003, n. 274 del 2006, n. 234 del 2007, n. 170 del 2008, n. 24 del 2009).



Accanto a tale caratteristica, che vale a qualificare una norma come effettivamente interpretativa, questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, «che attengono alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento [...]; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto [...]; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico [...]; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza n. 397 del 1994).

5.2. — Il confronto tra le disposizioni censurate ed i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale — cui s'è fatto cenno nel paragrafo precedente — porta alla conclusione che le stesse non solo non possono essere ritenute interpretative, nel senso prima chiarito, ma ledono, con la loro efficacia retroattiva, il canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.), l'effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24, primo comma, Cost.) e l'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria (art. 102 Cost.).

6. — Con l'introduzione del comma 6 nell'art. 107-*bis* della legge urbanistica provinciale la subordinazione della sanatoria, previo pagamento della sanzione pecuniaria, all'impossibilità di rimuovere i vizi delle procedure, si estende ai vizi sostanziali, con la conseguenza che rientrano nella previsione anche le ipotesi di opere realizzate in base a concessioni dichiarate illegittime per contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti o fondati su variazioni degli stessi a loro volta dichiarate illegittime e annullate. L'intervento normativo censurato (e, in particolare, l'introduzione del comma 7 dell'art. 107-*bis*) ha altresì ristretto l'area di inapplicabilità dell'art. 88 della legge prov. n. 13 del 1997 — nel testo modificato dalla legge prov. n. 1 del 2004 — alle sole ipotesi di inedificabilità assoluta (commi 1, lettere a, b e c, e 3 dell'art. 27 della legge prov. n. 4 del 1987), escludendo quindi i casi di inedificabilità relativa.

Sia il primo che il secondo degli interventi normativi sopra indicati, nonostante l'autoqualificazione di norme interpretative, contengono delle vere e proprie innovazioni del testo previgente. Difatti, l'espressione «vizi delle procedure amministrative» non si presta ad una molteplicità di significati, tale da abbracciare i «vizi sostanziali», che esprimono invece un concetto ben distinto da quello di vizi procedurali e non in quest'ultimo potenzialmente contenuto, con la conseguenza di escludere la sanatoria nelle ipotesi di violazioni diverse da quelle formali-procedurali. In tal senso è la costante giurisprudenza amministrativa, formata sull'art. 38 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), a sua volta riproduttivo dell'art. 11 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) di contenuto identico all'art. 88 della legge urbanistica provinciale (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, sez. V, 22 maggio 2006, n. 2960; sez. V, 26 maggio 2003, n. 2849; sez. IV, 14 dicembre 2002, n. 7001).

Di contenuto innovativo è anche la seconda norma censurata dal rimettente, in quanto la disposizione «interpretata» operava un rinvio incondizionato all'intero art. 27 della legge prov. n. 4 del 1987 e non conteneva alcun elemento dal quale si potesse dedurre la possibilità che il rinvio si riferisse solo ad una parte di esso. La rilevante conseguenza di tale restringimento è che la sanatoria viene esclusa solo nei casi di costruzioni sorte in aree gravate da vincoli di inedificabilità assoluta e non anche in tutti i casi contemplati dalla stessa norma di rinvio.

In definitiva, con le suddette norme «interpretative», il legislatore provinciale ha realizzato, con efficacia retroattiva, rilevanti modifiche dell'ordinamento urbanistico, incidendo in modo irragionevole sul «legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenza n. 236 del 2009).

7. — Nel caso da cui promana la questione oggetto del presente giudizio, la corrente e indiscussa interpretazione dell'art. 88 della legge prov. n. 13 del 1997 (del tutto conforme, come si è visto, alla corrispondente normativa statale) aveva dato origine a plurime pronunce definitive dei giudici amministrativi, di annullamento, per vizi sostanziali, della prima concessione edilizia e delle successive concessioni in sanatoria. Mentre erano pendenti sia i ricorsi relativi alle istanze di esecuzione di tali pronunce, sia il ricorso avverso l'ingiunzione di demolizione emessa dal Commissario *ad acta*, sono entrate in vigore le censurate norme di interpretazione autentica, sulla cui base è stata rilasciata un'ulteriore concessione in sanatoria, anch'essa impugnata dalle medesime ricorrenti nei precedenti giudizi conclusi con decisioni di annullamento.

Si deve rilevare che tali norme «interpretative» hanno frustrato le legittime aspettative di soggetti che, basandosi sulla legislazione vigente, mai oggetto di dubbi interpretativi e di per sé chiara e univoca, avevano chiesto e ottenuto dai giudici amministrativi, sia in primo grado sia in appello, la tutela delle proprie situazioni giuridiche, lese dagli atti illegittimi annullati. È irragionevole che il legislatore provinciale sia intervenuto per rendere retroattivamente legittimo ciò che era illegittimo, senza che fosse necessario risolvere oscillazioni giurisprudenziali e senza che il testo delle norme «interpretate» offrisse alcun appiglio semantico nel senso delle rilevanti modifiche introdotte. Con ciò facendo, non solo si è leso l'affidamento dei consociati nella stabilità della disciplina giuridica delle fattispecie, che viene sconvolta



dall'ingresso inopinato e immotivato di norme retroattive che alterano rapporti pregressi, ma si rende inutile e privo di effettività il diritto dei cittadini di adire i giudici per ottenere la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive.

A tale lesione di diritti fondamentali dei cittadini si aggiunge la violazione dell'art. 102 Cost., perché le norme censurate incidono negativamente sulle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, travolgendo gli effetti di pronunce divenute irrevocabili e definendo sostanzialmente, con atto legislativo, l'esito di giudizi in corso.

8. — La presente sentenza non incide sulla legge prov. n. 4 del 2008, che ha abrogato le norme interpretative censurate, sostituendole con altre di contenuto identico, ma operanti per l'avvenire, in quanto non applicabili nel giudizio principale, nel quale si controverte su atti disciplinati dalle suddette norme interpretative, vigenti al momento in cui furono emanati.

9. — Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile l'intervento in giudizio del Comune di Naz Sciaves;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dei commi 6 e 7 dell'art. 107-bis della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'11 giugno 2010.

Il cancelliere: MELATTI

10C0503

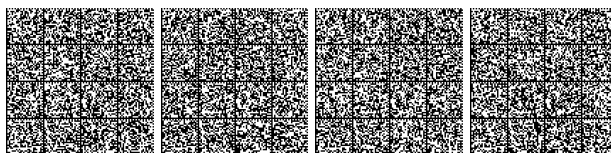
N. 210

Ordinanza 7 - 11 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giurisdizioni speciali - Giurisdizione tributaria - Attribuzione alla giurisdizione delle commissioni tributarie di tutte le controversie relative alle sanzioni amministrative comunque irrogate da uffici finanziari, anche se non collegate all'inosservanza di obblighi tributari - Denunciata violazione del divieto di istituire giudici straordinari o speciali - Sopravvenuta declaratoria di incostituzionalità della norma censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2, come modificato dall'art. 12, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448.
- Costituzione, art. 102.



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, del decreto legislativo 31 dicembre 1992 n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della L. 30 dicembre 1991, n. 413), come modificato dall'art. 12, comma 2, della legge 28 dicembre 2001 n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), promosso dal Tribunale ordinario di Treviso, sezione distaccata di Conegliano nel procedimento vertente tra la Baly s.a.s. e l'Amministrazione autonoma Monopoli di Stato, con ordinanza del 28 aprile 2008, iscritta al n. 15 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, 1ª serie speciale, dell'anno 2010.

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

Udito nella Camera di consiglio del 12 maggio 2010 il Giudice relatore Ugo De Siervo.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Treviso, sezione distaccata di Conegliano, con ordinanza in data 28 aprile 2008, ha sollevato, in riferimento all'art. 102 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), come modificato dall'art. 12, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002);

che il rimettente è chiamato a giudicare dell'opposizione, promossa dalla ditta Baly s.a.s, ai sensi dell'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), avverso ordinanza-ingiunzione con cui l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato – ufficio regionale del Veneto e Trentino-Alto Adige le ha inflitto la sanzione pecuniaria di 6 mila euro «per aver installato e consentito l'uso di un apparecchio da intrattenimento sprovvisto dei richiesti titoli autorizzativi»;

che — secondo quanto riferito dal Tribunale — l'amministrazione opposta, costituitasi in giudizio, ha eccepito l'incompetenza funzionale del giudice adito a favore del giudice tributario, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1992 il quale attribuisce alla giurisdizione tributaria tutte le controversie concernenti le sanzioni amministrative comunque irrogate da uffici finanziari;

che il giudice *a quo*, su conforme eccezione dell'opponente, ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della citata disposizione, dal momento che l'attribuzione alle commissioni tributarie di controversie «non in base all'oggetto del contenzioso, ma in base all'ente finanziario che le irroga», significherebbe estendere la giurisdizione di un giudice speciale, quali sono appunto le commissioni tributarie, oltre la materia di natura tributaria originariamente loro attribuita, in violazione dell'art. 102 Cost.;

che nel caso di specie, in base all'art. 2 citato, dovrebbe ritenersi sussistere la giurisdizione del giudice tributario solo in quanto la sanzione è stata irrogata da un ente finanziario, anche se essa, essendo stata inflitta per inosservanza di obblighi formali connessi ad autorizzazioni per l'uso di apparecchi di intrattenimento, non avrebbe alcun collegamento con obblighi tributari;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la manifesta inammissibilità della questione prospettata, sostenendo che, successivamente al deposito dell'ordinanza di rimessione, questa Corte, con sentenza n. 130 del 2008, ha dichiarato incostituzionale la disposizione censurata, nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione tributaria le controversie relative alle sanzioni comunque irrogate da uffici finanziari anche laddove esse conseguano alla violazione di disposizioni non aventi natura tributaria;



che, a fronte di tale pronuncia, secondo l'Avvocatura, spetta al rimettente valutare se la sanzione pecuniaria in concreto disposta da uffici periferici dell'amministrazione dei monopoli di Stato ai sensi dell'art. 110, comma 9, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), riguardi o meno la violazione di norme tributarie.

Considerato che il Tribunale ordinario di Treviso, sezione distaccata di Conegliano, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), come modificato dall'art. 12, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002);

che, secondo il rimettente, la citata disposizione, nella parte in cui stabilisce che appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie relative alle sanzioni amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari, «anche se non collegate all'inosservanza di obblighi tributari» estenderebbe la giurisdizione del giudice tributario oltre la materia di natura tributaria originariamente ad esso attribuita, in contrasto con l'art. 102 Cost. che vieta la creazione di nuovi giudici speciali;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, questa Corte, con la sentenza n. 130 del 2008, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 2002 «nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione tributaria le controversie relative alle sanzioni comunque irrogate da uffici finanziari, anche laddove esse conseguano alla violazione di disposizioni non aventi natura tributaria» in quanto «in contrasto con l'art. 102, secondo comma, e con la VI disposizione transitoria della Costituzione»;

che la richiamata pronuncia ha dunque investito proprio la disposizione censurata dall'attuale remittente;

che, pertanto, a prescindere dagli ulteriori profili di inammissibilità che presenta l'ordinanza di rimessione, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile dal momento che la medesima è ormai divenuta priva di oggetto (ordinanza n. 22 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

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), come modificato dall'art. 12, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), sollevata, in riferimento all'art. 102 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Treviso, sezione distaccata di Conegliano, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'11 giugno 2010.

Il cancelliere: MELATTI



N. 211

Ordinanza 7 - 11 giugno 2010

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

Reati ministeriali - Procedimento a carico di un senatore in relazione a fatti avvenuti quando questi era deputato e Ministro dell'ambiente - Deliberazione della Camera dei deputati dichiarativa della natura ministeriale dei comportamenti ascritti al Ministro - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Tribunale di Livorno, sezione distaccata di Cecina - Asserita non spettanza alla Camera dei deputati della valutazione in ordine alla natura ministeriale del reato ascritto all'imputato - Asserita non spettanza alla Camera del potere di negare l'autorizzazione a procedere in presenza di diversa valutazione da parte del Tribunale dei ministri e del Tribunale di Livorno, sezione distaccata di Cecina - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Delibera della Camera dei Deputati 28 ottobre 2009 (Doc. XVI, n. 1).
- Costituzione, art. 96; legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, art. 9; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO Giudice, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, 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 per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 28 ottobre 2009 (Doc. XVI, n. 1), con la quale si dichiara che i comportamenti ascritti al senatore Altero Matteoli (deputato e ministro all'epoca dei fatti) sono da ritenersi di carattere ministeriale e posti in essere per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo, promosso dal Tribunale di Livorno - sezione distaccata di Cecina, con ricorso depositato il 7 gennaio 2010 ed iscritto al n. 2 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2010, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 12 maggio 2010 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto che il Tribunale di Livorno - sezione distaccata di Cecina, in composizione monocratica, con ordinanza del 18 dicembre 2009, depositata il 7 gennaio 2010, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in relazione alla deliberazione della Camera dei deputati del 28 ottobre 2009 (Doc. XVI, n. 1), con la quale l'organo parlamentare ha ritenuto che i comportamenti ascritti al senatore Altero Matteoli (deputato e ministro all'epoca dei fatti), oggetto di procedimento penale pendente presso il Tribunale ricorrente, sono riferibili all'articolo 96 della Costituzione, negando conseguentemente l'autorizzazione a procedere all'autorità giudiziaria;

che, premette il ricorrente, con sentenza n. 241 del 2009, questa Corte ha statuito il dovere per l'autorità giudiziaria procedente di informare il Presidente della Camera dei deputati, ai sensi dell'articolo 8, comma 4, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione),



del provvedimento emesso in data 31 marzo-4 aprile 2005 dal Tribunale dei ministri di Firenze, con cui tale collegio, dopo aver escluso la natura ministeriale dei reati ascritti all'imputato, si limitava a disporre la trasmissione degli stessi all'autorità giudiziaria competente;

che, riferisce il ricorrente, la Camera dei deputati, avendo avuto notizia della pendenza del procedimento penale presso il Tribunale di Livorno, nella seduta del 28 ottobre 2009, ha approvato, con la maggioranza prevista dall'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989, la proposta della Giunta per le autorizzazioni di deliberare che i comportamenti ascritti al senatore Matteoli, da ritenere di carattere ministeriale, sono stati posti in essere per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo, ai sensi del citato articolo 9, comma 3, negando conseguentemente l'autorizzazione a procedere all'autorità giudiziaria;

che, a seguito della deliberazione della Camera dei deputati, il difensore del senatore Matteoli ha chiesto al Tribunale ricorrente di emettere, ai sensi dell'articolo 129 del codice di procedura penale, sentenza dichiarativa di non doversi procedere per mancanza della necessaria condizione di procedibilità, dal momento che la valutazione dell'organo parlamentare non sarebbe sindacabile da parte della autorità giudiziaria né sotto il profilo formale, né sotto il profilo sostanziale, per esplicita previsione dell'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989;

che il Tribunale di Livorno ha rigettato la richiesta difensiva, ritenendo preliminarmente necessaria la statuizione, da parte di questa Corte, in ordine all'effettivo potere della Camera dei deputati, nel caso in esame, di negare l'autorizzazione a procedere all'autorità giudiziaria;

che, ad avviso del ricorrente, il potere di negare l'autorizzazione a procedere, insindacabile ai sensi dell'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989, è previsto, in base all'articolo 96 Cost. e alla citata legge costituzionale, soltanto in ipotesi di reato avente natura ministeriale, cioè commesso nell'esercizio delle funzioni ministeriali, mentre, nel caso in questione, il Tribunale dei ministri di Firenze, con provvedimento del 4 aprile 2005, le cui valutazioni sono state condivise dal Tribunale di Livorno nell'ordinanza del 4 novembre 2006, ha escluso che il reato contestato avesse natura ministeriale, ritenendo al contrario che si trattasse di reato comune;

che, in siffatta situazione, sostiene il ricorrente, la Camera dei deputati, a fronte della valutazione giudiziale da parte del Tribunale dei ministri e del Tribunale di Livorno in ordine alla natura non ministeriale del reato ascritto all'imputato, non avrebbe avuto il potere di negare la autorizzazione a procedere;

che, inoltre, osserva il Tribunale di Livorno, dalla citata sentenza n. 241 del 2009 sarebbe desumibile «chiaramente che alla Camera non spetta alcuna valutazione vincolante rispetto all'autorità giudiziaria in ordine alla natura ministeriale del reato contestato, ma soltanto che ad essa sia data la possibilità, qualora ritenga diversa la propria valutazione rispetto a quella operata dal giudice, di sollevare conflitto di attribuzione» dinanzi a questa Corte;

che, precisa il ricorrente, a fronte del diniego della autorizzazione a procedere da parte della Camera dei deputati, «pur potendosi opinare [...] che tale diniego non sia vincolante per la autorità giudiziaria procedente in considerazione della natura comune del reato contestato al Ministro Matteoli e che pertanto, astrattamente, il Tribunale avrebbe potuto anche procedere senza tenerne conto, il principio della leale collaborazione tra gli organi dello Stato renda opportuno che sia lo stesso Tribunale a sollevare conflitto di attribuzioni tra l'autorità giudiziaria e la Camera dei deputati»;

che, pertanto, il Tribunale di Livorno - sezione distaccata di Cecina, chiede a questa Corte di statuire «se, ai fini dell'esercizio della prerogativa di cui all'articolo 96 Cost., spetti alla Camera di appartenenza o alla autorità giudiziaria la valutazione in ordine alla natura ministeriale o meno del reato contestato».

Considerato che in questa fase del giudizio, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), questa Corte è chiamata a deliberare, senza contraddittorio, in ordine alla esistenza o meno della «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», restando impregiudicata ogni ulteriore decisione, anche in punto di ammissibilità;

che, quanto alla sussistenza dei requisiti soggettivi, il Tribunale di Livorno - sezione distaccata di Cecina, è legittimato a sollevare conflitto al fine di difendere le attribuzioni che spettano all'autorità giudiziaria ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione, quale organo giurisdizionale in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita competente a dichiarare definitivamente, nel procedimento di cui è investito, la volontà del potere cui appartiene (sentenza n. 241 del 2009 e ordinanza n. 8 del 2008);



che la legittimazione a resistere nel presente conflitto va riconosciuta in capo alla Camera dei deputati, in quanto organo competente a dichiarare definitivamente la propria volontà in ordine alle attribuzioni ad esso spettanti ai sensi dell'art. 96 Cost. (sentenze n. 241 del 2009 e n. 403 del 1994; ordinanze n. 8 del 2008 e n. 217 del 1994);

che, con riguardo ai presupposti oggettivi, sussiste la materia del conflitto, dal momento che il ricorso è indirizzato a garanzia di una sfera di attribuzioni costituzionali, desumibili, secondo la prospettazione del Tribunale di Livorno - sezione distaccata di Cecina, dall'art. 96 Cost. e dalla legge costituzionale n. 1 del 1989;

che, ai sensi dell'art. 37, comma 4, della legge n. 87 del 1953, va disposta la notificazione anche al Senato della Repubblica, stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare (sentenze n. 241 del 2009, n. 263 del 2003 e n. 7 del 1996; ordinanze n. 8 del 2008, n. 178 del 2001 e n. 470 del 1995).

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Tribunale di Livorno - sezione distaccata di Cecina, nei confronti della Camera dei deputati, con l'atto introduttivo in epigrafe;

Dispone:

a) che la cancelleria della Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al ricorrente Tribunale di Livorno - sezione distaccata di Cecina;

b) che, a cura del ricorrente, l'atto introduttivo e la presente ordinanza siano notificati alla Camera dei deputati, in persona del suo Presidente, nonché al Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni dall'ultima notificazione, secondo quanto previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2010.

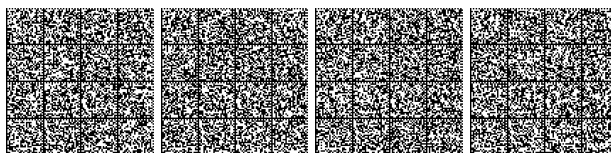
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'11 giugno 2010.

Il cancelliere: MELATTI



N. 212

Ordinanza 7 - 11 giugno 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Agricoltura e zootecnia - Turismo - Norme della Regione Siciliana - Disciplina dell'agriturismo - Prevista attuazione con decreto dell'Assessore regionale delle risorse agricole ed alimentari anziché con regolamento di esecuzione, emanato con atto del Presidente della Regione su deliberazione del Governo regionale - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Intervenuta promulgazione della delibera con omissione della disposizione censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Cessazione della materia del contendere.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 11 febbraio 2010, n. 337, artt. 2, comma 2, 4, commi 1, 2 e 5, 5, commi 1, 2, 8 e 10, 6, comma 2, 8, 10, commi 2 e 3, e 13, comma 1, ultimo periodo.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 12, quarto comma, e 13.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

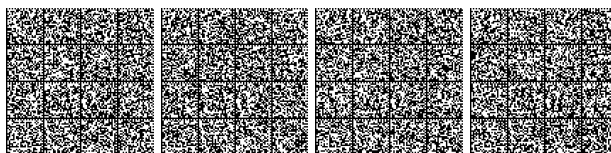
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, 4, commi 1, 2 e 5, 5, commi 1, 2, 8 e 10, 6, comma 2, 8, 10, commi 2 e 3, 13, comma 1, 14, comma 1, ultimo periodo, della delibera legislativa della Regione Siciliana 11 febbraio 2010, n. 337 (Disciplina dell'agriturismo in Sicilia), promosso dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana con ricorso notificato il 19 febbraio 2010, depositato in cancelleria il 26 febbraio 2010 ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi dell'anno 2010.

Udito nella Camera di consiglio del 26 maggio 2010 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto che il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, con ricorso in via principale ritualmente notificato e depositato (reg. ric. n. 27 del 2010), ha proposto questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 2, 4, commi 1, 2 e 5, 5, commi 1, 2, 8 e 10, 6, comma 2, 8, 10, commi 2 e 3, 13, comma 1, 14, comma 1, ultimo periodo, della delibera legislativa della Assemblea regionale siciliana, con la quale la stessa ha approvato il disegno di legge n. 337 (Disciplina dell'agriturismo in Sicilia), per contrasto con gli articoli 12, quarto comma, e 13 dello statuto speciale della Regione Siciliana (R.d.l. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2);

che l'art. 13, comma 1, della delibera legislativa censurata attribuisce all'Assessore regionale alle risorse agricole ed alimentari, con proprio decreto, il potere di emanare le disposizioni applicative contenute nella suddetta delibera; che il decreto dell'Assessore regionale è richiamato anche dagli artt. 2, comma 2, 4, commi 1, 2 e 5, 5, commi 1, 2, 8 e 10, 6, comma 2, 8, 10, commi 2 e 3, 14, comma 1, ultimo periodo, della delibera legislativa;

che il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, nel censurare l'art. 13, comma 1, della delibera legislativa censurata, nonché gli altri articoli sopra richiamati che ad esso fanno rinvio, per violazione degli artt. 12, quarto comma, e 13 dello statuto speciale della Regione Siciliana, lamenta che lo strumento normativo per attuare le disposizioni della delibera legislativa avrebbe dovuto essere non quello del decreto assessoriale, ma quello del regolamento di esecuzione, emanato con atto del Presidente della Regione, su deliberazione del Governo regionale, nel rispetto dei citati articoli dello statuto speciale.



Considerato che, successivamente all'impugnazione, la predetta delibera legislativa è stata pubblicata (nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana del 1° marzo 2010, n. 10) come legge della Regione Siciliana 26 febbraio 2010, n. 3 (Disciplina dell'agriturismo in Sicilia), con omissione della disposizione oggetto di censura;

che l'intervenuto esaurimento del potere promulgativo, che si esercita necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale siciliana, preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impugnate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplichino una qualche efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, ordinanze n. 155 e n. 74 del 2010, n. 186 del 2009, n. 304 del 2008, n. 358 del 2007, n. 229 del 2007 e n. 410 del 2006);

che, pertanto, in conformità alla giurisprudenza di questa Corte, deve dichiararsi cessata la materia del contendere.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara cessata la materia del contendere in ordine al ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'11 giugno 2010.

Il cancelliere: MELATTI

10C0506





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 77

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 maggio 2010
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Personale dirigente medico in servizio da almeno cinque anni in un posto di disciplina diversa da quella per la quale era stato assunto - Inquadramento, a domanda, nella disciplina nella quale ha esercitato le funzioni, qualora in possesso dei requisiti previsti dalla normativa concorsuale vigente - Lamentata indeterminatezza e conseguente possibilità di applicazione a personale titolare di rapporto di lavoro non suscettibile di stabilizzazione alla luce della normativa statale di principio - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi pubblici, dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, violazione della normativa statale di riferimento.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 2, comma 1, sostitutivo dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97, commi primo e terzo, e 117, comma terzo; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15; d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11, 12 e 13; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 74; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 1, comma 2.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Inquadramento di personale dirigente medico in servizio in un posto di disciplina diversa da quella per la quale era stato assunto - Obbligo per gli enti del Servizio sanitario regionale di verificare la permanenza dei fabbisogni che avevano determinato l'impiego di tale personale in una disciplina diversa - Omessa previsione che tale verifica costituisca condizione prodromica al successivo accesso all'inquadramento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio della copertura finanziaria degli oneri.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 2, comma 2, sostitutivo dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45.
- Costituzione, art. 81.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Inquadramento di personale dirigente medico in servizio in un posto di disciplina diversa da quella per la quale era stato assunto - Sufficienza al fine della stabilizzazione della mera iscrizione alla scuola di specializzazione - Contrasto con la disciplina concorsuale statale che prevede il possesso del titolo di specializzazione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi pubblici, dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, violazione della normativa statale di riferimento.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 2, comma 4, sostitutivo dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, comma secondo, lett. l); d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15; d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11, 12 e 13; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 74.



Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Personale già titolare di contratto ovvero di incarico a tempo determinato presso enti o aziende del Servizio sanitario nazionale e in servizio a tempo determinato al 31 dicembre 2009 presso un'azienda o ente del servizio sanitario della Regione Puglia - Conferma a tempo indeterminato nei ruoli del servizio sanitario della Regione Puglia, previa presentazione entro sessanta giorni di apposita domanda di mobilità - Lamentato utilizzo dell'istituto della mobilità per realizzare la stabilizzazione di personale, in contrasto con la normativa contrattuale sulla mobilità e con la normativa statale sulla immissione nei ruoli della pubblica amministrazione, nonché in assenza di intesa tra Regione e Università - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi pubblici, dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, violazione della normativa statale di settore, violazione dell'autonomia universitaria, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 13.
- Costituzione, artt. 3, 33, 51, 97, 117, 117, comma secondo, lett. l), e 118; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 30; d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, artt. 24 e 31; d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517, art. 3, comma 2.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Stabilizzazione degli ex lavoratori socialmente utili (LSU), in servizio da almeno cinque anni negli enti del Servizio sanitario regionale, nei limiti dei posti vacanti della dotazione organica ovvero nell'ambito di una revisione della consistenza della dotazione stessa - Lamentata indeterminatezza e conseguente possibilità di applicazione a personale titolare di rapporto di lavoro non suscettibile di stabilizzazione alla luce della normativa statale di principio - Lamentata assenza di idonee garanzie circa il rispetto dei vincoli per il contenimento della spesa per il personale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi pubblici, dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, violazione della normativa statale di riferimento, violazione del principio della copertura finanziaria degli oneri.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 15.
- Costituzione, artt. 3, 51, 81, 97, commi primo e terzo, e 117, comma terzo; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15; d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11, 12 e 13; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 74; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 1, comma 2.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Stabilizzazione di personale titolare di rapporto di lavoro a tempo determinato instaurato dalle ASL, dalle Aziende ospedaliere universitarie (AOU) e dagli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) pubblici - Previsione di concorsi pubblici, con riserva non superiore al 50 per cento a favore del personale a tempo determinato e con un'anzianità di servizio di almeno tre anni, anche non continuativi, negli ultimi cinque anni - Obbligo di riserva di posti nei concorsi banditi da «Policlinico» di Bari, IRCCS «Giovanni Paolo II» di Bari e IRCCS «S. De Bellis» di Castellana Grotte - Obbligo per le ASL, le AOU e gli IRCCS del SSR, attraverso gli uffici formazione, di predisporre entro il 30 novembre il Piano aziendale formativo (PAF) annuale o pluriennale, da attuarsi nell'anno o negli anni successivi - Lamentata obliterazione dell'atto aziendale e/o dei protocolli d'intesa tra Regione ed Università o di una forma di intesa con il Rettore - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, violazione dell'autonomia universitaria.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, artt. 16, commi 1 e 2; 19, comma 1, e 22, comma 1.
- Costituzione, artt. 33, 117 e 118; d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517, art. 3, comma 2.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Stabilizzazione del personale sanitario e del personale adibito al servizio di ADI, riabilitazione e integrazione scolastica - Applicazione delle procedure di cui all'art. 3, comma 38, della legge n. 40/2007 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi pubblici, dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, violazione della normativa statale di riferimento.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, artt. 16, comma 3, e 18.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97, commi primo e terzo, e 117, comma terzo; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15; d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11, 12 e 13; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 74; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 1, comma 2.



Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Medici titolari di incarichi a tempo determinato, operanti nel servizio di emergenza-urgenza e in possesso di determinati requisiti - Possibilità di presentare domanda di conferimento di incarico a tempo indeterminato - Lamentata stabilizzazione in deroga ai principi e alle normative di settore - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi pubblici, dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, violazione della normativa statale di riferimento.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 17.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97, commi primo e terzo, e 117, comma terzo; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15; d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11, 12 e 13; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 74; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 1, comma 2.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di dotazioni organiche degli enti del Servizio sanitario regionale e assunzioni - Contrasto con il principio fondamentale statale della riduzione delle spese per il personale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 19, comma 6, che introduce i commi 1-bis, 1-ter, 1-quater, 1-quinquies, all'art. 1 della legge della Regione Puglia 27 novembre 2009, n. 27.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 71.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Stabilizzazione di personale dirigente - Ampliamento del novero dei destinatari della vigente normativa regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi pubblici, dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, violazione della normativa statale di riferimento.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, artt. 19, comma 8, e 20.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97, commi primo e terzo, e 117, comma terzo; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15; d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11, 12 e 13; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 74; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 1, comma 2.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Concorsi pubblici per l'accesso ai ruoli aziendali per il personale sanitario non medico operante in regime di convenzione nelle carceri - Riserva di posti - Omessa indicazione della misura percentuale nonché indeterminatezza dell'area di applicazione della riserva - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi del buon andamento della pubblica amministrazione e del pubblico concorso.

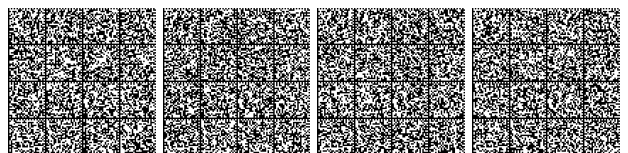
- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 21, comma 1.
- Costituzione, art. 97.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Inquadramento del personale sanitario non medico operante in regime di convenzione nelle carceri, le cui convenzioni sono state prorogate al 30 giugno 2010 - Lamentata insufficienza, a coprire l'inquadramento, delle risorse di cui all'art. 6 del DPCM 1° aprile 2008 stanziato per il regime di convenzione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio della copertura finanziaria degli oneri.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 21, comma 4.
- Costituzione, art. 81.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Equiparazione, anche ai fini previdenziali, dei medici titolari di incarico provvisorio di cui all'art. 50 della legge n. 740/1970 ai medici titolari di incarico definitivo - Assoggettamento del personale medesimo alla disciplina degli accordi integrativi per la medicina generale e la specialistica ambulatoriale - Contrasto con la normativa contrattuale di cui al DPCM 1° aprile 2008, nonché oneri non coperti dalle risorse di cui al medesimo DPCM - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio della copertura finanziaria degli oneri, violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 21, commi 5 e 6.
- Costituzione, artt. 81 e 117, comma secondo, lett. l); DPCM 1° aprile 2008, art. 4, comma 3.



Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Istituzione di un elenco regionale dei candidati idonei alla nomina di direttore generale delle aziende del Servizio sanitario della regione - Competenza della Giunta regionale a determinare le modalità di aggiornamento annuale dell'elenco e i criteri per la verifica dei requisiti - Contrasto con la normativa statale che prevede la nomina del direttore generale delle AOU d'intesa con il rettore - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'autonomia universitaria, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 24, commi 1 e 3.
- Costituzione, artt. 33, 117 e 118; d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517, art. 4, comma 2.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Trattamento economico dei direttori generali, amministrativi e sanitari, determinante modifica della disciplina regionale attuativa dei DPCM n. 319/2001 e n. 502/1999 - Omesso riferimento al tetto massimo previsto dalla disciplina statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio della copertura finanziaria degli oneri.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 26.
- Costituzione, art. 81.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Puglia - Inquadramento all'interno di società, aziende o organismi variamente denominati della Regione, di soggetti provenienti da imprese o società cooperative - Contrasto con i principi della legislazione nazionale che impongono il rispetto di forme di selezione pubblica del personale anche per le società pubbliche affidatarie di servizi, e il contenimento della spesa per il personale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 30, che modifica l'art. 25 della legge della Regione Puglia 3 agosto 2007, n. 25.
- Costituzione, art. 97; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 18; d.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 19.

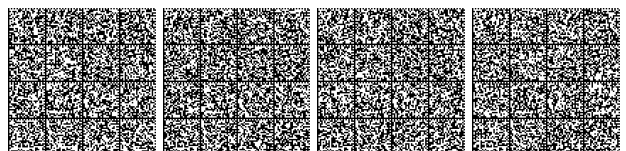
Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato nei confronti della Regione Puglia in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della regione Puglia del 25 febbraio 2010 n. 4 pubblicata sul B.U.R. del 2 marzo 2010 n. 4 recante «Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali»: nell'art. 2 commi 1 e 2, sostitutivo dell'art. 4, l.r. n. 45/2008, rubricato Servizio presso le direzioni sanitarie;

ove si prevede al comma 1 che «Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il personale appartenente alla dirigenza medica del servizio sanitario regionale (SSR) che alla stessa data, con formale atto di data certa, emanato dal legale rappresentante dell'ente, risulti in servizio da almeno cinque anni in un posto di disciplina diversa da quella per la quale è stato assunto è inquadrato, a domanda, nella disciplina nella quale ha esercitato le funzioni, qualora in possesso dei requisiti previsti dal regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del servizio sanitario nazionale emanato con decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483»;

e al comma 2 che «I direttori generali delle aziende sanitarie e degli istituti del SSR sono tenuti a verificare, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la permanenza dei fabbisogni che avevano determinato l'impiego del personale nella disciplina diversa da quella per la quale era stato assunto. Fermo restando l'organico complessivo, i direttori generali dispongono nel contempo la modifica delle piante organiche conseguenti ai passaggi di disciplina mediante incardinamento del dirigente medico nel posto vacante della disciplina acquisita, con soppressione del posto lasciato libero nella disciplina di provenienza, oppure mediante trasformazione del posto già ricoperto e lasciato libero nella disciplina di provenienza»;

nell'art. 13, rubricato «norme in materia di incarichi a tempo determinato», ove si prevede che «Nel limite dei posti vacanti nella dotazione organica e nel rispetto della riduzione della spesa del personale imposto dalle norme vigenti, il personale già titolare di contratto ovvero di incarico a tempo indeterminato presso aziende o enti del servizio sanitario nazionale (SSN) e in servizio a tempo determinato al 31 dicembre 2009 presso un'azienda o ente del servizio sanitario della Regione Puglia è confermato nei ruoli di quest'ultima, a tempo indeterminato, previa presentazione, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di apposita domanda di mobilità»;

nell'art. 15, rubricato «norme in materia di personale *ex* LSU», ove si prevede che «Agli *ex* lavoratori socialmente utili (LSU) già utilizzati, attraverso piani di impresa e successive proroghe, in forma continuativa, nelle ASL e negli enti del SSR da almeno cinque anni alla data di entrata in vigore della presente legge nei servizi di riabilitazione, tossicodipendenze, assistenza domiciliare integrata (ADI) e prevenzione e altri servizi, si applica il processo di stabilizzazione previsto dall'art. 30 della l.r. n. 10/2007 e dalla l.r. n. 40/2007 nei limiti dei posti vacanti della dotazione



organica, i cui oneri già gravano sul bilancio di ciascuna azienda ovvero nell'ambito di una revisione della consistenza della dotazione stessa»;

nell'art. 16, rubricato «norme in materia di personale», ove si prevede al comma 1 che «Nel rispetto delle norme di legge relative alla spesa per il personale di cui all'art. 2, comma 71, della l. 191/2009 e fermo restando quanto stabilito dall'art. 24 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), nelle procedure concorsuali, le ASL, le aziende ospedaliere universitarie (AOU) e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) pubblici del SSR coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al 50 per cento a favore del personale titolare di rapporto di lavoro a tempo determinato e in servizio presso le medesime aziende e istituti che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbia maturato un'anzianità di servizio di almeno tre anni, anche non continuativi, negli ultimi cinque anni»;

e al comma 2 che «Il presente articolo si applica anche al personale titolare di rapporto di lavoro a tempo determinato instaurato dalle ASL, dalle AOU e dagli IRCCS pubblici per lo svolgimento dei progetti finalizzati»;

nell'art. 17, rubricato «servizio emergenza territoriale 118», ove si prevede che «I medici titolari d'incarico a tempo determinato nel servizio emergenza-urgenza (SEU) 118 presso un'azienda sanitaria della Regione che:

a) siano titolari d'incarico provvisorio nel SEU 118 con anzianità di almeno tre anni nella stessa azienda sanitaria;

b) siano in possesso dell'attestato di formazione specifico nel SEU conseguito entro il 1° ottobre 2006, hanno titolo a presentare domanda di conferimento d'incarico a tempo indeterminato presso le sedi delle postazioni ove risultano in servizio sulla base dell'incarico provvisorio in corso, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge»;

nell'art. 19, rubricato «norme in materia di assunzioni e dotazioni organiche», ove si prevede nel comma 1 che «Nel rispetto di quanto previsto dalla legge regionale 27 novembre 2009, n. 27 (Servizio sanitario regionale - Assunzioni e dotazioni organiche), al fine di dare completa applicazione alle finalità di cui all'art. 4 (Criteri di assunzione di personale), comma 5, della legge regionale 30 dicembre 2005, n. 20 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2006 e bilancio pluriennale 2006-2008 della Regione Puglia), e di cui al terzultimo capoverso della Delib.G.R. 15 ottobre 2007, n. 1657 (Legge 27 dicembre 2006, n. 296 art. 1, comma 565. Piano di stabilizzazione del personale precario in servizio presso le Aziende sanitarie e degli IRCCS pubblici in applicazione dell'art. 30 della l.r. n. 10/2007. Criteri applicativi), i direttori generali delle ASL BA, BAT, AOU «Policlinico» di Bari, IRCCS «Giovanni Paolo II» di Bari e IRCCS «S. De Bellis» di Castellana Grotte destinano una percentuale pari al 10 per cento dei posti vacanti nella categoria A della propria dotazione organica in favore del reclutamento dei lavoratori collocati in mobilità dalle strutture sanitarie private della regione Puglia»;

nel comma 6 «l'introduzione di una serie di commi (1-bis, 1-ter, 1-quater, 1-quinquies) all'art. 1, legge regionale n. 27/2009»;

nel comma 8 che «Le disposizioni di cui all'art. 25 della l.r. n. 10/2007 sono estese ai dirigenti medici che alla data del 31 dicembre 2009 hanno maturato almeno un anno di attività nei servizi di medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza»

nell'art. 20 commi 1 e 2, rubricato «nome in materia di personale ARES e di progetti di piano», ove si prevede

nel comma 1 che «Al comma 3 dell'art. 9 (Stabilizzazione del personale dell'Agenzia regionale sanitaria) della l.r. n. 1/2008 dopo le parole: «alla stessa data» sono inserite le seguenti: «oppure risultare in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge e aver prestato servizio per almeno dodici mesi alla stessa data»;

nel comma 2 che «Fatto salvo quanto previsto dalla normativa vigente in materia di spesa del personale di cui all'art. 2, comma 71, della l. 191/2009, per l'attuazione delle direttive di cui al documento d'intesa 20 ottobre 2008, n. 116, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, il rapporto di lavoro del personale medico vincitore di avviso pubblico bandito dall'Agenzia regionale sanitaria (ARES) per la realizzazione di progetti previsti dalla Delib. G.R. 28 ottobre 2004, n. 1582 (Programma di utilizzo delle quote vincolate agli obiettivi del PSN 2003-2005. Relazione attività anno 2003. Progetti di piano per l'anno 2004), che sia in servizio a tempo determinato alla data di entrata in vigore della presente legge e che abbia svolto il progetto per almeno un biennio è trasformato a tempo indeterminato con l'Osservanza delle procedure concorsuali di cui al comma 40 dell'art. 3 della l.r. n. 40/2007, come da ultimo modificato dall'art. 1 della l.r. n. 45/2008»;

nell'art. 21 rubricato «Norme in materia di personale degli istituti penitenziari», ove si prevede

nel comma 1 che «Al fine di garantire la continuità dell'assistenza sanitaria alla popolazione detenuta e di non disperdere la specifica professionalità del personale che opera negli istituti di pena, transitato al SSR, per effetto



di quanto disposto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008 (Modalità e criteri per il trasferimento al servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria), si autorizzano le ASL, nei pubblici concorsi da bandire per la copertura dei posti vacanti nei servizi o unità operative multiprofessionali di cui alla Delib. G.R. 27 ottobre 2009, n. 2020 (D.P.C.M. 1° aprile 2008 - Indicazioni in ordine all'individuazione di specifici modelli organizzativi differenziati con riferimento alla tipologia e consistenza degli istituti di pena), a prevedere, ai sensi della normativa vigente, una riserva di posti per consentire l'accesso nei ruoli aziendali del personale sanitario non medico le cui convenzioni sono state prorogate al 30 giugno 2010»;

nel comma 4 che «La spesa inerente l'inquadramento del personale di cui ai commi precedenti non rientra nei limiti prescritti dall'art. 1, comma 565, lettera a), della l. 296/2006 trattandosi di trasferimento successivo di funzioni i cui oneri sono assicurati con le risorse finanziarie di cui all'art. 6 del d.P.C.M. 1° aprile 2008»;

nel comma 5, che «Il personale medico titolare di incarico provvisorio di cui all'art. 50 della legge 9 ottobre 1970, n. 740 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria), è equiparato al personale medico titolare di incarico definitivo di cui all'art. 3, comma 4, del d.P.C.M. 1° aprile 2008. Tale personale è collocato in apposito elenco nominativo a esaurimento istituito presso l'ASL di competenza. Nei confronti del personale di cui al presente comma si applica lo stesso trattamento giuridico ed economico dei medici con incarico definitivo, ivi compresi i trattamenti contributivi e previdenziali»;

nel comma 6 che «I contratti di lavoro dei medici del servizio integrativo di assistenza sanitaria e dei medici specialisti di cui agli articoli 51 e 52 della l. 740/1970, come rispettivamente modificati dagli articoli 4 e 5 della legge 15 gennaio 1991, n. 26, sono disciplinati dagli accordi integrativi regionali per la medicina generale e per la specialistica ambulatoriale, da approvare a seguito della sottoscrizione degli accordi collettivi nazionali stipulati in data 27 maggio 2009, in attesa della specifica trattativa nazionale dedicata alla medicina penitenziaria»;

nell'art. 24 commi 1 e 3, rubricato «norme in materia di nomina dei direttori generali», ove si prevede nel comma 1 che «È istituito l'elenco regionale dei candidati idonei alla nomina di direttore generale delle aziende e istituti del servizio sanitario della Regione Puglia»;

nel comma 3 che «La Giunta regionale disciplina, con apposito provvedimento, le modalità di emanazione degli avvisi pubblici finalizzati all'aggiornamento annuale dell'elenco di cui al comma 1, i criteri metodologici per la verifica del possesso dei requisiti previsti dall'art. 3-bis, comma 4, del d.lgs. 502/1992, come modificato dall'art. 8 del d.lgs. 254/2000, ai fini dell'inserimento nel suddetto elenco dei candidati idonei, sulla base dei titoli posseduti»;

nell'art. 26, rubricato «modifiche all'art. 17 della legge regionale n. 1/2005», ove si prevede che «All'art. 17 (Norme in materia di spesa sanitaria) della legge regionale 12 gennaio 2005, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2005 e bilancio pluriennale 2005-2007 della Regione Puglia), sono apportate le seguenti modifiche:

a) i commi 6, 7 e 8 sono sostituiti dai seguenti:

«6. Il trattamento economico annuo del direttore generale delle ASL, delle Aziende ospedaliere – universitarie (AOU) e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) pubblici è equiparato al trattamento economico massimo complessivo, esclusi la retribuzione di risultato ed eventuali assegni *ad personam*, previsto dalla contrattazione collettiva nazionale per le posizioni apicali della dirigenza medica, incrementato del 25 per cento, fatta salva la decurtazione del 20 per cento prevista per le nomine effettuate successivamente alla data di entrata in vigore della legge 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti, per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) e successive modificazioni.

7. Il trattamento economico di cui al comma 6 può essere integrato, a fine mandato, di un ulteriore 20 per cento dello stesso, previa valutazione della realizzazione degli obiettivi di salute e dei servizi assegnati con il provvedimento di nomina e annualmente con il documento di indirizzo economico-funzionale, nonché previa verifica dei risultati di gestione ottenuti in riferimento al mantenimento del pareggio di bilancio ovvero alla riduzione di disavanzi accertati all'atto dell'insediamento, abbattuti almeno del 30 per cento in caso di mandato triennale e del 50 per cento in caso di mandato quinquennale.

8. Il trattamento economico annuo del direttore sanitario e del direttore amministrativo delle ASL, delle AOU e degli IRCCS pubblici è definito nell'80 per cento di quello spettante al direttore generale, incrementato del 10 per cento, previa valutazione da parte del direttore generale sulla realizzazione degli obiettivi annualmente assegnati, fatta salva la decurtazione del 20 per cento per le nomine effettuate successivamente alla data di entrata in vigore della l. 133/2008 e successive modificazioni.».



b) dopo il comma 8 è inserito il seguente:

«8-bis. I trattamenti economici di cui al presente articolo devono essere aggiornati con le stesse decorrenze stabilite per i contratti nazionali di lavoro della dirigenza medica»;

nell'art. 30, rubricato «modifiche all'art. 25 della l.r. n. 25/2007», ove si prevede che «Fatte salve le previsioni della contrattazione collettiva, ove più favorevoli, la Regione, gli enti, le aziende e le società strumentali della Regione Puglia devono prevedere nei bandi di gara, negli avvisi e, in ogni caso, nelle condizioni di contratto per l'affidamento di servizi l'assunzione a tempo indeterminato del personale già utilizzato dalla precedente impresa o società affidataria dell'appalto nonché la garanzia delle condizioni economiche e contrattuali già in essere, ove più favorevoli.

2. Le previsioni di cui al presente articolo si applicano in misura proporzionale alla quantità di servizi appaltati.

3. I vincoli di cui ai commi 1 e 2, a integrazione di quanto previsto dalla Delib.G.R. 15 dicembre 2009, n. 2477 (Modifiche e integrazioni alla Delib.G.R. 5 maggio 2009, n. 745 – Criteri e procedure per l'attivazione dell'istituto dell'in house providing - Linee guida per la costituzione, attivazione e gestione delle società strumentali alle attività delle aziende sanitarie ed enti pubblici del servizio sanitario regionale di Puglia), devono comprendere anche le attività che costituiscono compito diretto di tutela della salute, comprese le attività di supporto strumentale delle imprese appaltatrici.

4. Le previsioni di cui al comma 1 si applicano anche nel caso di affidamento dei servizi in favore di società strumentali costituite dalla Regione, dagli enti o dalle aziende della Regione Puglia e tra società strumentali della Regione, degli enti o delle aziende della Regione Puglia, nei limiti del fabbisogno di personale da adibire effettivamente allo svolgimento dei servizi affidati.

5. Il presente articolo non si applica ai dirigenti. Rientrano nell'applicazione del presente articolo i soci di cooperative di lavoro che non abbiano funzioni direttive a condizione che abbiano espressamente rinunciato o ceduto le quote di partecipazione alla cooperativa all'atto dell'assunzione presso la nuova impresa; in ogni caso, l'assunzione dei soci di cui al presente comma avviene solo dopo l'assunzione del personale dipendente della cooperativa.

6. Il servizio svolto dai volontari delle associazioni di volontariato convenzionate con le aziende sanitarie per il servizio di emergenza urgenza sanitaria 118 deve essere valutato nell'ambito delle selezioni di evidenza pubblica per il reclutamento di personale per il servizio di emergenza urgenza 118».

Le disposizioni riportate in epigrafe vengono impugnate, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 30 aprile 2010 perché in contrasto con gli artt. 3, 24, 31, 33, 51, 97, 117, secondo comma lett. I) e terzo comma, e 118 della Costituzione.

La legge regionale in epigrafe indicata si propone, mediante le norme sopra indicate, di operare l'inquadramento e la progressiva stabilizzazione di personale precario, adottando una procedura speciale di reclutamento del personale dirigente medico finalizzata a valorizzare l'esperienza conseguita con contratti a tempo determinato, in violazione tuttavia dei principi costituzionali di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui sono espressione i principi normativi statali propri del regime di assunzione previsto per ciascun settore, dei vincoli finanziari in materia di spesa del personale e del principio per cui è possibile accedere all'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni solo mediante il pubblico concorso. In dettaglio:

A) l'art. 2 presenta vari profili di illegittimità.

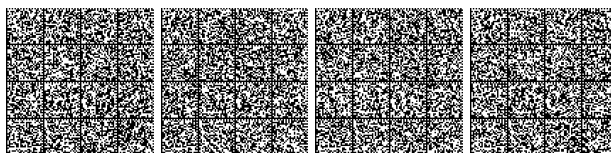
L'art. 2, comma 1, prevede che il personale dirigente medico, che risulti in servizio da almeno cinque anni in un posto di disciplina diversa da quella per la quale è stato assunto, è inquadrato, a domanda, nella disciplina nella quale ha esercitato le funzioni, qualora in possesso dei requisiti previsti dalla normativa concorsuale vigente.

Tale disposizione, peraltro formulata in maniera generica e poco chiara, eccede indubbiamente dalle competenze legislative regionali. Infatti, la norma non specificando quali, tra le categorie di soggetti che in concreto appartengono al personale dirigente medico, siano beneficiarie della disposizione e possano quindi effettivamente adire al previsto inquadramento, conduce al risultato di ricomprendere tra i suoi destinatari anche personale titolare di rapporto di lavoro non suscettibile di stabilizzazione alla luce della normativa statale di principio.

Parlare con i nori

Ne discende la sua incostituzionalità, nel rilievo che:

L'art. 2 consente l'inquadramento e la stabilizzazione di personale dirigente precario in violazione del principio costituzionale dell'accesso agli impieghi delle P.A., della normativa statale di riferimento, dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 primo comma Cost.), del principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 51 e 97 terzo comma Cost. Cost. in relazione al canone di ragionevolezza (art. 3 Cost.). In particolare, con specifico riferimento al principio del pubblico concorso, la Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire (sent. n. 81/2006) che «il principio del pubblico concorso costituisce la regola per l'accesso all'im-



piego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, da rispettare allo scopo di assicurare la loro imparzialità ed efficienza. Tale principio è consolidato nel senso che eventuali deroghe possono essere giustificate solo da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico», (nello stesso senso, in argomento anche le sentenze n. 159 del 2005, n. 205 e n. 34 del 2004). Nella medesima pronuncia n. 81/2006, la Corte ha altresì escluso che tali peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico possano essere ravvisate nella personale aspettativa degli aspiranti, anche se essi siano già legati da rapporto d'impiego con la Pubblica Amministrazione.

la stabilizzazione effettuata in assenza di procedure di selezione costituisce il concreto effetto della norma in esame, e contrasta con la necessità che alla dirigenza sanitaria si acceda per concorso pubblico per titoli ed esami, in violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia di competenza legislativa concorrente della «tutela della salute», di cui all'art. 15 del d.lgs. 502/1992, che costituisce la normativa di principio in argomento.

in violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

L'art. 2 contrasta anche con le previsioni di cui all'art. 17, commi da 10 a 13, del decreto-legge n. 78/2009 convertito con modificazioni nella legge n. 102/2009, che, con riferimento alla generalità delle amministrazioni pubbliche, in luogo delle procedure di stabilizzazione previste dalla previgente legislazione statale che comunque non consentiva la stabilizzazione del personale dirigente, prevede per il solo personale non dirigente nuove modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita, attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva dei posti. Dette norme, richiamate dall'art. 2, comma 74, della legge n. 191/2009, fanno esclusivo riferimento al personale precario non dirigenziale delle amministrazioni, di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 e successive modificazioni, tra cui sono ricompresi anche gli enti del SSN.

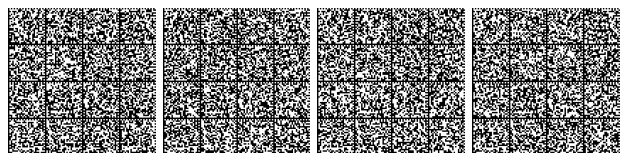
Costituendo, la citata normativa statale, disposizione di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la disposizione regionale in esame risulta pertanto proposta in violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

L'art. 2, al comma 2 prevede che gli enti del Servizio sanitario regionale siano tenuti a verificare la permanenza dei fabbisogni che avevano determinato l'impiego del personale nella disciplina diversa da quella per la quale era stato assunto. Tuttavia tale verifica non costituisce, alla stregua della disciplina in esame, condizione prodromica al successivo accesso all'inquadramento, che risulta pertanto completamente svincolato da alcun rapporto di subordinazione a detta verifica. La conseguenza si coglie sul piano economico e di bilancio, nel rilievo che anche nel caso di verificata insussistenza di detti fabbisogni conseguono comunque maggiori oneri, in violazione dell'art. 81 Cost.

Infine l'art. 2, comma 4, consente di procedere all'inquadramento del personale in discorso anche in assenza dei prescritti requisiti, ritenendo utile a tale fine la mera iscrizione alla scuola di specializzazione, e non il possesso del titolo di specializzazione, come invece previsto dalla disciplina concorsuale vigente, violando in tal modo l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. In definitiva l'art. 2 esaminato, prevedendo la stabilizzazione del personale medico dirigenziale precario, prescinde del tutto dall'esigenza di consentire l'accesso alle posizioni dirigenziali a chiunque vi abbia interesse, così violando gli artt. 51 e 97 Cost., anche in contrasto con i principi di ragionevolezza, di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Così disponendo, il legislatore regionale legifera in difformità alla normativa statale di riferimento costituita dall'art. 15 del d.lgs. 502/1992, la cui *ratio* è stata lucidamente evidenziata dalla giurisprudenza di legittimità: «In tema di rapporto di lavoro della dirigenza medica, l'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992, come modificato dal d.lgs. n. 229 del 1999, nello stabilire, tra l'altro, che l'esito positivo delle verifiche, cui il dirigente sanitario è periodicamente sottoposto, «costituisce condizione per il conferimento o la conferma degli incarichi di maggior rilievo, professionali o gestionali», intende porre a salvaguardia dell'interesse pubblico della salute dei cittadini uno strumento per assicurare il miglior funzionamento della struttura sanitaria, giacché dette verifiche devono essere funzionalmente volte ad assicurare alla struttura medesima, e quindi ai fruitori della stessa, non solo la specifica competenza professionale di chi vi opera, ma anche il corretto espletamento del servizio e la realizzazione dell'appropriatezza degli interventi con finalità preventive, diagnostiche, terapeutiche e riabilitative, nonché l'efficace ed efficiente gestione delle risorse», (Cass. Sez. lavoro, n. 28714 del 3 dicembre 2008); dall'art. 17, commi da 10 a 13 del d.l. n. 78/2009 convertito con modificazioni nella legge n. 102/2009; dall'art. 2, comma 74, della legge n. 191/2009.

2) L'art. 13, nel prevedere la possibilità, sussistendo le condizioni ivi prescritte, per il personale titolare di contratto ovvero di incarico a tempo determinato presso enti o aziende del servizio sanitario nazionale e in servizio a tempo determinato al 31 dicembre 2009 presso un'azienda o ente del servizio sanitario della regione Puglia di transitare nei ruoli di quest'ultima, a tempo indeterminato, consente di fatto l'utilizzo dell'istituto della mobilità per effettuare inquadramenti presso gli enti sanitari della Regione Puglia, a tal fine essendo sufficiente la titolarità di un contratto o incarico a tempo indeterminato presso aziende o enti del servizio sanitario nazionale (SSN), e la prestazione di attività lavorativa a tempo determinato alla data del 31 luglio 2009, (senza tuttavia specificare in quale posizione, che potrebbe anche risultare differente da quella di provenienza) presso i predetti enti sanitari regionali.



Tale disposizione è incostituzionale in quanto:

si pone in contrasto con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché con il principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost. In particolare con specifico riferimento alla materia del pubblico concorso quanto già esposto con riferimento all'art. 2, comma 1.

determina una violazione delle disposizioni contrattuali che regolano l'istituto della mobilità e che consentono la mobilità stessa solo nel rispetto della categoria, profilo professionale, disciplina e posizione economica di appartenenza del dipendente, e si pone in tal modo in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile, quali sono i contratti collettivi.

non è in linea con l'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001 e successive modificazioni, disciplina statale di riferimento, che, nel disciplinare i passaggi di personale tra amministrazioni diverse, limita l'immissione nei ruoli delle amministrazioni in cui si presta servizio al solo personale in posizione di comando o di fuori molo, violando in tal modo l'art. 97 Cost.

si pone in contrasto anche con gli articoli 24 e 31 del d.lgs. n. 150/2009, secondo i quali, in attuazione dell'art. 97 Cost., le pubbliche amministrazioni, e le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del servizio sanitario nazionale, a decorrere dal 1 gennaio 2010, devono coprire i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni.

viola il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 117 e 118 Cost., a cui si ispirano i rapporti tra SSN ed università, e viola l'autonomia universitaria, garantita dall'art. 33 Cost., in quanto, riferendosi al personale di tutti gli enti del servizio sanitario regionale, comprese le aziende ospedaliero-universitarie, non rinvia all'atto aziendale o ai protocolli d'intesa tra regione ed università, di cui all'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 517 del 1999 o ad una forma d'intesa con il Rettore.

La disposizione, quindi, contrasta con i principi di ragionevolezza, di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

3) L'art. 15 è volto a stabilizzare gli *ex* lavoratori socialmente utili (in servizio da almeno cinque anni negli enti del SSR) nei limiti dei posti vacanti della dotazione organica ovvero nell'ambito di una revisione della consistenza della dotazione stessa. Tale disposizione, formulata in maniera generica e poco chiara eccede dalle competenze regionali. Infatti, riferendosi genericamente agli «*ex* lavoratori socialmente utili» senza precisare in che posizione tale personale presta attualmente servizio, ricomprende tra i suoi destinatari anche il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, ed è pertanto incostituzionale per gli stessi motivi esposti nei confronti dell'art. 2, comma 1.

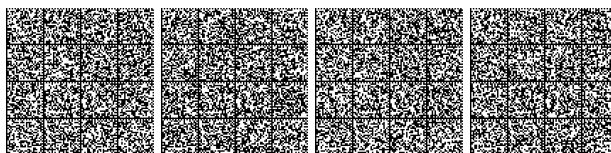
La disposizione in esame, inoltre, consentendo la stabilizzazione anche in assenza di posti vacanti, non offre idonee garanzie circa il rispetto dell'art. 2, comma 71, della richiamata legge n. 191/2009 (contenimento spese di personale) che si configura quale norma di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione e determina oneri non coperti in violazione dell'art. 81 della stessa Costituzione.

4) Gli artt. 16, commi 1 e 2, l'art. 19, comma 1 e l'art. 22, comma 1 possono valutarsi unitariamente, atteso che essi violano il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 117 e 118 Cost., a cui devono ispirarsi i rapporti tra SSN ed università, nonché l'autonomia universitaria, garantita dall'art. 33 Cost., in quanto, riferendosi al personale di tutti gli enti del servizio sanitario regionale, comprese le aziende ospedaliero-universitarie, privano l'università della facoltà di procedere alla individuazione della quota di personale di eventuale propria competenza, obliterando l'atto aziendale e/o i protocolli d'intesa tra regione ed università, di cui all'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 517 del 1999, o una forma d'intesa con il Rettore.

5) L'art. 16, comma 3, e l'art. 18, sono volti ad ampliare i destinatari delle procedure di stabilizzazione di cui all'art. 3, comma 38, della legge n. 40/2007, prorogandone sostanzialmente gli effetti. Ciò rende palese come tali disposizioni siano affette dagli stessi vizi già denunciati in ordine all'art. 2, comma 1.

6) L'art. 17, prevede che i medici titolari di incarico a tempo determinato, operanti nel servizio di emergenza-urgenza e in possesso di determinati requisiti, possano presentare domanda di conferimento di incarico a tempo indeterminato. Anche questa norma consente in sostanza la stabilizzazione di personale medico assunto a tempo determinato, in violazione dei principi già esaminati del pubblico concorso e della imparzialità dell'azione amministrativa, per cui è incostituzionale per gli stessi motivi esposti nei confronti dell'art. 2, comma 1.

7) L'art. 19, comma 6 introduce alcuni commi (1-bis, 1-ter, 1-quater, 1-quinqües) all'art. 1 della legge regionale n. 27/2009, recante disposizioni in materia di dotazioni organiche e assunzioni, già oggetto di impugnativa innanzi alla Corte costituzionale da parte del Governo con ricorso ritualmente notificato e depositato il 3 marzo 2010. Con i pre-



detti commi, nel richiamare i principi di cui al comma 1 del citato art. 1 in merito alla rideterminazione delle dotazioni organiche degli enti del SSR, si introducono alcune deroghe ai predetti principi, consentendo di computare, tra l'altro, il fabbisogno di personale finalizzato all'attivazione di nuovi servizi ed attività non contemplati dalle vigenti dotazioni organiche, ed affermando la necessità che nell'applicazione del predetto art. 1 nel suo complesso debba essere assicurato il principio dell'invarianza della spesa.

Al riguardo, fermo che in sede di impugnativa dell'art. 1 in esame si è espressamente evidenziato che tale norma, nel prevedere che i minori costi derivanti dalle cessazioni dal servizio negli anni 2009 e 2010 vengano integralmente impiegati 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, si osserva che le modifiche introdotte concorrono a rendere la norma impugnata del tutto inidonea a garantire la riduzione delle spese di personale prevista da ultimo dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009.

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, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi e che incidano temporaneamente su una complessiva e non trascurabile voce di spesa, possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (*cf.* sentenza n. 94 del 2009), e la violazione di siffatte norme statali si traduce nella violazione dell'art. 117, comma 3 Cost. che attribuisce allo Stato una potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

8) L'art. 19, comma 8 e l'art. 20 ampliano il novero dei destinatari della vigente normativa regionale in materia di stabilizzazioni di personale dirigente. I profili di incostituzionalità della norma sono pertanto analoghi a quanto evidenziato in ordine all'art. 2, comma 1.

9) L'art. 21, comma 1, prevede una riserva di posti nei concorsi pubblici per l'accesso ai ruoli aziendali per il personale sanitario non medico operante in regime di convenzione nelle carceri. La norma è incostituzionale sotto due profili: perché non stabilendo la misura percentuale di detta riserva contrasta con l'art. 97 della Costituzione, e perché non essendo delimitata in maniera rigorosa l'area della riserva stessa pone ostacoli per l'accesso all'impiego da parte di chi vi abbia interesse, in violazione del principio costituzionale del pubblico concorso.

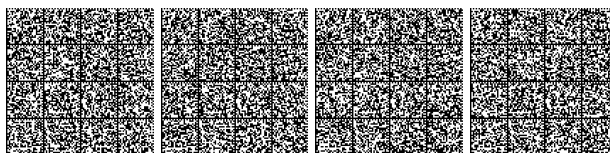
10) L'art. 21, comma 4 stabilisce che la spesa inerente l'inquadramento del personale di cui ai commi precedenti (personale non medico operante nell'ambito della medicina penitenziaria le cui convenzioni sono state prorogate al 30 giugno 2010) non rientra nei limiti prescritti dall'art. 1, comma 565, della legge 296/2006, trattandosi di trasferimento di funzioni i cui oneri sono assicurati con le risorse di cui all'art. 6 del dPCM 1° aprile 2008.

Al riguardo, premesso che in materia di contenimento della spesa di personale per gli enti del SSN occorre far riferimento all'art. 2, comma 71, della legge 191/2009, la norma determina oneri non coperti in violazione dell'art. 81 della Costituzione, tenuto conto che la spesa sostenuta per il personale in regime di convenzione è inferiore a quella conseguente all'inquadramento in considerazione del differente trattamento economico spettante alle due categorie di personale.

Ne discende che la relativa spesa non sarebbe integralmente coperta dalle risorse di cui al citato dPCM.

11) L'art. 21, commi 5 e 6 nel prevedere rispettivamente l'equiparazione, anche ai fini previdenziali, dei medici titolari di incarico provvisorio di cui all'art. 50 della legge 740/1970 ai medici titolari di incarico definitivo, e l'assoggettamento del predetto personale alla disciplina degli accordi integrativi per la medicina generale e la specialistica ambulatoriale, si pongono in contrasto con l'art. 4, comma 3, del dPCM 1° aprile 2008 ai sensi del quale il personale in questione resta assoggettato, anche a seguito del trasferimento alle aziende sanitarie, alla disciplina prevista dalla legge n. 740/1970 fino alla scadenza del relativo rapporto che, se a tempo determinato (come nel caso in esame) e con scadenza anteriore al 31 marzo 2009, è prorogato solo per la durata di dodici mesi. Inoltre l'equiparazione prevista comporta oneri non coperti dalle risorse di cui al citato dPCM. Pertanto le disposizioni in esame si pongono in contrasto con gli articoli 81 e 117, comma 2, lettera l), della Costituzione.

12) L'art. 24, commi 1 e 3 nella parte in cui prevede sia l'istituzione di un elenco regionale dei candidati idonei alla nomina di direttore generale delle aziende del servizio sanitario della regione, sia la competenza della Giunta regionale ad emanare, con proprio provvedimento, le modalità di aggiornamento annuale dell'elenco e i criteri per la verifica dei requisiti (previsti dall'art. 3-bis, comma 4, del d.lgs. 502/1992) dei candidati idonei alla predetta nomina, viola le disposizioni dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 517 del 1999. L'art. 24, infatti, non considera la disposizione dell'art. 4 del suddetto d.lgs., secondo cui il direttore generale delle AOU è nominato dalla regione d'intesa con il rettore. Ne deriva che tale disposizione viola l'autonomia universitaria, poiché gli idonei presenti nell'elenco sono solo quelli scelti dalla regione, così restringendosi la scelta del rettore, poiché nell'individuazione della rosa di candidati non è prevista alcuna forma di collaborazione con l'università. Detta disposizione viola pertanto il principio di leale collaborazione, di cui



agli artt. 117 e 118 Cost., a cui si ispirano i rapporti tra SSN ed università, nonché l'autonomia universitaria garantita dall'art. 33 Cost.

13) L'art. 26 interviene in materia di trattamento economico dei direttori generali, amministrativi e sanitari, modificando la disciplina regionale a suo tempo emanata in attuazione di quanto previsto dal DPCM 319/2001 (modificativo del DPCM 502/1999). Si rileva che nella disposizione regionale in esame manca qualsiasi riferimento ai predetti dd.P.C.M., ed al limite massimo del trattamento economico ivi fissato, con la conseguenza che la concreta applicazione della norma può dare luogo al riconoscimento di emolumenti superiori a quelli massimi previsti dalla predetta normativa statale, con conseguente disparità di trattamento rispetto alle altre regioni e maggiori oneri per la regione Puglia, in violazione dell'art. 81 Cost.

14) L'art. 30, che modifica l'art. 25 della legge 25/2007, consente un illegittimo inquadramento all'interno di società, aziende o organismi, variamente denominati della Regione, di soggetti provenienti da imprese o società cooperative. Nel ricordare che la normativa statale - art. 18 del d.l. 112/2008 e art. 19 del d.l. 78/2009 — impone il rispetto di forme di selezione pubblica del personale anche alle società pubbliche affidatarie di servizi nonché l'adeguamento, da parte di queste, alle misure di contenimento della spesa di personale fissate per le amministrazioni controllanti, la norma regionale in esame contrasta con le predette disposizioni e, conseguentemente, viola i principi costituzionali di cui all'art. 97 della Costituzione.

Alla luce di quanto sopra esposto, emerge palesemente il diretto contrasto delle disposizioni regionali impugnate con tutte le norme Costituzionali sopra indicate, introducendosi una normativa diversa e più favorevole sia in punto di stabilizzazione che sotto il profilo economico valida solo in ambito regionale, con conseguente disparità di trattamento nei confronti di omologhe categorie lavorative radicate in altre regioni, nonché massimamente dell'art. 97 Cost. sotto il profilo della violazione del principio di imparzialità dell'azione amministrativa e uniformità della stessa nel territorio nazionale.

P. Q. M.

Alla luce di quanto sopra esposto si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della regione Puglia del 25 febbraio 2010 n. 4, pubblicata sul B.U.R. del 2 marzo 2010 n. 40, recante «Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali», negli articoli espressamente impugnati.

Roma, addì 30 aprile 2010

Avvocato dello Stato: RANUCCI

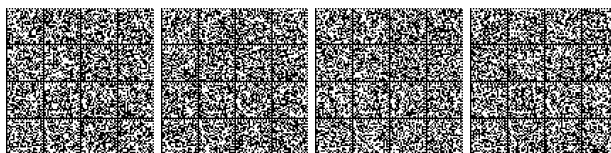
10C0463

N. 78

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 maggio 2010
(della Regione Puglia)*

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo recante la disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio 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, attuativo della legge di delega n. 99/2009 - Omessa previa acquisizione del parere della Conferenza Unificata, previsto dalla legge di delega a garanzia delle competenze e delle prerogative costituzionali delle Regioni - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato eccesso di delega, violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica e in materia di governo del territorio, violazione della potestà regolamentare regionale, violazione dei principi di leale cooperazione e di sussidiarietà.

- Decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31.
- Costituzione, artt. 76, 117, 118 e 120; legge 27 luglio 2009, n. 99, art. 25.



Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99/2009 in materia nucleare - Requisiti soggettivi degli operatori per lo svolgimento delle attività di costruzione, esercizio e disattivazione degli impianti - Determinazione con decreto interministeriale - Lamentata violazione della legge di delega che demandava la definizione dei requisiti al decreto legislativo, lesione delle prerogative regionali - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato eccesso di delega, violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica e in materia di governo del territorio, violazione della potestà regolamentare regionale, violazione dei principi di leale cooperazione e di sussidiarietà.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 5, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 76, 117, 118 e 120; legge 27 luglio 2009, n. 99, art. 25.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99/2009 in materia nucleare - Autorizzazione degli impianti nucleari - Autorizzazione unica rilasciata, su istanza dell'operatore e previa intesa con la Conferenza unificata, con decreto interministeriale - Lamentata carenza di intesa di tipo «forte», lesione delle prerogative regionali - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato eccesso di delega, violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica e in materia di governo del territorio, violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, violazione della potestà regolamentare regionale, violazione dei principi di leale cooperazione e di sussidiarietà.

- Decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, art. 4.
- Costituzione, artt. 76, 117, commi secondo, lett. s), e terzo, 118 e 120.

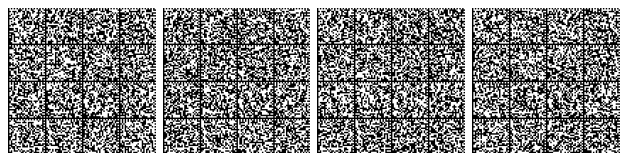
Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99/2009 in materia nucleare - Procedimento per la certificazione dei siti da destinare alla localizzazione degli impianti - Sottoposizione dei siti certificati all'intesa della Regione interessata, alla quale viene riconosciuta la facoltà di proporre mere osservazioni, al pari di qualsiasi altro portatore di interessi qualificati - Previsione, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, di esercizio del potere sostitutivo statale anche in deroga ai Piani energetico ambientali delle Regioni - Lamentata carenza di intesa di tipo «forte», lesione delle prerogative regionali - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato eccesso di delega, violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica e in materia di governo del territorio, violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, violazione della potestà regolamentare regionale, violazione dei principi di leale cooperazione e di sussidiarietà.

- Decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, artt. 8 e 11, commi 5, 6, 7, 8, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 76, 117, commi secondo, lett. s), e terzo, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99/2009 in materia nucleare - Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari nonché per lo stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi in strutture ubicate nello stesso sito - Previsione, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, di esercizio del potere sostitutivo statale - Lamentata carenza di intesa di tipo «forte», lesione delle prerogative regionali - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato eccesso di delega, violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica e in materia di governo del territorio, violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, violazione della potestà regolamentare regionale, violazione dei principi di leale cooperazione e di sussidiarietà.

- Decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, art. 13, commi 10 e 11.
- Costituzione, artt. 76, 117, commi secondo, lett. s), e terzo, 118 e 120.

Ricorso della Regione Puglia (p.iva: 80017210727), in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, rappresentata e difesa, giusta delibera di GR n. 1132 del 7 maggio 2010 ed in virtù di procura a margine del presente atto, dagli avv.ti Maria Liberti e Vittorio Triggiani — anche in via disgiuntiva tra loro —, e con loro elettivamente domiciliata in Roma, alla via Cosseria n. 2 (c/o dott. Alfredo Placidi), contro il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del d.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 55 dell'8 marzo 2010, supplemento ordinario n. 45/L, recante «Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio 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 misure compensative e campagne informative al pub-



blico, a norma dell'art. 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99», nella sua interezza e con riferimento all'art. 4, all'art. 5, commi 1 e 2, all'art. 8, all'art. 11, commi da 5 a 10, all'art. 13, commi 10 e 11, per violazione degli artt. 76, 117, 118 e 120 Cost. e del principio di leale cooperazione e sussidiarietà.

L'art. 25 della legge n. 99/2009 ha conferito al Governo una delega legislativa finalizzata ad una riforma complessiva della normativa in materia di produzione di energia da fonte nucleare.

L'oggetto della delega è evidentemente riconducibile ad ambiti di competenza legislativa concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost., quali quelli inerenti alla «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» ed al «governo del territorio».

La delega mira alla riforma sostanziale — e non al mero riordino — dell'ordinamento di settore: ad essa, pertanto, va riconosciuta natura innovativa, come peraltro chiarito dal Consiglio di Stato – Sezione Consultiva atti normativi, nel parere sullo schema di decreto legislativo reso nell'adunanza dell'8 febbraio 2010.

La legge in esame, sia nel delineare il procedimento di attuazione della delega, sia nel predeterminarne i principi e criteri direttivi specifici, ha manifestamente violato le attribuzioni legislative e regolamentari delle Regioni e disatteso il principio di leale cooperazione sotteso al Titolo V della Costituzione.

Per tali ragioni, la Regione Puglia (in uno ad altre Regioni italiane) ha impugnato detta legge di delega mediante ricorso diretto ex art. 127, secondo comma, Cost., da intendersi qui richiamato ed integralmente trascritto. Detta impugnativa, iscritta al n. 72/2010 R.R. è fissata per la discussione all'udienza del 22 giugno 2010.

Alla delega in esame il Governo ha inteso dare attuazione attraverso il d.lgs. n. 31/2010 — pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 55 dell'8 marzo 2010, supplemento ordinario n. 45/L — recante «Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio 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 misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'art. 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99».

Tale provvedimento normativo, che peraltro mutua per *derivationem* i vizi già denunciati a carico della legge di delega a mezzo del ricorso di cui innanzi, è stato definito all'esito di un procedimento illegittimo, nel cui contesto sono state totalmente disattese le prerogative regionali; esso è costituzionalmente illegittimo anche sotto il profilo contenutistico, attesta la sistematica violazione operata dal legislatore delegato in relazione agli ambiti di autonomia legislativa e regolamentare delle Regioni, in contrasto con i principi di leale cooperazione e sussidiarietà.

Pertanto, la Regione Puglia, a mezzo dei sottoscritti difensori, si rivolge a codesta Ecc.ma Corte per sentir dichiarare costituzionalmente illegittime le norme impugnate, per i seguenti motivi.

M O T I V O

Violazione degli artt. 76, 117, 118 e 120 Cost., Violazione della potestà legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica nonché in materia di governo del territorio. Violazione della potestà regolamentare regionale. Violazione dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

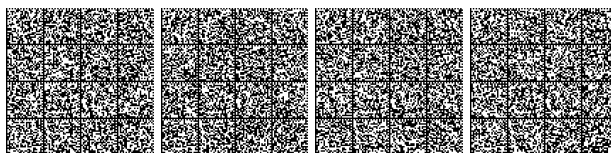
1. — Il provvedimento normativo è stato promulgato all'esito di un procedimento condotto in violazione della legge di delega, dell'art. 76 Cost., e delle ulteriori disposizioni costituzionali e principi in rubrica.

È stata infatti omessa l'acquisizione del parere della Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che di contro, alla stregua del dettato dell'art. 25 della legge n. 99/2009, costituiva atto prodromico essenziale per l'esercizio della potestà delegata.

Di tale circostanza si dà espressamente atto nelle premesse del d.lgs. n. 31/2010, laddove si chiarisce che «la seduta del 27 gennaio 2010 della Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modifiche e integrazioni, al cui ordine del giorno era iscritto il presente decreto legislativo, non si è tenuta».

La rilevata omissione, oltre a tradursi nella violazione della legge di delega (rilevante in termini di illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 76 Cost.), ha del tutto impedito alle Regioni di partecipare all'*iter* legislativo, che pure inerisce all'esercizio di potestà legislativa concorrente e — in genere — all'istituzione ed alla disciplina di funzioni amministrative incidenti su interessi territorialmente riferibili alle Regioni.

L'omissione è stata peraltro rilevata e sottolineata anche dal Consiglio di Stato – Sezione Consultiva atti normativi, nel parere sullo schema di decreto legislativo reso nell'adunanza dell'8 febbraio 2010.



2. — L'art. 5, comma 2, del d.lgs. 31/2010 rinvia ad un decreto interministeriale la definizione dei requisiti soggettivi per lo svolgimento delle attività di costruzione, esercizio e disattivazione degli impianti, laddove, di contro, l'art. 25 della legge n. 99/2009 prescrive che detti requisiti soggettivi siano stabiliti con il decreto o i decreti legislativi di attuazione della delega.

L'affidamento ad una fonte di normazione secondaria della individuazione dei requisiti in parola viola, dunque, la legge di delega; esso, inoltre, appare illegittimo per violazione dell'art. 76 Cost. ed incide sulle prerogative regionali, giacchè, ove tali scelte fossero state rimesse, come doveroso, ad un decreto legislativo integrativo, da emanarsi nei termini e secondo le modalità di cui all'art. 25, della legge di delega, sarebbe stato acquisito il previo parere della Conferenza Unificata.

Risultano dunque violati gli artt. 117, 118 e 120 Cost. ed i principi di leale cooperazione e di sussidiarietà.

3. — L'art. 117, terzo comma, Cost. include il settore della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e quello del «governo del territorio» nel quadro delle materie oggetto di legislazione concorrente, secondo il criterio di riparto di competenze tra Stato e Regioni operato dalla riforma del Titolo V.

Inoltre, sia l'art. 120 che l'art. 118 Cost. fanno espresso richiamo al rispetto del principio di sussidiarietà, che nella sua applicazione concreta si traduce in un ulteriore criterio di riparto delle competenze legislative. Inoltre, codesta Ecc.ma Corte ha più volte affermato che «allorché sia ravvisabile, ai sensi dell'art. 118, primo comma, un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare questa materia per legge e ciò pure se quelle funzioni amministrative sono riconducibili a materie di legislazione concorrente. Tuttavia i principi di sussidiarietà ed adeguatezza in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa (dal livello regionale a quello statale), convivono con il normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, sia oggetto di un coinvolgimento della Regione interessata (sentenze n. 383, n. 285, n. 270 e n. 242 del 2005, n. 6 del 2004, n. 303 del 2003). (...) Per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina» (Corte Cost., n. 214/2006).

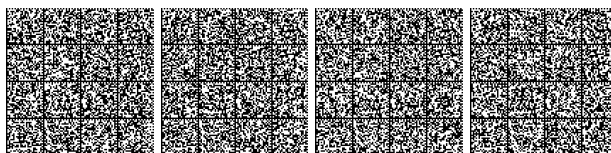
Il d.lgs. n. 31/2010 dispone l'attrazione di funzioni amministrative regionali a livello statale, in quanto il legislatore nazionale ha ritenuto sussistere, in riferimento alla materia energetica, ragioni di esercizio unitario di dette attribuzioni.

L'operatività del principio di sussidiarietà, così inteso, soggiace al principio di leale collaborazione, al limite dell'intesa tra Amministrazioni nonché ai principi di proporzionalità e adeguatezza. In particolare, alla luce della ricostruzione operata da codesta Ecc.ma Corte nella sentenza n. 303/2003, il principio di sussidiarietà ha valenza procedimentale, nel senso che l'intesa si connota di un ulteriore elemento, consistente nella necessità che essa debba essere procedimentalizzata di guisa da rendere più agevole un eventuale controllo giurisdizionale.

Si richiama, sul punto, la recentissima sentenza n. 121 del 22 marzo 2010, depositata il 26 marzo 2010, che qualifica l'intesa come «uno strumento “forte” di leale collaborazione (...) imposto dall'incidenza del principio di sussidiarietà». Significativi appaiono i riferimenti operati nella citata decisione in ordine alle conseguenze del mancato raggiungimento delle intese ivi previste.

Con la citata sentenza n. 121/2010, codesta Ecc.ma Corte ha infatti dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione legislativa statale «per violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni». Secondo la pronuncia in esame è illegittima una norma che «vanifica la previsione dell'intesa, in quanto attribuisce ad una delle parti “un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata (...) dalla paritaria codeterminazione dell'atto”; non è legittima infatti “la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra” (sentenza n. 24 del 2007). Il superamento delle eventuali situazioni di stallo deve essere realizzato attraverso la previsione di idonee procedure perché possano aver luogo “reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo” (sentenza n. 339 del 2005). Se queste cautele sono valide per tutti i casi in cui sia prevista un'intesa, esse acquistano una pregnanza particolare nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni in cui sono da integrare la potestà unificatrice del primo e le autonomie costituzionalmente tutelate delle seconde».

Alla luce di tali principi, il d.lgs. n. 31/2010 appare illegittimo nella misura in cui, ai fini della localizzazione e dell'autorizzazione alla realizzazione ed esercizio degli impianti di produzione di energia nucleare circoscrive — di fatto — il coinvolgimento delle Regioni alla formulazione di meri pareri e comunque ne circoscrive e depotenzia in misura sostanziale la potestà decisionale. Al riguardo paiono emblematiche le disposizioni qui di seguito richiamate.



3.1. — L'art. 11 disciplina gli adempimenti funzionali alla certificazione dei siti da destinare all'insediamento di impianti nucleari.

Tale fase si colloca a valle della definizione dei criteri localizzativi da utilizzarsi per l'individuazione delle aree potenzialmente destinate alla localizzazione degli impianti nucleari (art. 8). Detti criteri vengono individuati dall'Autorità statale all'esito di un articolato procedimento interamente svolto a livello centrale, senza alcun effettivo coinvolgimento delle Regioni, alle quali viene riconosciuta la facoltà di proporre mere «osservazioni» (*cf.* art. 8, comma 2), al pari di qualsiasi altro portatore di «interessi qualificati».

Su tali basi ha luogo la «certificazione dei siti», il cui procedimento, delineato dall'art. 11, commi da 5 a 10, contempla una intesa «debole» con la Regione territorialmente interessata.

Ed invero, in tale dinamica procedimentale, in ipotesi di mancato perfezionamento dell'intesa:

viene dapprima istituito un Comitato Interistituzionale a composizione «paritaria», nel cui contesto, peraltro, viene in rilievo una «parità» asimmetrica, assicurata, del tutto singolarmente, dalla compresenza di tre membri di nomina ministeriale e di un rappresentante della Regione (art. 11, comma 6);

quindi, in ipotesi di mancata definizione dell'intesa ovvero di mancata costituzione del Comitato, viene emanato un «decreto sostitutivo dell'intesa» da parte del Presidente della Repubblica (art. 11, comma 6).

Peraltro, tanto l'intesa che il relativo «decreto sostitutivo» (atto con cui l'eventuale diniego della Regione viene superato d'imperio dall'Autorità statale), «operano anche in deroga ai Piani energetico ambientali delle Regioni Interessate da ciascuna possibile localizzazione».

Sotto tale ultimo profilo, appare evidente che — in ipotesi di intesa non perfezionata e/o di dissenso della Regione, con conseguente emanazione del «decreto sostitutivo» — la compressione delle potestà normative, programmatiche ed amministrative viene in rilievo anche in relazione all'ambito materiale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. («tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»), che, pur afferendo alla potestà esclusiva statale, è presidiato dai «Principi di sussidiarietà e di leale collaborazione» codificati nell'art. 3-*quiquies* del d.lgs. 152/2006, introdotto dal d.lgs. n. 4/2008.

Ed ancora, ai sensi del successivo art. 11, comma 8, all'esito delle procedure di cui ai precedenti commi 4, 5 e 6, l'elenco dei siti certificati viene trasmesso alla Conferenza Unificata, che ha sessanta giorni per pronunciarsi. In mancanza di intesa perfezionata entro detto termine (e quindi anche in ipotesi di mancato raggiungimento del consenso in Conferenza Unificata), provvede il Consiglio dei ministri con deliberazione motivata, sulla base delle intese già perfezionate con le singole Regioni interessate, ovvero «dei decreti sostitutivi di intesa».

In sostanza, dietro un apparente coinvolgimento delle Regioni e della Conferenza Unificata nella individuazione dei siti, il decreto impugnato di fatto articola una serie di dispositivi procedurali volti al superamento unilaterale e imperativo del dissenso o del mancato pronunciamento delle autonomie regionali, sicché nessun rilievo sostanziale viene di fatto attribuito alla volontà delle Regioni, pur in presenza di scelte che ineriscono specificamente al loro territorio e che afferiscono a materie di potestà concorrente ex art. 117, secondo comma, Cost.

Ciò con effetti modificativi cogenti finanche sui contenuti della programmazione energetica regionale, ai sensi dell'art. 11, comma 10.

3.2. — Analoghe considerazioni possono svolgersi in relazione alla disciplina del procedimento di rilascio delle autorizzazioni, delineata dall'art. 13.

La norma (comma 11) prevede un procedimento in conferenza di servizi, nel cui contesto viene ricercata l'intesa con gli Enti locali (e non anche con la Regione interessata), peraltro tenuti ad esprimersi entro un termine dato (stabilito dal Presidente del Consiglio dei ministri), decorso il quale provvede il Presidente del Consiglio dei ministri mediante «decreto sostitutivo dell'intesa».

In tale ambito procedimentale, alle Regioni non è neppure richiesta la partecipazione alla formazione dell'intesa (surrogabile mediante D.P.C.M.), bensì la sola partecipazione ai lavori del Consiglio dei ministri preordinati all'emanazione della deliberazione presupposta al «decreto sostitutivo dell'intesa».

In conclusione, come evidenziato il provvedimento legislativo impugnato, in attuazione di una delega già di per sé illegittima, ha inciso in misura sostanziale in materie affidati alla competenza concorrente delle Regioni, spingendosi ben oltre la determinazione dei principi fondamentali, ed ha avvocato allo Stato consistenti ambiti di potestà amministrativa, normativa secondaria e pianificatoria/programmatoria di stretta competenza delle Regioni e degli Enti locali.

A fronte di ciò, il decreto legislativo impugnato non ha previsto alcun effettivo meccanismo procedimentale che assicuri alle Regioni margini di codecisione paritaria, ed anzi ha prefigurato la possibilità per l'Autorità statale di determinarsi imperativamente sulla individuazione delle aree, sulla localizzazione degli impianti e sul rilascio delle autorizzazioni disattendendo le determinazioni delle amministrazioni regionali.



P. Q. M.

Per tali ragioni, si confida che codesta Ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, e segnatamente:

del d.lgs. n. 31/2010 nella sua interezza, per violazione degli art. 76, 117, 118 e 120 Cost. e dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione, in ragione dell'omessa acquisizione del parere della Conferenza Unificata prescritto dall'art.25, legge n. 99/2009;

dell'art. 4, dell'art. 5 commi 1 e 2, dell'art. 8, dell'art. 11, commi da 5 a 10, e dell'art. 13, commi 10 e 11, del d.lgs. 31/2010, per violazione degli art. 76, 117, 118 e 120 Cost. e dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

Con ossequio.

Bari-Roma, addì 7 maggio 2010

Avv. Maria LIBERTI - Avv. Vittorio TRIGGIANI

10C0464

N. 169

Ordinanza del 14 dicembre 2009 emessa dal Tribunale di Ferrara nel procedimento civile promosso da Z.R. ed altra contro il sindaco del Comune di Ferrara

Matrimonio - Possibilità tra persone dello stesso sesso - Esclusione - Violazione del diritto di sposarsi, riconosciuto come diritto fondamentale della persona anche a livello sopranazionale - Irragionevole discriminazione tra cittadini in base all'orientamento sessuale - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle persone transessuali - Contrasto con la tutela della famiglia come società naturale.

- Codice civile, artt. 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143-bis, 156-bis e 231.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 29, primo comma; Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, artt. 12 e 16; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e libertà fondamentali, artt. 8 e 12; Carta dei diritti fondamentali U.E., artt. 7 e 9.

IL TRIBUNALE

Sciogliendo la riserva che precede osserva: Z.R. e B.C. hanno proposto ricorso avverso il provvedimento datato 25 marzo 2009 con il quale l'ufficiale dello stato civile del Comune di Ferrara ha rifiutato di procedere alla pubblicazione di matrimonio dalle stesse richiesta, ritenendo che:

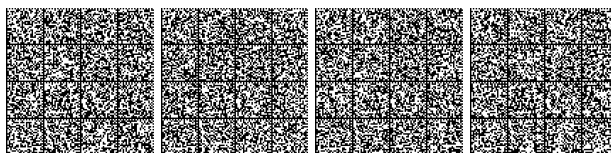
l'Ordinamento giuridico italiano non consente né disciplina il matrimonio tra persone dello stesso sesso;

l'art. 29 della Costituzione dispone che «La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio» e che il costituente ha inteso far riferimento al tradizionale rapporto di coniugio inteso tra soggetti di sesso diverso, secondo una concezione che, prima ancora della legge, trova il suo fondamento nel sentimento, nella cultura, nella storia della nostra comunità nazionale;

alla luce di questo si deve intendere che la diversità di sesso è elemento essenziale nel nostro ordinamento per poter qualificare l'istituto del matrimonio;

il Ministero dell'interno con circolare M.i.a.c.e.l. n. 2 del 26 marzo 2001 si è espresso sull'argomento ritenendo che «non è trascrivibile il matrimonio celebrato all'estero tra omosessuali, di cui uno italiano, in quanto contrario alle norme di ordine pubblico».

Le ricorrenti rilevano che nel nostro ordinamento non esisterebbe un divieto espresso di matrimonio tra persone dello stesso sesso, non essendo previsto tra i requisiti per contrarlo di cui all'art. 84 c.c. la disparità di sesso e che la circolare del Ministero degli interni citata nel provvedimento si riferirebbe all'ordine pubblico internazionale e non all'ordine pubblico interno, che invece andrebbe richiamato nel caso di specie.



Inoltre le ricorrenti sostengono che, in ogni caso, l'interpretazione letterale delle norme codicistiche posta a fondamento dell'atto di diniego da parte del Comune sarebbe contraria alla Costituzione italiana, ed in particolare agli artt. 2, 3, 10 secondo comma, 13, 29 e 117.

Sulla base di tali argomenti le ricorrenti hanno chiesto al Tribunale, in via principale, di ordinare all'ufficiale di stato civile del Comune di Ferrara di procedere alla pubblicazione del matrimonio rifiutata e, in via subordinata, di sollevare la questione di legittimità costituzionale, previa positiva valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza, degli artt. 107, 108, 143, 143-bis e 156-bis c.c. rispetto agli artt. 2, 3, 10 secondo comma, 13, 29 e 117 Cost., rimettendo gli atti alla Corte costituzionale.

Con il ricorso si chiede, quindi, che il Tribunale si pronunci in ordine alla riconoscibilità del diritto delle persone omosessuali di contrarre matrimonio con persone del proprio sesso.

In via preliminare va osservato che in mancanza di modifiche legislative in materia, il nostro attuale Ordinamento non ammette il matrimonio tra omosessuali.

Infatti, pur non esistendo una norma definitoria espressa, l'istituto del matrimonio, così come previsto nell'attuale Sistema giuridico italiano, si riferisce indiscutibilmente solo al matrimonio tra persone di sesso diverso: se è vero che il codice civile non indica espressamente la differenza di sesso fra i requisiti per contrarre matrimonio, diverse sue norme, fra cui quelle menzionate nel ricorso e sospettate d'incostituzionalità, si riferiscono al marito e alla moglie come «attori» della celebrazione (107 e 108), protagonisti del rapporto coniugale e autori della generazione (artt. 231 e ss.).

La medesima distinzione di sesso tra i coniugi si rinviene in numerosissime altre disposizioni (143, 143-bis, 143-ter, 156-bis ecc.) e specificamente in quelle che disciplinano il concreto atteggiarsi dei diritti e doveri dei coniugi tra loro e verso i figli, nonché nella stesso ordinamento sullo stato civile emanato con il d.P.R. n. 396/2000, laddove prevede, nell'art. 64 lett. e), che l'atto di matrimonio deve specificamente indicare «la dichiarazione degli sposi di volersi prendere rispettivamente in marito e in moglie».

Pertanto il chiaro tenore delle norme sopra indicate esclude la possibilità di un matrimonio tra persone dello stesso sesso e ciò si spiega con una consolidata e ultramillenaria nozione di matrimonio come unione di un uomo e di una donna.

Peraltro, come hanno già esattamente evidenziato il Tribunale di Venezia e la Corte d'appello di Trento, d'altra parte non si può ignorare il rapido trasformarsi della società e dei costumi avvenuto negli ultimi decenni, nel corso dei quali si è assistito al superamento del monopolio detenuto dal modello di famiglia tradizionalmente intesa ed al contestuale sorgere spontaneo di forme diverse, seppur minoritarie, di convivenza, che chiedono protezione ispirandosi al modello tradizionale e come quello mirano ad essere considerate e disciplinate: si tratta di nuovi bisogni, legati anche all'evoluzione della cultura e della civiltà, che sollecitano tutela e riconoscimento, imponendo un'attenta meditazione sulla persistente compatibilità della normativa vigente con i principi costituzionali.

Il primo riferimento costituzionale con il quale confrontarsi, suggerito anche dalle ricorrenti, è sicuramente quello di cui all'art. 2 della Costituzione, nella parte in cui riconosce i diritti inviolabili dell'uomo (diritti già proclamati dalla Costituzione ovvero individuati dalla Corte costituzionale) non solo nella sua sfera individuale ma anche, e forse soprattutto, nella sua sfera sociale, ossia, secondo la formula della norma, «nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità», fra le quali indiscutibilmente la famiglia deve essere considerata la prima e fondamentale espressione.

La famiglia è infatti la formazione sociale primaria nella quale si esplica la personalità dell'individuo e nella quale vengono quindi tutelati i suoi diritti inviolabili, conferendogli uno *status* (quello di persona coniugata) che assurge a segno caratteristico all'interno della società e che conferisce un insieme di diritti e di doveri del tutto peculiari e non sostituibili tramite l'esercizio dell'autonomia negoziale.

Il diritto di sposarsi configura un diritto fondamentale della persona riconosciuto sia a livello sovranazionale (artt. 12 e 16 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, artt. 8 e 12 CEDU e ora all'artt. 7 e 9 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000), sia dall'art. 2 della Costituzione: è un diritto inteso sia nella sua accezione positiva di libertà di contrarre matrimonio con la persona prescelta (così anche Corte cost. n. 445/2002), sia in quella negativa di libertà di non sposarsi e di convivere senza formalizzare l'unione (così Corte cost. 13 maggio 1998, n. 166).

La libertà di sposarsi (o di non sposarsi) e di scegliere il coniuge autonomamente riguarda la sfera dell'autonomia e dell'individualità ed è quindi una scelta sulla quale lo Stato non può interferire, a meno che non vi siano interessi prevalenti incompatibili; ora, nell'ipotesi in cui una persona intenda contrarre matrimonio con altra persona dello stesso sesso nessun pericolo di lesione ad interessi pubblici o privati di rilevanza costituzionale, quali potrebbero essere la sicurezza o la salute pubblica, appare verificarsi.



L'unico diritto che corrisponde anche ad un indiscutibile interesse sociale è quello dei figli di crescere in un ambiente familiare idoneo: è evidente, però, che tale interesse potrebbe incidere esclusivamente sul diritto delle coppie omosessuali coniugate di avere figli adottivi diritto, che è un diritto distinto, e non necessariamente connesso, rispetto a quello di contrarre matrimonio.

Il secondo parametro di riferimento da prendere in esame, strettamente connesso al precedente, è quello di cui all'art. 3 della Costituzione, che vieta ogni discriminazione irragionevole, conferendo a tutti i cittadini «... pari dignità sociale, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali», impegnando lo Stato a «... rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana ...».

Poiché il diritto di contrarre matrimonio è un momento essenziale di espressione della dignità umana, esso deve essere garantito a tutti, senza discriminazioni derivanti dal sesso o dalle condizioni personali (quali l'orientamento sessuale), con conseguente obbligo dello Stato d'intervenire in caso di impedimenti all'esercizio.

Ne consegue che se lo scopo del principio di cui all'art. 3 della Costituzione è vietare irragionevoli disparità di trattamento, la norma che esclude o comunque non consente alle persone omosessuali dal diritto di contrarre matrimonio con persone dello stesso sesso, così seguendo il proprio orientamento sessuale (né patologico, né illegale), non ha alcuna giustificazione razionale, soprattutto se raffrontata con l'analoga situazione delle persone transessuali, che, ottenuta la rettificazione di attribuzione di sesso in applicazione della legge 14 aprile 1982, n. 164 possono contrarre matrimonio con persone del proprio stato di nascita.

Al riguardo va rammentato che la coerenza con la Costituzione della legge n. 164/1982 è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 161 del 6 maggio 1985 e che le valutazioni espresse dalla Corte sulla norma sospettata d'incostituzionalità confortano la tesi qui sostenuta, essendo stata riconosciuta la legittimità costituzionale non tanto sulla base del fatto che i soggetti abbiano compiuto e portato a termine un trattamento medico chirurgico e che vi sia stato il provvedimento del Tribunale, che attribuisce il sesso opposto, ma in base al fatto che la Corte ha definito l'orientamento del transessuale come «naturale modo di essere» sostenendo che la legge sospettata d'incostituzionalità «si è voluta dare carico di questi “diversi” producendo una normativa intesa a consentire l'affermazione della loro personalità e in tal modo ad aiutarli a superare l'isolamento, l'ostilità e l'umiliazione che troppo spesso li accompagnano nella loro esistenza. Così operando il legislatore italiano si è allineato agli orientamenti legislativi, amministrativi e giurisprudenziali, già affermati in numerosi Stati, fatti propri, all'unanimità dalla Commissione della Corte europea dei Diritti dell'Uomo (decisione 9 maggio 1978, nel caso Daniel Oosten Wijck contro Governo belga) e la cui adozione in tutti gli Stati membri della Comunità è stata caldeggiata con una proposta di risoluzione presentata al Parlamento europeo nel febbraio 1983. La legge n. 164 del 1982 si colloca, dunque, nell'alveo di una civiltà giuridica in evoluzione, sempre più attenta ai valori di libertà e dignità, della persona umana».

Non vi è dubbio che la legge n. 164 del 1982 ha profondamente mutato i connotati dell'istituto del matrimonio civile consentendone la celebrazione tra soggetti dello stesso sesso biologico ed incapaci di procreare, valorizzando così l'orientamento psicosessuale della persona e dunque oggi l'identità di sesso biologico non può essere invocata per escludere gli omosessuali dal matrimonio.

Se è vero, infatti, che fattore meritevole di tutela è l'orientamento psicosessuale della persona, non appare in alcun modo giustificata la discriminazione tra coloro che hanno naturale orientamento psichico che li spinge ad una unione omosessuale, e non vogliono pertanto effettuare alcun intervento chirurgico di adattamento, né ottenere la rettificazione anagrafica per conseguire un'attribuzione di sesso contraria al sesso biologico, ai quali è precluso il matrimonio, e i transessuali che sono ammessi al matrimonio pur appartenendo allo stesso sesso biologico ed essendo incapaci di procreare.

In sintesi la parità di diritti per i cittadini omosessuali potrà dirsi realizzata solo se sarà loro consentito di scegliere di regolare la propria vita e i loro propri rapporti giuridici e patrimoniali optando fra le stesse alternative che sono a disposizione dei cittadini transessuali ed eterosessuali.

In realtà le opinioni contrarie al riconoscimento alla libertà matrimoniale tra persone dello stesso sesso, per giustificare la disparità di trattamento invocano ragioni etiche, legate alla tradizione o alla natura, d'altra parte, però, non solo i costumi familiari si sono radicalmente trasformati, ma soprattutto quando si discute di diritti fondamentali, ogni difesa formale della libertà, priva di un reale supporto giuridico strutturale, è debole e priva di effettività.

Un terzo parametro di riferimento, anch'esso strettamente connesso con gli altri due, è proprio il disposto dell'art. 29, primo comma della Costituzione, invocato al contrario (anche nel caso specifico dall'Ufficiali di Stato civile di Ferrara) come principale dato normativo per negare il matrimonio omosessuale: laddove si afferma che la



Repubblica riconosce i diritti della famiglia come «società naturale fondata sul matrimonio» si ritiene, infatti, che con tale espressione si sia inteso tutelare il solo nucleo legittimo di carattere tradizionale, ossia l'unione di un uomo ed una donna suggellata dal vincolo giuridico del matrimonio.

La famiglia costituzionalmente tutelata e riconosciuta, intesa come società naturale, è, quindi, solamente quella fondata sul matrimonio: dunque qualsiasi altro tipo di «famiglia» (nel senso di associazione totale di vita tra due persone) non fondata sul matrimonio non solo non ha riconoscimento e tutela costituzionale, ma è anche da ritenersi «innaturale».

Infatti se la norma costituzionale impone di privilegiare la famiglia fondata sul matrimonio appare difficile negare che, prevedendo espressamente una norma apposita, il legislatore costituente ha inteso riconoscere alla famiglia fondata sul matrimonio un ruolo particolare, per così dire rafforzato.

Deve chiedersi, dunque, se gli omosessuali hanno o non hanno il diritto ad avere una famiglia (nel senso di associazione totale di vita tra due persone non semplicemente diretta a soddisfare in via privata degli affetti, ma avente un interesse pubblico il cui atto fondativo deve essere serio, consapevole, responsabile e dichiarato di fronte alla comunità) come tutti gli altri cittadini, vale a dire una famiglia fondata sul matrimonio.

Sul punto deve premettersi che il testo della norma non limita l'istituto del matrimonio a persone di sesso diverso: in questo senso, i nostri costituenti, già nel 1945, si sono comportati in modo molto diverso dai costituenti di altri paesi affini al nostro che, invece, hanno specificato espressamente che i coniugi devono essere di sesso diverso (e che per questo, in anni più recenti, si sono trovati di fronte a difficoltà maggiori di quanto non presenti il nostro testo costituzionale).

Naturalmente, è inutile sostenere che i padri fondatori della nostra Costituzione avessero in mente l'eventualità di estendere il matrimonio anche a persone dello stesso sesso o all'eventualità che in un futuro si sarebbe posto al legislatore ordinario questo problema: essi, semplicemente, non hanno specificato l'esigenza della diversità di sesso perché per essi era naturale che il matrimonio fosse possibile soltanto tra persone di sesso diverso.

Questo riferimento all'intenzione del legislatore costituente non è, però, un argomento decisivo, poiché deve porsi il problema di come interpretare oggi una disposizione in sé neutra, scritta in anni molto diversi dai nostri, in presenza di un contesto sociale di riferimento che certamente ha poco a che fare con quello dell'Italia (e dell'Europa) attuale.

È evidente che il problema interpretativo si concentra soprattutto sul termine «naturale» che compare nell'articolo della Costituzione dato che tale termine costituisce di fatto l'unico limite che la norma pone al riconoscimento costituzionale della famiglia come società fondata sul matrimonio.

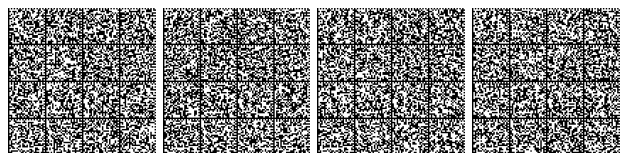
A questo proposito, va da sé che non può essere attribuito al termine naturale ciò che viene ritenuto tale da una particolare concezione ideologica, religiosa o altro: l'uso di un tale criterio interpretativo sarebbe aberrante in uno Stato che si è fondato costituzionalmente in contrapposizione (e superamento) del modello dello Stato etico, quale che sia questa etica.

Si asserisce che il termine naturale non può che riferirsi alla famiglia come tradizionalmente intesa perché questa tradizione segna l'identità tipica della società italiana e siccome questa tradizione da un punto di vista storico-religioso ammette soltanto la famiglia eterosessuale, l'art. 29 deve essere interpretato di conseguenza: una norma non può essere, però, interpretata oggi solo alla luce del suo significato storico poiché di solito, accade il contrario e cioè che una norma, storicamente datata, debba essere interpretata alla luce dei bisogni e dei dati del presente ovvero, in senso storico, sì, ma evolutivo.

In realtà, le interpretazioni dottrinali sono concordi nel ritenere che naturale vada inteso come dato pregiudiziale, attestante la preesistenza e l'autonomia della famiglia, come comunità originaria, dallo Stato, che il diritto positivo si limita appunto a riconoscere e che la famiglia è un dato sociologico, che la Costituzione non crea ma si limita a tutelare (durante i lavori costituenti si affermò che: «Escluso che qui "naturale" abbia un significato zoologico o animalesco, o accenni ad un legame puramente di fatto, non si vuol dire con questa formula che la famiglia sia una società creata al di fuori di ogni vincolo razionale ed etico. Non è un fatto, la famiglia, ma è appunto un ordinamento giuridico e quindi qui "naturale" sta per "razionale"»).

Una società complessa e articolata può presentare, però, diversi modelli di convivenza, come quella eterosessuale o quella omosessuale e il riferimento al concetto di naturale non basta in una società che può presentare tanti modelli naturali (nel senso letterale di «realtà fenomeniche»).

Occorre, quindi, individuare un criterio oggettivo che porti a selezionare il modello o i modelli rilevanti e scartare quello che non lo è o addirittura a censurare quello che, benché naturale, possa essere avvertito come negativo: questo criterio non può stare se non dentro la Costituzione stessa, nei principi che la fondano.



La Costituzione italiana del dopoguerra non è certamente eticamente orientata, sebbene si fondi, ovviamente, su dei valori e non potrebbe esistere altrimenti e, date le esperienze del passato, il valore principale fondante è indubbiamente il rispetto della dignità della persona, di ciascuna persona, sia presa in sé come valore assoluto, sia presa in rapporto agli altri, con i quali essa convive e si confronta.

Di conseguenza non appare conforme alla dignità della persona privare qualcuno della possibilità di fondare una famiglia in ragione di un criterio come quello dell'orientamento sessuale, di un criterio, cioè, che, come quello della razza, della nazionalità, dell'origine etnica, ecc., non fa parte delle scelte individuali, ma è dato, inerente, connaturato, congenito.

Il fatto che la tutela della tradizione non rientri nelle finalità dell'art. 29 Cost. e che famiglia e matrimonio si presentino come istituti di carattere aperto alle trasformazioni che necessariamente si verificano nella storia, è poi indubitabilmente dimostrato dall'evoluzione che ha interessato la loro disciplina dal 1948 ad oggi.

Il codice civile del 1942 recepiva un modello di famiglia basato su di un matrimonio indissolubile e su di una struttura gerarchica a subordinazione femminile; basti pensare al fatto che l'art. 143 parlava solo di obblighi reciproci e non di diritti, alla potestà maritale dell'art. 144, al dovere del marito di proteggere la moglie di cui all'art. 145, all'istituto della dote.

Tale caratterizzazione autoritaria e gerarchica si traduceva, sul fronte penale, nella repressione del solo adulterio femminile, nella responsabilità penale del marito solamente per abuso dei mezzi di correzione nei confronti della moglie, nella previsione del delitto d'onore, nell'estinzione del reato di violenza carnale a mezzo del matrimonio riparatore.

Sono ben noti gli interventi della Corte costituzionale a tutela dell'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi fra cui la storica sentenza n. 126/1968 che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 559 comma 1 e 2 c.p. che puniva il solo adulterio della moglie, ha sottolineato proprio il mutamento della società, superando così il proprio orientamento precedente solo di pochi anni, con il quale, richiamandosi al «tradizionale concetto della famiglia, quale tuttora vive nella coscienza del popolo», aveva dichiarato non fondata la medesima questione (sentenza n. 64/1961).

Anche in questo caso è stata proprio la Corte costituzionale ad aprire la strada ad una riforma del diritto di famiglia, attuata con la legge del 1975, effettivamente in linea con i principi di eguaglianza morale e giuridica dei coniugi superando la tradizione ultramillenaria secondo la quale la donna nell'ambito della famiglia doveva rivestire un ruolo subordinato.

Ancora, vanno menzionati la mancata «istituzionalizzazione dell'indissolubilità del matrimonio e la conseguente introduzione legislativa del divorzio, nonché la progressiva del attuazione per via legislativa (da ultimo con la legge n. 54/2006) del principio costituzionale di eguaglianza tra figli legittimi e figli naturali: tutti esempi che dimostrano come l'accezione costituzionale di famiglia, lungi dall'essere ancorata ad una conformazione tipica ed inalterabile, si sia al contrario dimostrata permeabile ai mutamenti sociali, con le relative ripercussioni sul regime giuridico familiare.

Le considerazioni che precedono sul significato dell'espressione «società naturale» e sull'estraneità della tutela del «matrimonio tradizionale» alle finalità dell'art. 29 Cost. portano a ritenere prive di fondamento quelle tesi che giustificano il divieto di matrimonio tra persone dello stesso sesso ricorrendo ad argomenti correlati alla capacità procreativa della coppia ed alla tutela della procreazione.

Al riguardo sarebbe sufficiente sottolineare come né la Costituzione, né il diritto civile prevedano la capacità di avere figli come condizione per contrarre matrimonio, ovvero l'assenza di tale capacità come condizione di invalidità o causa di scioglimento del matrimonio, essendo matrimonio e filiazione istituti nettamente distinti.

Se così non fosse le persone sterili non potrebbero sposarsi e, quindi, non potrebbero formare una «famiglia» costituzionalmente tutelata.

Una volta escluso che sulla disposizione dell'art. 29 Cost. possa trovare fondamento il trattamento differenziato delle coppie omosessuali rispetto a quelle eterosessuali, si ritiene che tale norma, proprio nel momento in cui attribuisce tutela costituzionale alla famiglia legittima, contribuendo essa, grazie alla stabilità del quadro delle relazioni sociali, affettive ed economiche che comporta, alla realizzazione della personalità dei coniugi, lungi dal costituire un ostacolo al riconoscimento giuridico del matrimonio tra persone dello stesso sesso, assurge indubbiamente ad ulteriore parametro, unitamente agli artt. 2 e 3, in base al quale valutare la costituzionalità del divieto.

È sulla base di tutte queste considerazioni esposte che il Tribunale è giunto al convincimento della non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale, pur parzialmente modificando i parametri di riferimento rispetto a quelli indicati dalle ricorrenti, delle norme di cui agli artt. 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143-bis, 156-bis e 231 c.c., laddove siano incompatibili, o non consentono che le persone di orientamento omosessuale possano contrarre matrimonio con persone dello stesso sesso; valuterà la Corte, qualora ritenesse la questione fondata, se vi sia la necessità di estendere la pronuncia anche ad altre disposizioni legislative interessate in via di consequenzialità ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953.



In punto di rilevanza, si osserva che l'applicazione delle norme indicate è evidentemente ineliminabile nell'iter logico-giuridico che questo remittente deve percorrere per la decisione: infatti, in caso di dichiarazione di fondatezza della questione così come sollevata, il rifiuto alle pubblicazioni, la cui richiesta dimostra inequivocabilmente la volontà di contrarre matrimonio, dovrebbe ritenersi, in assenza di altra causa di rifiuto, illegittima, mentre, in caso di non accoglimento, l'attuale stato della normativa imporrebbe una pronuncia di rigetto del ricorso.

Per completezza si osserva che, a fronte del rifiuto alla pubblicazione da parte dell'ufficiale dello stato civile, essendo la pubblicazione una formalità necessaria per poter procedere alla celebrazione del matrimonio, non è individuabile alcun altro procedimento nell'ambito del quale valutare la questione.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Costituzione della Repubblica, 1ª legge Cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 e ss. della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143-bis e 156-bis, 231 c.c. nella parte in cui non consentono che le persone dello stesso sesso possano contrarre matrimonio, per contrasto con agli artt. 2, 3, 29 comma della Costituzione;

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

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri e che ne sia data comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Ferrara, nella Camera di consiglio della sezione civile del Tribunale, l'11 dicembre 2009.

Il Presidente: MAIORANO

Il giudice estensore: STIGLIANO

10C0447

N. 170

*Ordinanza del 28 ottobre 2008 emessa dal Giudice di pace di Milano
nel procedimento civile promosso da Milani Flavio contro Comune di Segrate*

Sanzioni amministrative - Giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione - Ricorso introduttivo proposto personalmente da soggetto non residente nel comune ove ha sede il giudice adito - Onere di eleggere domicilio in tale comune - Notificazione degli atti, in caso di mancata elezione, mediante deposito in cancelleria - Irragionevole discriminazione fra i cittadini basata soltanto sulla residenza o sulla possibilità di eleggere o meno domicilio nel luogo dove ha sede il giudice adito - Violazione del principio di eguaglianza, del diritto di azione e difesa, nonché della garanzia di tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione.

- Legge 11 novembre 1981, n. 689, art. 22, commi 4 e 5.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 113.

IL GIUDICE DI PACE

Nella causa R.G. 69785/07 promossa da Milani Flavio, ricorrente, contro Comune di Segrate C.P.M., convenuto in opposizione, all'udienza del 28 ottobre 2008 il Giudice di pace Annamaria Buratti, premesso in fatto che il sig. Flavio Milani, con atto pervenuto a questo Ufficio di Milano in data 30 ottobre 2007, ha proposto opposizione al verbale della Polizia Locale di Segrate n. 27888/2007 - R 22935 del 3 settembre 2007, notificatogli il 24 settembre 2007, a seguito



di violazione dell'art. 146 comma 3 del Codice della strada con prosecuzione della marcia nonostante luce rossa proiettata dal segnale semaforico. Egli ha chiesto l'annullamento del provvedimento per i seguenti motivi: ha negato di aver commesso il fatto ed ha affermato che gli apparecchi di rilevazione in questione avrebbero formato oggetto di sequestro da parte della Guardia di finanza locale per irregolarità.

Il ricorrente, residente ad Antegnate (Bergamo), in via Cappuccini n. 42, non ha eletto domicilio in Milano e pertanto la comunicazione di fissazione di udienza è stata effettuata mediante deposito nella cancelleria di questo Ufficio alla Sezione IV. Il Giudice Osvaldo Maddalo, a cui era stata inizialmente assegnata la causa, ha disposto la convocazione delle parti, ordinando al Comune opposto di depositare gli atti ed ha fissato a tale scopo l'udienza del 4 aprile 2008, ore 10.

È comparso il ricorrente, ma non il Comune, che peraltro con atto depositato in cancelleria, ha chiesto un rinvio della causa dichiarando di non poter disporre nell'immediato della documentazione da produrre, a seguito di trasloco dai precedenti uffici e conseguente irreperibilità dei fascicoli. La causa è stata rinviata al 4 ottobre 2008, con avviso al Comune non presente. In data 8 luglio 2008 il Giudice delegato dal Coordinatore di Milano ha riassegnato la causa al Giudice di pace della Sezione II, Annamaria Buratti, qui esponente, che ha fissato altra udienza avanti a sé per il 28 ottobre 2008. Il provvedimento è stato regolarmente notificato al Comune, con avviso in data 11 luglio 2008, ed è stato invece comunicato al ricorrente mediante il solo deposito in cancelleria.

All'udienza del 28 ottobre si è presentato il rappresentante del Comune opposto, e non il sig. Flavio Milani. Questo giudice di pace ha constatato che nel caso particolare il cambiamento del magistrato investito del giudizio, per di più appartenente ad altra sezione, ha reso ancor più problematica ed aleatoria la possibilità per il ricorrente di essere tempestivamente a conoscenza dell'avvenuto deposito ed ancor maggiore la conseguente difficoltà a farsi parte attiva presso la cancelleria, diversa da quella a lui nota, come detto.

Da ciò deriva la considerazione che la mancata comparizione dell'opponente (il quale non ha inviato alcuna comunicazione in merito alla propria assenza) va ritenuta come diretta conseguenza della modalità di convocazione mediante deposito in cancelleria, e quindi non infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme applicate nei termini sotto specificati, per le seguenti ragioni.

D I R I T T O

L'art. 22 commi 4 e 5 della legge 11 novembre 1981, n. 689 stabilisce testualmente: «Il ricorso deve contenere altresì, quando l'opponente non abbia indicato un suo procuratore, la dichiarazione di residenza o l'elezione di domicilio nel comune dove ha sede il giudice adito. Se manca l'indicazione del procuratore oppure la dichiarazione di residenza o l'elezione di domicilio, le notificazioni al ricorrente vengono eseguite mediante deposito in cancelleria». Nel caso di specie, per la mancata notifica della sostituzione del giudice, con l'avviso di udienza in data modificata, l'opponente non si è presentato e non ha sviluppato le proprie difese, mentre, dall'altra parte, l'Autorità opposta non ha prodotto alcunché da cui desumere l'illegittimità o meno del provvedimento. Mancano dunque i presupposti per una corretta pronuncia di merito da parte di questo giudice.

La mancata comparizione del ricorrente riproduce un comportamento assenteista pressoché costante a fronte della comunicazione del provvedimento di convocazione con semplice deposito presso la cancelleria e legittima la supposizione che tale assenza si debba ricondurre proprio alla difficoltà spesso insormontabile di pervenire a conoscenza della comunicazione della data di udienza, considerando di fatto anche l'imprevedibilità dei tempi di deposito del provvedimento.

Secondo l'interpretazione prevalente — confermata per alcuni aspetti da codesta Corte con ordinanza 2007, n. 391 — la comunicazione in cancelleria è legittima ogni volta che non sia stato indicato alcun indirizzo di residenza o domicilio nel luogo ove ha sede l'ufficio del giudice adito. Con l'ordinanza sopra citata, si è dunque già espresso parere negativo sulla pretesa illegittimità delle norme in questione, affermando che non esiste alcuna violazione della Costituzione laddove sia prevista una diversa forma di comunicazione fra la pubblica amministrazione da un lato e i cittadini da un altro, trattandosi di materia riservata alla libera valutazione discrezionale del legislatore. Si è così di fatto esclusa l'alternativa ad un altro criterio di applicazione delle norme in questione, come quello che riconosca la possibilità di attuare la notifica mediante deposito presso la cancelleria solo nell'ipotesi in cui l'opponente non abbia indicato in assoluto alcun luogo di residenza o di domicilio e non quando abbia, invece, dichiarato la propria residenza in altro comune.

Nel caso in esame questo giudice intende tuttavia riproporre la questione di legittimità delle norme citate con le seguenti ulteriori considerazioni. La ragione che induce a ritenere violati i principi di uguaglianza dei cittadini di fronte



alla legge e nell'esercizio del loro diritto di tutela giudiziaria nei confronti di qualsiasi atto della Pubblica amministrazione (articoli 3, 24 e 113 della Costituzione) si fonda sul fatto che la norma sopra riportata comporta una sperequazione fra coloro che risiedono o possono eleggere domicilio — di regola presso un difensore o procuratore legale — e coloro che tale possibilità non hanno. Tale disparità contrasta con il principio di uguaglianza perché introduce un elemento discriminatorio e privo di qualunque giustificazione progettuale del legislatore, proprio fra i singoli cittadini. Ciò, senza alcun'altra spiegazione razionale data la possibilità per l'ufficio di porre in essere altre forme di comunicazione alternative, quali l'utilizzo di telefono, fax, internet, attualmente previsti ed usati nelle cause civili. Si osserva, in proposito, che una simile soluzione nel caso delle opposizioni a sanzioni amministrative non è consentita, trattandosi di materia disciplinata con norme a carattere eccezionale, e perciò non interpretabili in via analogica o con applicazione estensiva delle norme generali. Appare, d'altro lato, compromesso, a parere di chi scrive, il carattere di ragionevolezza della normativa, perché la stessa non contiene alcuna spiegazione a giustificazione del diverso trattamento dei cittadini, ma è basata soltanto sul fatto della residenza o della possibilità di eleggere o meno domicilio nel luogo dove ha sede il giudice adito: salvo considerare invocabile anche per questa ipotesi la discrezionalità del legislatore, che però risulterebbe puro arbitrio, inammissibile proprio per i principi della nostra legge fondante che prevede, di regola, l'impegno dello Stato a rimuovere gli ostacoli che si frappongono all'uguaglianza dei cittadini.

Pare in tal modo giustificata la richiesta di rivedere la questione — già altrimenti risolta, come in precedenza ricordato, da codesta Corte — poiché si è considerato qui un aspetto non ancora valutato nelle precedenti risoluzioni. Si osserva infine che il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 22 commi 4 e 5 della legge 1981 n. 689 è rilevante nella presente causa, perché determinante agli effetti del giudizio: che dipende dai diversi elementi di prova di cui il giudice potrebbe disporre a seconda che sia o meno affermata l'illegittimità costituzionale delle norme considerate, per la parte a carico del ricorrente stesso, posto nell'impossibilità concreta di proporre laddove si ritenga legittima la sua convocazione mediante la sola comunicazione in cancelleria.

Pertanto, questo Giudice di pace, visto l'art. 22 commi 4 e 5 di detta legge 1981 n. 865.

Ritenuto che la lesione di questi diritti si verifica imponendo modalità di ricorso al giudice ordinario in condizioni differenziate per le diverse categorie di cittadini, con riferimento a situazioni di fatto che ostacolano ad alcuni e non ad altri l'esercizio del loro diritto di tutela giurisdizionale.

Dichiara di ufficio non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 commi 4 e 5 legge 11 novembre 1981, n. 689 che pone a carico del ricorrente l'onere di eleggere domicilio nel luogo in cui ha sede il giudice adito e stabilisce che, in difetto, le comunicazioni al medesimo avvengano mediante semplice deposito presso la cancelleria;

in relazione all'art. 3 della Costituzione, che sancisce il principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, con l'impegno a rimuovere gli ostacoli che ne impediscono di fatto la libertà e l'uguaglianza;

in relazione all'art. 24 della Costituzione, che riconosce a tutti la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, affermando l'inviolabilità della difesa in ogni stato e grado del procedimento ed assicurando ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione;

in relazione all'art. 113 della Costituzione, che garantisce la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria, tutela che non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per particolari categorie di atti.

P. Q. M.

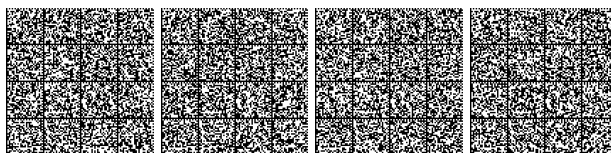
Il Giudice di pace di Milano avv. Annamaria Buratti sospende il processo in corso;

Dispone a cura della Cancelleria:

- la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*
- la notifica della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri;*
- la comunicazione di questa ordinanza ai Presidenti delle Camere.*

Milano, addì 28 ottobre 2008

Il giudice di pace: BURATTI



N. 171

*Ordinanza del 30 ottobre 2009 emessa dal Tribunale dei minorenni di Roma
sull'istanza proposta dal P.M. presso il Tribunale dei minorenni di Roma*

Straniero - Espulsione amministrativa - Espulsione di genitore straniero non comunitario nei cui confronti è stato in precedenza emesso provvedimento ablativo o limitativo della potestà sul figlio minore ai sensi degli artt. 330 o 333 cod. civ. - Obbligo del questore, prima dell'esecuzione del decreto espulsivo, di richiedere il nulla osta del Tribunale per i minorenni - Mancata previsione - Conseguente assoggettamento del medesimo Tribunale alla rigida alternativa di consentire automaticamente il ricongiungimento del figlio prima dell'attuazione dell'espulsione, ovvero di trattenere il figlio nel territorio nazionale rendendone irreversibile la separazione dal genitore espulso - Lesione, nel primo caso, dei diritti inviolabili dell'uomo (in particolare, della persona in formazione del minore) nonché del dovere dello Stato di provvedere perché siano assolti i compiti dei genitori in caso di loro perdurante incapacità - Violazione, nel secondo caso, delle previsioni sul mantenimento della relazione tra figlio e genitore contenute nella Convenzione sui diritti del fanciullo e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché degli obblighi a garanzia del rispetto della vita privata e familiare derivanti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 10, secondo comma, 30, secondo comma, e 117, primo comma, in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sez. III, sentenza 26 febbraio 2004, Gorgolu c. Germania; sez. I, sentenza 13 luglio 2000, Giunta e Scozzari c. Italia; sez. I, sentenza 17 luglio 2008, X c. Croazia); Regolamento (CE) n. 2201/2003 del 27 novembre 2003; Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, art. 9; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 24, n. 3.

IL TRIBUNALE PER I MINORENNI

Nella Camera di Consiglio del 18 settembre 2009 ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il giorno 8 giugno 2009 il P.M. presso questo Tribunale ha chiesto nuova apertura di un procedimento ai sensi degli artt. 330 e 333 c.c., quindi per la verifica dell'esercizio della potestà genitoriale, nei confronti della sig.ra Q.M.S.C., nata il 1 19 , a M. (Filippine), madre del minore V.B.S., nato a Roma il 5 20.

Un precedente procedimento svoltosi dinanzi a questo Tribunale si era concluso con decreto definitivo del 22 maggio 2007 che, limitando la potestà di entrambi i genitori ai sensi dell'art. 333 c.c., aveva confermato la misura di protezione dell'inserimento del bambino in una casa famiglia, facendo divieto a chiunque di prelievo e con incarico ai servizi sociali competenti di favorire ed intensificare la relazione tra il bambino e la madre.

In attuazione di quel decreto al genitore era stata consentita nel periodo successivo la frequentazione del figlio, svoltasi in maniera regolare con frequenza di due incontri a settimana; i servizi specialistici incaricati di osservare il progredire della relazione genitoriale avevano ripetutamente espresso una valutazione positiva dei progressi compiuti dalla madre, segnalando il forte legame affettivo stabilito con il figlio e l'accresciuta consapevolezza del ruolo genitoriale, pur restando ancora in parte attuali i seri motivi di inadeguatezza per cui era stata limitata la sua potestà genitoriale. Si confermava invece come marginale e scarsamente responsabilizzato il ruolo genitoriale paterno.

Il giorno 28 ottobre 2008 a Q.M.S.C. è stata applicata su richiesta formulata ai sensi dell'art. 444 c.p.p. la pena di mesi sei di reclusione ed € 2.000,00 di multa, per il reato di cui all'art. 73, configurandosi l'ipotesi lieve di cui al comma quinto, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 commesso in Roma il precedente 24 ottobre.

È stata per questa ragione detenuta presso la Casa Circondariale di Rebibbia sino al 24 aprile 2009, quindi direttamente trasferita al Centro di Identificazione ed Espulsione (C.I.E) di Ponte Galeria dopo che, lo stesso giorno in cui cessava la detenzione, le era stato notificato un decreto di espulsione emesso ai sensi dell'art. 13, commi secondo, quarto e quinto del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, con contestuale ordine di trattenimento nel C.I.E. per indisponibilità al momento di vettore aereo e per necessità di procedere ad accertamenti supplementari sull'identità e nazionalità.

La Questura di Roma, ufficio immigrazione, con nota del giorno 11 maggio 2009 ha dato notizia a questo Tribunale della condizione di detenzione amministrativa in cui, a quel momento, si trovava la Q. ed ha chiesto contestual-



mente, dopo aver appreso dal servizio sociale che la donna aveva un figlio in Italia per cui questo Tribunale ha emesso provvedimenti di protezione, «se nulla osti all'espulsione della straniera o se, di contro, si vogliano impartire diverse disposizioni».

Nel ricorso che apre questo giudizio il P.M. ha chiesto, anche riferendosi a questa comunicazione, che fosse valutata la possibilità di ricongiungimento con la madre, comunque riservando richieste istruttorie ulteriori.

Poco dopo la richiesta del P.M., al Tribunale è pervenuta la notizia dell'avvenuta esecuzione dell'espulsione della Q., il cui figlio è rimasto invece in Italia nella struttura in cui è inserito da tempo.

Questa in sintesi la vicenda.

Ritiene il Tribunale, ad esito della discussione nella Camera di Consiglio del 18 settembre 2009, che per le ragioni che seguono si debba dubitare della legittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 2, 10 comma secondo, 30 comma secondo e 117 comma primo della Costituzione, del comma 3 dell'art. 13 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come sostituito dall'art. 12 comma 1 lett. a) della legge 30 luglio 2002, n. 189, recante modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di asilo, nella parte in cui non prevede che, prima di eseguire l'espulsione, il questore debba richiedere il nulla osta al Tribunale per i minorenni quando destinatario del provvedimento espulsivo sia il genitore di un minore per il quale il Tribunale ha in precedenza disposto con provvedimento ai sensi dell'art. 333 o 330 c.c. la limitazione o l'ablazione della potestà.

Non vi è dubbio che, nell'attuale assetto normativo, il Tribunale minorile non ha alcun potere in ordine all'esecuzione del provvedimento espulsivo, come chiaramente desumibile dall'attuale formulazione del comma 3 dell'art. 13 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, che prevede la necessaria richiesta di nulla osta all'autorità giudiziaria solo «Quando lo straniero è sottoposto a procedimento penale e non si trova in stato di custodia cautelare in carcere».

Quindi pur in presenza di una prassi ripetuta secondo cui l'autorità di polizia in questi casi prima di procedere ad espulsione fa richiesta di nulla osta al Tribunale minorile, non vi è dubbio che nessuna pronuncia possa emettere il Tribunale al riguardo, in quanto un eventuale provvedimento di tal genere si configurerebbe come abnorme perché adottato in assoluta carenza di potere.

La conseguenza è che in tutti i casi in cui, come quello attuale, l'espulsione venga eseguita nei confronti di un genitore straniero non comunitario, la cui potestà sia stata in precedenza incisa da un provvedimento giudiziale di limitazione o ablazione, il Tribunale per i minorenni è posto di fronte ad un'alternativa che in ogni caso sembra porsi in conflitto con i principi costituzionali.

Se infatti il Tribunale consente il ricongiungimento del minore al genitore, in applicazione quindi del principio esposto dall'art. 19 comma secondo lett. a) del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 che considera «il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi» un limite al generale divieto di espulsione dei minorenni, inevitabilmente espone il figlio al rischio del ripetersi proprio di quelle condizioni di pregiudizio che sono all'origine della pronuncia limitativa della potestà e che, come nel caso in questione, non sono effettivamente cessate.

Si tratta del rischio, non meramente ipotetico ma già valutato nel pregresso giudizio, di lesione di diritti inviolabili dell'uomo, in particolare della persona in formazione del minore, riconosciuti dal precetto costituzionale espresso dall'art. 2 della Costituzione a tutela dei quali il comma secondo dell'art. 30 della Costituzione prevede un dovere da parte dello Stato perché siano comunque assolti i compiti dei genitori in tutti i casi di loro perdurante incapacità.

Un dovere posto a protezione dell'integrità dello sviluppo della persona del minore che come tale non deve soffrire restrizioni o condizionamenti in ragione della cittadinanza ed opera allo stesso modo nel caso di minori cittadini e di minori stranieri, comunitari o non.

Per altro il principio di universalità dei diritti del minore informa anche la normazione positiva in tema di adozione, come desumibile dagli artt. 8 e 37-bis della legge 4 maggio 1983, n. 184 che prevedono il dovere da parte dell'autorità giudiziaria nazionale di accertare la condizione di abbandono di un minore straniero che si trova sul territorio nazionale non diversamente da quanto previsto nel caso di minore cittadino italiano.

Lo stesso principio è stato affermato da tempo proprio nella materia adozionale con riferimento ai minori stranieri dalla giurisprudenza costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 76 della legge 4 maggio 1983, n. 184 «nella parte in cui preclude l'applicazione dell'art. 37 alle procedure già iniziate nei confronti di minore straniero in stato di abbandono in Italia» facendo riferimento proprio ai «doveri inderogabili di solidarietà richiamati dallo stesso art. 2 Cost. (che) appaiono essere quelli dell'autorità deputata dalle leggi ordinarie a dare effettiva tutela ed esercizio ai diritti umani, tra cui, nella specie dell'abbandonato, il diritto alla famiglia degli affetti in mancanza della famiglia di sangue. Il che conduce al collegamento con la previsione generale dell'art. 2 di quella specifica di cui all'art. 30 secondo comma della Costituzione» (Corte costituzionale, sentenza del 18 luglio 1986 n. 199).



Di questo principio, infine, costituisce espressione, seppure in ambito diverso, anche la normativa comunitaria in materia, segnatamente l'art. 15 del Regolamento (CE) n. 2201/03 del Consiglio del 27 novembre 2003 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale ed in materia di responsabilità genitoriale che, costituendo una riserva di giurisdizione sovranazionale in favore dei minori in tutti i casi di provvedimenti incidenti la responsabilità genitoriale, proprio per questa ragione subordina un'eventuale pronuncia declinatoria della giurisdizione da parte del giudice nazionale alla previa accettazione della competenza da parte del giudice del paese di origine del minore (sul punto in particolare il comma 5 dell'art. 15), proprio al fine di evitare che un vuoto di giurisdizione sui diritti del minore mentre si trova al di fuori del proprio territorio nazionale si traduca in un affievolimento o in un vuoto della tutela dei suoi diritti fondamentali.

Per altro la pronuncia declinatoria della giurisdizione si configura nel sistema delineato dal Regolamento comunitario espressamente come ipotesi eccezionale, dovendo di regola farsi applicazione del criterio di vicinanza meglio rispondente ad assicurare effettività alla tutela dell'interesse del minore (dodicesimo considerando).

In questa vicenda l'assenza di specifici accordi bilaterali tra gli stati, come nel caso delle relazioni tra l'Italia e le Filippine, non può comportare comunque un trattamento ed un livello di tutele deteriore, rispetto a quello invece riconosciuto ad un minore cittadino italiano o comunitario, senza confliggere appunto con gli artt. 2 e 30 comma secondo costituzione.

Per questa ragione ad avviso del Tribunale la soluzione secondo cui, nel caso di espulsione del genitore la cui potestà è stata incisa da pronuncia giudiziale, si debba sempre ed automaticamente consentire il ricongiungimento del figlio prima dell'attuazione dell'espulsione si porrebbe in contrasto con l'art. 2 e 30 comma secondo costituzione.

Diversi ed inevitabili motivi di conflitto con i precetti costituzionali configura però anche la decisione alternativa, che si traduce nel trattenimento del minore sul territorio nazionale con conseguente separazione dal genitore espulso; in questa eventualità infatti la decisione viene a porsi in contrasto con i precetti espressi dagli artt. 10 comma secondo e dall'art. 117 comma primo della costituzione.

Va in premessa considerato che nel caso di espulsione la cesura del rapporto tra genitore e figlio, trattenuto sul territorio nazionale, si configura come sostanzialmente irreversibile, tenuto conto della durata del divieto di reingresso che, secondo quando stabilito dal comma 14 dell'art. 13 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, come sostituito dall'art. 12 comma 1 lett. h) della legge 30 luglio 2002, n. 189, anche nella misura più ridotta comunque non può in ogni caso essere inferiore al quinquennio (nel caso in questione la durata non è stata ridotta e pertanto il divieto di reingresso viene ad operare per un decennio che costituisce quasi l'intero arco della minore età del figlio).

Una conseguenza tanto radicale sembra al Tribunale che si ponga in contrasto in primo luogo con l'art. 10 comma secondo della Costituzione, secondo cui «La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali» in quanto confliggente con gli obblighi derivanti all'Italia dall'adesione alla Convenzione sui diritti del fanciullo fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176, che prevede all'art. 9 che la separazione del fanciullo dai propri genitori possa avvenire solo se le autorità competenti ritengono che questa decisione sia «necessaria nell'interesse preminente del fanciullo» (comma primo) ed in tale eventualità «tutte le parti interessate devono avere la possibilità di partecipare alle deliberazioni e far conoscere le loro opinioni» (comma secondo). È pur vero che la stessa disposizione contempla al comma quarto l'ipotesi in cui la separazione sia «il risultato di provvedimenti adottati da uno stato parte», tra questi facendo espressa menzione anche del provvedimento di espulsione, ma anche in questo caso resta fermo l'obbligo dello Stato parte di comunicare almeno «le informazioni essenziali concernenti il luogo ove si trova il familiare».

Proprio questo obbligo verrebbe però ad essere violato quando, in conseguenza dell'espulsione, l'allontanamento del genitore dal figlio, per un periodo certamente non transitorio, venisse a configurare una condizione che necessariamente prelude alla declaratoria di abbandono prima ed alla sentenza di adozione poi, da cui consegue per legge l'interruzione di ogni rapporto tra il figlio ed il genitore (art. 27 comma terzo della legge 4 maggio 1983, n. 184), quindi anche il divieto per lo Stato parte di fornire al genitore le informazioni sul figlio, quanto meno successivamente alla pronuncia di cui all'art. 25 della legge 4 maggio 1983, n. 184.

Per altro lo stesso diritto di mantenere la relazione tra il figlio ed il genitore ha trovato riconoscimento all'art. 24 n. 3 della Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, atto che secondo la giurisprudenza costituzionale pur formalmente privo tuttora di efficacia giuridica, costituisce comunque un riferimento «per il suo carattere espressivo di principi comuni degli ordinamenti europei» (Corte cost., sentenza del 23 novembre 2006, n. 393 p. 6.2.); infatti la disposizione richiamata afferma che «ogni bambino ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse».

Per ragioni almeno in parte diverse, ad avviso del Tribunale si configurano motivi di contrasto con il comma primo dell'art. 117 costituzione, secondo l'interpretazione della Corte costituzionale espressa nella sentenza 22 ottobre 2007,



n. 349, in specie al p.6.2., con riferimento all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata dal Presidente della Repubblica italiana in forza dell'autorizzazione conferitagli dalla legge 4 agosto 1955, n. 484.

L'esame infatti della giurisprudenza convenzionale sul punto pone in luce, ad avviso del Tribunale, un duplice profilo di non conformità della disposizione impugnata con il principio espresso dall'art. 8 della C.E.D.U.: la mancanza di un criterio di pertinenza tra il provvedimento espulsivo e l'incidenza di questo sul «diritto al rispetto della sua vita privata e familiare» e, sotto il profilo più propriamente processuale, la violazione del diritto del genitore a partecipare personalmente ai procedimenti giudiziali che incidono su questo diritto.

Quanto al primo profilo, la Corte Edu ha affermato che, nel caso di divieto di custodia e di accesso imposto ad un genitore nei confronti del figlio, per decidere se il divieto sia «necessario in una società democratica» si debba valutare «se alla luce del caso nel suo insieme, le ragioni addotte per giustificare questa misura sono pertinenti ed adeguate» alla stregua di quanto disposto dall'art. 8 paragrafo 2 della C.E.D.U. (sez. III, sentenza del 26 febbraio 2004, Gorgulu contro Germania, § 41).

Ha anche precisato che qualsiasi provvedimento che comporti la decadenza della potestà genitoriale e la separazione del minore da genitore deve essere oggetto di continua vigilanza da parte dell'autorità giudiziarie per evitare che l'interruzione della convivenza o addirittura dei rapporti si traduca in una violazione dell'interesse stesso del minore (sez. I, sentenza del 13 luglio 2000, Giunta e Scozzari c. Italia, § 169 ss.).

Quanto invece al secondo, con riferimento quindi ai diritti processuali riconosciuti alle parti in questo tipo di procedimenti, la Corte ha affermato che, anche se l'art. 8 non contiene disposizioni esplicite al riguardo, comunque i servizi pubblici debbono coinvolgere i genitori naturali e tener conto delle loro opinioni ed in particolare ha precisato che «i genitori, di regola, hanno il diritto di essere ascoltati e di essere pienamente informati» sulle decisioni riguardanti i figli (sez. I, sentenza del 17 luglio 2008, X c. Croazia, § 48 e 49).

Alla luce dei principi richiamati, la normativa nazionale, presenta profili di dubbia conformità con l'art. 8 C.E.D.U., come interpretato dalla giurisprudenza della Corte Edu, sia perché l'espulsione determina la separazione del genitore dal figlio senza che il provvedimento amministrativo di espulsione abbia pertinenza alcuna con la relazione personale che lega il genitore al figlio, sia perché l'allontanamento del genitore dal territorio nazionale, impedendogli definitivamente la partecipazione al procedimento, viola il suo diritto di essere ascoltato ed informato, non altrimenti surrogabile dall'attività difensiva svolta dal procuratore eventualmente da questi nominato.

Infatti in questo tipo di procedimenti la partecipazione personale del genitore non solo rende, come di regola, più efficace ed agevole l'espletamento dell'attività difensiva da parte del procuratore nominato, ma costituisce il contenuto privilegiato dello stesso procedimento giudiziale che è esclusivamente incentrato sull'evoluzione della relazione tra il genitore ed il figlio, tenuto conto del criterio generale per cui in questi procedimenti assumono rilevanza anche i mutamenti ed i fatti nuovi intervenuti in corso di giudizio.

Ne consegue che l'allontanamento del genitore dal territorio nazionale non solo rende più gravoso ed incerto l'esercizio del mandato difensivo, ma predetermina necessariamente lo stesso esito del giudizio.

Di questa peculiarità si dimostra consapevole la giurisprudenza della Corte Edu menzionata laddove attribuisce rilievo decisivo alla personale partecipazione al procedimento del genitore.

Queste le ragioni per cui la separazione dal figlio conseguente all'espulsione del genitore presenta ad avviso del Tribunale profili di contrasto con l'art. 117 comma primo costituzione in relazione all'art. 8 della C.E.D.U.

Non sembra al Tribunale che altri rimedi consenta l'ordinamento per ovviare al contrasto con i precetti costituzionali richiamati che l'alternativa decisionale indicata in precedenza profila e che quindi la soluzione indicata con la pronuncia additiva della Corte rappresenti l'esito necessario per porre soluzione al contrasto.

In particolare non risulta diversamente risolvibile la questione facendo ricorso al comma terzo dell'art. 31 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 che consente al Tribunale minorile di autorizzare la permanenza o il reingresso del familiare del minore; pur ritenendo infatti che «la deroga alle altre disposizioni della presente legge» possa ritenersi operante anche nei confronti del divieto di reingresso di cui al comma 14 dell'art. 13 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, restano comunque da considerare diversi profili che evidenziano l'inefficacia del rimedio: prima di tutto il provvedimento in questione comunque presuppone un'iniziativa di parte che potrebbe non sussistere senza che questo comportamento possa essere interpretato come implicita rinuncia all'esercizio della potestà genitoriale, in secondo luogo, anche in presenza di istanza del genitore espulso, non sempre necessariamente ricorre il presupposto della sussistenza per il minore dei «gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico», infine l'autorizzazione al reingresso comunque non escluderebbe la cesura già avvenuta con l'espulsione nel rapporto tra il genitore ed il figlio né assicurerebbe il reingresso che potrebbe essere impedito da ragioni affatto diverse, *in primis* economiche.



Ad avviso del Tribunale solo una decisione che consenta di estendere all'ipotesi descritta la necessaria richiesta di nulla osta all'autorità giudiziaria è in grado di assicurare la compatibilità tra l'attuazione della misura espulsiva del genitore ed il rispetto dei principi costituzionali richiamati posti a tutela del minore.

Del resto dell'esigenza di assicurare compatibilità tra i contrastanti valori in gioco si è dimostrato consapevole anche il legislatore che, a seguito dell'introduzione all'art. 13 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 del comma 2-bis operata con l'art. 2 comma primo lett. c) n. 1 del d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 5, in attuazione delle direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare, ha escluso ogni automatismo tra la condizione di irregolarità dello straniero e l'emissione del provvedimento di espulsione quando questi abbia esercitato il diritto al ricongiungimento familiare o sia egli stesso familiare ricongiunto, richiedendo in questi casi che l'autorità amministrativa competente tenga conto anche «della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale, nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il paese di origine».

Se questi criteri debbono guidare, in una valutazione necessariamente discrezionale, l'amministrazione competente al momento di valutare l'opportunità di emettere provvedimento espulsivo, interrompendo quindi l'automatismo tra condizione di irregolarità e provvedimento espulsivo, appare ragionevole ritenere che il potere di effettuare una stessa valutazione discrezionale debba essere attribuito all'autorità giudiziaria minorile nel momento attuativo del provvedimento ogni volta che occorra temperare appunto l'efficacia dell'ordine di espulsione con l'esistenza di legami familiari in ordine ai quali sia in precedenza intervenuta pronuncia dell'autorità giudiziaria.

Infine, la questione indicata riveste ad avviso del Tribunale anche rilevanza decisiva nel giudizio in corso, certamente prima che l'espulsione fosse eseguita, risultando se fondata idonea a sospenderla, non di meno anche dopo l'esecuzione dell'espulsione stessa, dal momento che quando la Corte non ritenesse fondati i dubbi di legittimità prospettati, altra soluzione non potrebbe adottare il Tribunale che l'apertura di procedimento ai sensi dell'art. 8 della legge 4 maggio 1983, n. 184, dovendo a quel punto configurarsi il provvedimento espulsivo come causa di forza maggiore certamente non transitoria tenendo conto appunto della durata decennale del divieto di reingresso.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del comma terzo dell'art. 13 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 per contrasto con gli artt. 2, 10 comma secondo, 30 comma secondo e 117 comma primo della Costituzione, nella parte in cui non prevede che, prima di eseguire l'espulsione, l'autorità procedente debba richiedere il nulla osta al Tribunale per i minorenni quando destinatario del provvedimento espulsivo sia il genitore di un minore nei confronti del quale il Tribunale ha emesso provvedimento incidente sulla potestà ai sensi degli artt. 333 e 330 c.c.;

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

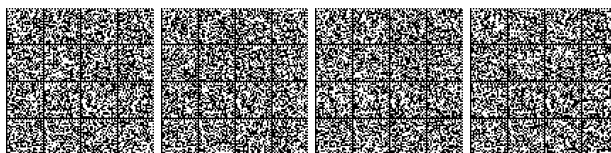
Ordina che a cura della cancelleria l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata al P.M., unica parte processuale non essendo ritualmente costituiti in giudizio i genitori, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ordina a cura della cancelleria la comunicazione dell'ordinanza anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, il 18 settembre 2009

Il presidente: RIVELLESE

Il giudice estensore: COTTATELLUCCI



N. 172

Ordinanza del 24 marzo 2010 emessa dal Giudice di pace di Albano Laziale nel procedimento penale a carico di El Shamy Hamdy Abdel Hamid Abdel Raham

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione del principio di necessaria offensività - Violazione del principio di uguaglianza sotto diversi profili - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- 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. 3, 25 e 27.

IL GIUDICE DI PACE

Ha emesso la seguente ordinanza nel processo penale n. Rg Dib 49/10 e n. 394/10 RG Notizie di reato nei confronti di El Shamy Hamdy Abdel Hamid Abdel Raham, nato il 1° giugno 1982 in Egitto difeso da avv. A. Chieppa, domiciliato presso avv. Anezza in Velletri, via Pieroni n. 31, imputato del reato di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286/1998 per come introdotto dalla legge n. 94/2009.

L'imputato a seguito di atto di citazione notificato il 24 febbraio 2010 è stato presentato a giudizio all'udienza del 10 marzo 2010 per il reato suddetto con il seguente capo di imputazione risultando contumace in violazione dell'art. 10-*bis* d.lgs. n. 286/1998. In Ariccia 7 settembre 2009.

Il G.d.P. verificata la regolarità del contraddittorio ha dichiarato la contumacia dell'imputato e l'assenza delle p.o. Ministero interno.

Nella fase delle questioni preliminari all'apertura del dibattimento il G.d.P. ha ritenuto di sollevare di ufficio la questione della legittimità costituzionale del suddetto art. 10-*bis* per i seguenti motivi.

Il surrichiamato art. 10-*bis* recita «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni di cui al presente testo unico, nonché di quelle dell'art. 1 della legge n. 68/2007, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 Euro. Al reato di cui al presente comma non si applica l'art. 162 c.p.».

Tale normativa appare a questo G.d.P. in contrasto con i principi costituzionali di cui agli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione.

1) Essa infatti non rispetta il principio della necessaria offensività delle condotte previste dalle norme diritto penale.

Tale principio statuisce che il ricorso alla sanzione penale nel nostro ordinamento è ammesso esclusivamente per la protezione di beni giuridici di rilievo costituzionale e solo come estrema *ratio* (impossibilità di raggiungere lo stesso scopo con altri strumenti giuridici).

Le condotte incriminate dal richiamato art.10-*bis* non appaiono essere lesive di per sé del bene della sicurezza pubblica, né appaiono condotte di particolare pericolosità sociale (vedi anche Corte cost. nn. 22/07 e 78/07).

Esse sono piuttosto la espressione di una condizione individuale (quella di emigrante la cui incriminazione appare quindi discriminatoria).

Inoltre la sanzione penale prevista appare caratterizzata da una forma di subordinazione nei confronti della sanzione amministrativa della espulsione respingimento, come previsto dall'art. 10-*bis*, comma 2, e comma 5 che prevedono la non applicabilità o la pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere nel caso di respingimento e espulsione, così violando il principio della estrema *ratio* sopra richiamato.

2) Il principio della uguaglianza è poi violato, dalla applicabilità o non applicabilità della sanzione penale non in funzione di volontà o atti del soggetto incriminato, ma in funzione della discrezionalità e/o solerzia, e/o disponibilità di mezzi della Autorità amministrativa che può disporre il provvedimento di espulsione, per il quale peraltro non è neanche richiesto più il nulla osta della A.G.

In sostanza lo stesso comportamento può essere penalmente sanzionabile oppure no a causa di circostanze estranee alla sfera di intervento degli imputati.



Ancora in violazione del principio di uguaglianza non è previsto nella norma dell'art. 10-bis la scriminante del giustificato motivo, prevista invece nel reato «analogo» di cui all'art. 14, comma 5-ter legge n. 68/2007, né è prevista la obblabilità della contravvenzione come dettato dall'art. 162 c.p. per i reati contravvenzionali.

Mancata previsione nullamente giustificata.

3) I principi di ragionevolezza e di buon andamento della p.a. vengono poi violati da una sanzione penale che — con ogni verosimiglianza — risulterà del tutto fuori della solvibilità della stragrande maggioranza degli stranieri incriminati, così compromettendo effettività, funzione deterrente, e rieducativa della sanzione stessa, e determinando comunque una irragionevole proliferazione di processi con dispendio di risorse pubbliche

P. Q. M.

E considerata la assoluta rilevanza dei motivi indicati sugli esiti del processo, dovendosi mandare assolto l'imputato ove le questioni prospettate risultassero fondate.

Ritenuta comunque la loro non manifesta infondatezza.

Sospende il processo.

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

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

Albano, addì 24 marzo 2010.

Il giudice di pace coordinatore: CHIAROMONTE

10C0450

N. 173

Ordinanza del 19 aprile 2010 emessa dal Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di Agrama Frank ed altri

Processo penale - Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza - Legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei ministri - Previsione che per il Presidente del Consiglio dei ministri costituisca legittimo impedimento a comparire nelle udienze, quale imputato, il concomitante esercizio di una o più attribuzioni previste dalle leggi o dai regolamenti, delle relative attività preparatorie e consequenziali, nonché di ogni attività comunque coesistente alle funzioni di Governo - Previsione che il giudice, su richiesta di parte, rinvii il processo ad altra udienza, successiva, ove la Presidenza del Consiglio dei ministri attesti che l'impedimento è continuativo e correlato alle funzioni di Governo, al periodo indicato, che non può essere superiore a sei mesi - Presunzione assoluta di impedimento continuativo per un lungo periodo connessa alle funzioni di Governo, preclusiva dell'accertamento del giudice della sussistenza in concreto del legittimo impedimento - Introduzione di una prerogativa dei titolari delle cariche pubbliche, in deroga al regime giurisdizionale comune - Mancato rispetto della procedura di revisione costituzionale - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 262 del 2009.

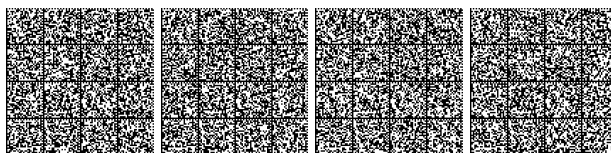
- Legge 7 aprile 2010, n. 51, art. 1, commi 1, 3 e 4.
- Costituzione, art. 138.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza sulla richiesta della difesa di Berlusconi Silvio di rinvio del processo in epigrafe ai sensi dell'art. 1, legge 7 aprile 2010, n. 51;

Sulla opposizione del pubblico ministero a tale richiesta e, in subordine, sulla eccezione di legittimità costituzionale della predetta legge per violazione degli artt. 101 e 138 della Costituzione;

Sentiti le parti civili ed i difensori degli imputati;



OSSERVA

Va premesso che la difesa di Berlusconi, dopo aver dedotto e documentato per l'udienza del 12 aprile 2010 un legittimo impedimento dell'imputato per essere impegnato in un viaggio di Stato, alla richiesta del Tribunale di indicazione di ulteriori date per il prosieguo del giudizio, ha formulato richiesta di rinvio al 21 luglio 2010, ai sensi della legge 7 aprile 2010, n. 51, producendo attestazione di impedimento continuativo del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Tale attestazione contiene soltanto un riferimento esemplificativo a plurime attività governative da svolgere nel periodo intercorrente tra il 9 aprile 2010 e il 21 luglio 2010.

Il Pubblico Ministero si è opposto a tale richiesta di rinvio proponendo in via principale una lettura «logica e sistematica» della legge n. 51/2010 che consenta al giudice di valutare l'assolutezza o meno dell'impossibilità a comparire dedotta quale impedimento del Presidente del Consiglio, nel senso cioè che la mera attestazione di un impegno continuativo e correlato all'esercizio delle funzioni descritte nella citata legge non precluderebbe al giudice l'accertamento della sussistenza in concreto dell'assoluto impedimento a comparire dell'imputato per il periodo indicato nell'attestazione di cui al comma 4 dell'art. 1, legge cit.

In subordine lo stesso P.M. ha dedotto questione di costituzionalità della norma ove interpretata come preclusiva di un sindacato del giudice in ordine alla deduzione del legittimo impedimento del Presidente del Consiglio.

Ritiene il Tribunale che l'interpretazione proposta dal P.M. non possa essere seguita.

Ed invero l'art. 1, comma 1, legge cit., *a individua* come legittimo impedimento ai sensi dell'art. 420-ter c.p.p. (assoluta impossibilità di comparire) non solo lo svolgimento delle varie attribuzioni previste dalle leggi o dai regolamenti con riguardo alla funzione ministeriale, ma addirittura tutte le «relative attività preparatorie e consequenziali» nonché «ogni attività comunque coesistente alle funzioni di governo». Inoltre il comma 4 impone il rinvio del processo «ove la Presidenza del Consiglio attesti che l'impedimento è continuativo e correlato» allo svolgimento delle suddette funzioni.

La qualificazione come impedimento anche delle mere attività preparatorie, consequenziali e comunque coesistenti e la possibilità che l'attestazione dell'impedimento sia riferita anche a periodi continuativi precludono integralmente ogni possibilità di correlazione tra singola udienza e specifico impegno, il che si traduce nel privare il Giudice del potere-dovere di verifica della sussistenza dell'impedimento.

La legge non si limita dunque ad integrare la previsione di cui all'art. 420-ter c.p.c. con la introduzione di casi ulteriori di legittimo impedimento legati a situazioni specificamente individuate, e con la tipizzazione quindi di taluni atti (o attività) di governo come integranti la fattispecie legale di impedimento, ma pone una disciplina che sostanzialmente identifica quell'attività (peraltro mediante un meccanismo di autocertificazione) con l'assoluta impossibilità a comparire.

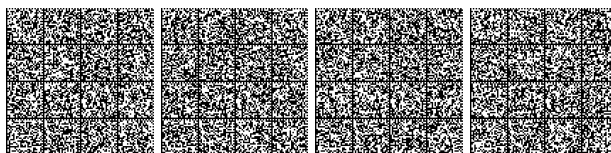
In altri termini la definizione di legittimo impedimento contenuta nell'art. 1 in esame, per la sua ampiezza e indeterminatazza, introduce una presunzione assoluta di impedimento genericamente collegata allo svolgimento di funzioni governative da parte dei soggetti indicati: da ciò il venir meno per il giudice di qualsiasi possibilità di accertare la sussistenza in concreto dell'impedimento a comparire dell'imputato, inteso come assoluta impossibilità legata ad un fatto contingente e non già ad uno *status* permanente.

L'interpretazione proposta dal P.M. non può pertanto essere condivisa ed assume quindi rilevanza la prospettata questione di legittimità costituzionale.

Al riguardo occorre premettere che l'impedimento legittimo è per sua intrinseca natura un qualcosa di oggettivo e concretamente individuato: le disposizioni in esame, introducendo una presunzione *iuris et de iure* di impedimento continuativo per un lungo periodo di tempo connessa alle funzioni di Governo si sostanziano in una norma di *status* derogatoria dell'ordinaria giurisdizione e dunque in una prerogativa che richiede una copertura costituzionale.

Una disciplina infatti che, come quella in esame, non si limita a differenziare «la posizione processuale del componente di un organo costituzionale solo per lo stretto necessario, senza alcun meccanismo automatico e generale», ma stabilisce a priori e in modo vincolante che la titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituiscono sempre legittimo impedimento per rilevanti periodi di tempo, prescindendo da qualsiasi valutazione del caso concreto, si traduce nella statuizione di una vera e propria prerogativa dei titolari delle cariche pubbliche diretta a tutelarne non già il diritto di difesa nel processo bensì lo *status* e la funzione (come del resto dichiarato dallo stesso art. 2 della legge).

Ne deriva che la norma in questione realizza la medesima situazione già analizzata dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 262/2009 sul c.d. Lodo Alfano (legge n. 124/2008 - Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato).



Del resto lo stesso art. 2 della legge n. 51/2010 indica la sua funzione di legge ponte in vista della «entrata in vigore della legge costituzionale recante la disciplina organica delle prerogative del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri», così rendendo esplicita la *ratio* di anticipazione di una disciplina innovativa in materia che deve necessariamente essere introdotta con procedimento costituzionale.

I rilievi che precedono assorbono gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale prospettati dal P.M.

Deve, quindi, ritenersi non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 1 commi 1, 3 e 4, della legge 7 aprile 2010, n. 51, per violazione dell'art. 138 Cost.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23, legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 3 e 4 della legge 7 aprile 2010, n. 51, per violazione dell'art. 138 della Costituzione;

Sospende il dibattimento nei confronti di Silvio Berlusconi e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Per l'effetto dichiara la sospensione del corso della prescrizione dei reati;

Ordina la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, addì 19 aprile 2010.

Il Presidente: D'AVOSSA

I giudici: GUADAGNINO-LUPO

10C0451

N. 174

*Ordinanza del 28 aprile 2009 emessa dal g.i.p. del Tribunale di Perugia
nel procedimento penale a carico di M. S. R.*

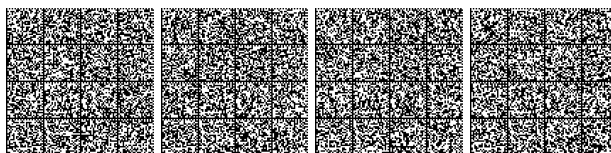
Reati e pene - Circostanze attenuanti generiche - Recidiva reiterata ex art. 99, quarto comma, cod. pen., in relazione a taluno dei delitti di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), cod. proc. pen., puniti con una pena non inferiore nel minimo a cinque anni - Inapplicabilità dei criteri di cui all'art. 133, secondo comma, cod. pen., in particolare del comportamento susseguente al reato - Irrazionalità - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Codice penale, art. 62-bis, secondo comma, sostituito dall'art. 1 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Letti gli atti del procedimento a carico di M. S. R. nato il 7 novembre 19, attualmente dimorante in A. S. S. via delle P. nei confronti del quale il p.m. ha chiesto il rinvio a giudizio in relazione ai reati di:

omicidio premeditato ex artt. 575, 577 c.p., in danno di C. S., commesso in concorso con C. P. e R. M. (nelle more deceduto) in P. il 28 settembre 2007;



soppressione di cadavere *ex artt.* 61 n. 2, 411 c.p., in concorso con C. P. e R. M. in P. e G. tra il 28 e il 30 settembre 2007;

detenzione e porto illegale di pistola cal. 357 *ex artt.* 2 e 4 legge n. 895/1967, commesso in concorso con C. e R. in P. il 28 settembre 2007;

rapina aggravata *ex artt.* 628, terzo comma n. 1 c.p., in concorso con C., R. e C. S. in P. l'11 agosto 2007;

detenzione e porto di pistola cal. 7,65 in concorso con C., R. e C.S., in P., l'11 agosto 2007;

rapina aggravata *ex art.* 628, comma 3 n. 1 c.p., in concorso con C. e R., in M. il 18 ottobre 2007;

incendio doloso *ex art.* 423 c.p. in concorso con C. e R. n. P. l'11 ottobre 2007;

tentato incendio doloso *ex artt.* 56, 423 c.p. in concorso con C. e R. in C. il 25 ottobre 2007;

contraffazione di documenti, *ex artt.* 477, 482 c.p., in concorso con terzi, in P. tra il dicembre 2007 e il gennaio 2008;

costituzione di associazione per delinquere armata, *ex art.* 416, quarto comma c.p., in concorso con C., R., C., B., G.C. e L. in P., e provincia e in altre località del territorio nazionale fino al 10 aprile 2008;

detenzione e porto di armi comuni da sparo *ex artt.* 2 e 4, legge n. 895/1967 in concorso con C., R., C., B., G., C., L., in P. e altri luoghi del territorio nazionale fino al 10 aprile 2008;

detenzione e porto di armi con canna tagliata e matricola abrasa, *ex articoli* 2 e 23 legge n. 110/1975 in concorso con C., R., C., B., G., L. in P., e altri luoghi del territorio nazionale fino al 10 aprile 2008;

ricettazione di armi con matricola abrasa, *ex art.* 648 c.p., in concorso con C., R., C., B., G., C., L., in P. e altri luoghi del territorio nazionale data da accertare;

atteso che il p.m. ha parimenti chiesto il rinvio a giudizio dei citati C., R., B. e C.

rilevato che la posizione di R., M., attese il sopravvenuto decesso, è stata separata;

considerato che contro gli imputati M. e C. in relazione ai delitti di incendio e tentato incendio doloso si sono costituiti parte civile Mazzasette Alberto, quale legale rappresentante di G. S.r.l., e M. P., quale legale rappresentante di A. C. O.;

atteso che tutti gli imputati hanno chiesto nel corso dell'udienza preliminare del 2 aprile 2009 la definizione del processo con giudizio abbreviato, solo quanto al C. condizionato all'escussione di un teste;

rilevato che i predetti sono stati ammessi al rito richiesto e che all'udienza del 24 aprile 2009, sentito il teste, le parti hanno discusso oralmente sulla base degli atti acquisiti;

considerato che in data odierna, in sede di repliche, il P. M. ha chiesto che sia sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 62-bis secondo comma c.p., per contrasto con gli artt. 27 e 3 Cost;

rilevato in effetti che in sede di conclusioni il p.m. ha chiesto irrogarsi a M. la pena di anni 16 di reclusione, previa concessione delle attenuanti generiche (equivalenti, come precisato in sede di repliche) e applicazione della riduzione *ex art.* 442 c.p.p., ritenendo l'attenuazione di pena giustificata dall'eccezionale collaborazione fornita in sede di indagini da M. il quale, dopo aver ammesso gli addebiti, ha reso dichiarazioni decisive per far luce sull'attività criminosa addebitabile ad un ulteriore gruppo di soggetti, poi raggiunti da ordinanza applicativa di misura cautelare;

considerato tuttavia che allo stato le invocate attenuanti risultano non concedibili, in quanto il M. recidivo reiterato, deve fra l'altro rispondere del delitto di cui agli articoli 575, 577 c.p., che rientra tra quelli di cui all'art. 407, comma 2, lettera a) c.p.p., puniti con pena non inferiore nel minimo ad anni cinque, per i quali le attenuanti generiche possono essere fondate solo sui parametri di cui all'art. 133, primo comma nn. 1) e 2) c.p. e non invece sui parametri di cui al secondo comma dell'art. 133 c.p., comprendente anche il comportamento susseguente al reato, nozione in cui può farsi rientrare (ove non specificamente prevista come causa di attenuazione di pena) anche la collaborazione prestata in fase di indagini;

ritenuto che il riformulato art. 62-bis, secondo comma c.p. sembra porsi in contrasto con gli articoli 3 e 27 Cost. e che dunque, previa separazione della posizione del M., come da autonoma ordinanza, deve essere sollevata questione di legittimità costituzionale di detta norma,

O S S E R V A

1 — Il legislatore dispone di ampia discrezionalità nella configurazione dei reati e delle circostanze aggravanti o attenuanti e nella previsione dei limiti edittali, mentre il giudice deve a sua volta procedere alla determinazione della pena da irrogare in concreto entro i limiti stabiliti e nell'esercizio della sfera di discrezionalità riservatagli.



Ma tanto il legislatore quanto il giudice non possono prescindere dalla considerazione delle finalità della pena, *in primis* dalla necessaria destinazione della sanzione penale alla rieducazione del condannato.

Ed invero, a coronamento di una lenta evoluzione interpretativa, la Corte costituzionale ha rilevato nelle sentenze n. 313/1990 che, se la pena non può non avere un contenuto afflittivo e se ad essa ineriscono caratteri di difesa sociale e di prevenzione generale, tuttavia non può in alcun modo pregiudicarsi la finalità rieducativa espressamente consacrata dall'art. 27, terzo comma Cost., non essendo consentito strumentalizzare l'individuo per fini generali di politica criminale o privilegiare la soddisfazione di bisogni collettivi di stabilità e sicurezza.

Secondo la Corte costituzionale in pratica la finalità rieducativa non è estranea alla legittimazione e alla funzione della pena.

La circostanza che, secondo il tenore della norma costituzionale, la pena debba tendere alla rieducazione sta ad indicare una qualità essenziale di essa nel suo contenuto ontologico, a partire dalla fase della previsione fino a quella della sua estinzione, dovendosi correlare al verbo «tendere» la concreta possibilità di una divaricazione tra la finalità e l'adesione ad essa del soggetto da rieducare.

In pratica, tutto ciò implica che la finalità rieducativa rilevi non solo nella fase dell'esecuzione, come affermato in precedenti e anche remote sentenze della Corte costituzionale (si consideri ad es. la sentenza n. 12/1966), ma più in generale, in quanto connaturata alla pena, in ogni fase, compresa quella della previsione e della sua irrogazione, dovendosi ritenere che il precetto dell'art. 27, terzo comma Cost. vincoli sia il legislatore sia il giudice della cognizione, prima che il giudice della sorveglianza.

Del resto sul piano della disciplina positiva si era concretamente stabilito che la finalità risocializzante dovesse essere tenuta presente dal giudice già in sede di sostituzione della pena detentiva agli effetti degli articoli 53 e segg. legge n. 689/1981, segno evidente di una diretta influenza, per così dire ontologica, della rieducazione e della risocializzazione.

2. — Va a questo punto aggiunto che, pronunciandosi sulla diversa questione della legittimità costituzionale di pene fisse, la Corte costituzionale ha più volte rilevato (*cfr.* sentenze n. 50/1980 e 299/1992) che l'individualizzazione della pena, in modo da tenere conto dell'effettiva entità e delle specifiche esigenze dei singoli casi, si pone come naturale attuazione e sviluppo dei principi costituzionali tanto di ordine generale (principio di uguaglianza) quanto attinenti direttamente alla materia penale, tanto più che lo stesso principio di legalità della pena *ex art.* 25, secondo comma Cost. si inserisce in un sistema, in cui si esige la differenziazione più che l'uniformità. In tale quadro, si è osservato che ha un ruolo centrale la discrezionalità giudiziale, nell'ambito dei criteri segnati dalla legge.

L'adeguamento della pena ai casi concreti contribuisce così, secondo la Corte costituzionale, a rendere il più possibile personale la responsabilità penale, in ossequio a quanto previsto dall'art. 27, primo comma Cost., e ad assicurare una pena quanto più possibile finalizzata, nella prospettiva dell'art. 27, terzo comma Cost.

Il soddisfacimento di tali presupposti e di tali finalità costituisce anche uno strumento per l'attuazione dell'uguaglianza di fronte alla pena, intesa come proporzione della pena rispetto alle personali responsabilità e alle esigenze di risposta che ne conseguono.

La sentenza n. 299/1992 aggiunge anche che l'individuazione del disvalore oggettivo dei fatti-reato tipici e quindi del loro diverso grado di offensività spetta al legislatore, competendo al giudice di valutare la particolarità del caso singolo onde individualizzare la pena, stabilendo quella adeguata al caso concreto nella cornice posta dai limiti edittali.

3. — Orbene, lo strumento tradizionalmente più duttile, al fine di consentire al giudice di adeguare la pena alle peculiarità del caso concreto, al di là della determinazione del trattamento sanzionatorio entro i limiti edittali, è rappresentato dalla possibilità di concedere all'imputato le attenuanti generiche di cui all'art. 62-*bis* c.p., come introdotto dall'art. 2, d.lgs. n. 288/1944.

È infatti previsto che il giudice possa prendere in considerazione circostanze diverse da quelle tipizzate, qualora le ritenga tali da giustificare una diminuzione della pena.

A tal fine si afferma che debba aversi riguardo in linea di massima ai parametri indicati dall'art. 133 c.p., anche se si registra un contrasto tra pronunce che richiedono la valutazione comparativa del parametro prescelto con gli altri contemplati dalla norma e l'indicazione della ragione giustificativa della ravvisata prevalenza (Cass. VI, 4 febbraio 2003, Mariani) e pronunce che invece ritengono sufficiente l'indicazione del parametro reputato prevalente (Cass. I, 6 ottobre 1995, Biondo e Cass. II, 16 gennaio 1996, Romeo).

Sta di fatto che l'art. 133 c.p. delimita l'ambito della discrezionalità del giudice, ancorandola alla valutazione della gravità del reato e della capacità a delinquere del reo, l'una e l'altra desumibili dalla valutazione sintetica dei parametri all'uopo individuati.



Ed allora si comprende che la concessione o meno delle attenuanti generiche debba basarsi su una globale valutazione della gravità del fatto e della capacità a delinquere (Cass. I, 3 febbraio 2006, Cariolo), se del caso lumeggiata da un elemento che in concreto assume carattere prevalente, sia pur ai fini del diniego della concessione (Cass. VI, 24 settembre 2008, Caridi).

4. — In tale quadro generale si colloca la previsione dettata dal secondo comma dell'art. 62-bis c.p., come riformulato dall'art. 1, legge 5 dicembre 2005, n. 251.

È infatti stabilito che ai fini dell'applicazione della diminuzione di pena contemplata dal primo comma non si tiene conto dei criteri di cui all'art. 133, primo comma, n. 3) e di quelli di cui al secondo comma, nei casi previsti dall'art. 99, quarto comma, in relazione ai delitti di cui all'art. 407, comma 2, lettera a) c.p.p., ove puniti con pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni.

In pratica, ricorrendo l'ipotesi della recidiva reiterata in relazione a taluno dei delitti sopra menzionati, si introduce una sorta di presunzione di preponderanza del parametro negativo costituito dai precedenti dell'imputato, che può essere vinta solo dal riferimento alla natura, alla specie, ai mezzi, all'oggetto, al tempo, al luogo e ad ogni altra modalità dell'azione (art. 133, primo comma, n. 1) o dal riferimento alla gravità del danno o del pericolo cagionato alla persona offesa dal reato (art. 133, primo comma, n. 2).

Se nonché una siffatta disciplina tradisce la *ratio* complessiva della norma dettata dall'art. 62-bis, primo comma, c.p. e soprattutto tradisce il senso del riferimento all'art. 133 c.p., che implica una discrezionale valutazione dei parametri delineati, in modo da adeguare al caso concreto il giudizio sulla gravità del reato e sulla capacità a delinquere del reo.

A ben guardare la rigida preclusione introdotta espropria il giudice del potere di valutare adeguatamente le peculiarità del caso concreto e pervenire così alla definizione del trattamento sanzionatorio più conforme alle esigenze di risocializzazione e di rieducazione del reo (il che, come nel caso di specie, finisce per dare luogo alla predeterminazione della pena *ex lege*, in assenza di altre ragioni di attenuazione).

Tutto ciò assume particolare rilievo quando, a fronte del disvalore astrattamente riveniente dal parametro costituito dai precedenti penali dell'imputato, come tale incidente sulla capacità a delinquere del reo, possano individuarsi altri parametri rilevanti ai fini del medesimo giudizio sulla capacità a delinquere, che risultino in concreto idonei a contrastare la valenza negativa di quei precedenti: è il caso dell'imputato che abbia tenuto una condotta susseguente al reato particolarmente significativa, tale da far presumere che egli abbia intrapreso un percorso di rivisitazione della condotta anteatta e da far apparire poco significativo il dato personologico sotteso alle precedenti condanne.

La presunzione, basata solo su esigenze di difesa sociale, risulta così in contrasto con la precisa direttiva riveniente dall'art. 27, terzo comma Cost., giacché irrigidisce il trattamento sanzionatorio, fino ad allontanarlo dal concreto perseguimento delle esigenze di risocializzazione e di rieducazione, che postulano (non solo l'esecuzione, ma anche) l'irrogazione di una pena adeguata al loro soddisfacimento.

In altre parole sembra incongruo privilegiare in astratto solo uno dei parametri valutativi della capacità a delinquere, disconoscendo a priori la possibilità di individuare parametri ugualmente o maggiormente idonei a lumeggiare quella capacità ed a fondare una diminuzione di pena, in termini conformi al dettato costituzionale.

5. — L'assunto appare tanto più fondato se confrontato con l'irrazionalità della scelta operata dal legislatore di attribuire rilievo alla recidiva reiterata solo nel caso dei reati di cui all'art. 407, comma 2, lettera a) c.p.p. per i quali sia prevista una pena non inferiore nel minimo a cinque anni.

In realtà il significato personologico di un elemento di valutazione non può essere diverso a seconda del tipo di delitti e men che mai a seconda del minimo della pena edittale per essi prevista.

Fra l'altro si registra la non corrispondenza tra la previsione dettata dall'art. 99, comma 5 c.p., che stabilisce l'obbligatorietà dell'applicazione della recidiva nel caso di reati di cui all'art. 407 comma 2, lettera a) c.p.p., e quella dettata dall'art. 62-bis secondo comma c.p., che invece aggiunge l'ulteriore parametro della pena non inferiore al minimo.

La disciplina disvela in realtà il preponderante rilievo attribuito alle ragioni di difesa sociale e di prevenzione generale, chiaramente espresse attraverso il riferimento a quei parametri aggiuntivi, ma risulta in concreto irrazionale.

In primo luogo si determina un'incongrua commistione tra parametri personologici e profili afferenti alla gravità del fatto, attribuendosi rilievo decisivo ai primi in quanto associati ai secondi, sulla base di valutazioni predeterminate e astratte, senza considerare che il profilo afferente alla personalità del reo non può che concorrere alla formulazione di un giudizio sintentico sulla concreta capacità a delinquere, solo all'interno di tale valutazione potendo trovare l'eventuale contemperamento.

In secondo luogo si finisce per prevedere un trattamento ingiustificatamente diverso di situazioni che rispetto alla concessione delle attenuanti generiche e alla rilevanza della recidiva reiterata sono in realtà identiche (si pensi a reati parimenti compresi tra quelli di cui all'art. 407, comma 2, lettera a) c.p.p. e con pena identica nel massimo ma non nel



minimo, come l'estorsione aggravata e la rapina aggravata, rispetto ai quali l'art. 62-bis secondo comma c.p. finisce per incidere in modo del tutto diverso, o a reati pur rilevanti, come l'estorsione non aggravata, che hanno una pena non inferiore nel minimo a cinque anni, per i quali tuttavia la recidiva reiterata non osta in alcun modo alla possibilità di individuare i presupposti per la concessione delle attenuanti generiche sulla base di taluno degli altri parametri di cui all'art. 133, secondo comma c.p.).

In altre parole la preclusione alla concessione delle attenuanti generiche viene fatta discendere da una circostanza inerente alla persona del colpevole associata ad un coacervo disomogeneo di titoli di reati, delineati dall'art. 407, comma 2, lettera a) c.p.p., ulteriormente qualificato dal minimo della pena edittale, peraltro non sempre indicativo neppure della gravità del reato (la rapina aggravata con pena massima di anni venti infatti finisce per essere trattata come l'estorsione non aggravata con pena massima di anni dieci, senza alcuna razionalità delle scelte neppure in termini di prevenzione generale).

Correlativamente si produce l'anomalo effetto di condurre all'irrogazione di pene identiche in presenza di situazioni che possono considerarsi assolutamente diverse: vale il caso di specie, in cui al deceduto R. M., parimenti recidivo reiterato e fino all'ultimo irriducibile, sarebbe dovuta se del caso applicarsi la medesima pena che, sulla base della vigente disciplina, dovrebbe irrogarsi al collaborante M.

Ad abundantiam si può osservare come si allarghi a dismisura e, a quanto pare, ingiustificatamente la distanza tra il regime di favore dettato da norme speciali, quale ad esempio quella di cui all'art. 8, legge n. 203/1991, e la disciplina ordinaria, valida per i reati che non riguardino la criminalità mafiosa: nel primo caso non vi sono preclusioni di sorta pur a fronte di una storia criminale cospicua, mentre nel secondo, in presenza delle altre condizioni lumeggiate (che peraltro sono spesso ricorrenti nei contesti criminali), neppure una efficace o addirittura eccezionale collaborazione potrebbe trovare il riscontro di una circostanza attenuante, pregiudicando, si badi, anche l'attività di accertamento e repressione dei reati, che non potrebbe più trovare il favorevole abbrivio di collaborazioni meritevoli di un qualche riconoscimento premiale.

6. — L'analisi che precede consente dunque di affermare che non è manifestamente infondata per contrasto con gli articoli 27, terzo comma e 3 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 62-bis secondo comma c.p., come riformulato dall'art. 1, legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui nel caso di cui all'art. 99, 4 comma c.p. in relazione ai delitti di cui all'art. 407, comma 2, lettera a) c.p.p., per i quali sia prevista una pena non inferiore nel minimo a cinque anni, non consente di desumere la possibilità di concedere le attenuanti generiche anche dai parametri di cui all'art. 133, secondo comma c.p., in particolare dal comportamento del reo susseguente al reato.

7. — Siffatta questione nel caso di specie è rilevante, in quanto si è già visto come, su richiesta del p. m., debba entrarsi nel merito dell'applicabilità all'imputato M. delle attenuanti generiche sulla base di un comportamento susseguente al reato (è invece in questa sede irrilevante la diversa questione della preclusione ex art. 69/quarto comma c.p. del giudizio di prevalenza, a fronte della qualità di recidivo reiterato).

Ed invero risulta che l'imputato non solo ha ammesso gli addebiti e comunque quelli principali, costituiti dall'imputazione di omicidio e occultamento del cadavere, ma soprattutto ha nel corso delle indagini tenuto una condotta largamente collaborativa (definita dal p.m. in udienza di eccezionale rilievo), che ha consentito di emettere nei confronti di numerosi altri soggetti e per gravi reati un'ordinanza applicativa di custodia cautelare, essenzialmente fondata sulle dichiarazioni del prevenuto (all'uopo è stata prodotta l'ordinanza richiamata, dalla quale si evince la qualità del contributo fornito).

L'imputato ha in tal modo palesato un contegno di inequivoca discontinuità con il suo passato e di rivisitazione della travagliata condotta anteatta.

Va in effetti osservato che il M. risulta condannato per plurimi e gravi reati, peraltro commessi tutti in epoca assai remota.

Tra detti reati figura anche quello di omicidio, ma in quel caso gli è stata riconosciuta l'attenuante della minima partecipazione.

D'altro canto il M. ha fruito in passato dell'attenuante della collaborazione di cui all'art. 8, legge n. 203/1991, essendo stato sottoposto anche alla speciale protezione riservata ai collaboratori di giustizia.

Scaduti i termini del relativo contratto, il M. è ricaduto nel crimine, riportando una modesta condanna per fatti legati alla prostituzione e rendendosi l'artefice della creazione di un sodalizio, ruotante intorno ad un locale notturno da lui gestito e finalizzato soprattutto alla commissione di reati contro il patrimonio, all'interno del quale è maturata l'ideazione e l'esecuzione dell'omicidio di C. S. per cui è causa.

Sta di fatto che l'elemento sopravvenuto, rappresentato dalla prestata efficace collaborazione, al pari dei precedenti penali — ma più di essi — si proietta verso il futuro e dunque verso la definizione di un trattamento sanzionatorio



corrispondente alle concrete e attuali esigenze di rieducazione e può dunque considerarsi meritevole di considerazione quale comportamento susseguente al reato, idoneo a giustificare un'attenuazione di pena ai sensi dell'art. 62-bis, primo comma c.p., nel quadro di una globale valutazione degli indici di cui all'art. 133, secondo comma c.p.

Poiché l'imputato è recidivo reiterato e deve fra l'altro rispondere del delitto di omicidio aggravato dalla premeditazione, rientrando tra quelli evocati dall'art. 62-bis, secondo comma c.p., tale elemento non potrebbe essere preso in considerazione (non ricorrendo nella specie elementi tali da far apparire rilevanti i parametri di cui all'art. 133, primo comma, n. 1 e 2 c.p.).

Di qui la necessità di sollevare la questione di legittimità costituzionale nei termini suesposti.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata per contrasto con gli articoli 3 e 27, terzo comma Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 62-bis, secondo comma c.p., come riformulato dall'art. 1, legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui, nel caso di recidivo reiterato ex art. 99, quarto comma c.p., chiamato a rispondere di taluno dei delitti di cui all'art. 407, comma 2, lettera a) c.p.p., per il quale sia prevista una pena non inferiore nel minimo a cinque anni, non consente di fondare sui parametri di cui al secondo comma dell'art. 133 c.p., in particolare sul comportamento susseguente al reato, la concessione dell'attenuante di cui all'art. 62-bis, primo comma c.p.

Sospende il processo e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che l'ordinanza, di cui è data lettura in udienza al p.m. e al difensore dell'imputato, nonché alle parti civili, rappresentate dai difensori, sia notificata all'imputato assente.

Dispone inoltre che l'ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera e del Senato della Repubblica.

Perugia, 28 aprile 2009

Il giudice: RICCIARELLI

10C0472

N. 175

Ordinanza del 2 dicembre 2009 emessa dalla Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Puglia sul ricorso proposto da Fattibene Nicola contro I.N.P.D.A.P.

Previdenza - Pensioni dei pubblici dipendenti - Soggetti titolari di più pensioni dirette liquidate sino al 31 dicembre 1994 - Mancata previsione dell'indennità integrativa speciale quale parte integrante del trattamento pensionistico - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione della garanzia previdenziale - Riferimento all'ord. n. 119 del 2009 (recte: 119 del 2008) e alla sent. n. 74 del 2008 della Corte costituzionale.

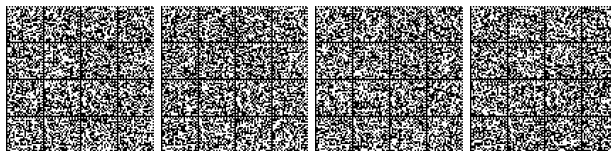
- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 776.
- Costituzione, artt. 3 e 38.

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 25090 del registro di segreteria, proposto dal sig. Fattibene Nicola (nato a Andria il 2 maggio 1924), rapp.to e difeso dall'avv. Caterina Montigelli, contro I.N.P.D.A.P. per l'accertamento del diritto all'indennità integrativa speciale sul trattamento pensionistico n. 6472007, oltre interessi e rivalutazione monetaria.

Udito nella pubblica udienza del 17 aprile 2009 l'avv. Antonio Loiacono, su delega dell'avv. Caterina Montigelli;

Udito il dott. Giovanni Romano, in rappresentanza dell'I.N.P.D.A.P.;



Considerato in fatto

Con atto di ricorso prodotto il 13 febbraio 2005 il Sig. Fattibene Nicola chiede il riconoscimento del diritto alla indennità integrativa speciale sul trattamento pensionistico n. 6472007, corrisposto dal 1° marzo 1986, a carico dell'I.N.P.D.A.P., oltre interessi legali e rivalutazione monetaria.

Espono il ricorrente che è titolare di un altro trattamento pensionistico (n. 60099800T000) a carico dell'E.M.P.A.M. sul quale è corrisposta l'indennità integrativa speciale.

L'I.N.P.D.A.P., in sede amministrativa, ha respinto la istanza presentata dall'interessato nel rilievo della persistenza nell'ordinamento del divieto di cumulo.

D I R I T T O

Ritiene il Giudice di dover sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 776, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per i motivi in appresso indicati.

Non è intenzione di questo Giudice tediare la Corte costituzionale con la esposizione del quadro normativo e giurisprudenziale in tema di cumulo di indennità integrativa speciale, per essersi occupata da tempo codesta ecc.ma Corte della questione, sicché non sembra opportuno insistere oltre.

L'attenzione di questo Giudice si soffermerà, pertanto, sui profili di assoluta novità determinati dalle radicali modifiche legislative intervenute *in subiecta materia*.

Occorre premettere che a partire dalle riforme degli anni '90 l'indennità integrativa speciale ha perso la natura di indennità «accessoria», costituendo parte integrante della pensione. Dispone, infatti, l'art. 15 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, al comma 3, che «...la pensione spettante viene determinata sulla base degli elementi retributivi assoggettati a contribuzione, ivi compresa l'indennità integrativa speciale...». Al comma 5, infine, era dettata una norma di salvaguardia, secondo cui «le disposizioni relative alla corresponsione della indennità integrativa speciale... sono applicabili limitatamente alle pensioni dirette liquidate fino al 31 dicembre 1994 e alle pensioni di reversibilità ad esse riferite».

È evidente, quindi, che un problema di cumulo di indennità integrativa speciale non poteva porsi per le pensioni dirette liquidate dopo il 31 dicembre 1994, restando aperto, invece, per le pensioni dirette liquidate entro il 31 dicembre 1994.

Sulla permanenza nell'ordinamento del divieto di cumulo in ipotesi di plurimi trattamenti pensionistici si sono espresse, da ultimo, le sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di risoluzione di questione di massima, affermando che «in definitiva, in ragione dell'art. 99, comma 2, del d.P.R. n. 1092 del 1973, vigente nel testo modificato dalla Corte costituzionale, tuttora non sussiste, in caso di pensioni liquidate, come nella deferita questione, prima del 1° gennaio 1995, il diritto al cumulo della indennità integrativa speciale in misura intera su due trattamenti di pensione, dovendosi assicurare sul secondo trattamento solo il minimo I.N.P.S.» (*cf.* sent. n. 1/QM del 26 febbraio 2009).

Al principio di diritto enunciato dalle sezioni riunite, in funzione nomofilattica, questo Giudice non può che uniformarsi — alla luce del recente disposto dell'art. 5, comma 1-*bis*, legge n. 69/2009 — costituendo «diritto vivente», siccome comprovato dall'orientamento giurisprudenziale successivo emerso in sede di appello (*ex multis*, Sez. I centr. app., 3 aprile 2009, n. 256).

È accaduto, peraltro, che sul regime applicabile ai trattamenti pensionistici liquidati *ante* 1° gennaio 1995 è intervenuta la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007). L'art. 1, comma 776, per quanto qui interessa, ha previsto che «è abrogato l'art. 15, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724».

Nella ordinanza della Corte costituzionale n. 119/2009, alla abrogazione della c.d. clausola di salvaguardia di cui al comma 5 dell'art. 15, legge n. 724/1994 si attribuisce il valore di *jus superveniens* e, in concreto, di eliminare il riferimento alla perdurante applicabilità delle disposizioni relative alla corresponsione della indennità integrativa speciale in forma di indennità «accessoria».



Alla abrogazione disposta con il citato comma 776 deve attribuirsi, invero, efficacia *ex tunc*, in considerazione delle «esigenze di ordine sistematico» alle quali si fa riferimento nella sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 2008.

Con ciò si viene a creare, dunque, una disparità di trattamento non ragionevole tra i titolari di due o più trattamenti pensionistici liquidati fino al 31 dicembre 1994, per i quali vale la regola del divieto di cumulo della indennità integrativa speciale in misura intera, e i titolari di due o più trattamenti pensionistici, dei quali almeno uno successivo al 1° gennaio 1995, per i quali l'indennità integrativa speciale è presa in considerazione su entrambi i trattamenti pensionistici, sia pure trasformata da assegno esterno ed. accessorio in componente della retribuzione assoggettabile a contribuzione, e che, pertanto, cumulano, nei fatti, due i.i.s.: quella «accessoria» e quella «conglobata».

La questione di legittimità costituzionale è sollevata, oltre che in relazione agli articoli 3, anche per violazione dell'art. 38 Cost., in quanto la indennità integrativa speciale è parte integrante del trattamento pensionistico, ed è non manifestamente infondata e rilevante, in quanto il trattamento pensionistico sul quale non è corrisposta la indennità integrativa speciale è stato liquidato in data anteriore al 1° gennaio 1995, nella vigenza del divieto di cumulo.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. comma 776, della legge 27 dicembre 2006, n. 297 nella parte in cui non prevede che anche per i titolari di trattamenti pensionistici diretti liquidati sino alla data del 31 dicembre 1994 l'indennità integrativa speciale sia parte integrante del trattamento pensionistico.

Sospende il giudizio ed ordina alla segreteria la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così provveduto in Bari, nella Camera di Consiglio del diciassette aprile duemilanove.

Il giudice: RAELI

10C0473

N. 176

Ordinanza del 7 dicembre 2009 emessa dalla Corte dei conti - sez. giurisdizionale per la Regione Lazio - nel giudizio di responsabilità promosso dal Procuratore Regionale presso la Sez. Giurisdizionale della Regione Lazio contro Biggeri Luigi ed altri

Responsabilità amministrativa e contabile (fattispecie: azione di responsabilità per danno erariale nei confronti del Presidente e di dirigenti dell'ISTAT per mancata applicazione di sanzioni per l'inosservanza dell'obbligo di fornire dati per le rilevazioni statistiche) - Previsione con norma interpretativa, adottata con decreto-legge, che è considerata violazione dell'obbligo di risposta esclusivamente il formale rifiuto di fornire i dati richiesti anche con riguardo alle rilevazioni svolte anteriormente alla data di entrata in vigore della normativa censurata - Violazione del principio di uguaglianza - Assenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza per la decretazione d'urgenza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Interferenza con la funzione giurisdizionale della Corte dei conti.

- Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito nella legge 28 febbraio 2008, n. 31, art. 44.
- Costituzione, artt. 3, 77, 97, 101, comma secondo, 103 e 108.



LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di responsabilità n. 68690 promosso ad istanza della Procura per la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lazio, in persona del p.m. Salvatore Sfrecola, contro Luigi Biggeri, rappresentato e difeso dagli avv.ti Francesca e Federico Sorrentino e presso di loro domiciliato in Roma al Lungotevere delle Navi 30, Giuseppe Perrone ed Olimpio Cianfarani, rappresentati e difesi dagli avv.ti Diego Vaiano e Raffaele Izzo, e presso di loro domiciliati in Roma al Lungotevere Marzio 3, Vittoria Buratta, Viviana Egidi e Francesco Zanella, rappresentati e difesi dall'avv. Fabio Lorenzoni e presso di lui domiciliati in Roma alla Via del Viminale 43, Giuseppe A. Certomà, Andrea Mancini, Roberto Monducci, Gian Paolo Oneto e Valerio Terra Abrami, rappresentati e difesi dagli avv.ti Luisa Torchia, Tommaso Di Nitto e Claudio Cataldi e presso di loro domiciliati in Roma alla Via Sannio 65, Linda Laura Sabbadini, rappresentata e difesa dagli avv.ti Aristide Police e Filippo Degni e presso di loro domiciliata in Roma alla P.zza Adriana 6, e Aldo Orasi, nato il 6 febbraio 1954, n. c. con intervento volontario dell'Adusbef e del Sindacato USI/RdB/-Ricerca;

Visti gli atti ed i documenti di causa;

Vista la sentenza parziale pronunciata alla pubblica udienza del 12 ottobre 2009;

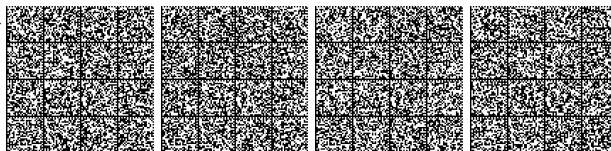
Uditi alla pubblica udienza del 12 ottobre 2009, con l'assistenza del segretario sig.ra Ernestina Barbone, il p.m. in persona del V.P.G. Salvatore Sfrecola e gli avv.ti Enrica Isidori per l'Ausbef, l'avv. Torchia per i convenuti Certomà, Mancini, Monducci, Oneto e Terra Abrami, l'avv. Vaiano per Perrone e Cianfarani, l'avv. Sorrentino per Biggeri, l'avv. Police per Sabbadini e l'avv. Lorenzoni per Buratta, Egidi e Zannella;

Ritenuto e considerato in

F A T T O

Con atto di citazione depositato il 5 agosto 2008 previo invito a dedurre notificato il 19 novembre 2007, la procura di questa Corte, a seguito di notizia di danno pervenuta per esposto del 7 maggio 2007 dell'USI/RdB/-Ricerca Sindacato nazionale lavoratori della ricerca dell'Unione sindacale italiana, ha convenuto in giudizio alcuni amministratori e dirigenti dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) per il danno da loro causato per la mancata applicazione delle sanzioni, di cui all'art. 11 del d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322, previste per la violazione dell'obbligo di fornire le informazioni richieste dall'istituto in sede di raccolta dei dati necessari all'elaborazione di indagini statistiche, obbligo dettato dall'art. 7, comma 1 del medesimo decreto legislativo e richiamato dal successivo comma 3 del medesimo articolo nel testo previgente alle modifiche introdotte dall'art. 3, comma 74 della legge n. 244/2007 - per tutte le amministrazioni, enti ed organismi pubblici e per i privati per le rilevazioni rientranti nel programma statistico nazionale.

Nella citazione — dopo ampia ricostruzione del sistema statistico nazionale e del meccanismo di applicazione delle sanzioni, imperniato sulla competenza dell'Ufficio di statistica all'accertamento della violazione e alla redazione del verbale previa contestazione degli addebiti nei modi e nei termini di cui all'art. 13 e ss. della legge 24 novembre 1981, n. 689, con comunicazione all'ISTAT dell'apertura del procedimento, e su quella del Prefetto (al quale il motivato rapporto in ordine alla violazione deve essere trasmesso) per l'applicazione della sanzione ai sensi dell'art. 18 della medesima legge — è rilevato che l'ISTAT non ha mai proceduto all'accertamento di alcuna sanzione sin dalla entrata in vigore del d.lgs. n. 322/1989, che ha attuato una ampia riforma del sistema sanzionatorio per la violazione dell'obbligo di fornire dati statistici trasferendo il potere di accertamento all'ISTAT o al competente ufficio di statistica e depenalizzando la sanzione pecuniaria, prevedendo la sanzione pecuniaria amministrativa di cui al citato art. 11 del medesimo decreto. È stata quindi contestata per il periodo 2002-2006 (non coperto da prescrizione e per il quale la Procura disponeva di dati definitivi non ritenendo tali quelli relativi all'anno 2007) la mancata applicazione di sanzioni pecuniarie connesse alle indagini statistiche di titolarità ISTAT che comportavano obbligo di risposta, analizzando l'anno di effettuazione dell'indagine, il campione totale di rilevazione (unità di rilevazione), il totale dei rispondenti, i rifiuti di risposta, il numero dei non rispondenti per cause che vanno dal mancato contatto ai casi di soggetti non in grado di rispondere, il totale delle unità rilevate fuori campo di osservazione per errori nelle liste e le unità non risolte (le mancate risposte non diversamente classificabili perché non è pervenuto un rifiuto espresso e non rientrano nelle altre categorie). Il danno che complessivamente è stato addebitato ai convenuti è quantificato, come dalle tabelle di sintesi riportate nell'atto di citazione, in diretta proporzione con tutti i casi di mancata risposta, non calcolando le cd. unità non risolte, nel complessivo importo di euro 191.425.235,00, ripartito pro quota tra tutti i convenuti in ragione della diversa partecipazione casuale alla produzione del danno, calcolata in funzione del diverso ruolo da essi rivestito



all'interno dell'ISTAT, e precisamente per il 50% dell'importo totale al Presidente, per il 20% ai Direttori generali, per il 20% ai capi di dipartimento e per il 10% ai direttori centrali, per i quali tutti la Procura ha chiesto la condanna oltre interessi, rivalutazione e spese di giudizio.

La Procura ha rilevato l'elemento dell'illiceità del danno nella consapevole violazione, da parte dei convenuti, dell'art. 11 del citato d.lgs. n. 322/1989, disposizione che, comminando una sanzione tipica, seppure graduabile discrezionalmente, a fronte di una fattispecie tipica e tassativamente descritta, costituita dalla mancata risposta alla richiesta di dati statistici, è inderogabilmente applicabile alla fattispecie normativamente descritta e non presenta alcun profilo di discrezionalità se non nella determinazione della misura del *quantum* dovuto.

Per tale motivo la Procura ha contestato al Presidente dell'Istituto la responsabilità erariale per colpa grave per non essersi mai dato carico di affrontare il problema dell'applicazione delle sanzioni né di sollecitare alcuna modifica della normativa che semplificasse il procedimento né quale vertice dell'Istituto né quale Presidente del consiglio di amministrazione, e ciò sino all'esposto presentato nell'aprile 2006 alla Corte dei conti, in violazione dei doveri d'ufficio ai quali egli è tenuto in base alle sue competenze e funzioni istituzionali per il disposto dell'art. 16 comma 1 del d.lgs. n. 322/1989, ai sensi del quale il presidente «provvede all'amministrazione dell'Istituto assicurandone il funzionamento», e per le sue stesse competenze quale preposto *ratione officii* al Consiglio e al COMSTAST — organo che ha il compito, tra gli altri, di delimitare l'ambito dell'obbligo di risposta ed in sostanza di delimitare l'area della sanzionabilità dello stesso obbligo, e che dunque svolge un ruolo primario nel procedimento di irrogazione delle sanzioni.

Agli altri convenuti la Procura ha contestato la responsabilità per colpa grave per omissioni nell'espletamento delle proprie funzioni inerenti il procedimento sanzionatorio: ai direttori generali dell'Istituto per aver essi omesso di fornire direttive, di controllare l'attività degli uffici, di avviare le attività sanzionatorie, compiti che rientrerebbero nei compiti di coordinamento ad essi spettanti in base alle disposizioni del d.lgs. n. 165/2001; ai direttori del dipartimento e direttori centrali, in quanto ad essi competono funzioni di indirizzo e coordinamento degli uffici dipendenti, tra i quali quelli di dare attuazione ai procedimenti di irrogazione delle sanzioni nei termini di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 322/1989.

Tutti i convenuti si sono costituiti contestando nel merito la pretesa risarcitoria sotto diversi profili, alcuni (Buratta, Egidi e Zannella) eccependo l'improcedibilità dell'azione della Procura per non aver tenuto conto della entrata in vigore dell'art. 44 del d.l. n. 248/2007, convertito in legge n. 31 del 28 febbraio 2008, disposizione che testualmente recita «Fino al 31 dicembre 2008 ai fini della applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'art. 11 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 e con riguardo alle rilevazioni statistiche svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, è considerato violazione dell'obbligo di risposta di cui all'art. 7, comma 1 del medesimo decreto legislativo n. 322/1989 esclusivamente il rifiuto formale di fornire i dati richiesti» e che dunque, escludendo la perseguibilità di fattispecie diverse dal formale rifiuto di rispondere occorse sino al 31 dicembre 2008, determina il venir meno dell'elemento della illiceità dei comportamenti contestati dalla Procura contabile agli odierni convenuti nel presente giudizio.

Con sentenza parziale pronunciata all'udienza del 12 ottobre 2009 questo Collegio ha ritenuto di dover superare tale censura di improcedibilità in quanto la Procura già nell'atto di citazione ha affrontato la questione degli effetti della sopravvenuta normativa sul giudizio intentato, rilevando che, «ancorché la norma non utilizzi la formula consueta delle disposizioni interpretative ... essa manifesta l'intenzione del legislatore di considerare anche per il passato "violazione dell'obbligo di risposta" quella che abbia dato luogo ad un formale rifiuto», e «limita con effetto retroattivo l'applicazione delle sanzioni ai casi in cui il soggetto, pubblico o privato, destinatario della richiesta di dati o notizie, abbia opposto un formale rifiuto» determinando nella sostanza «l'eliminazione della obbligatorietà della risposta», e ha contestualmente sollevato questione di legittimità costituzionale della citata norma concludendo nel merito per una ipotesi di responsabilità astrattamente prospettabile in raffronto alla normativa vigente anteriormente alla sua entrata in vigore.

Più precisamente la Procura ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 del d.l. n. 248/2007, convertito in legge n. 31 del 28 febbraio 2008, sotto i sotto elencati profili di incostituzionalità:

per contrasto con l'art. 77 della Costituzione, per aver il legislatore abusato dello strumento della decretazione d'urgenza in una ipotesi in cui non sussiste l'urgenza di provvedere, e degli artt. 101, secondo comma e 103, secondo comma nonché dell'art. 108, secondo comma della Costituzione, in quanto la reale motivazione della decretazione sarebbe da rinvenirsi nell'intento di esercitare una preordinata interferenza sulle funzioni della magistratura contabile, sottraendole una fattispecie di responsabilità amministrativa già azionata, atteso che al momento della entrata in vigore della norma l'istruttoria contabile era in corso in quanto l'invito a dedurre è stato emesso nell'aprile 2007;

per contrasto con l'art. 81, quarto comma della Costituzione, per mancata indicazione dei mezzi di copertura delle minori entrate derivanti dalla inesigibilità delle relative sanzioni;

per violazione dell'art. 97 e dell'art. 3 della Costituzione in quanto pone a presupposto della punibilità il formale «rifiuto di rispondere» e quindi una sostanziale autodenuncia, in tal modo determinando un meccanismo di



funzionamento che non solo è irrazionale perché collegato ad un presupposto inesigibile, ma è anche inefficace, tenuto conto della sanzione comminata dall'art. 11 del decreto legislativo n. 322/1989 per la violazione dell'obbligo di risposta di cui all'art. 7, comma 1 del medesimo decreto, in quanto destinato a non trovare applicazione ed a determinare una ingiustificata disparità di trattamento nell'ambito dei soggetti che non forniscono riscontro ai dati richiesti, discriminando chi si limita ad omettere la risposta, non punibile, da chi si premura di comunicare il suo rifiuto.

Le argomentazioni della Procura relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 del citato d.l. sono state ampiamente contestate dalla difesa dei convenuti Cianfarani e Perrone tramite gli avv.ti Diego Vaiano e Raffaele Izzo, che hanno chiesto la reiezione della questione per manifesta infondatezza rilevando che il contenuto della norma di per sé dimostra la tesi difensiva che essi sostengono ai fini della assoluzione nel merito — secondo la quale la disposizione sanzionatoria dell'art. 7 del citato decreto era di ardua se non impossibile attuazione così come formulata, per non consentire essa alcun discrimine tra le diverse situazioni riscontrabili nei casi di mancata risposta, sia per ciò che concerne la graduabilità della colpa del soggetto tenuto alla risposta sia per quanto riguarda la maggiore o minore importanza dell'omissione ai fini della buona resa della indagine statistica, tanto che l'art. 44 del d.l. n. 248/2007 convertito in legge n. 31 del 28 febbraio 2008, dettando disposizioni transitorie per il passaggio graduale al regime successivo, esprimerebbe proprio la presa di coscienza del legislatore di tale situazione — ed hanno concluso per l'improcedibilità ed inammissibilità dell'azione e per la reiezione della questione di illegittimità costituzionale per manifesta infondatezza.

La convenuta Sabbadini tramite l'avv. Aristide Police e Filippo Degni ha ampiamente contestato gli addebiti sotto tutti i profili del merito, e cioè sia sotto il profilo dei fatti contestati in ragione delle competenze della convenuta, sia sotto il profilo della colpa grave ad essa attribuita, sia sotto il profilo del danno, confutando anche gli argomenti della Procura a sostegno della questione di legittimità costituzionale.

All'udienza del 12 ottobre 2009 tutti i convenuti, confermando nel merito le proprie conclusioni, si sono associati alle richieste ed argomentazioni proposte dagli altri in ordine alla questione incidentale di legittimità costituzionale; in particolare l'avv. Sorrentino per Biggeri ha rilevato che l'art. 44 del decreto-legge n. 248 del 2007 si inserisce funzionalmente nell'ottica valutativa del nuovo art. 7 del d.lgs. n. 322/1989, nel testo riformato e vigente, e determina l'impunità delle condotte diverse da quelle tipicamente ivi descritte.

Con sentenza parziale sono state decise tutte le questioni preliminari di rito e di merito e precisamente:

1) è stata respinta l'eccezione di nullità degli atti istruttori per violazione dell'art. 17, comma 30-ter del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, conv. in legge 3 agosto 2009, n. 102, nel testo corretto dal decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103;

2) è stata disposta l'estromissione dal giudizio del convenuto Aldo Orasi in quanto erroneamente inserito tra i soggetti destinatari dell'atto di citazione;

3) è stata respinta l'eccezione d'inammissibilità degli interventi adesivi dell'Adusbef e del Sindacato USI/RdB/-Ricerca;

4) è stata respinta la censura di improcedibilità della azione della Procura per non aver tenuto conto della entrata in vigore dell'art. 44 del d.l. n. 248/2007, sollevata dai convenuti Buratta, Egidi e Zannella;

5) è stata respinta l'eccezione di nullità dell'atto di citazione per incertezza dell'oggetto, presentata dai convenuti Certomà, Mancini, Monducci, Oneto e Terra Abrami;

6) è stata respinta l'eccezione di inammissibilità della citazione per violazione del principio di corrispondenza con l'invito a dedurre, presentata dai convenuti Cianfarani e Perrone;

7) è stata accolta l'eccezione di parziale prescrizione della azione risarcitoria, per essere stata la citazione emessa il 5 agosto 2008, previo invito a dedurre notificato il 19 novembre 2007, e conseguentemente, per il disposto dell'art. 1, comma 2 legge n. 20/1994 per il quale «il diritto a risarcimento del danno si prescrive in cinque anni decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso», è stato accertato che l'azione è stata tempestivamente esercitata per le azioni ed omissioni imputabili ai convenuti successivamente alla data del 19 novembre 2002 sino a tutto il 2006, accertando la compiuta prescrizione della azione per il risarcimento del danno erariale relativamente al periodo precedente (1° gennaio 2002 - 19 novembre 2002).

Ed è stata disposta la pronunzia con separata ordinanza per l'esame della questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 del d.l. n. 248 del 2007, convertito con legge n. 31 del 28 febbraio 2008, sollevata dalla Procura nel giudizio di responsabilità.



D I R I T T O

1. — La censura di costituzionalità è stata sollevata dalla Procura di questa Corte nei confronti dell'art. 44 del d.l. n. 248 del 2007, intestato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria», e convertito con legge n. 31 del 28 febbraio 2008, entrato in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* in base all'art. 52 del medesimo decreto, e dunque il 31 dicembre 2007 (*Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 31 dicembre 2007).

Nell'ambito dei presupposti che questo giudice deve accertare ai fini della promovibilità della questione avanti alla Corte costituzionale, ed in particolare del presupposto della rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel giudizio *a quo*, preliminare è l'indagine sull'applicabilità della disposizione nel presente giudizio di responsabilità erariale.

La norma censurata testualmente ha disposto che «Fino al 31 dicembre 2008 ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'art. 11 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 e con riguardo alle rilevazioni statistiche svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, è considerato violazione dell'obbligo di risposta di cui all'art. 7, comma 1 del medesimo decreto legislativo n. 322/1989 esclusivamente il rifiuto formale di fornire i dati richiesti».

Essa incide sulle disposizioni poste dalla Procura a base dell'azione di responsabilità erariale, in quanto modifica l'ambito temporale di applicabilità dell'art. 7, comma 1 del d.lgs. n. 322/1989, disposizione sulla cui violazione si fonda l'azione della Procura e che — per effetto dell'art. 3 comma 164 della legge n. 244/2007 — era in vigore all'epoca dei fatti contestati ed era destinata a rimanerne la disposizione regolatrice anche successivamente e sino al 31 dicembre 2007, in quanto le nuove previsioni dell'art. 7, comma 1, come sostituito dall'art. 3, comma 64 della medesima legge n. 244/2007, avrebbero trovato applicazione solo a decorrere dal 1° gennaio 2008 e per i fatti commessi successivamente a tale data.

Per effetto della disposizione censurata il vecchio testo dell'art. 7, comma 1 del d.lgs. n. 322/1989 non trova più applicazione neanche per i fatti occorsi antecedentemente al 31 dicembre 2007, a fronte della letterale previsione ivi contenuta che estende l'ambito temporale di applicabilità della norma censurata «fino al 31 dicembre 2008... e con riguardo alle rilevazioni statistiche svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto».

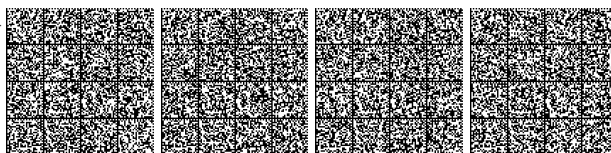
L'art. 44 del d.l. n. 248/2007 dunque è applicabile nel giudizio di responsabilità in quanto sostituisce, con effetto esteso ai fatti contestati ai convenuti, alla previgente fattispecie sanzionabile di cui all'art. 7, comma 1 del citato decreto legislativo una nuova fattispecie costituita esclusivamente dal «rifiuto formale di fornire i dati richiesti».

2. — La evidente pregiudizialità della proposta questione di legittimità costituzionale rispetto alla definizione del giudizio di responsabilità amministrativa, come dalle considerazioni che seguono, determina la rilevanza della stessa nel presente giudizio.

2.1. — La responsabilità dei funzionari dell'ISTAT è astrattamente prospettabile, secondo la tesi della Procura, in base alle disposizioni previgenti all'emanazione dell'art. 44 del d.l. n. 248/2007, in quanto:

nel sistema sanzionatorio delineato dagli art. 7, commi 1 e 3, e dall'art. 11 del d.lgs. n. 322/1989 — vigenti per i fatti commessi sino al 31 dicembre 2007 per effetto delle disposizioni dell'art. 3 comma 164 della legge n. 244/2007, che ha fissato al 1° gennaio 2008 la data di entrata in vigore della nuova configurazione di illecito amministrativo di cui al nuovo testo dell'art. 7 del d.lgs. n. 322/1989 come sostituito dall'art. 3, comma 74 della medesima legge n. 244/2007 — la sanzione pecuniaria di cui all'art. 11 del medesimo decreto era applicabile, ai sensi dell'art. 7 comma 3 del decreto stesso, a «coloro che, richiesti di dati e notizie ai sensi del comma 1, non li forniscano, ovvero li forniscono scientemente errati o incompleti...» e pertanto a tutte le ipotesi di mancata risposta, senza alcuna distinzione né per tipologia dei dati né tra casi di formale diniego di risposta e casi di comportamento meramente omissivo.

Solo per i fatti commessi a decorrere dal 1° gennaio 2008 l'ambito oggettivo e soggettivo dell'obbligo di rispondere alle richieste di dati statistici e le conseguenze della mancata risposta sono state diversamente disciplinate, avendo l'art. 3, comma 74 della medesima legge n. 244/2007 sostituito il comma 1 dell'art. 7 citato, disponendo che «È fatto obbligo a tutte le amministrazioni, enti e organismi pubblici di fornire tutti i dati che vengano loro richiesti per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale. Sono sottoposti al medesimo obbligo i soggetti privati per le rilevazioni, rientranti nel programma stesso, espressamente indicate con delibera del Consiglio dei ministri. Su proposta del Presidente dell'ISTAT, sentito il comitato di cui all'art. 17, con delibera del Consiglio dei ministri è annualmente definita, in relazione all'oggetto, ampiezza, finalità, destinatari e tecnica di indagine utilizzata per ciascuna rilevazione statistica, la tipologia di dati la cui mancata fornitura, per rilevanza, dimensione o significatività ai fini della rilevazione statistica, configura violazione dell'obbligo di cui al presente comma. I proventi delle sanzioni amministrative irrogate ai sensi dell'art. 11 confluiscono in apposito capitolo del bilancio dell'ISTAT e sono destinati alla copertura degli oneri



per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale». Si è dunque previsto che l'ambito dei dati la cui mancata fornitura all'ISTAT configura violazione dell'obbligo di risposta — nonché, per effetto dell'invariato comma 3 del medesimo art. 7, presupposto per l'applicazione della sanzione di cui all'art. 1 del medesimo decreto legislativo — sia definito con riferimento a parametri individuati in funzione della tipologia di indagine nei modi descritti dalla norma.

In tale situazione normativa, per i fatti contestati dalla Procura appare non infondata la tesi della applicabilità della norma sanzionatoria di riferimento, nel senso di ritenere che l'art. 7, comma 3 del d.lgs. n. 322/1989 vecchio testo comportasse per i soggetti competenti l'obbligo di procedere all'accertamento della violazione ed alla successiva conduzione del procedimento per l'applicazione delle sanzioni a fronte di ogni caso di mancata risposta senza ulteriori distinzioni e che dunque la assoluta omissione di alcuna procedura sanzionatoria sin dalla entrata in vigore del d.lgs. n. 322/1989 e sino all'anno 2007 costituisca in astratto una ipotesi tipica di colpa grave collegata ad una grave ed inescusabile violazione di norma imperativa.

2.2. — Nel concreto, i fatti contestati ai convenuti sono costituiti da omissioni relative all'applicazione delle sanzioni, occorse durante il periodo 2002-2006. Pur dovendosi circoscrivere l'accertamento ai fatti omissivi verificatisi durante il periodo non coperto da prescrizione e dunque, come accertato nella sentenza parziale emessa all'udienza del 12 ottobre 2009, successivamente alla data del 19 novembre 2002 sino a tutto il 2006, va osservato che per detto periodo — nella situazione antecedente alla emanazione della norma censurata — ai fatti contestati rimaneva applicabile il disposto dell'art. 7, comma 1 del citato decreto legislativo n. 322/1989 nella sua formulazione originaria.

2.3. — Indipendentemente dalla formula usata dal legislatore, che non fa alcun accenno né alla natura interpretativa né ad un effetto retroattivo della disposizione, il tenore letterale dell'art. 44 del d.l. n. 248/2007 esclude la perseguibilità di fattispecie diverse dal formale rifiuto di rispondere occorse sino al 31 dicembre 2008, senza alcuna possibilità di altra interpretazione atteso che la stessa dispone «fino al 31 dicembre 2008» «con riguardo alle rilevazioni statistiche svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto», e dunque anche per il periodo dal 2002 al 2006 al quale si riferiscono i fatti contestati nel presente giudizio.

Pertanto, detta disposizione determina il venir meno dell'elemento dell'antigiuridicità dei comportamenti contestati dalla Procura contabile, dal momento che l'illiceità è stata rilevata per tutti i casi di mancata fornitura di dati, conformemente al sistema sanzionatorio vigente al momento dei fatti (come delineato dall'art. 7, comma 1 del d.lgs. n. 322/1989 e dallo stesso art. 3 della legge n. 244/2007 che, al comma 74, ha sostituito il testo del comma 1 dell'art. 7 ed al comma 164 ne ha fissato l'entrata in vigore al 1° gennaio 2008) senza differenziare le fattispecie sulla base del presupposto del «rifiuto formale» di fornire i dati, introdotto solo dalla norma censurata e non presente nella norma innovativa di cui al citato art. 3, commi 74 e 164, legge n. 244/2007.

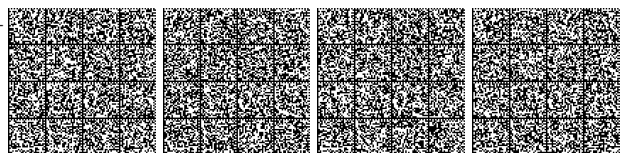
L'azione della Procura, in altri termini, non potrebbe essere accolta per non aver essa posto ad oggetto della pretesa un comportamento censurabile alla luce delle disposizioni di legge sopravvenute al momento della sua proposizione ed incidenti anche sulle rilevazioni statistiche effettuate nel periodo 2002-2006, dal momento che nella citazione il danno è stato complessivamente calcolato su tutti i comportamenti omissivi della applicazione delle sanzioni a fronte di tutti i casi di mancata risposta ai dati richiesti dall'ISTAT, senza evidenziare nel loro ambito i rifiuti espressi formalmente e senza che la domanda della Procura sia stata in tal senso modificata o ridotta.

Pertanto la norma impugnata incide sulla definizione del giudizio *a quo* in quanto la pronunzia di incostituzionalità della censurata disposizione determinerebbe la perseguibilità dei comportamenti dei convenuti conformemente al sistema sanzionatorio determinato dall'art. 7 del d.lgs. n. 322/1989, vecchio e nuovo testo, in relazione al quale sia l'accusa della Procura che le difese dei presunti responsabili troverebbero vaglio in sede di merito.

3. — Nel merito della questione di legittimità costituzionale ne va vagliata la non manifesta infondatezza con riferimento ai diversi parametri costituzionali richiamati, e precisamente:

3.1. — per contrasto con l'art. 77 della Costituzione, per aver il legislatore abusato dello strumento della decretazione d'urgenza in una ipotesi in cui non sussiste l'urgenza di provvedere, e dell'art. 101, secondo comma, art. 103, secondo comma e art. 108, secondo comma della Costituzione, in quanto la reale motivazione dell'utilizzo della decretazione d'urgenza sarebbe da rinvenirsi nell'intento di esercitare una preordinata interferenza sulle funzioni della magistratura contabile, sottraendo ad essa una fattispecie di responsabilità amministrativa già azionata, come si evincerebbe dalla circostanza che al momento della entrata in vigore della norma l'istruttoria contabile era in corso atteso che l'invito a dedurre è stato emesso nel novembre 2007.

La Procura cita a sostegno della incostituzionalità della lesione da parte della legge delle prerogative della Magistratura, le sentenze costituzionali n. 6 del 1994, n. 480 del 1992, n. 91 del 1988, n. 123 del 1987, n. 118 del 1957, n. 397 del 1994, dalle quali si ricaverebbero i principi secondo i quali «il legislatore vulnera le funzioni giurisdizionali quando la legge sia intenzionalmente diretta ad incidere su concrete fattispecie *sub judice*», la sentenza costituzionale n. 155 del 1990 nella quale è precisato che tale intenzione deve assumere i tratti di una «preordinata interferenza» nella



controversia in corso ad opera della legge, la sentenza n. 6 del 194 nella quale si precisa che tale «eccesso di potere legislativo» non è di per sé dimostrato dal «fatto che la norma impugnata si sia venuta, nella sostanza, a configurare come norma innovativa dotata di forza retroattiva anziché come vera e propria norma interpretativa», la sentenza n. 171/2007 nella quale si è dichiarata l'incostituzionalità di una singola disposizione inserita in un decreto legge per mancanza dei presupposti della necessità ed urgenza di cui all'art. 77 della Cost.

Ciò premesso, la Procura ha ritenuto che costituiscano, nella fattispecie di cui all'art. 44 del d.l. n. 248/2007 qui censurato, sintomi di tale preordinata interferenza una serie di circostanze e precisamente a) il fatto che *ictu oculi* non sussistano i requisiti della necessità e dell'urgenza di provvedere su una normativa risalente nel tempo e sempre applicata antecedentemente alla riforma di cui al d.lgs. n. 322/1989 quando la sanzione era di carattere contravvenzionale, b) il fatto che essa sia stata inserita nel decreto legge intestato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria», mentre non dispone alcuna proroga di termini in scadenza, c) il fatto che la norma sia intervenuta in un momento in cui era stato già emesso l'invito a dedurre e dunque iniziata l'istruttoria del giudizio di responsabilità, con la notifica dell'invito a dedurre nel novembre 2007, d) l'irragionevolezza dell'intervento normativo che circoscrive solo fino al 31 dicembre 2008 l'area delle condotte sanzionabili a quelle costituite dal formale rifiuto di rispondere», e) l'irrazionalità della disposizione rispetto al suo dichiarato scopo, atteso che essa è formalmente volta a determinare l'area delle condotte punibili ma in realtà svuota di significato il principio della obbligatorietà della fornitura dei dati;

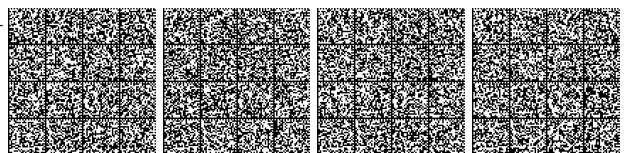
3.2. — per contrasto con l'art. 81, quarto comma della Costituzione, per mancata indicazione dei mezzi di copertura delle minori entrate derivanti dalla inesigibilità dell'importo delle sanzioni desumibili dalle mancate risposte da contabilizzare nel bilancio dello Stato, non potendosi ritenere ostativa la circostanza, che era venuta in rilievo già nel dibattito parlamentare in sede di conversione del decreto-legge, che nell'esercizio finanziario in corso non era previsto uno specifico capitolo di bilancio al quale fare affluire le entrate;

3.3. — per violazione dell'art. 97 e dell'art. 3 della Costituzione, in quanto la norma censurata «azzerava totalmente» il meccanismo delle sanzioni in quanto pone a presupposto della punibilità un onere, il formale rifiuto di rispondere, a carico del medesimo soggetto a danno del quale la sanzione dovrebbe essere applicata, ed in quanto, attraverso questo stesso meccanismo, «attuava una ingiustificata disparità di trattamento tra coloro che non rispondono ai quesiti prevedendo una condizione peggiore per coloro che formalmente si rifiutano di rispondere rispetto agli altri che si rifiutano senza dire nulla».

4. — Si osserva preliminarmente che la disposizione censurata è stata convertita senza modificazioni nella legge 28 febbraio 2008, n. 31, che ha aggiunto all'art. 44 il comma 1-bis il cui contenuto è il seguente: «Al fine di consentire la stima dell'impatto sull'indebitamento netto e sul debito pubblico delle operazioni di partenariato pubblico-privato avviate da pubbliche amministrazioni e ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare all'Unità tecnica finanza di progetto della Presidenza del Consiglio dei ministri le informazioni relative a tali operazioni, secondo modalità e termini indicati in un'apposita circolare da emanarsi d'intesa con l'Istituto nazionale di statistica. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, recante previsioni che non incidono sull'ambito e la portata della censurata disposizione.» e che pertanto non sposta i termini della impugnativa di legittimità costituzionale.

5. — Questo giudice ritiene manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 81 Costituzione, e ciò a causa della peculiarità del meccanismo sanzionatorio delineato in materia dall'art. 3, comma 74 della legge n. 244/2007, che sostituendo il testo dell'art. 7, comma 1 del d.lgs. n. 322/1989 ha confermato il principio di destinazione delle entrate derivanti da sanzioni già vigente, disponendo che «I proventi delle sanzioni amministrative irrogate ai sensi dell'art. 11 confluiscono in apposito capitolo del bilancio dell'ISTAT e sono destinati alla copertura degli oneri per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale» e mutando solo il bilancio di destinazione, che oggi è quello dello stesso istituto che accerta la sanzione e sul quale concretamente gravano le spese correlate alle procedure sanzionatorie.

Atteso che dunque nell'ambito delle spese di cui si tratta, essenzialmente riconducibili ai costi per l'accertamento delle sanzioni, la copertura è tendenzialmente assicurata attraverso il vincolo di destinazione delle entrate, costituite dall'importo delle relative sanzioni, l'art. 44 qui censurato riduce l'ambito delle fattispecie sanzionabili e pertanto determina presumibilmente minori entrate per la ridotta possibilità di applicazione delle sanzioni, ma non a fronte di un dato costante di spesa, in riferimento al quale la minore entrata costituirebbe effettivamente un costo riconducibile al concetto di «nuove spese» di cui all'art. 81 della Costituzione, bensì di un flusso di spese presumibilmente in diminuzione in misura proporzionale alla diminuzione delle entrate, e ciò a fronte della minore quantità di procedimenti di accertamento collegabile alla riduzione delle fattispecie giuridicamente rilevanti ai fini della punibilità ma soprattutto della loro conducibilità sulla base di un elemento rinvenibile agli atti — il rifiuto espresso di rendere le informazioni,



orale o scritto che esso debba intendersi — e dunque accertabile tramite rilevazione diretta della relativa comunicazione effettuata da parte e a cura del trasgressore, con costi dunque presumibilmente molto limitati da parte dell'accertatore.

Va inoltre osservato che le minori entrate derivanti dalla riduzione dell'ambito delle fattispecie punibili non paiono esattamente quantificabili a priori, e tale considerazione apporta un ulteriore elemento di giudizio che depone per la manifesta infondatezza della prospettata incostituzionalità, a fronte del consolidato orientamento della Corte secondo il quale l'obbligo di copertura ex art. 81 Cost. non ricorre quando l'onere introdotto da una nuova legge non è quantificabile a priori (sin dalla sentenza n. 478 del 1987).

6. — Non è invece manifestamente infondata la questione con riferimento agli altri profili denunciati dalla Procura, e precisamente:

6.1. — Per la violazione degli artt. 97 e 3 della Costituzione.

Dal suo tenore letterale la norma censurata appare diretta a delimitare fino al 31 dicembre 2008 l'ambito oggettivo della fattispecie di mancata fornitura di dati statistici rilevante ai fini dell'applicazione della sanzione di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 322/1989, disponendo «ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'art. 11 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, è considerato violazione dell'obbligo di risposta di cui all'art. 7, comma 1 del medesimo decreto legislativo n. 322/1989 esclusivamente il rifiuto formale di fornire i dati richiesti».

In realtà tale previsione — pur tenendo in debito conto l'ipotesi che il legislatore abbia volutamente introdotto una norma sanzionatoria di portata limitata, e cioè una «norma transitoria» di passaggio al sistema definitivo, restringendo l'ambito della sanzionabilità ad una fattispecie assai più ristretta sia di quella vigente sino al 31 dicembre 2007 in base al vecchio testo dell'art. 7, comma 1 del d.lgs. n. 322/1989 che di quella che sicuramente si delinea ad esito delle procedure di cui all'art. 7, comma 1 del citato d.lgs. nuovo testo dal 31 dicembre 2008 in poi — non appare corrispondere ad alcun criterio logico, non approntando un minimo, ma inderogabile livello di garanzia per la tutela dell'effettività dell'obbligo di conferimento dei dati di cui all'art. 7, commi 1 e 3 del citato d.lgs. n. 322/1989 per un periodo transitorio — sino al 31 dicembre 2008, appunto — nelle more della piena entrata a regime del meccanismo complesso individuato dal medesimo art. 7, comma 1 del citato d.lgs. n. 322/1989.

Ciò in quanto la norma individua quale presupposto della punibilità del soggetto trasgressore una formale dichiarazione con la quale egli stesso, mettendo in moto il meccanismo della sanzione nei propri confronti, abbia dichiarato o dichiarato di non voler rispondere alla richiesta di dati.

Il presupposto della sanzionabilità della mancata risposta ai dati richiesti risiede dunque, per l'art. 44 censurato, in un comportamento inesigibile, in quanto contrario all'interesse dell'onerato, e che del tutto verosimilmente non potrebbe trovare realizzazione, nel periodo di riferimento, atteso che per eludere la sanzione è sufficiente non attivarsi esprimendo un formale rifiuto.

Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto da alcune difese dei convenuti, l'art. 44 non si inserisce in alcun modo nella logica della riforma dell'obbligo di fornire i dati statistici e del relativo sistema sanzionatorio, prevista dalla legge n. 244/2007, in quanto individua la punibilità della trasgressione con un criterio che rimane del tutto estraneo a quelli previsti dall'art. 7, comma 1 nuovo testo, come sostituito dall'art. 74 della legge n. 244/2007, e destinati ad operare «a regime», e tale circostanza costituisce ulteriore indice della sua illogicità.

Tale ultima disposizione, infatti, nel prevedere che l'ambito dei dati la cui mancata fornitura configura violazione dell'obbligo sanzionato al comma 3 dell'art. 7 e all'art. 11 del d.lgs. n. 322/1989 sia definito annualmente con delibera del Consiglio dei ministri su proposta del Presidente dell'ISTAT, sentito il Comitato di cui all'art. 17, individua il criterio di selezione delle fattispecie punibili essenzialmente nella importanza che il dato riveste ai fini della statistica, prescrivendo che sia individuata «la tipologia di dati la cui mancata fornitura, per rilevanza, dimensione o significatività ai fini della rilevazione statistica, configura violazione dell'obbligo di cui al presente comma», tipologia di dati da individuarsi «in relazione all'oggetto, ampiezza, finalità, destinatari e tecnica di indagine utilizzata per ciascuna rilevazione statistica». In nessun modo dunque il «rifiuto formale» di fornire i dati cui all'art. 44 censurato si pone in linea con tale criterio, non costituendo un elemento che inerisce né a qualità del dato richiesto né a caratteristiche della indagine o della tecnica di indagine, e non inerendo al destinatario se non sotto il profilo di discriminare i trasgressori dell'obbligo nel modo del tutto irragionevole ed incongruo sopra descritto, cioè permettendo l'impunità di coloro che rimangono nella piena e silente omissione e prevedendo invece la punibilità di coloro che formalizzano il loro rifiuto di rispondere ai dati richiesti, esprimendolo «formalmente».

Ciò appare sufficiente a questo giudice per ritenere la norma del tutto stridente con i principi di logica e buona amministrazione imposti al legislatore dall'art. 97 della Costituzione, ed anche per altro verso, per ritenere comunque la norma contrastante con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, che impone di trattare in modo adeguatamente diseguale situazioni diseguali, in quanto essa comporta paradossalmente la punibilità di chi si premura di fornire formale risposta negativa alla richiesta di dati — presumibilmente al fine di motivarla precisando le ragioni



del rifiuto — e la non punibilità di chi si limita a trasgredire l'obbligo di risposta, rimanendo del tutto inerte e neanche chiarendo o giustificando il proprio comportamento, a fronte della violazione di un obbligo che rimane comunque vigente per effetto dell'art. 7, comma 1 del citato d.lgs. n. 322/1989 indipendentemente dalla sua concreta sanzionabilità da parte dell'ordinamento, come il legislatore della norma impugnata ha mostrato di ritenere disponendo non per la limitazione dell'obbligo di risposta — previsto al citato art. 7 comma 1 non inciso dall'art. 44 impugnato — ma per la limitazione delle fattispecie di trasgressione rilevanti «ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'art. 1 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322/1989».

6.2. — Per violazione dell'art. 77 Costituzione.

Come rilevato al punto 2.3 della presente ordinanza, l'art. 7 comma 1 del d.lgs. n. 322 del 1989, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 74 della legge n. 244/2007, è entrato in vigore il 1° gennaio 2008; per il periodo antecedente trovava applicazione il vecchio testo del medesimo art. 7, comma 1 del citato d.lgs., destinato a disciplinare le fattispecie di mancata risposta a richiesta di dati statistici sino al 31 dicembre 2007. Tale ultima norma era sistematicamente inserita in un contesto nel quale — per effetto dell'art. 3, comma 164 della legge finanziaria 2008, n. 244/2007 — era destinata ad essere vigente ed efficace sino al giorno antecedente a quello della entrata in vigore della riforma del sistema statistico e sanzionatorio, organicamente disciplinato *ex novo* non solo dal nuovo testo dell'art. 7, comma 1 del citato d.lgs. n. 322/1989, sostituito dal comma 74 della legge n. 244/2007, ma anche dai commi 72 e 73 della medesima legge.

In tale contesto, nell'ultimo giorno di vigenza dell'art. 7, comma 1 vecchio testo, e a distanza di soli tre giorni dalla pubblicazione della legge n. 244/2007, si è inserito l'art. 44 del d.l. n. 248/2007, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 31 dicembre 2007 ed entrato in vigore il giorno stesso, norma che, come si è rilevato in precedenza, in concreto sostituisce una più ristretta fattispecie di punibilità, il «rifiuto formale» di fornire i dati richiesti, alle fattispecie previste dal vecchio testo dell'art. 7, comma 1, d.lgs. n. 322/1989 sino al 31 dicembre 2008.

Essendo la previsione espressamente dettata per «le rilevazioni statistiche svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto» e dunque anche per il periodo antecedente al 31 dicembre 2007, essa ha dunque l'effetto di incidere retroattivamente sulla definizione dell'ambito delle fattispecie alle quali l'art. 7, comma 3 del d.lgs. n. 322/1989 collegava la sanzione di cui all'art. 11 del medesimo decreto, impedendo all'art. 7, comma 1 del medesimo decreto di trovare applicazione sino alla sua naturale scadenza prevista dalla riforma.

Tale effetto appare del tutto estraneo e, come tale, privo di razionale giustificazione rispetto alla finalità del decreto legge n. 248/2007, dichiaratamente volto alla «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria», ed in seno al quale l'art. 44 impugnato è stato inserito nel Capo tra le «disposizioni finanziarie urgenti».

È sufficiente rilevare che non si tratta di una disposizione di carattere finanziario, che non dispone alcuna proroga di termini in scadenza che possa giustificare una sua urgenza e che l'effetto che essa realizza è addirittura nella direzione opposta, e cioè quella del togliere retroattivamente effetto ad una disposizione di legge che era destinata ad avere vigenza sino al momento della decretazione d'urgenza, il 31 dicembre 2007, in base ad una legge, la n. 244/2007, promulgata solo tre giorni prima.

Né è possibile adottare della impugnata norma una interpretazione compatibile con i principi costituzionali e in particolare con l'art. 77 Cost., nel senso che il legislatore, intervenendo con decreto legge il giorno antecedente all'entrata in vigore del nuovo sistema statistico e sanzionatorio abbia voluto dettare una disposizione transitoria che limitasse sino al 31 dicembre 2008, e cioè per un intero anno dalla entrata in vigore della riforma di cui alla citata legge n. 244/2007, l'applicabilità delle sanzioni per violazione dell'obbligo di fornire i dati statistici richiesti, al fine cioè di procrastinare di un anno la concreta entrata in vigore del sistema sanzionatorio ivi previsto, che richiede procedure di approntamento per la prima volta introdotte nell'ordinamento dell'ISTAT (tesi sostenuta dalla difesa del Presidente dell'Istat).

Tale interpretazione non è invero consentita dal tenore letterale della norma, che sancendo espressamente «Fino al 31 dicembre 2008 ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'art. 11 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 e con riguardo alle rilevazioni statistiche svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto...», stabilisce che la stessa è destinata ad operare: 1) per le rilevazioni statistiche successive alla data del 31 dicembre 2007, e per le fattispecie di mancata ottemperanza all'obbligo di risposta alle richieste di dati statistici disciplinate dalle norme vigenti da quella data in poi (art. 7, comma 1 nuovo testo), e 2) per le rilevazioni statistiche antecedenti a tale data, e per le fattispecie di mancata ottemperanza all'obbligo di risposta alle richieste di dati statistici disciplinate dalle norme vigenti sino al 31 dicembre 2007 (art. 7, comma 1 vecchio testo), coprendo un ambito temporale maggiore di quello che sarebbe richiesto per il fine che ora si vuole considerare, per raggiungere il quale non sarebbe stato necessario che la norma disponesse anche per il periodo di tempo antecedente alla riforma, e che non è possibile espungere dalla norma neanche tentando una interpretazione costituzionalmente orientata della stessa.



Peraltro, non è neppure possibile accedere ad una interpretazione restrittiva della norma censurata, che ne limiti l'operatività escludendo dalla sua portata le fattispecie sanzionabili in base all'art. 7, comma 1 vecchio testo del d.lgs. n. 322/1989, occorse antecedentemente al 31 dicembre 2007.

Infatti, ancorché non incida sull'obbligo di conferimento dei dati così come previsto dalla norma ultima citata, detta norma prevede espressamente che la violazione rilevante «ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'art. 11 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322» sia costituita unicamente dal rifiuto formale non solo fino al 31 dicembre 2008 (e dunque ai fini, seppure criticabili con riferimento ad altro parametro costituzionale, di dettare norma transitoria di passaggio a regime della riforma dal 31 dicembre 2007 alla nuova data ivi indicata) ma anche «con riguardo alle rilevazioni statistiche svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto» e cioè al 31 dicembre 2007. Ne consegue che una interpretazione restrittiva della norma, rispettosa del parametro costituzionale di cui all'art. 77 Cost., è impedita dalla volontà espressa dal legislatore.

In conclusione, la citata disposizione appare illegittima costituzionalmente per contrasto con l'art. 77 della Costituzione quantomeno nella parte in cui dispone la propria efficacia «con riguardo alle rilevazioni statistiche svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto» e dunque per i fatti commessi sino al 31 dicembre 2007, così introducendo in sede di decretazione d'urgenza una disposizione priva del requisito di necessità ed urgenza e tesa a sostituire retroattivamente il testo dell'art. 7, comma 1 del d.lgs. n. 322/1989.

6.3. — Per violazione degli artt. 101, 103 e 108 della Costituzione.

La presenza dei profili di incostituzionalità sopra rilevati per contrasto con gli artt. 77, 97 e 3 della Costituzione fornisce altresì, a parere di questo giudice, più di una ragione per ritenere non manifestamente infondata la sollevata questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 101, 103 e 108 della Costituzione, poiché fornisce più di un indizio del fatto che con l'art. 44 impugnato in realtà il legislatore abbia voluto perseguire uno scopo diverso e ulteriore da quello che appare dal tenore letterale della norma stessa, individuabile attraverso una serie di altre circostanze, costituito dalla incisione delle prerogative della magistratura contabile.

Rileva in *primis* il fatto che, per le ragioni evidenziate nei precedenti punti 5.1. e 5.2., della presente ordinanza, la norma non ha contenuto né di proroga dei termini né di disposizione finanziaria né, in concreto, è idonea a individuare un presupposto comportamentale al quale può collegarsi logicamente e razionalmente la punibilità del comportamento trasgressivo nell'ambito di un meccanismo sanzionatorio, né può trovare la sua ragion d'essere nel prevedere una ipotesi di punibilità «transitoria» per il periodo sino al 31 dicembre 2008 almeno nella parte in cui dispone «ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'art. 11 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 e con riguardo alle rilevazioni statistiche svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto.....».

Per tale parte, considerando che gli unici effetti che la norma è in grado di produrre sono gli effetti «paralizzanti» del meccanismo di applicazione della sanzione per la violazione dell'obbligo di cui al citato art. 7, comma 1, a causa dell'irrazionalità della previsione del rifiuto formale di rispondere quale unico presupposto di punibilità, essa si prospetta più che come una norma che limita la punibilità ad alcune fattispecie — in realtà non realisticamente prospettabili — come una norma che appronta una sanatoria globale delle situazioni di violazione dell'obbligo di risposta occorse sino a tutto il 31 dicembre 2007, che rimanevano punibili in base al vecchio testo dell'art. 7, comma 1 del d.lgs. n. 322/1989.

In tale quadro deve inserirsi la valutazione del dato temporale che si ricava dall'analisi della successione dei fatti inerenti al giudizio di responsabilità amministrativa sul quale la disposizione in questione è destinata ad incidere e nel corso del quale la censura è stata sollevata, e cioè a fatto che l'art. 44 del decreto-legge n. 248/2007 è stato promulgato il 31 dicembre 2007 e cioè successivamente alla notifica dell'invito a dedurre, effettuata a tutti i convenuti il 19 novembre 2007.

La situazione complessivamente venutasi a delineare è che la norma censurata, apparentemente dettata al fine di delineare un seppur ridotto presupposto di sanzionabilità della trasgressione dell'obbligo di conferire i dati — ma in concreto del tutto inidonea a consentire l'operatività del meccanismo sanzionatorio, non collegata razionalmente con il nuovo sistema sanzionatorio delineato dalla riforma, nonché priva dei presupposti della necessità ed urgenza costituzionalmente prescritti e quindi è priva di ogni ragionevole giustificazione alla luce dei sopra ricordati parametri costituzionali — ha l'unico effetto di determinare il venir meno della punibilità della trasgressione all'obbligo suddetto con riferimento all'art. 7, comma 1 del d.lgs. n. 322/1989 vecchio testo — disposizione che sarebbe stata pienamente vigente sino al 31 dicembre 2007 nel contesto della riforma di cui alla legge n. 244/2007 — e ciò non solo per i fatti e le omissioni successivi alla riforma (dal 1° gennaio 2008) e sino al 31 dicembre 2008, ma anche per il periodo di tempo antecedente alla entrata in vigore della riforma stessa, e cioè per i fatti sino al 31 dicembre 2007, atteso che essa ciò espressamente ed inequivocabilmente prevede.



Conseguentemente, e per le ragioni rilevate sopra al punto 2 della presente ordinanza, essa ha l'effetto di determinare il venir meno dell'illiceità del mancato accertamento della trasgressione da parte dei soggetti ad esso tenuti, e dunque dei comportamenti contestati ai convenuti nel giudizio di responsabilità *a quo*.

Atteso che la norma è stata emanata il 31 dicembre 2007, successivamente alla emissione dell'invito a dedurre che ha contestato la responsabilità ai convenuti nel giudizio instaurato con successivo atto di citazione, non pare infondata la tesi della Procura che la disposizione censurata sia strumentale al reale intento perseguito dal legislatore di esercitare una preordinata interferenza sulle funzioni della magistratura contabile, sottraendole una fattispecie di responsabilità amministrativa già *sub judice*, nella parte in cui dispone la propria efficacia «con riguardo alle rilevazioni statistiche svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto».

7. — Questo giudice è ben consapevole della natura e delle funzioni dell'invito a dedurre, istituto di garanzia del convenibile tipico del processo di responsabilità amministrativa che si colloca in una fase precedente alla vera e propria instaurazione del giudizio.

Tuttavia non può dubitare del fatto che, indipendentemente dalla qualificazione della fase cui attiene l'invito a dedurre, laddove un potere-dovere sia costituzionalmente garantito — come ai sensi degli artt. 101, 103 e 108 Cost. l'ambito della giurisdizione contabile nel quale è compreso l'esclusivo diritto di azione del Procuratore contabile — esso non possa, non ricevere eguale garanzia con riferimento a quella fase, comunque procedimentale come attualmente deriva dall'art. 17, comma 30-ter del d.l. n. 78/2009 conv. nella legge n. 102/2009, che è necessariamente prodromica allo svolgimento del giudizio.

Si tratta allora di verificare se l'intervento del legislatore di cui all'art. 44 qui censurato, che ha introdotto una sostanziale «sanatoria» delle ipotesi di responsabilità individuate dalla Procura contabile in base alla legislazione vigente al momento dei fatti contestati e al momento dell'invito a dedurre notificato ai convenibili, possa o meno configurare la lamentata lesione delle prerogative della magistratura contabile.

La giurisprudenza costituzionale, soffermandosi sull'istituto qui in esame, ha rilevato che «l'invito a dedurre attiene ad una fase che precede l'accertamento delle responsabilità, suscettibile, alternativamente, di mettere capo all'instaurazione del giudizio ovvero all'archiviazione, ma tale da non inficiare la tradizionale regola secondo la quale, nel giudizio di responsabilità amministrativa, il giudice è investito della causa solo attraverso l'atto di citazione (sentenza n. 415 del 1995, ed in termini analoghi, tra le altre, significativamente C.C. n. 163/1997 e n. 513/2002).

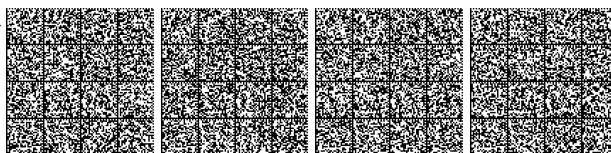
Da detta impostazione non si discosta la giurisprudenza contabile che ha individuato la funzione dell'atto di cui trattasi essenzialmente nella «preliminare contestazione di fatti specifici ad un soggetto già indagato, che viene così messo in grado di rappresentare tempestivamente le sue ragioni all'organo inquirente, consentendo, al tempo stesso, al Procuratore regionale lo sviluppo di più adeguate indagini... Si tratta di un atto che muove all'acquisizione di ulteriori elementi, se del caso anche di carattere esimente, in vista delle conclusive determinazioni che non necessariamente dovranno essere nel senso dell'inizio dell'azione di responsabilità», rilevandone «l'assenza di ogni univocità circa l'ulteriore seguito dell'iniziativa assunta dal Procuratore regionale».

Osserva però questo giudice che il fatto che la fase preprocessuale dell'invito a dedurre non presenti il carattere della univocità tipicamente connesso alla fase giudiziale non può porre nell'ambito dell'irrelevante giuridico l'altro fatto, pure evidente, che l'attività svolta dalla Procura in quella sede costituisca espressione di un potere-dovere che si articola nella fase giudiziale come diritto alla azione e nella fase preprocessuale come diritto a svolgere una compiuta istruttoria quale ineliminabile presupposto per la eventuale incardinazione dell'azione.

In conclusione, dal momento che il potere-dovere di azione del Procuratore comprende il potere di accertare preventivamente la sussistenza dei presupposti per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa ritiene questo giudice che non possa ritenersi manifestamente infondata la questione se il principio di non incidenza del legislatore sul concreto esercizio dell'attività giudiziaria, come tale garantita dai ricordati artt. 101, 103 e 108 Cost., non debba concernere anche la fase di necessario accertamento della sussistenza degli elementi sufficienti ad integrare l'ipotesi di responsabilità amministrativa, fase della quale l'emissione dell'invito a dedurre costituisce, in ogni caso, atto conclusivo.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 del d.l. n. 148/2007, convertito in legge 28 febbraio 2008, n. 31, con riferimento agli artt. 97 e 3 della Costituzione, nonché della medesima disposizione nella parte in cui dispone la propria efficacia «con riguardo alle rilevazioni statistiche svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto» e dunque per i fatti generativi di responsabilità erariale commessi sino al 31 dicembre 2007, con riferimento agli articoli 77, 101, 103 e 108 della Costituzione.



Sospende il giudizio e, riservata ogni altra pronuncia in rito ed in merito, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del 12 ottobre 2009.

Il Presidente: RISTUCCIA

Il Consigliere estensore: BERSANI

10C0474

N. 177

Ordinanza del 12 novembre 2009 emessa dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto da D.P.E.

Misure di prevenzione - Procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione - Giudizio di cassazione - Svolgimento, su istanza delle parti, nelle forme dell'udienza pubblica - Preclusione - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU, nell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 4; legge 31 maggio 1965, n. 575, art. 2-ter.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali.

LA CORTE DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto nell'interesse di D.P.E., nato a Siracusa l'8 luglio 19.., avverso il decreto della Corte di appello di Catania, in data 9 giugno 2008;

Visti gli atti, il decreto denunciato e il ricorso;

Sentita in camera di consiglio la relazione svolta dal consigliere dott. Franco Fiandanese;

Letta la richiesta del Procuratore Generale presso la Suprema Corte di rigetto del ricorso.

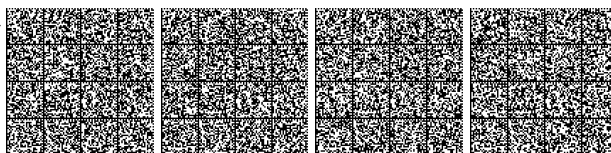
Ritenuto in fatto

La Corte di appello di Catania, con decreto in data 9 giugno 2008, confermava il decreto emesso dal Tribunale di Siracusa il 7 febbraio 2008, con il quale D.P.E., in applicazione della legge 31 maggio 1965, n. 575, veniva sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale e dell'obbligo di soggiorno presso il comune di residenza per la durata di un anno e venivano confiscati un immobile e un'autovettura intestati alla moglie dello stesso D.P.

Propone ricorso per cassazione l'avv. Puccio Forestiere, deducendo violazione di legge per difetto assoluto di motivazione in merito alle specifiche doglianze difensive formulate con l'atto di appello.

Propone ricorso per cassazione anche altro difensore di D.P. avv. Alfredo Gaito, il quale, con riferimento alla misura di prevenzione personale, afferma la mancanza dei presupposti della pericolosità attuale e della appartenenza di D.P. ad associazione mafiosa; con riferimento alla misura di prevenzione patrimoniale, lamenta la omessa valutazione delle specifiche deduzioni difensive. Lo stesso difensore eccepisce, inoltre, ai sensi dell'art. 609, comma 2, c.p.p., la violazione dell'art. 6 della C.E.D.U., rivolgendo formale istanza per la trattazione del ricorso in udienza pubblica.

Il difensore ricorrente osserva che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, con decisione 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza c. Italia, ha condannato l'Italia per violazione del diritto ad una pubblica udienza nel caso di pro-



cedimento camerale (nella specie: di prevenzione) nel corso del quale i ricorrenti avevano richiesto che la trattazione avvenisse in pubblica udienza; osserva, ancora, che l'assenza di pubblicità non deve essere confusa con l'effettività del contraddittorio, poiché la *ratio* della disposizione convenzionale che prevede la pubblicità dell'udienza è quella, riconosciuta dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, di tutela contro la giustizia segreta che sfugge al controllo pubblico e di conservazione della fiducia dei cittadini nei giudici, così che il diritto alla pubblicità del procedimento è assolutamente distinto da quello concernente l'accesso agli atti di causa. Ad avviso del difensore ricorrente, l'adeguamento a norma impone anche alla Suprema Corte di cassazione di dare immediata applicazione alla sentenza in discorso, poiché l'udienza a porte chiuse per tipologie di materia individuate aprioristicamente, al di fuori e senza tener conto dei parametri del giusto processo europeo, non può più essere intesa quale modulo standardizzato immutabile. Per il giudizio di legittimità si impone il meccanismo dell'udienza a porte aperte, in applicazione estensiva di quanto stabilito dall'art. 441, comma 3, c.p.p., per la trasformazione pubblica del giudizio abbreviato, valendo la doglianza esposta nel ricorso quale istanza espressa dell'interessato, con conseguenze invalidanti per le decisioni di merito, ambedue scaturite all'esito di procedure da ritenere illegali ora per allora.

Questa Sezione, con ordinanza in data 14 maggio 2009, rilevato che le questioni di diritto sottoposte al suo esame avevano dato luogo o potevano dar luogo ad un contrasto giurisprudenziale, rimetteva il ricorso alle Sezioni Unite, ma il Presidente Aggiunto, con proprio provvedimento del 22 giugno 2009, restituiva il procedimento, ritenendo che questa Sezione avesse omesso «di soffermarsi adeguatamente sulla specialità che connota il giudizio di cassazione» e che non dovesse trascurarsi che «in materia di prevenzione, tra l'altro, il ricorso è ammesso solo per violazione di legge (art. 3, comma 11, legge n. 1423/1956)».

Fissata una nuova udienza in Camera di consiglio, ha depositato memoria il difensore del ricorrente, il quale ha osservato che la capacità conformativa delle disposizioni nazionali consentirebbe la possibilità di trovare una soluzione sul piano ermeneutico volta ad armonizzare il diritto interno con l'ordinamento scaturente dalla CEDU, evitando il sorgere di un'antinomia normativa ed escludendo quindi la necessità di sollevare questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale. Il ricorrente, pertanto, insiste per l'accoglimento delle doglianze con annullamento senza rinvio del provvedimento impugnato.

Considerato in diritto

Con la sentenza del 13 novembre 2007, *Bocellari e Rizza c. Italia*, n. 399/2002, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ricorda che la pubblicità della procedura degli organi giudiziari di cui all'articolo 6 §1 della Convenzione («Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge») tutela le persone soggette alla giurisdizione contro una giustizia segreta che sfugge al controllo del pubblico e costituisce anche uno dei mezzi per preservare la fiducia nelle corti e nei tribunali. Con la trasparenza che essa conferisce all'amministrazione della giustizia, aiuta a realizzare lo scopo dell'articolo 6 § 1: l'equo processo, la cui garanzia è annoverata fra principi di ogni società democratica ai sensi della Convenzione.

La stessa Corte aggiunge che l'articolo 6 § 1 citato tuttavia non pone ostacoli al fatto che le autorità giudiziarie decidano, viste le particolarità della causa sottoposta al loro esame, di derogare a questo principio, ma la situazione è diversa quando una procedura si svolge a porte chiuse in virtù di una norma generale e assoluta, senza che la persona soggetta a giurisdizione abbia la possibilità di sollecitare una pubblica udienza; una procedura che si svolge in questo modo non può in linea di principio essere considerata conforme all'articolo 6 § 1 della Convenzione: la persona soggetta a giurisdizione deve almeno avere la possibilità di domandare la tenuta di dibattimenti pubblici. Nella fattispecie, lo svolgimento in Camera di consiglio delle procedure che riguardano l'applicazione di misure di prevenzione è espressamente previsto dall'articolo 4 della legge n. 1423 del 1956 e le parti non hanno la possibilità di domandare ed ottenere una pubblica udienza.

La Corte, inoltre, rispondendo al Governo italiano che aveva dedotto la natura altamente tecnica della procedura di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale a giustificazione della mancanza di pubblicità, sottolinea che «non bisogna perdere di vista la posta in gioco delle procedure di prevenzione e gli effetti che sono suscettibili di produrre sulla situazione personale delle persone coinvolte». Questo tipo di procedura riguarda l'applicazione della confisca di beni e capitali, cosa che direttamente e sostanzialmente coinvolge la situazione patrimoniale della persona soggetta a giurisdizione. Davanti a tale posta in gioco, non si può affermare che il controllo del pubblico non sia una condizione necessaria alla garanzia del rispetto dei diritti dell'interessato. In definitiva, la Corte giudica essenziale che



le persone soggette a giurisdizione 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.

Questa interpretazione giurisprudenziale può ritenersi ormai consolidata a seguito dell'intervento della Grande Camera della Corte di Strasburgo con decisione dell'8 luglio 2008, *Perre e altri c. Italia*, n. 1905/2005, che ha confermato il contenuto interpretativo della precedente citata pronuncia, sempre con riferimento specifico al procedimento di applicazione delle misure di prevenzione.

La questione sollevata dal ricorrente è già venuta all'esame di questa Suprema Corte, che ha ritenuto che l'applicazione della regola secondo la quale i ricorsi per cassazione in tale materia sono soggetti alla trattazione con la procedura camerale non partecipata (art. 611 c.p.p.), non trova ostacolo nella pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo 13 novembre 2007 in causa *Bocellari e Rizza c. Italia*, giacché questa non opera alcun riferimento al giudizio che si svolge davanti alla Corte di cassazione (Sez. I, 26 febbraio 2008, n. 11279, *Magnisi*, rv. 239046; Sez. I, 13 febbraio 2008, n. 8990, *Ambrogio*, rv. 239515 e Sez. I, 26 febbraio 2008, n. 14010, *Cucurachi*, rv. 240137; Sez. II, 18 novembre 2008, n. 46751, *Cacucci ed altri*, n.m.; Sez. I, 4 febbraio 2009, n. 13569, *Falsone*, rv. 243552; Sez. VI, 22 gennaio 2009, n. 17229, *Scimeni*, rv. 243665).

Il Collegio non condivide il contenuto motivazionale di tali pronunce e il conseguente risultato interpretativo.

Alcune di esse affermano che «l'incompatibilità della norma interna con quella della Convenzione non potrebbe mai trovare rimedio nella semplice non applicazione della norma interna da parte del giudice nazionale» (Sez. I, n. 11279 del 2008, cit.) o nella «diretta applicazione» delle disposizioni della Convenzione stessa (Sez. I, n. 13569 del 2009 cit.); altre, aggiungono che «un'eventuale questione di legittimità costituzionale risulta, tuttavia, manifestamente infondata dal momento che la struttura e le cadenze del procedimento di prevenzione non appaiono contrastanti con i precetti sanciti dall'art. 24 Cost., comma 2, e art. 111 Cost., sull'equo processo, assicurando, comunque, la partecipazione personale all'udienza e la difesa tecnica del proposto» (Sez. I, n. 14010 del 2008, cit.)

Tali affermazioni non sono condivisibili.

Le sentenze della Corte costituzionale n. 348 e 349 del 2007 hanno chiarito che le norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in applicazione dell'art. 117, comma 1, Cost., come sostituito dall'art. 3, comma 1, legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, costituiscono «norme interposte» imprescindibili per garantire l'effettività della citata disposizione costituzionale e rendere cogenti gli obblighi che l'Italia ha assunto a livello internazionale. Con la conseguenza che al giudice spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme; mentre qualora ciò non sia possibile, ovvero si dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale interposta, il giudice deve investire la Corte costituzionale della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.

Pertanto, premesso che il contenuto interpretativo della norma della C.E.D.U. è quello ad essa attribuito dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che sola garantisce l'applicazione del livello uniforme di tutela all'interno dell'insieme dei Paesi membri (ai sensi dell'art. 32 della Convenzione la competenza della Corte di Strasburgo «si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli che siano sottoposte ad essa alle condizioni previste» dalla medesima), non è sufficiente dire che la norma interna che appaia incompatibile con la norma convenzionale non può essere disapplicata da parte del giudice; neppure è sufficiente affermare che essa, sebbene incompatibile con la norma convenzionale, è pur tuttavia conforme alla Costituzione italiana. Infatti, il giudice deve innanzitutto interrogarsi se la norma interna sia suscettibile di un'interpretazione «adeguatrice» alla norma convenzionale e, nel caso in cui ciò non sia possibile, deve investire la Corte costituzionale della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, comma 1, Cost. Alla Corte costituzionale spetta, poi, di accertare se sussista il denunciato contrasto e verificare la compatibilità della norma C.E.D.U. con le pertinenti norme della Costituzione sotto il profilo che essa sia conforme alla Costituzione, nel senso che garantisca una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana.

Pertanto, le considerazioni svolte dalle citate sentenze in merito al divieto per il giudice di disapplicare la norma interna incompatibile con quella convenzionale ovvero in merito alla compatibilità della norma interna, nel caso di specie, con gli artt. 24, comma 2, e 111 Cost. non esauriscono la problematica in esame.

Ancora di recente la Corte costituzionale ha ribadito che «la diretta applicazione delle disposizioni della CEDU, in quanto tali, è da escludere» (sent. n. 306 del 2008); che «le norme della CEDU devono essere considerate come interposte e che la loro peculiarità, nell'ambito di siffatta categoria, consiste nella soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi» (sent. 39 del 2008); che «al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò è permesso dai testi delle norme e qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti



della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale "interposta", egli deve investire questa Corte delle relative questioni di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma Cost. (...) Solo ove l'adeguamento interpretativo, che appaia necessitato, risulti impossibile o l'eventuale diritto vivente che si formi in materia faccia sorgere dubbi sulla sua legittimità costituzionale, questa Corte potrà essere chiamata ad affrontare il problema della asserita incostituzionalità della disposizione di legge» (sent. n. 239 del 2009).

In verità, altre pronunce di questa Corte hanno sostenuto che «benché la legge n. 1423 del 1956, art. 4 preveda la trattazione in camera di consiglio, nulla vieta che il giudice, seguendo un'interpretazione costituzionalmente orientata, applichi analogicamente la disposizione di cui all'art. 441 c.p.p., la quale prevede che il giudizio abbreviato si svolga in camera di consiglio, ma che se tutti gli imputati ne fanno richiesta abbia luogo in pubblica udienza, così facendo venire meno i profili di contrasto con la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo», aggiungendo, però, che la pubblicità dell'udienza in Corte di cassazione non è richiesta dalla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, stante il carattere eminentemente tecnico e di sola legittimità del giudizio di cassazione (Sez. n. 46751 del 2008, cit.).

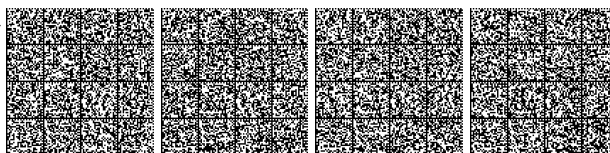
Tale interpretazione adeguatrice incontra, però, il rilievo critico della evidenza testuale del disposto normativo che fa specifico riferimento ad un procedimento in Camera di consiglio (art. 4, commi 6 e 11, legge n. 1423 del 1956, che, inoltre, richiama le norme sul procedimento di sorveglianza e di esecuzione); anche a prescindere dal richiamo contenuto nelle citate pronunce della Corte di Strasburgo alla affermazione del Governo italiano, intervenuto davanti alla Corte stessa, che lo svolgimento in camera di consiglio non dipendeva da una decisione discrezionale del giudice e che, pertanto, un'eventuale istanza di pubblico dibattimento proveniente dalle parti sarebbe stata probabilmente respinta.

Anche la affermazione di principio, che sembra comune a tutte la citate sentenze di questa Suprema Corte, secondo la quale la citata decisione della Corte di Strasburgo riguarda il giudizio davanti ai giudici di merito e non opera alcun riferimento al giudizio che si svolge davanti alla Corte di cassazione deve essere valutata all'interno del complesso delle regole che disciplinano il giudizio di cassazione.

Occorre osservare, in primo luogo, che è bensì vero che la C.E.D.U. ha affermato che il diritto ad un'udienza pubblica dipende anche dalle questioni da dirimere e che, in particolare, tale udienza può essere esclusa nel caso in cui debbano trattarsi esclusivamente questioni di diritto (cfr. C.E.D.U., *Ekbatani c. Svezia*, 26 maggio 1988, n. 10563/1983, nonché *Helmer c. Svezia*, 29 ottobre 1991, n. 11826/1985; e, in generale, sulla natura delle questioni da decidere, *Miller c. Svezia*, 8 febbraio 2005, n. 55853/2000), ma la stessa C.E.D.U. ha precisato che l'assenza dell'udienza pubblica, nei gradi successivi al primo, può essere giustificata dalla peculiarità della procedura in questione, purché l'udienza pubblica abbia avuto luogo in primo grado (*Helmer c. Svezia* cit. § 36; nonché *Grande Camera, Martinie c. Francia*, 12 aprile 2006, n. 58675/2000, § 43). Quanto alla circostanza che l'interessato non abbia chiesto la pubblica udienza nel giudizio di merito, è sufficiente il rilievo che la questione di legittimità costituzionale può e/o deve essere rilevata d'ufficio, come si chiarirà più avanti con riferimento alla rilevanza della questione in questa sede sollevata.

Occorre, inoltre, osservare che il suddetto principio espresso dalle citate sentenze di questa Suprema Corte potrebbe essere condiviso se il procedimento camerale fosse l'unica tipologia di procedimento previsto davanti alla Corte di Cassazione. Deve rilevarsi, invece, che il procedimento davanti alla Corte di cassazione può svolgersi in pubblica udienza e se si svolge in Camera di consiglio può assumere la forma c.d. non partecipata o quella ex art. 127 c.p.p.; ma soprattutto, deve considerarsi che la regola generale, salvo eccezioni, è quella secondo la quale «la Corte procede in Camera di consiglio quando deve decidere su ogni ricorso contro provvedimenti non emessi nel dibattimento» (art. 611 c.p.p.), anzi, talvolta, la Corte procede in pubblica udienza anche quando la sentenza impugnata è stata pronunciata in Camera di consiglio (art. 611 con riferimento all'art. 442 c.p.p.), in altri termini, la modalità procedimentale per la decisione dei ricorsi segue quella prevista per il giudizio di merito e talvolta l'udienza pubblica è prevista anche nel caso in cui la pubblicità non vi sia stata nei precedenti gradi di giudizio.

È irrilevante, poi, l'osservazione che il motivo di ricorso per cassazione nei procedimenti di prevenzione è limitato alla violazione di legge, poiché, quale che siano i vizi deducibili è pacifico che il giudizio in Cassazione è comunque un giudizio di legittimità (tra le tante: Sez. VI, 3 ottobre 2006, n. 36546, *Bruzzese*, rv. 235510; sez. II, 11 gennaio 2007, n. 7380, *Messina*, rv. 235716; sez. IV, 10 luglio 2007, n. 35683, *Servidei*, rv. 237652); d'altro canto, il vizio di violazione di legge è ravvisabile anche in caso di mancanza di motivazione, qualificabile come violazione dell'obbligo di provvedere con decreto motivato imposto al giudice di appello dal decimo comma dell'art. 4 della legge n. 1423 del 1956, e alla mancanza di motivazione è, peraltro, equiparata l'ipotesi in cui la motivazione risulti del tutto priva dei requisiti minimi di coerenza, di completezza e di logicità, al punto da risultare meramente apparente, o sia assolutamente inidonea a rendere comprensibile l'itinerario logico seguito dal giudice (Sez. I, 21 gennaio 1999, n. 544, *Barbangelo*, rv. 212946; Sez. V, 16 marzo 2000, n. 1480, *Capizzi*, rv. 217361; sez. I, 14 febbraio 2001, n. 18893, *Laurito*, rv. 218861), secondo un principio affermato dalla giurisprudenza di legittimità in tutti i casi nei quali il ricorso per cassazione è limitato al vizio di violazione di legge. Ma soprattutto deve rilevarsi che nel sistema del codice di rito la



limitazione della ricorribilità in cassazione al solo vizio di violazione di legge non necessariamente comporta la trattazione in Camera di consiglio, come è dimostrato dalla previsione di ricorso immediato per cassazione (art. 569 c.p.p.), con quale non sono deducibili i vizi attinenti la motivazione del provvedimento impugnato (comma 3 articolo citato), tuttavia il rito in cassazione segue quello del procedimento di merito e, quindi, ben potrebbe essere la pubblica udienza.

Neppure deve essere trascurato che il procedimento camerale applicabile nel caso di misure di prevenzione è quello c.d. non partecipato e non, invece, quello ex art. 127 c.p.p. Sul punto la Corte di cassazione ha anche affermato che «è manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 611 c.p.p., nella parte in cui non prevede, per la trattazione dei ricorsi in materia di misure di prevenzione, l'applicabilità del rito previsto dall'art. 127 stesso codice, pur vigente per i ricorsi in materia di misure cautelari personali, in quanto queste ultime presentano caratteristiche afflittive superiori alle misure personali di prevenzione, comprendendo la più grave limitazione della libertà personale costituita dalla custodia in carcere e quella degli arresti domiciliari, limitativa della libertà personale dell'individuo in misura assai più grave di qualsiasi misura di prevenzione; sicché il trattamento processuale differenziato si giustifica per la difformità delle situazioni esaminate» (Sez. I, 20 novembre 1998 - 8 febbraio 1999, n. 5760, Iorio, rv. 212441). Tali affermazioni di principio dovrebbero essere attentamente esaminate anche alla luce della chiara indicazione contenuta nelle citate sentenze della Corte Europea dei diritti dell'uomo, secondo la quale «non bisogna perdere di vista la posta in gioco delle procedure di prevenzione e gli effetti che sono suscettibili di produrre sulla situazione personale delle persone coinvolte». Sulla «posta in gioco» si sofferma ampiamente la sentenza della Grande Camera Jussila c. Finlandia, 23 novembre 2006, n. 73053/2001, la quale osserva che «gli organi della Convenzione hanno gettato le basi per un'estensione progressiva dell'applicazione del profilo penale dell'art. 6 ad ambiti che non rientrano formalmente nelle categorie tradizionali del diritto penale» e giunge alla conclusione dell'applicabilità del principio della pubblicità dell'udienza in contenzioso relativo a penalità fiscali.

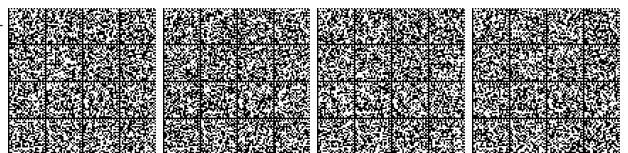
Sulla base di tali premesse questa Corte ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 6, 10 e 11, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 e dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575 (in quanto richiama il procedimento in Camera di consiglio come modalità procedimentale esclusiva per l'applicazione delle misure personali e patrimoniali di prevenzione), per violazione dell'art. 117, comma primo, Cost., nella parte in cui non consentono che, a richiesta di parte, il procedimento in materia di misure di prevenzione si svolga in pubblica udienza.

La richiesta di parte è, infatti, la garanzia minima pretesa dalla Corte di Strasburgo («la persona soggetta a giurisdizione deve almeno avere la possibilità di domandare ed ottenere una pubblica udienza») e ben si inserisce nel sistema codicistico, che già prevede lo svolgimento del giudizio abbreviato in pubblica udienza «quando ne fanno richiesta tutti gli imputati» (art. 441, comma 3, c.p.p.)

Ciò premesso, la questione è rilevante nel presente procedimento sotto due profili.

Il primo è quello già evidenziato, secondo il quale, la scelta del rito davanti a questa Suprema Corte non può prescindere dal principio generale secondo il quale «la corte procede in camera di consiglio quando deve decidere su ogni ricorso contro provvedimenti non emessi nel dibattimento» (art. 611, comma primo, c.p.p.) e tale principio dovrebbe essere applicato, nel prendere in esame l'istanza del ricorrente di trattazione del ricorso in pubblica udienza, non semplicemente tenendo conto del rito adottato nella fattispecie dai giudici di merito, bensì alla luce di un'eventuale dichiarazione di incostituzionalità delle predette norme nella parte in cui impongono lo svolgimento in Camera di consiglio del procedimento relativo all'applicazione di misure di prevenzione. Inoltre, seppure si collegasse la scelta del rito ad una opzione del soggetto interessato, essa non necessariamente deve essere spesa *in limine*, potendosi esprimere anche in successivi gradi del giudizio.

Il secondo profilo è quello concernente la deduzione difensiva di conseguenze invalidanti delle decisioni di merito «scaturite all'esito di procedure da ritenere illegali ora per allora»: è evidente che la decisione sulla stessa deduzione difensiva non può che essere condizionata dall'esito del giudizio sulla questione di legittimità costituzionale come sopra proposta, tenendo presente che un'eventuale dichiarazione di incostituzionalità non potrebbe non spiegare i suoi effetti su un processo ancora in corso che, per essere sostanzialmente giusto, deve avere la capacità di emendarsi, per adeguarsi a regole costituzionalmente corrette. La costante giurisprudenza di questa Suprema Corte in merito agli effetti della declaratoria di incostituzionalità di una norma ha chiarito che la dichiarazione di illegittimità costituzionale, avendo per presupposto l'esistenza di un vizio che inficia sin dall'origine la norma, ha efficacia invalidante e non abrogativa, produce conseguenze assimilabili a quelle dell'annullamento, nel senso che incide, in coerenza con gli effetti propri di tale istituto, anche sulle situazioni pregresse verificatesi nel corso del giudizio nel quale è consentito sollevare, in via incidentale, la questione di costituzionalità, e spiega, pertanto, effetti non soltanto per il futuro ma anche retroattivamente in relazione a fatti o a rapporti instauratisi nel periodo in cui la norma incostituzionale era vigente, con esclusione, ovviamente, di quelle situazioni giuridiche ormai esaurite, non suscettibili cioè di essere rimosse o modificate o di quelle situazioni consolidate per effetto di norme penali di favore, alle quali deve darsi



comunque prevalenza ex art. 25, comma 2, Cost. Neppure è consentito distinguere, con riguardo agli effetti retroattivi della declaratoria d'incostituzionalità, fra norme di diritto sostanziale e norme processuali e, relativamente a queste ultime, fra applicazione diretta (con riferimento cioè alla formazione dell'atto secondo le norme poi dichiarate illegittime) e applicazione indiretta (consistente nel mero controllo dell'atto precedentemente compiuto), posto che, anche in questo secondo caso, il giudice è tenuto a rilevare l'inidoneità della normativa dichiarata incostituzionale a qualificare l'attività processuale svolta. L'immediata operatività della dichiarazione d'incostituzionalità nei giudizi non ancora definiti non può essere posta in discussione neppure nell'ipotesi di sentenza additiva della Corte costituzionale, e cioè quando la suddetta dichiarazione importi la sostituzione positiva di una regola del decidere con altra regola, anziché la pura e semplice caducazione di un testo normativo: con la conseguenza che, in tal caso, il giudice deve assumere come canone di valutazione esclusivamente la disciplina risultante dall'innovazione apportata dalla decisione della Corte costituzionale (Sez. Un. , 27 febbraio 2002, n. 17179, Conti, rv. 221401; Sez. Un. , 28 gennaio 1998, n. 3, Budini, rv. 210258; Sez. Un. 7 luglio 1984, n. 7232, Cunsolo, rv. 1665563).

Tali principi dovranno essere applicati, in caso di dichiarazione di incostituzionalità con riferimento alla questione sollevata in questa sede, tenendo conto, in relazione al contenuto della dichiarazione stessa, di quanto previsto dall'art. 471 c.p.p. e delle interpretazioni giurisprudenziali in materia (Sez. Un. 21 aprile 1995, n. 7227, Zoccoli, rv. 201378).

Per quanto concerne la non manifesta infondatezza della questione proposta, deve, in primo luogo, rilevarsi, che la norma interna non è suscettibile di un'interpretazione "adeguatrice" alla norma convenzionale in considerazione dell'evidenza testuale della norma stessa alla quale non si può attribuire altro senso che "quello fatto palese dal significato proprio delle parole" (art. 12 disposizioni sulla legge in generale), come sopra già argomentato, dovendosi solo aggiungere che non è possibile con riferimento alla disposto dell'art. 441, comma 3, c.p.p., il ricorso all'istituto dell'analogia, poiché esso è consentito solo per regolare un'ipotesi, non prevista dalla legge, con la disciplina dettata per un'altra ipotesi, ritenendo con un processo logico-giuridico che quest'ultima norma sia tale, per l'ampiezza del suo fondamento normativo, da ricomprendere razionalmente tanto il caso regolato che quello formalmente non regolato; anzi, proprio l'espressa previsione per il giudizio abbreviato conferma che, nel sistema del codice di rito, si tratta di un'ipotesi eccezionale per la quale è necessaria una apposita norma.

Non essendo possibile un'interpretazione adeguatrice, occorre prendere atto dell'evidente contrasto della normativa interna con le norme convenzionali così come interpretate dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

In verità, secondo un indirizzo interpretativo sostenuto in dottrina, ciò che dovrebbe essere garantito sempre e comunque è il contraddittorio, quale strumento di partecipazione non soltanto fisica al processo, ma funzionale all'acquisizione del materiale probatorio, e tale principio troverebbe piena tutela nel novellato art. 111 della Costituzione, che, invece, non annovera tra le garanzie costituzionali la pubblicità dell'udienza; pertanto, occorrerebbe effettuare un bilanciamento ragionevole del valore della pubblicità del processo rispetto ad altri valori costituzionali, quale quello della ragionevole durata del processo, che sarebbe garantita dalla snellezza e flessibilità del rito camerale.

In effetti, la Corte costituzionale con le citate sentenze ha chiarito che, in occasione di ogni questione nascente da pretesi contrasti tra norme interposte della CEDU, così come vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte di Strasburgo, e norme legislative interne, occorre verificare congiuntamente la conformità a Costituzione di entrambe e precisamente la compatibilità della norma interposta con la Costituzione e la legittimità della norma censurata rispetto alla stessa norma interposta; e che nell'ipotesi di una norma interposta che risulti in contrasto con una norma costituzionale, la Corte ha il dovere di dichiarare l'inidoneità della stessa ad integrare il parametro; inoltre, la stessa Corte ha escluso che le pronunce della Corte di Strasburgo siano incondizionatamente vincolanti ai fini del controllo di costituzionalità delle leggi nazionali, poiché tale controllo deve sempre ispirarsi al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall'art. 117, primo comma, Cost., e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione.

Deve, però, osservarsi, da un lato che non si vede come possa ravvisarsi un contrasto — peraltro neppure sostenuto dal citato indirizzo interpretativo — tra le norme costituzionali e quella della CEDU in tema di pubblicità del processo e dall'altro lato, come i principi del contraddittorio e quello della pubblicità siano valori concorrenti e l'uno non esclude l'altro, poiché anche la pubblicità contribuisce a realizzare, attraverso la trasparenza che assicura all'amministrazione della giustizia, lo scopo precipuo dell'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, vale a dire le *procès équitables*. D'altro canto, la pretesa snellezza del rito camerale non può essere un'affermazione generale ed astratta, ma deve essere verificata nel concreto della specifica disciplina di legge, che, proprio se garantisce la pienezza del contraddittorio anche nel rito camerale, potrebbe non incidere apprezzabilmente sulla ragionevole durata del processo, ma piuttosto solo pregiudicare il principio di "non segretezza" dell'udienza.



È bene ricordare che il procedimento di prevenzione, pur mantenendo le proprie peculiari connotazioni, è ormai pervenuto ad una compiuta giurisdizionalizzazione e ad una piena assimilazione al processo ordinario di cognizione, essendo caratterizzato, al pari di quest'ultimo, dai principi coessenziali al giusto processo, identificati dal novellato art. 111 Cost. nella presenza di un giudice terzo e imparziale e nel contraddittorio delle parti in posizione di parità. Va sottolineato, del resto, che la spinta verso tale equiparazione corrisponde ad una necessità logica e giuridica dettata dalla natura dei beni giuridici sui quali incidono le misure *praeter delictum*, il cui contenuto si traduce, nella sostanza, in rilevanti limitazioni di diritti costituzionalmente protetti, primo tra tutti quello della libertà personale proclamata «inviolabile» dal primo comma dell'art. 13 Cost.: di talché la potestà di prevenzione non può prescindere dall'osservanza delle garanzie che sono proprie del processo (Sez. I, 24 ottobre 2003, n. 45723, Guttadauro, rv. 226035).

Si deve, inoltre, rilevare che la Corte costituzionale ha più volte riconosciuto che la regola della pubblicità dei procedimenti giudiziari, pur non essendo stata posta dagli artt. 24, 101 e 111 della Costituzione, va ritenuta coessenziale ai principi ai quali, in un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare, deve conformarsi l'amministrazione della giustizia che in quella sovranità trova fondamento (art. 101, primo comma, della Costituzione). Tale regola può subire eccezioni, in riferimento a determinati procedimenti, quando esse abbiano obbiettiva e razionale giustificazione, e soprattutto quando siano operate in funzione di valori dalla stessa Costituzione garantiti (Corte cost. n. 25 del 1965, n. 12 del 1971, n. 212 del 1986, n. 50 del 1989; n. 69 del 1991; n. 373 del 1992); giustificazione che, ad esempio, non è stata ravvisata con riferimento al procedimento davanti alle commissioni tributarie (sent. n. 50 del 1989). In conclusione, alla stregua delle argomentazioni svolte, deve dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 117, comma primo, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 e dell'articolo 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575, nella parte in cui non consentono che, a richiesta di parte, il procedimento in materia di misure di prevenzione si svolga in pubblica udienza.

A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve dichiararsi la sospensione del giudizio e deve disporsi l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'articolo 117, primo comma, Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 e dell'articolo 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575, nella parte in cui non consentono che, a richiesta di parte, il procedimento in materia di misure di prevenzione si svolga in pubblica udienza;

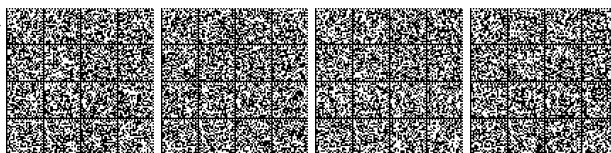
Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma, 11 novembre 2009.

Il Presidente: COSENTINO

L'estensore: FIANDANESE



N. 178

Ordinanza del 15 gennaio 2010 emessa dal Tribunale di Napoli sul reclamo proposto da V.F. c/ B.R. ed altro

Famiglia - Diritto di abitazione nella casa familiare - Domanda di assegnazione proposta nel ricorso per separazione giudiziale con richiesta di affidamento di figli minori - Trascrivibilità nei registri immobiliari, al fine di rendere il futuro eventuale provvedimento di assegnazione opponibile ai terzi che acquistino diritti sull'immobile dopo la proposizione della domanda - Omessa previsione - Irragionevolezza - Carenza di tutela del coniuge affidatario non titolare di diritti reali o di godimento sulla casa familiare - Possibile vanificazione delle aspettative del medesimo coniuge e della prole prima che il giudice si pronunci sull'istanza di assegnazione - Compromissione del preminente interesse morale e materiale dei figli a rimanere nell'ambiente in cui hanno vissuto con i genitori.

- Codice civile, artt. 155-*quater*, 2652 e 2653.
- Costituzione, artt. 3, 24, 29, 30 e 31.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento n. 6910/2009 r.g.a.c. avente ad oggetto reclamo ex art. 2674-*bis* c.c. e 113-*ter* disp. att. c.c. promosso da: V.F., nata a N., il primo giugno 19??, res.te in F. (NA) alla V.P. n. ??? c.f.: ???, rapp.rta e difesa in virtù di procura a margine del ricorso dall'Avv. Agata Esposito, entrambi elett.te domiciliati in Napoli alla Via Immacolata Concezione, n. 15, presso il dott. Antonio Ottaiano nei confronti di B.R., nato a F. (NA) il 27 novembre 19?? e res.te in F. alla V.P., n. ??? (c.f.: ???) e di Ufficio provinciale del territorio di Napoli - Servizio di Pubblicità Immobiliare, Circoscrizione di Napoli 2, in persona del Conservatore domiciliato presso la sede in Napoli alla Via Sant'Arcangelo a Baiano, n. 8, Napoli, e rappresentato per delega del 16 dicembre 2009 (prot. n. 18951) dal Gerente Pietro Paolo Romano e pubblico ministero presso la Procura della Repubblica di Napoli, Affari Civili.

F A T T O

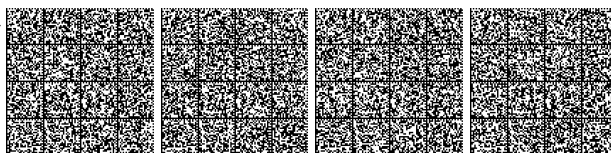
Con ricorso depositato in Cancelleria in data 12 ottobre 2009 e già notificato al Conservatore dei RR.II. Napoli 2 in data 9 ottobre 2009, F.V. ha proposto reclamo avverso la trascrizione con riserva (reg. part. 34012, reg. gen. 46999) eseguita dal predetto Conservatore in data 28 luglio 2009 del ricorso contenente domanda giudiziale di separazione dei coniugi con addebito e, per quello che qui rileva, contestuali istanze di affidamento dei due figli minori e di assegnazione della casa familiare sita in F. (NA) alla V. P., n. ???, ricorso che la V. aveva proposto nei confronti del marito R.B. e depositato nella Cancelleria di questo stesso Tribunale in data 2 luglio 2009 (l'udienza di comparizione innanzi al Presidente è stata fissata per il 3 febbraio 2010).

Il reclamo con il pedissequo decreto di fissazione di udienza è stato ritualmente notificato al B. (con notifica a mani della madre dichiaratasi convivente), al Conservatore dei RR.II. e comunicato al p.m. sede.

All'udienza in camera di consiglio è comparso, oltre alla reclamante, soltanto il delegato del Conservatore chiedendo il rigetto del reclamo.

L'accettazione con riserva della nota di trascrizione è stata motivata con l'assenza di una disposizione nell'ordinamento che consenta di trascrivere la domanda di assegnazione della casa familiare contenuta nel ricorso per separazione considerata la tassatività delle ipotesi di trascrizione delle domande giudiziali previste dalla legge.

La V., deducendo la manifestata intenzione del marito, oberato da numerosi debiti verso terzi, di procedere alla vendita della casa coniugale di proprietà esclusiva di quest'ultimo, intenzione avvalorata dalla produzione in questa sede di copia di un mandato a vendere che il B. ha conferito ad agenzia specializzata nel settore immobiliare, e richiamando alcuni precedenti di altri tribunali (decreti del Trib. di Venezia del 2 luglio 1993 e del Trib. di Milano del 26 aprile 1997), ha insistito nell'accoglimento del reclamo avendo ragione di temere che nel lasso di tempo intercorrente tra la notificazione dell'atto introduttivo del processo di separazione e la comparizione dei coniugi davanti al Presidente del Tribunale per l'udienza di cui all'art. 708 c.p.c., fissata per il 3 febbraio 2010, l'immobile possa essere



alienato a terzi, frustrando così l'aspettativa della medesima e dei suoi due figli minori a vedere garantita la continuità dell'ambiente familiare pur nella separazione dei coniugi.

Al termine dell'udienza il Tribunale ha riservato la decisione.

D I R I T T O

Il Tribunale solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 155-*quater* c.c., 2652 e 2653 c.c. nella parte in cui non contemplano la trascrivibilità della domanda giudiziale di assegnazione della casa familiare contenuta in un ricorso per separazione giudiziale nel quale si domandi altresì l'affidamento di figli minori, per rendere il futuro eventuale provvedimento opponibile ai terzi che abbiano acquistato sull'immobile diritti dopo la proposizione della domanda stessa.

Il Collegio ritiene la questione rilevante ai fini della decisione sul reclamo e non manifestamente infondata.

Sotto il profilo della rilevanza si osserva che l'art. 155-*quater* cod.civ., introdotto dalla legge 8 febbraio 2006, n. 54, prescrive nell'ultimo periodo del primo comma che il provvedimento di assegnazione della casa familiare è trascrivibile e opponibile ai terzi ai sensi dell'art. 2643 del medesimo codice. Nulla stabilisce, invece, in ordine alla trascrizione della relativa domanda né di essa si occupano gli articoli 2652 e 2653 c.c.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte di cassazione (sent. nn. 17391/2004, 4281/1996, 10434/1993, 1588/1993, 6182/1979, 4482/1976 in Giust. Civ. 1977, I, 460, Sez. unite 392/1963 in Foro it. 1963, I, 928, e 1029/1960 in Giust. Civ. 1960, I, 1340), la trascrizione della domanda giudiziale, a differenza di quella degli atti e dei provvedimenti (*cfr.*: art. 2645 c.c. e Corte cost. sent. 318/2009), è ammessa soltanto nei casi tassativamente indicati (artt. 2652 e 2653 c.c.) e non esiste pertanto una trascrivibilità facoltativa né per analogia.

In virtù di questo consolidato principio il Tribunale non può aderire all'orientamento espresso invece nei due decreti citati dalla reclamante nei quali si perviene ad affermare la trascrivibilità della domanda giudiziale contenente la richiesta di assegnazione della casa coniugale partendo dalla premessa che la norma che aveva riconosciuto la possibilità di trascrivere il provvedimento di assegnazione (art. 6, comma 6, della legge n. 898/1970 in materia di divorzio la cui disciplina era stata estesa al procedimento di separazione dei coniugi dalla Corte costituzionale con la sentenza 27 luglio 1989, n. 454) aveva in sostanza automaticamente integrato l'art. 2643 e, conseguentemente, anche l'art. 2652 o, quantomeno, l'art. 2653. Secondo, infatti, i predetti Tribunali, il riferimento negli ultimi due articoli appena citati "... agli atti soggetti a trascrizione di cui all'art. 2643 c.c. deve essere inteso non alla lettera, ma in via di interpretazione sistematica, tenuto presente che la ragione della norma che impone la trascrizione della domanda giudiziale è costituita dall'esigenza di evitare possibili elusioni della tutela nelle *more* del giudizio".

L'interpretazione così riportata, pur espressa in un contesto normativo in parte diverso da quello attuale per effetto dell'intervenuta novella di cui alla legge n. 54 del 2006, non può essere condivisa da questo tribunale perché, evidenziando le sole rubriche degli articoli citati, si fonda sull'assunto non esplicitato che tutte le domande relative ad atti soggetti a trascrizione ai sensi dell'art. 2643 devono essere trascritte mentre occorre osservare che l'art. 2652 c.c. prevede che «si devono trascrivere, qualora si riferiscano ai diritti menzionati nell'art. 2643, le domande giudiziali indicate dai numeri seguenti, agli effetti per ciascuna di esse previsti» e, quindi, soltanto le domande specificamente indicate e non tutte quelle comunque relative a tali diritti. Lo stesso a dirsi per l'art. 2653 c.c. che contempla nei suoi numeri una serie eterogenea d'ipotesi. Inoltre, in entrambi gli articoli, il legislatore non solo ha individuato le domande che devono essere trascritte, ma ha anche disciplinato per ciascuna di esse gli effetti dell'avvenuta trascrizione evidenziando in tal modo la specificità di ogni ipotesi ivi prevista.

Di recente, comunque, la Corte di cassazione (sent. n. 13137 del 2006), esaminando un caso soggetto alla stessa disciplina in vigore all'epoca delle due pronunce di merito richiamate dalla reclamante, ha ribadito che atto trascrivibile non è il ricorso per separazione, ma soltanto il provvedimento di assegnazione della casa familiare.

Le singole domande previste dagli artt. 2652 e 2653 c.c. non sono, inoltre, in alcun modo assimilabili all'istanza di assegnazione della casa familiare contenuta nel ricorso per la separazione dei coniugi e, quindi, risulta preclusa anche ogni interpretazione estensiva delle singole ipotesi contemplate dagli articoli citati. In un tale contesto, il Collegio non ritiene che vi siano margini per praticare la via dell'interpretazione costituzionalmente orientata delle predette norme a fronte della chiarezza del dato letterale dell'art. 155-*quater* c.c., che prevede la trascrizione del solo provvedimento di assegnazione, e della tassatività, costantemente affermata dalla Corte di Cassazione, delle specifiche ipotesi, contemplate dagli altri due articoli citati, nelle quali è consentita la trascrizione delle domande giudiziali.



Invero, il generico richiamo all'art. 2643 operato dall'art. 155-*quater* non permette neppure di ritenere che il legislatore abbia voluto riconoscere natura di diritto reale al diritto di abitare la casa familiare e, quindi, la possibilità di provvedere alla trascrizione della relativa domanda ai sensi del n. 1 dell'art. 2653 e ciò perché le ipotesi previste dall'art. 2643 non riguardano esclusivamente diritti reali ma anche diritti personali (locazioni ultranovennali, contratti societari, di associazione, di costituzione di consorzi e di anticresi). Anzi, per alcuni autori il richiamo dell'art. 2643 c.c., e non all'art. 2644 c.c. che disciplina specificamente l'opponibilità della trascrizione, si giustificerebbe proprio perché al n. 8) di detto articolo è prevista la trascrizione delle locazioni ultranovennali. D'altronde la giurisprudenza di legittimità (Cass. nn. 25486/2008, 6192/2007, 4719/2006 e 5455/2003), pur nel vigore del precedente testo dell'art. 155 c.c., ha sempre riconosciuto al diritto di abitazione della casa familiare in sede di separazione dei coniugi natura di diritto personale di godimento e non di diritto reale.

Il principio di tassatività dei casi in cui è possibile procedere alla trascrizione delle domande giudiziali non consente, pertanto, a questo tribunale di accogliere il ricorso perché la domanda proposta dalla V. non rientra tra quelle previste dagli artt. 2652 e 2653 c.c., lacuna alla quale non può supplirsi in via interpretativa, e per questo motivo la questione che si solleva è rilevante ai fini della decisione perché da essa dipendono appunto le sorti del proposto reclamo.

La questione è, inoltre, non manifestamente infondata.

L'art. 155-*quater* c.c. prevede, come detto, la trascrizione del provvedimento di assegnazione della casa familiare ma non anche, come già esposto, della relativa domanda. Il coniuge affidatario dei figli e assegnatario di detta casa, ma non anche proprietario della medesima, può vedere, quindi, deluse le proprie aspettative nel caso in cui terzi acquistino diritti sull'immobile proprio nel lasso di tempo intercorrente tra la proposizione del ricorso per separazione ed il provvedimento di assegnazione.

I rischi per il coniuge che chiede l'assegnazione della casa familiare sono ancora da ritenersi ancora maggiori a seguito della recente introduzione del predetto articolo. È, infatti, consolidato l'orientamento, confermato anche di recente dalla Corte di cassazione (sez. I, sent. 18 settembre 2009, n. 20144), ma sempre con riferimento alla precedente disciplina, che il provvedimento giudiziale di assegnazione della casa familiare al coniuge affidatario, ancorché non trascritto è opponibile al successivo terzo acquirente l'immobile, limitatamente al periodo di nove anni decorrenti dalla data del provvedimento ai sensi dell'art. 1599 c.c. («Le locazioni di beni immobili non trascritte non sono opponibili al terzo acquirente, se non nei limiti di un novennio dall'inizio della locazione») richiamato dall'art. 6, comma 6, della legge n. 898/1970, come sostituito dall'art. 11 della legge 6 marzo 1987, n. 74; per il periodo eccedente i nove anni, invece, il provvedimento di assegnazione in tanto è opponibile al terzo acquirente in quanto sia stato precedentemente trascritto.

Senonché, con l'introduzione dell'art. 155-*quater* c.c. e l'espressa previsione della trascrizione del provvedimento di assegnazione della casa familiare pronunciato nel procedimento di separazione dei coniugi e della sua opponibilità ai sensi dell'art. 2643 c.c., si è sostenuto in dottrina che la scelta del legislatore è stata quella di disciplinare l'opponibilità del predetto provvedimento non più ai sensi dell'art. 1599 c.c. bensì secondo le ordinarie norme in tema di trascrizione dei diritti indicati dall'art. 2643 c.c. con la conseguenza che l'assegnazione della casa familiare andrebbe sempre trascritta per essere opponibile ai terzi e, quindi, anche per i periodi inferiori al novennio.

In ogni caso la posizione del coniuge, affidatario della prole e assegnatario della casa familiare di proprietà aliena, risulta priva di tutela, nei confronti di coloro che hanno acquistato diritti sull'immobile utilizzato come casa familiare tra la data del deposito del ricorso e la pronuncia del provvedimento, oltre il novennio dal provvedimento di assegnazione, se si aderisce all'orientamento formatosi vigente la precedente disciplina, o sin dal momento della pronuncia del provvedimento, se si ritiene invece sempre necessaria la trascrizione per l'opponibilità anche entro il novennio.

In un contesto normativo caratterizzato dal principio di responsabilità genitoriale, dalla quale scaturisce anche l'obbligo di assicurare alla prole, pur nella separazione dei coniugi, la continuità dell'ambiente familiare, principio considerato dalla Corte costituzionale a tal punto immanente nel sistema da giustificare la trascrizione dei provvedimenti di assegnazione della casa familiare al genitore affidatario di prole naturale (sent. n. 394 del 2005) così come riconosciuto al genitore affidatario di prole legittima, la descritta situazione appare al Collegio irragionevole e la disciplina attuale di cui agli artt. 155-*quater*, 2652 e 2653 c.c. deve ritenersi contraria ai principi affermati dai seguenti articoli della Costituzione:

L'art. 3, perché l'omessa previsione nei predetti articoli del codice civile della fattispecie descritta lascia senza tutela, se non, eventualmente, nei limiti del novennio (ove si aderisce alla tesi sopra richiamata), il genitore, che non sia titolare di diritti reali o di godimento sull'immobile ed al quale sia stata affidata la prole, nei confronti dei terzi che abbiano acquistato diritti sulla casa familiare tra la proposizione del ricorso per separazione, contenente istanza di affidamento dei figli e di assegnazione della predetta casa, e la pronuncia del provvedimento di assegnazione;



gli artt. 3 e 24, perché la durata del processo di separazione rischia di vanificare le aspettative del coniuge affidatario e, quindi, dei figli sulla casa familiare privandoli di ogni tutela nei confronti di terzi che abbiano acquistato diritti sulla predetta casa prima che il giudice si sia pronunciato sull'istanza di assegnazione;

gli artt. 29, 30 e 31, perché i predetti articoli del codice civile non garantiscono l'effettiva conservazione del vincolo di destinazione impresso all'abitazione domestica nel preminente interesse morale e materiale dei figli i quali aspirano, anche dopo la separazione dei genitori, a rimanere nel medesimo ambiente in cui hanno vissuto con i genitori.

Tanto premesso in fatto e diritto, deve essere disposta la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione sulla questione pregiudiziale di legittimità costituzionale, siccome rilevante e non manifestamente infondata.

Alla Cancelleria sono affidati gli adempimenti di competenza, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P. Q. M.

Il Tribunale dichiara rilevante per il giudizio e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 24, 29, 30 e 31 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 155-quater, 2652 e 2653 c.c., nella parte in cui non contemplano la trascrivibilità della domanda giudiziale di assegnazione della casa familiare contenuta in un ricorso per separazione giudiziale, proposto dal coniuge che non sia titolare di diritti reali o di godimento sull'immobile e che richieda l'affidamento della prole, al fine di rendere il futuro eventuale provvedimento di assegnazione opponibile ai terzi che abbiano acquistato sull'immobile diritti dopo la proposizione della domanda stessa;

Ordina alla Cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché di darne comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte Costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Si comunichi alla reclamante, al Conservatore dei R.R.I.I. di Napoli 2 ed al p.m. sede, a cura della cancelleria.

Così deciso in Napoli, nella Camera di Consiglio del 12 gennaio 2010.

Il Presidente: DE RISI

Il giudice estensore: LUPI

10C0476

N. 179

*Ordinanza del 9 giugno 2009 emessa dal Giudice dell'esecuzione
di Tribunale di Bergamo sul ricorso proposto da Zouhir Housni*

Esecuzione penale - Sospensione della esecuzione delle pene detentive brevi - Esclusione per i delitti in cui ricorre l'aggravante di cui all'art. 61, primo comma, numero 11-bis, cod. pen. (fatto commesso dal colpevole mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale) - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio della finalità rieducativa della pena.

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lett. a), come modificato dall'art. 2, comma 1, lett. m), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 125.
- Costituzione, artt. 3 e 27.



TRIBUNALE

Il Giudice dell'esecuzione dott.ssa Ilaria Sanesi, nel procedimento di esecuzione promosso dal difensore di fiducia di Zouhir Housni, in atti generalizzato, avv. Sergio Pezzucchi del Foro di Brescia, volto ad ottenere la sospensione del provvedimento di cumulo di pene concorrenti con contestuale ordine di carcerazione emesso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo in data 25 febbraio 2009 e con il quale viene eccepita l'illegittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3 e 27 Cost. dell'art. 656, comma 9, lettera a), come modificato dall'art. 2, comma 3, lettera m) della legge n. 125/2008 limitatamente alle parole «e per i delitti in cui ricorre l'aggravante di cui all'art. 61, primo comma numero 11-bis del medesimo codice»,

Sentite le parti all'odierna udienza camerale, ha emesso la seguente:

ORDINANZA

Zouhir Housni risulta condannato con sentenza del Tribunale di Bergamo in data 20 marzo 2008, irrevocabile il 15 gennaio 2009, alla pena di mesi sette di reclusione per il reato di cui agli artt. 337 e 339 c.p., nonché con sentenza del Tribunale di Brescia in data 1º ottobre 2008, irrevocabile il 13 novembre 2008, alla pena di mesi otto e giorni venti di reclusione per i reati di cui agli artt. 62-bis, 61 n. 11-bis c.p. e 337 c.p. e 14 comma 5-ter d.lgs. n. 286/1998.

Con provvedimento in data 25 febbraio 2009 la Procura della Repubblica di Bergamo, competente in virtù della data di passaggio in giudicato della prima sentenza, applicava il cumulo delle due pene, determinando la pena complessiva da espiare in anni uno, mesi uno e giorni sedici di reclusione ed emettendo contestuale ordine di carcerazione, non potendo disporsi la sospensione dell'esecuzione di cui al quinto comma dell'art. 656 c.p.p. in virtù dell'ampliamento delle cause ostative di cui al nono comma introdotta con d.l. 23 maggio 2008 n. 92 conv. nella legge 24 luglio 2008, n. 125.

Avverso tale provvedimento propone ricorso il difensore, chiedendo al Giudice dell'esecuzione di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, nono comma c.p.p. come novellato dalla citata legge n. 125/2008 nella parte in cui include tra le cause ostative alla sospensione dell'esecuzione la condanna per un reato aggravato ex art. 61 n. 11-bis c.p., provvedendo, altresì, a sospendere l'esecuzione dell'ordine di carcerazione (di fatto non ancora eseguito) in attesa della pronuncia della Corte costituzionale.

La questione è rilevante, dovendo Zouhir Housni scontare una pena di durata inferiore ai tre anni, la cui esecuzione, in assenza della novella, sarebbe stata sospesa, al fine di consentirgli d'accedere a misure alternative alla detenzione.

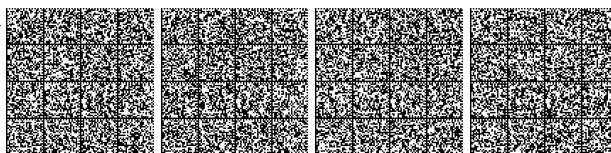
L'ordine di carcerazione, essendo stato regolarmente adottato sulla base della disciplina vigente, non può essere oggetto di sospensione (cfr. Cass. Pen. sez. 11, 15 marzo 2000, n. 1443): tale dato processuale, tuttavia, non esclude la rilevanza della questione, in quanto l'accoglimento dall'eccezione da parte della Corte costituzionale determinerebbe il venir meno della preclusione, consentendo al condannato — a maggior ragione in considerazione del fatto che l'ordine di carcerazione non è stato eseguito a causa dell'irreperibilità dello stesso — di proporre da libero istanza di concessione di una misura alternativa alla detenzione.

L'ordine di carcerazione impugnato, inoltre, non è stato ancora stato notificato al condannato ed eseguito, con la conseguenza che l'eventuale accoglimento della censura d'illegittimità costituzionale consentirebbe a questo Giudice d'ordinarne la sospensione, provvedimento allo stato precluso dalla conformità dello stesso al dettato normativo.

Quanto all'ulteriore presupposto della non manifesta infondatezza, non può non rilevarsi, in primo luogo, la violazione dell'art.3 della Costituzione sotto il profilo del principio di ragionevolezza.

Con il d.l. n. 92/2008 il legislatore ha optato per un trattamento di particolare rigore nei confronti degli stranieri non in regola con la normativa sul soggiorno, introducendo l'aggravante comune di cui all'art. 61 n. 11-bis c.p., ampliando la portata applicativa delle norme in materia di espulsione a titolo di misura di sicurezza ed escludendo che i clandestini possano beneficiare della sospensione delle pene detentive inferiori ai tre anni di cui all'art. 656, quinto comma c.p.p.

Tale causa ostativa alla sospensione dell'esecuzione delle pene detentive brevi, tuttavia, rappresenta un *unicum* nel sistema delineato dalla legge c.d. Simeone, ispirata dall'esigenza d'evitare l'ingresso in carcere di soggetti che potrebbero usufruire di misure alternative al carcere perché condannati a pene detentive brevi, in ragione di una presunzione di scarsa pericolosità sociale basata sull'entità della pena irrogata.



Specularmente, le ipotesi d'ineroperatività della sospensione previste dal comma 9, lett. *a*) dell'art. 656 c.p.p. si fondano su una presunzione di pericolosità in relazione al titolo di reato, alla gravità della sanzione edittale o al particolare allarme sociale destato da talune condotte criminose, cui s'affiancano condizioni d'accertata pericolosità, quali l'essere il soggetto in regime di custodia (lett. *b*) o la recidiva (lette).

In quest'ambito, il divieto di sospensione collegato alla condizione di clandestinità introduce una deviazione del tutto irragionevole, fondandosi la presunzione di maggior pericolosità non sulla gravità del reato o su circostanze concrete della condotta, ma su una condizione soggettiva di mera irregolarità sotto il profilo amministrativo e conducendo al paradossale risultato di considerare più pericoloso (e meritevole dell'immediata carcerazione) il clandestino autore di un reato di modestissima gravità e condannato ad una pena di brevissima durata rispetto al non clandestino (cittadino o straniero) responsabile di un reato ben più grave e condannato ad una pena elevata (il limite di pena di cui al quinto comma dell'art. 656 c.p.p. vale, infatti, anche per le pene residue).

Con ciò, non si disconosce che — come osservato dalla Corte — «la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema d'immigrazione e tale ponderazione spetta in via preminente al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità», ma tale discrezionalità incontra un limite insuperabile nella non manifesta irragionevolezza delle scelte legislative operate (*cf.* sentenza n. 148 del 2008, sentenza n. 206 del 2007).

L'esclusione della sospensione dell'esecuzione, invero, introduce un'aprioristica presunzione di pericolosità, in ragione della quale molti stranieri sono costretti ad espriare in regime di detenzione anche pene detentive molto brevi, non a causa del titolo di reato per il quale è intervenuta condanna, ma in relazione ad uno stato soggettivo come la clandestinità, che, oltretutto, nel lasso temporale tra la pronuncia e l'esecuzione della condanna, potrebbe essere venuto meno.

La disparità di trattamento rispetto ai non clandestini è palese e non giustificata né dalla gravità del reato, né dall'accertata maggior pericolosità (come nel caso della recidiva), né da esigenze di controllo del fenomeno migratorio illegittimo, che, ammesso che rientrino tra gli interessi di rango costituzionale, non sono equiparabili alla tutela della libertà personale e alla finalità rieducativa della pena, in relazione a soggetti la cui pericolosità al momento dell'esecuzione della pena non è affatto dimostrata, tanto è vero che, nel frattempo, potrebbero essersi regolarizzati.

Né la condizione di clandestinità può essere paragonata alla recidiva reiterata, unica altra causa ostativa alla sospensione «soggettiva», trovando in questo caso l'esclusione dal beneficio giustificazione nell'accertata maggior pericolosità e nell'inefficacia deterrente delle precedenti condanne.

Il profilo d'incostituzionalità di maggior evidenza della norma in questione, tuttavia, lo si apprezza nel raffronto con il principio della finalità rieducativa della pena enunciato nell'art. 27 Cost., che rappresenta la *ratio* ispiratrice del meccanismo della sospensione delle pene detentive brevi.

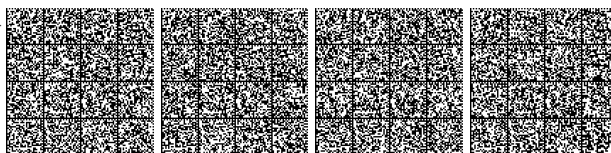
Non si comprende, infatti, per quale ragione il percorso di espiazione della pena mediante misure alternative alla detenzione, che è volto ad evitare il traumatico impatto con la realtà carceraria e a favorire la riabilitazione del condannato, debba essere precluso agli stranieri clandestini, costringendoli in ogni caso a far ingresso in carcere, magari per espriare una pena di durata minima, per la quale qualsiasi altro condannato otterrebbe senza difficoltà la concessione di una misura alternativa.

Il divieto di sospensione dell'ordine di carcerazione, certamente, non preclude al condannato di avanzare l'istanza di cui all'art. 656, quinto comma c.p.p.: il fondamento dell'istituto della sospensione, tuttavia, è quello d'evitare l'impatto con il carcere in tutti i casi in cui il condannato può beneficiare delle misure extramurarie.

In merito, deve, inoltre, richiamarsi il consolidato orientamento della Corte di cassazione, ormai favorevole all'applicazione delle misure alternative alla detenzione, in quanto funzionali alla rieducazione, agli stranieri clandestini (vd. Cass. Pen. sez. 1, 14.12.2004 n. 782; Cass. Pen. sez. 1, 18 ottobre 2005 n. 42234; Cass. S.U. 28 marzo 2006 n. 14500; Cass. Sez. I 4 aprile 2006, n. 17334).

In applicazione di tale orientamento, infatti, il clandestino chiamato ad espriare una pena detentiva di breve durata potrebbe, ricorrendone i presupposti, beneficiare di misure alternative alla detenzione, ma sarebbe costretto ad accedervi solo dopo aver fatto ingresso in carcere. La condizione clandestinità, in altri termini, non sarebbe ostativa alla concessione delle misure alternative, ma al meccanismo processuale che ne garantisce l'effettività.

La norma censurata, dunque, non solo comporta un'irragionevole disparità di trattamento del clandestino rispetto al non clandestino, ma non è coerente con l'ordinamento penitenziario nel suo complesso, la cui finalità rieducativa non può essere compromessa da scelte legislative finalizzate alla regolamentazione del fenomeno migratorio.



Come osservato dalla Suprema Corte nella citata sentenza a sezioni unite, del resto, «le misure alternative alla detenzione in carcere, per la finalità rieducativa e di risocializzazione che ad esse è propria, devono essere applicate nei confronti di tutti coloro che si trovano ad espiare pene inflitte dal Giudice italiano in istituti italiani, senza differenza di nazionalità, non esistendo alcuna incompatibilità tra l'espulsione da eseguire a pena espiata e le varie opportunità trattamentali che l'ordinamento offre, dirette a favorire il reinserimento del condannato nella società, posto che, in un'ottica transnazionale, la risocializzazione non può assumere connotati nazionali, ma va rapportata alla collaborazione tra gli Stati nel settore della giurisdizione penale».

In ragione di quanto sopra, non potendo il procedimento essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione prospettata, ad avviso del Tribunale rilevante e non manifestamente infondata, è necessario disporre l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, dichiarando, nelle more, la sospensione del giudizio in corso.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e, per l'effetto;

Dichiara la sospensione dell'emarginato procedimento di esecuzione.

Manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento. Manda alla Cancelleria per la notifica del presente provvedimento al condannato presso il difensore e al difensore.

Bergamo, 8 giugno 2009

Il Giudice: SANESI

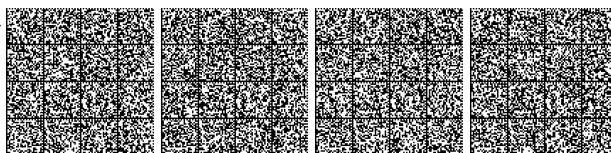
10C0477

N. 180

Ordinanza del 16 aprile 2010 emessa dal Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di Berlusconi Silvio

Processo penale - Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza - Legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri - Previsione che per il Presidente del Consiglio dei ministri costituisca legittimo impedimento a comparire nelle udienze, quale imputato, il concomitante esercizio di una o più attribuzioni previste dalle leggi o dai regolamenti, delle relative attività preparatorie e consequenziali, nonché di ogni attività comunque coesistente alle funzioni di Governo - Previsione che per i ministri costituisca legittimo impedimento a comparire nelle udienze, quali imputati, l'esercizio delle attività previste dalle leggi e dai regolamenti che ne disciplinano le attribuzioni, nonché di ogni attività comunque coesistente alle funzioni di Governo - Previsione che il giudice, su richiesta di parte, rinvi il processo ad altra udienza, successiva, ove la Presidenza del Consiglio dei ministri attesti che l'impedimento è continuativo e correlato alle funzioni di Governo, al periodo indicato, che non può essere superiore a sei mesi - Automatismo del rinvio - Preclusione dell'accertamento del giudice della sussistenza in concreto del legittimo impedimento - Introduzione con legge ordinaria di una nuova prerogativa connessa all'esercizio delle cariche di Presidente del Consiglio dei ministri e di Ministro, in deroga al regime giurisdizionale comune - Violazione del principio di parità di trattamento di tutti i cittadini dinanzi alla legge e alla giurisdizione - Mancato rispetto della procedura di revisione costituzionale - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 262 del 2009.

- Legge 7 aprile 2010, n. 51, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 138.



TRIBUNALE

Nel procedimento penale a carico di 1) Berlusconi Silvio nato a Milano il 29 settembre 1936

imputato del reato di cui agli artt. 110, 319, 319-ter e 321 c.p., contestato, in concorso con David Mills come commesso in Milano, Londra, Ginevra, Gibilterra e altrove fino al 29 febbraio 2000. pronuncia la seguente

ORDINANZA

Il presente procedimento giunge all'udienza odierna a seguito di rinvio disposto in data 26 marzo 2010 per l'esame del consulente del p.m.

Alla precedente udienza del 27 febbraio 2010 il Tribunale aveva indicato, oltre all'udienza del 26 marzo 2010, quella odierna e quelle del 30 aprile 2010, 7 maggio 2010, 12 maggio 2010 e 29 maggio 2010.

In data 14 aprile 2010 la difesa dell'imputato anticipava via fax istanza di rinvio per legittimo impedimento di Silvio Berlusconi dandone comunicazione al p.m., essendo egli impegnato a presiedere il Consiglio dei ministri convocato per la data odierna. Nel corso dell'udienza produceva copia dell'ordine del giorno datato 14 aprile 2010 ed esibiva originale, producendo copia, dell'attestazione del segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, relativa alla continuatività dell'impedimento correlato allo svolgimento delle funzioni di Governo ai sensi della legge 7 aprile 2010, n. 51.

A fronte della richiesta di rinvio, mentre la parte civile si rimetteva alla decisione del Tribunale, il p.m. ne chiedeva il rigetto. Assumeva, infatti, che l'impedimento addotto ancorché legittimo, non sarebbe assoluto alla luce dei temi posti all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri ed essendo intervenuto successivamente alla fissazione concordata del calendario del processo.

La difesa, data lettura integrale dell'ordine del giorno, sottolineava la rilevanza dei temi, ribadendo l'assolutezza dell'impedimento.

Il Tribunale è dunque chiamato in questa sede a decidere in ordine alla sussistenza dell'impedimento addotto.

Valutazione che deve essere affrontata alla luce della legge 7 aprile 2010, n. 51, entrata in vigore in data 9 aprile 2010.

Tale provvedimento legislativo prevede all'art. 1, primo comma che «Per il Presidente del Consiglio dei ministri costituisce legittimo impedimento, ai sensi dell'art. 120-ter del codice di procedura penale, a comparire nelle udienze dei procedimenti penali, quale imputato, il concomitante esercizio di una o più delle attribuzioni previste dalle leggi o dai regolamenti e in particolare dagli articoli 5, 6 e 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, art. 2, 3 e 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, e successive modificazioni, e dal regolamento interno del Consiglio dei ministri, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 novembre 1993, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 268 del 15 novembre 1993, e successive modificazioni, delle relative attività preparatorie e sequenziali, nonché di ogni attività comunque coesistente alle funzioni di Governo».

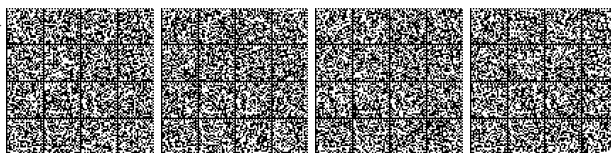
Al comma terzo la norma prevede che «il giudice, su richiesta di parte, quando ricorrono le ipotesi di cui ai commi precedenti rinvia il processo ad altra udienza» e al quarto che «Ove la Presidenza del Consiglio dei ministri attesti che l'impedimento è continuativo e correlato allo svolgimento delle funzioni di cui alla presente legge il giudice rinvia il processo a udienza successiva al periodo indicato, che non può essere superiore a sei mesi».

È dunque essenziale accertare se la legge 7 aprile 2010, n. 51 mantenga in capo al giudice il potere-dovere di verificare l'effettiva sussistenza dell'impedimento.

Il legittimo impedimento, così come disciplinato dall'art. 420-ter c.p.p., è, infatti, istituto generale, posto a garanzia del diritto di difesa. Nel caso di imputato che ricopra importanti funzioni pubbliche, vanno temperate le esigenze della collettività a che l'imputato svolga la funzione di cui è investito, il buon andamento della giustizia penale connesso alla obbligatorietà della azione penale e alla durata ragionevole del processo e il pieno esercizio del diritto di difesa.

Come affermato dalle sentenze della Corte costituzionale n. 225/2001 e 451/2001 nello spirito di leale collaborazione tra organi dello Stato è possibile e doveroso concordare le udienze di celebrazione del processo.

Soluzione finora adottata anche nel corso del presente procedimento.



Peraltro, ciò non esclude che il giudice debba valutare la sussistenza dell'impedimento a comparire. Infatti, il legittimo impedimento dell'imputato, per sua natura, non può che essere valutato mediante accertamento di fatto da effettuarsi caso per caso e in concreto.

La questione è quindi rilevante nel presente processo, essendo la sua risoluzione imprescindibile per la prosecuzione del dibattimento.

Coerentemente con il sistema delineato dall'art. 420-ter c.p.p., di applicazione generale, nonché dalle norme costituzionali e dalle sentenze della Corte costituzionale in tema di legittimo impedimento di soggetti che rivestano funzioni di rilevanza costituzionale, l'istituto potrebbe al più essere disciplinato presuntivamente — con riferimento a tali cariche — solo in relazione a specifiche situazioni di fatto.

L'art. 1, comma 1 della legge sembra, invece, stilare un elenco di quelli che sono impedimenti legittimi, la cui sussistenza impone al giudice il rinvio del processo. L'inserimento in tale elenco anche «delle relative attività preparatorie e consequenziali, nonché di ogni attività comunque coesistente alle funzioni di Governo» introduce, attesa la sua genericità, un concreto ulteriore limite alla apprezzabilità dell'impedimento, esaurendosi in una classificazione generale disancorata dall'effettività dell'impedimento rispetto alla singola udienza.

Questa interpretazione è rafforzata dal dettato del comma 4 del medesimo articolo, secondo il quale il giudice rinvia il processo a seguito di certificazione che «attesti che l'impedimento è continuativo e correlato allo svolgimento delle funzioni di cui alla presente legge».

Il rinvio è imposto quindi da ragioni genericamente indicate e insindacabili dalla autorità giudiziaria e si traduce in una causa automatica di rinvio del dibattimento sproporzionata rispetto alla tutela del diritto di difesa, per il quale l'istituto del legittimo impedimento a comparire è previsto.

Una diversa lettura della norma che salvaguardasse il sindacato del giudice in ordine alla natura dell'impedimento e alla sua continuità, si risolverebbe in una sostanziale disapplicazione della nuova legge.

Infatti una tale lettura non terrebbe conto del canone ermeneutico di cui all'art. 12 delle preleggi, che prevede che nell'applicare la legge, oltre che all'interpretazione letterale e sistematica, debba aversi riguardo anche alla volontà del legislatore. Volontà nella specie espressamente palesata dall'ultima parte dell'art. 2, primo comma, ove si legge che le nuove disposizioni si applicano «al fine di consentire al Presidente del Consiglio dei ministri e ai ministri il sereno svolgimento delle funzioni loro attribuite dalla Costituzione e dalla legge».

Di fatto, tale meccanismo procedurale, benché qualificato legittimo impedimento «ai sensi dell'art. 420-ter codice di procedura penale», prevede una nuova prerogativa, introdotta con legge ordinaria, connessa all'esercizio delle cariche costituzionali di Presidente del Consiglio dei ministri e di Ministro attraverso la previsione di una causa di sospensione del processo.

Invero, secondo quanto recentemente espresso dalla Corte costituzionale con la sentenza 7 ottobre 2009, n. 262, una tale causa di sospensione potrebbe anche essere «prevista dall'ordinamento per soddisfare l'esigenza extraprocessuale di proteggere lo svolgimento della funzione propria di un organo costituzionale e, pertanto, ... costituire lo strumento di una specifica prerogativa costituzionale», ma tale previsione deve essere adottata con legge costituzionale.

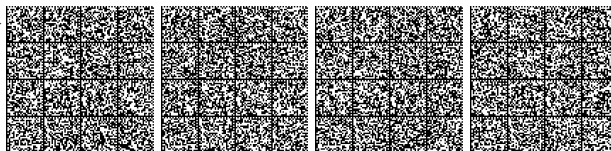
La Corte costituzionale ha in particolare esplicitato i motivi per cui, al fine di introdurre nuove prerogative nell'ordinamento, occorre adottare la procedura di legge costituzionale. La previsione di una nuova prerogativa introduce, infatti, una normativa derogatoria al principio di uguale sottoposizione alla legge e alta giurisdizione di tutti i cittadini e attiene all'equilibrio tra organismi costituzionali e poteri dello Stato. Motivi per i quali non può che essere adottata con legge costituzionale.

Secondo quanto affermato dalla Corte le prerogative di cui godono i titolari di organi costituzionali, che si tratti di insindacabilità, scriminanti, immunità sostanziali, condizioni di procedibilità o altro, «sono sistematicamente regolate da norme di rango costituzionale», proprio perché il sistema delle garanzie è derogatorio del diritto comune.

Solo una legge adottata secondo il meccanismo previsto dall'art. 138 Cost. potrebbe perciò prevedere ulteriori prerogative rispetto a quelle già previste per il Presidente del Consiglio dei ministri e per i Ministri dall'art. 96 della Costituzione relativo ai soli reati funzionali, purché in armonia con i principi fondamentali dello Stato di diritto.

Che il legislatore sia consapevole della necessità di una legge costituzionale in materia si evince anche dal carattere temporaneo della norma, espressamente previsto dall'art. 2 della legge 7 aprile 2010, n. 51, laddove prevede che «Le disposizioni di cui all'art. 1 si applicano fino alla data di entrata in vigore della legge costituzionale recante la disciplina organica delle prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri...», di cui anticipa gli effetti per diciotto mesi.

La legge 7 aprile 2010, n. 51, adottata con legge ordinaria presenta pertanto profili di incostituzionalità per violazione degli articoli 3 e 138 della Costituzione.



P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 3 e 138 della Costituzione, la questione di costituzionalità dell'art 1 e 2 della legge 7 aprile 2010, n. 51;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende ai sensi dell'art. 159 c.p. il procedimento in corso a carico di Berlusconi Silvio e per l'effetto dichiara sospeso il corso della prescrizione;

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

Milano, 16 aprile 2010

Il Presidente: VITALE

I giudici: LAI - INTERLANDI

10C0478

ITALO ORMANNI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2010-GUR-024) Roma, 2010 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 0 0 6 1 6 *

€ 9,00

