

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 11 aprile 1990

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 85081

CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 154. Sentenza 19 marzo-4 aprile 1990.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Regione - Regione Toscana - Disciplina dell'Istituto regionale programmazione economica della Toscana (IRPET) - Necessità della maggioranza assoluta per la riapprovazione di una legge regionale rinviata - Interdipendenza con il divieto di reiterazione del rinvio governativo - Richiamo alla sentenza n. 79/1989 - Invalidità per vizi di forma - Illegittimità costituzionale.**

**(Legge regione Toscana riapprovata il 18 luglio 1989) . . . . . Pag. 7**

N. 155. Sentenza 19 marzo-4 aprile 1990.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Editoria - Disciplina anti trust - Elevazione delle percentuali di concentrazione delle testate - Retroattività dei nuovi «tetti» - Rideterminazione delle figure del «controllo» e del «collegamento» - Esclusione di un'interpretazione autentica - Difetto di razionalità - Illegittimità costituzionale.**

**(Legge 25 febbraio 1987, n. 67, art. 3, terzo comma).  
(Cost., art. 3) . . . . . » 13**

N. 156. Sentenza 19 marzo-4 aprile 1990.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Regione - Regione Umbria - Entrate tributarie - Diritti di segreteria e diritti di rogito - Competenza legislativa - Natura di tributi - Riserva di legge dello Stato - Determinazione tassativa - Violazione dei limiti dell'autonomia tributaria regionale - Illegittimità costituzionale.**

**(Legge regione Umbria riapprovata il 6 novembre 1989) . . . . . » 19**

N. 157. Sentenza 19 marzo-4 aprile 1990.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Regione - Regione Piemonte - Opere pubbliche per le esigenze dei mondiali di calcio - Ricorso a procedure abbreviate invasive delle competenze comunali e provinciali - Illegittima estensione a tutto il territorio regionale - Violazione della legge statale in materia - Illegittimità costituzionale.**

**(Legge regione Piemonte riapprovata il 5 ottobre 1989) . . . . . Pag. 21**

N. 158. Sentenza 19 marzo-4 aprile 1990.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Professionisti - Dottori commercialisti - Condanna per delitto previsto dall'ordinamento professionale - Destituzione di diritto senza preventiva apertura del procedimento disciplinare - Richiamo alla sentenza n. 971/1988 e alla ordinanza n. 40/1990 - Inderogabilità del principio di proporzione disciplinante l'adeguatezza della sanzione al caso concreto - Illegittimità costituzionale.**

**(D.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1067, art. 38).**

**(Cost., art. 3) . . . . . » 25**

N. 159. Sentenza 19 marzo-4 aprile 1990.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Sanità pubblica - Regione Abruzzo - Portatori di handicaps - Iniziative assistenziali - Procedure e finanziamento - Contrazione di mutui - Consentito l'impiego dei prestiti solo per spese d'investimento - Illegittimità costituzionale.**

**(Legge regione Abruzzo approvata il 25 luglio 1989 e riapprovata il 14 novembre 1989) . . . . . » 27**

N. 160. Sentenza 19 marzo-4 aprile 1990.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Previdenza e assistenza - Regione Sicilia - I.N.A.I.L. - Servizio di vigilanza venatoria - Obbligo di assicurazione - Presunta insussistenza - Irrazionalità - Illegittimità costituzionale.**

**(Legge regione Sicilia 30 marzo 1981, n. 37) . . . . . » 29**

N. 161. Sentenza 19 marzo-4 aprile 1990.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Impiego pubblico - Regione Sardegna - Inquadramento nel ruolo unico regionale di ex dipendenti pubblici di diversa provenienza - Personale comandato - Passaggio a fascia funzionale superiore - Elusione della regola del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale.**

**(Legge regione Sardegna riapprovata il 6 dicembre 1989, artt. 1, 2, 3, 4 e 6).**

**Impiego pubblico - Regione Sardegna - Inquadramento nel ruolo unico regionale di ex dipendenti pubblici di diversa provenienza - Personale di enti regionali strumentali distaccato presso i comitati di controllo - Rispetto del principio di selezione sia pure senza le garanzie del pubblico concorso - Non fondatezza**

**» 31**

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 10. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 27 marzo 1990 (della regione autonoma della Sardegna).

**Parchi nazionali e riserve naturali - Decreto del Ministro dell'ambiente 4 dicembre 1989, recante «Individuazione della zona di importanza naturalistica nazionale ed internazionale di monte Arcosu» - Asserita violazione della competenza regionale in materia di istituzione di parchi nazionali e riserve naturali, attesa la non configurabilità di un obbligo internazionale che giustifichi la deroga alla competenza regionale stessa - Elusione del giudicato della sentenza della Corte costituzionale n. 830/1988 - Adozione dell'atto impugnato (anche nel caso si dovesse, contrariamente a quanto ritenuto dalla regione ricorrente, considerare quale atto di indirizzo e coordinamento) senza la prescritta procedura del provvedimento del Presidente del Consiglio di Ministri previa delibera del Consiglio dei Ministri.**

**(Decreto Ministro dell'ambiente 4 dicembre 1989).**

**(Statuto regione Sardegna, artt. 3 e 6)**

Pag. 35

- N. 22. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 marzo 1990 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

**Regione Puglia - Impiego pubblico - Reinquadramento al sesto livello economico del personale assegnato ai centri regionali dei servizi educativi e culturali, già inquadrato, ai sensi della legge n. 19/1981, al quinto livello - Asserita violazione del principio di omogeneizzazione delle posizioni giuridiche degli impiegati regionali sancito dalla legge quadro sul pubblico impiego n. 93/1983, attesa la mancanza nel provvedimento in questione del carattere di astrattezza, generalità e non riferibilità a categorie o gruppi specifici di dipendenti - Violazione del principio di imparzialità e buon andamento della p.a.**

**(Legge regione Puglia riapprovata il 5 marzo 1990).**

**(Cost., artt. 97 e 117) . . . . .**

» 40

- N. 23. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 marzo 1990 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

**Regione Toscana - Interventi straordinari - Costituzione di un fondo presso la Fidi Toscana S.p.a. per garantire operazioni di credito a medio termine e operazioni di leasing alle imprese indicate dall'art. 3 della legge regione Toscana 14 novembre 1988, n. 83 - Asserita violazione del principio della annualità del bilancio di cui all'art. 15, ultimo comma, della legge quadro n. 335/1976 - Mancata specificazione della natura degli interventi attuati attraverso il fondo di garanzia al fine di accertare il rispetto dei limiti delle agevolazioni concedibili in base alla legislazione nazionale con riguardo: a) all'abbattimento dei tassi d'interesse; b) all'erogazione diretta dei contributi sulla spesa sostenuta.**

**(Legge regione Toscana riapprovata il 27 febbraio 1990).**

**(Cost., artt. 117 in relazione agli artt. 4, 5 e 15, ultimo comma, della legge n. 335/1976)**

» 41

- N. 24. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 aprile 1990 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

**Regione Piemonte - Interventi straordinari - Interventi di sostegno economico (incentivi, agevolazioni, contributi) alle imprese operanti nel settore dell'informazione al fine di favorire il pluralismo informativo locale e la diffusione di servizi giornalistici e radiotelevisivi in ambito regionale - Asserita violazione del limite costituzionale della competenza legislativa regionale, attesa la mancata indicazione della materia dell'informazione tra quelle tassativamente elencate nell'art. 117 della Costituzione nonché l'attinenza della materia in esame agli interessi generali dello Stato - Attribuzione illegittima alla giunta regionale dell'esercizio di potestà regolamentare spettante al consiglio regionale - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 94/1977.**

**(Legge regione Piemonte riapprovata il 13 marzo 1990).**

**(Cost., artt. 117 e 121) . . . . .**

» 43

N. 153. Ordinanza del pretore di Forlì del 22 dicembre 1989.

**Processo penale - Nuovo codice - Rito abbreviato - Dissenso immotivato e vincolante del p.m. - Conseguente inapplicabilità della diminuzione ex art. 442, secondo comma, del c.p.p. 1988 - Mancata conoscenza per l'imputato delle ragioni del rifiuto - Conseguente lesione del diritto di difesa.**

(C.P.P. 1988, art. 438).

(Cost., art. 24) ..... Pag. 46

N. 154. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari della pretura di Forlì del 16 gennaio 1990.

**Processo penale - Guida senza patente e incauto affidamento di veicolo - Sequestro preventivo - Richiesta di dissequestro - Normativa speciale - Rinvio alle norme della istruzione formale - Norme di coordinamento del nuovo codice - Ulteriore rinvio alle disposizioni in materie corrispondenti - Lamentata incompatibilità tra norme - Estraneità della materia rispetto alla natura delle pronunce del g.i.p. - Disparità di trattamento fra le fattispecie regolate dall'art. 80-bis del c.d.s. e quelle previste in materia di sequestro dal nuovo codice di procedura penale.**

(D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 80-bis in relazione al c.p.p. 1988, artt. 321, 253, 262 e 263).

(Cost., art. 3) ..... » 47

N. 155. Ordinanza del pretore di Nardò del 14 dicembre 1989.

**Processo penale - Procedimento in corso all'entrata in vigore del codice - Richiesta, in via preliminare, della applicazione della pena condizionata alla concessione della sospensione condizionale - Consenso del p.m. - Mancata previsione di sindacabilità del giudice sulla congruità della pena richiesta - Lamentato egual trattamento per situazioni differenziate - Limitazione del potere giurisdizionale per decisione discrezionale delle parti (imputato e p.m.) sia pure limitatamente alla misura della pena - Commisurazione della stessa, rapportata alla «meritorietà processuale» anziché alla gravità del reato o alla valutazione della personalità del reo - Violazione del principio di rieducazione - sottrazione del giudizio al giudice naturale - Conseguente limitazione della garanzia del diritto di difesa.**

(Legge 16 febbraio 1987, n. 81, artt. 2 e 45; disposizioni di attuazione del c.p.p. 1988, art. 248 in relazione all'art. 241 e segg. stesse disposizioni; c.p.p. 1988, artt. 563, 444 e 448).

(Cost., artt. 3, 24, 25, 27, 101, 102 e 111) ..... » 48

N. 156. Ordinanza del pretore di Roma del 29 dicembre 1989.

**Previdenza e assistenza sociale - Indennità di buonuscita dei dipendenti statali - Esclusione della pignorabilità (e, di conseguenza, della sequestrabilità) per tutti i crediti ad eccezione di quelli del fondo di previdenza e credito e di quelli risarcitori dell'amministrazione - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri emolumenti dei pubblici dipendenti e dei privati - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 89/1987 e 831/1988.**

(D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, art. 21).

(Cost., art. 3) ..... » 59

N. 157. Ordinanza del pretore di Trento, sezione distaccata di Borgo Valsugana, del 17 gennaio 1989.

**Provincia di Trento - Protezione della flora e della fauna - Raccolta dei funghi spontanei - Limitazioni, sanzionate amministrativamente, alla libera raccolta in base alla residenza dei destinatari della norma - Ingiustificata disparità di trattamento.**

(Legge provincia Trento 28 luglio 1986, n. 20, art. 2, primo e secondo comma).

(Cost., art. 3) ..... » 60

N. 158. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari della pretura di Torino del 3 gennaio 1990.

**Libertà personale - Nuovo codice di procedura penale - Norme di attuazione - Contravvenzione al foglio di via obbligatorio da parte dello straniero - Previsto arresto anche al di fuori dei casi di flagranza - Convalida - Applicabilità da parte del giudice di misura coercitiva solo che sussista il pericolo di fuga ed anche in caso di possibile applicazione del beneficio della condizionale - Irragionevole disparità di trattamento rispetto agli autori di tutti gli altri reati - Contrasto con principi e direttive della legge delega.**

(Disposizioni di attuazione del c.p.p. 1988, art. 224, primo e secondo comma; r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 152, terzo comma).

(Cost., artt. 3 e 76)

Pag. 61

N. 230. Ordinanza del tribunale di Roma del 24 novembre 1989.

**Magistrati - Responsabilità civile - Esercizio di funzioni giudiziarie - Risarcimento danni per fatti avvenuti nel 1986 - Citazione a giudizio del 15 giugno 1988 - Disapplicazione per referendum abrogativo dell'art. 56 del c.p.c. - Non proponibilità della richiesta di autorizzazione al Ministro di grazia e giustizia - Inapplicabilità delle norme del giudizio preliminare di ammissibilità - Mancata previsione di ultrattività dell'art. 56 cit. - Conseguente possibilità di proporre l'azione senza alcun «filtro» - Mancata tutela dell'indipendenza e dell'autonomia delle funzioni giudiziarie.**

(Legge 13 aprile 1988, n. 117, art. 19, in relazione all'art. 56 del c.p.c.).

(Cost., artt. 3, 28, e da 101 a 113)

» 63

N. 231. Ordinanza del tribunale di Roma del 18 dicembre 1989.

**Magistrati - Responsabilità civile - Esercizio di funzioni giudiziarie - Risarcimento danni per decisione emessa il 28 maggio 1987 - Citazione a giudizio del 12 aprile 1988 - Inapplicabilità della legge n. 117/1988 - Non proponibilità della richiesta di autorizzazione al Ministro di grazia e giustizia per mancata previsione di ultrattività dell'art. 56 del c.p.c. - Conseguente possibilità di proporre l'azione senza alcun giudizio preliminare - Irrazionale deteriore trattamento per i magistrati ai quali pervenga la notifica nel periodo dal 9 al 15 aprile 1988 - Mancata tutela dell'indipendenza e dell'autonomia delle funzioni giudiziarie.**

(Legge 13 aprile 1988, n. 117, art. 19).

(Cost., artt. 3, 28, 97, e da 101 a 113) . . . . .

» 65



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 154

*Sentenza 19 marzo-4 aprile 1990***Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.****Regione - Regione Toscana - Disciplina dell'Istituto regionale programmazione economica della Toscana (IRPET) - Necessità della maggioranza assoluta per la riapprovazione di una legge regionale rinviata - Interdipendenza con il divieto di reiterazione del rinvio governativo - Richiamo alla sentenza n. 79/1989 - Invalidità per vizi di forma - Illegittimità costituzionale.****(Legge regione Toscana riapprovata il 18 luglio 1989).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Francesco SAJA;*Giudici:* prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale riapprovata il 18 luglio 1989 dal Consiglio regionale della Toscana, avente per oggetto: «Nuova disciplina dell'IRPET (Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana)» promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 4 agosto 1989, depositato in cancelleria l'11 successivo ed iscritto al n. 66 del registro ricorsi 1989;

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

Udito nell'udienza pubblica del 12 dicembre 1989 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato dello Stato Gaetano Zotta, per il ricorrente, e l'avvocato Vito Vacchi per la Regione;

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso del 4 agosto 1989, ritualmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale nei confronti della legge della Regione Toscana, dal titolo «Nuova disciplina dell'IRPET (Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana)», riapprovata il 18 luglio 1989, la quale, nel suo complesso, contrasterebbe con l'art. 127, ultimo comma della Costituzione e, nei suoi artt. 6, lettera *i*), e 21, con gli artt. 81 e 117 della Costituzione.

A proposito della prima censura, il ricorrente osserva che il Governo, con nota dell'8 aprile 1989, aveva rinviato al Consiglio regionale della Toscana la predetta legge (proposta n. 10/89), rilevando che gli artt. 6, lettera *i*), e 21 contrastavano, a suo avviso, con la riserva di legge stabilita dall'art. 81 della Costituzione. Nella seduta del 23 maggio 1989, il Consiglio regionale ha riapprovato la legge senza apportarvi modifiche, ma votandola con la sola maggioranza semplice. Poiché, secondo la giurisprudenza di questa Corte, una tale votazione non può significare, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, approvazione della legge regionale rinviata, il Governo, sul presupposto dell'esaurimento del suo *iter* procedimentale, si è rifiutato di prendere in considerazione il testo di legge nuovamente inviato ad esso per l'apposizione del visto. Di fronte a tale rifiuto — continua il ricorrente nella sua ricostruzione dei fatti — il Consiglio regionale, anziché iniziare un nuovo procedimento di formazione della volontà legislativa, ha votato ancora una volta il medesimo testo di legge precedentemente non riapprovato, riportando in quest'ultima evenienza la maggioranza assoluta. Dal momento che ciò rappresenterebbe un travisamento e una violazione dell'art. 127 della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri chiede, con il ricorso in discussione, che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intera legge per contrasto con il citato art. 127.

Sempre secondo il ricorrente, gli artt. 6, lettera *i*), e 21, ultimo comma, della legge impugnata, nel prevedere che il compenso per il direttore scientifico e l'aggiornamento della indennità di carica per i componenti degli organi dell'Istituto siano fissati con atti amministrativi, contrasterebbero tanto con il principio costituzionale della riserva di legge stabilito dall'art. 81, quanto con i principi fondamentali della materia (art. 117 Cost.) desumibili dalla legge n. 70 del 1975 (e successive modificazioni e integrazioni), per i quali i compensi e le indennità di carica a favore dei dipendenti degli enti pubblici non economici vanno adottati con atti legislativi di recezione dei contratti collettivi e vanno determinati con l'esclusione di qualsiasi aumento automatico e nel rispetto della manovra di contenimento della spesa pubblica.

2. — La Regione Toscana si è regolarmente costituita per chiedere il rigetto del ricorso.

Nel descrivere l'*iter* seguito per la deliberazione della legge impugnata, la Regione — dopo aver precisato che per mero disguido il provvedimento è stato messo ai voti in seconda deliberazione ai sensi dell'art. 15, primo comma, dello Statuto (il quale richiede la maggioranza semplice) e che in ogni caso il testo legislativo in quella sede era stato modificato all'art. 21 per tener conto dei rilievi governativi — ricorda che il Commissario del Governo, in data 23 giugno 1989, aveva restituito la legge senza visto, motivando la mancata apposizione di questo tanto con il fatto che quella era stata adottata a maggioranza semplice, quanto con il rilievo che con la nuova deliberazione non era stato apportato alcun mutamento significativo rispetto al precedente testo. Sulla base di ciò, il Consiglio regionale della Toscana, nella seduta del 18 luglio 1989, riapprovava senza modifiche e con la maggioranza assoluta il testo di legge nuovamente restituito.

A giudizio della Regione, lo stato di cose ora descritto non giustificherebbe la pretesa del ricorrente, per la quale il Consiglio regionale avrebbe dovuto iniziare un nuovo procedimento di formazione della volontà legislativa, sia perché non è rinvenibile nell'ordinamento regionale alcuna disposizione che imponga in casi del genere l'inizio di un nuovo procedimento, sia perché la riapprovazione della legge con la maggioranza assoluta era imposta dalla giurisprudenza di questa Corte, la quale considera non promulgabile una legge che non abbia riportato la maggioranza prevista dall'art. 127 della Costituzione, sia perché il Governo non avrebbe dovuto reiterare il rinvio, non avendo altra via, di fronte alla prima riapprovazione, che quella di promuovere il giudizio di legittimità costituzionale.

In ogni caso, continua la Regione, ove si ritenga (come sembrerebbe corretto di ritenere) che una nuova approvazione della stessa legge da parte del Consiglio regionale produce un effetto sanante, questo dovrebbe valere tanto nei confronti degli atti del Governo (mancata proposizione del ricorso di costituzionalità), quanto nei confronti dei vizi conseguenti alla mancata approvazione della legge votata a maggioranza semplice. D'altra parte, conclude la regione, a non voler accettare questa posizione, si dovrebbe dire allora che l'attività legislativa svolta dal Consiglio regionale nella seduta del 23 maggio 1989 debba esser considerata «inutiliter data», in quanto la riapprovazione a maggioranza semplice non avrebbe mai potuto portare alla promulgazione della legge stessa.

Quanto agli asseriti vizi materiali, la Regione osserva che il ricorrente non avrebbe tenuto presente che nel testo rinnovato le indennità di carica dei componenti del Consiglio di amministrazione dell'IRPET sono regolate da fonte normativa primaria e che l'aggiornamento dei compensi per i componenti degli organi dell'Istituto è demandato a un decreto del Presidente della Giunta nei limiti previsti dalla legge n. 324 del 1959, che ha attribuito l'indennità integrativa speciale al personale statale.

3. — In prossimità dell'udienza la Regione Toscana ha presentato un'ulteriore memoria, con la quale, oltre a ribadire argomenti già svolti nel precedente scritto difensivo, insiste nell'affermare che, di fronte a una legge rinviata che è stata rideliberata a maggioranza semplice, il Governo non poteva sfuggire all'alternativa di sollevare la questione di legittimità costituzionale ovvero di rinviare la medesima legge al Consiglio regionale, anziché comunicare ad esso l'impossibilità di apporre il visto. In ogni caso, la resistente conclude che, poiché il Consiglio regionale, successivamente alla proposizione del presente ricorso, ha riapprovato una nuova legge (2 novembre 1989, n. 71) avente un testo identico a quello precedente (n. 10/89) salva l'espunzione delle disposizioni censurate, contenute negli artt. 6, lettera *i*), e 21, questa Corte dovrebbe dichiarare la cessazione della materia del contendere.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale nei confronti della legge della Regione Toscana, dal titolo «Nuova disciplina dell'IRPET (Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana)», riapprovata il 18 luglio 1989, per violazione dell'art. 127 della Costituzione, in quanto deliberata, dopo che era stata rinviata dal Governo, con la maggioranza semplice anziché con quella assoluta, nonché per violazione degli artt. 81 e 117 della Costituzione, in quanto, nei suoi artt. 6, lettera *i*), e 21, porrebbe una disciplina in tema di compensi e indennità di carica contrastante con il principio della riserva di legge in materia di nuove spese e con i principi fondamentali stabiliti dalla legge 20 marzo 1975, n. 70, diretti, in particolare, a escludere automatismi nella predetta materia.



2. — Poiché nelle more del giudizio la Regione Toscana ha approvato una nuova legge sulla disciplina dell'IRPET (legge reg. 2 novembre 1989, n. 71), la quale contiene le stesse disposizioni stabilite dalla legge impugnata ad eccezione di quelle oggetto di questa controversia, occorre verificare preliminarmente se siffatta sopravvenienza configuri un'ipotesi di cessazione della materia del contendere, come ritiene la Regione resistente.

Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte (v., da ultimo, sentt. nn. 309 del 1983, 119 e 273 del 1986, 4 del 1988), il semplice fatto dell'approvazione da parte regionale di una nuova legge, avente lo stesso contenuto dispositivo di quella impugnata salva l'espunzione delle parti controverse, non può comportare la dichiarazione della cessazione della materia del contendere, ove non sia accompagnata da elementi obiettivi dai quali possa trarsi la ragionevole certezza che l'approvazione della nuova legge abbia l'inequivoco significato di un «ritiro» delle disposizioni contestate o, impliciti, comunque, il venir meno dei motivi di controversia relativi alla legge impugnata che giustificavano l'interesse delle parti ad ottenere una pronuncia di questa Corte. Tale ragionevole certezza basata su dati non equivoci non può rinvenirsi nel caso dedotto in giudizio, dal momento che non vi si riscontra alcun elemento obiettivo che possa indurre a valutare il mancato inserimento nella nuova legge delle disposizioni controverse come un'implicita, ma inequivoca, eliminazione definitiva delle stesse. Sicché, di fronte a una situazione di non certezza dell'avvenuto superamento dei motivi di contrasto che hanno portato alla proposizione del giudizio pendente, non si può non riconoscere una sicura prevalenza all'interesse obiettivo al sindacato di legittimità costituzionale.

3. — Al fine di decidere la questione di legittimità costituzionale concernente l'intera legge regionale, impugnata per violazione dell'art. 127, ultimo comma, della Costituzione, occorre ricostruire con precisione la sequenza degli atti relativi al procedimento legislativo in cui si inserisce la delibera impugnata.

Dopo che il Consiglio regionale della Toscana aveva approvato, nella seduta del 7 marzo 1989, una legge sulla nuova disciplina dell'IRPET, il Governo, con telegramma dell'8 aprile 1989, oltre a varie considerazioni generali, formulava una precisa contestazione di legittimità costituzionale riguardo agli artt. 6, lettera *i*), e 21 della predetta legge, adducendo che questi, nella determinazione dell'ammontare delle indennità di carica dei componenti degli organi dell'IRPET, violavano il principio della riserva di legge in materia di spesa pubblica, stabilito dall'art. 81 della Costituzione. In seguito a tale rinvio, il Consiglio regionale della Toscana modificava la legge rinviata soltanto per quel che concerneva l'art. 21, sopprimendone il precedente testo e ponendo al suo posto due diversi articoli: con il primo determinava le indennità di carica del presidente e dei componenti del Consiglio di amministrazione, del Comitato scientifico e del Collegio dei revisori dei conti e stabiliva un criterio automatico di aggiornamento delle medesime indennità (art. 21); con il secondo definiva le ipotesi di diritto al rimborso delle spese a favore dei predetti soggetti (art. 21 *bis*, divenuto poi 22). In questo nuovo testo — che risultava modificato soltanto in uno dei due articoli censurati e lasciava intatto quello sul compenso al direttore scientifico dell'Istituto, compenso la cui determinazione era conservata al potere del tutto discrezionale del Consiglio di amministrazione (art. 6, lettera *i*) — la legge veniva posta in votazione nella seduta consiliare del 23 maggio 1989 «ai sensi dell'art. 15, primo comma, dello Statuto», vale a dire in riferimento alla disposizione statutaria relativa alle deliberazioni per la cui valida approvazione è richiesta la maggioranza dei presenti. Avendo riportato tale maggioranza, nel corso della stessa seduta la legge era dichiarata «approvata» dal Presidente del Consiglio regionale senza che si sia levata, nel Consiglio stesso, contestazione alcuna.

Dopo che il 29 maggio 1989 la legge era stata nuovamente inviata al Commissario del Governo, il 22 giugno 1989 la Presidenza del Consiglio dei ministri comunicava al Presidente del Consiglio regionale della Toscana che «preso atto che nuova deliberazione provvedimento anzidetto non porta alcun mutamento significativo rispetto al precedente testo rinviato da Governo et, come attestato da vostra precitata nota, risulta essere stata adottata a maggioranza semplice (...), provvedimento medesimo non potest considerarsi riapprovato et avere quindi ulteriore seguito». Sulla base di tali premesse, il Commissario del Governo concludeva che non poteva apporre il visto alla legge regionale inviata gli.

Ricevuto siffatto telegramma, il Consiglio regionale della Toscana, nella seduta del 18 luglio 1989, procedeva ad una ulteriore votazione della stessa legge, nell'identico testo votato nella precedente seduta, ottenendo il consenso della maggioranza dei propri componenti. Il 4 agosto dello stesso anno, il Presidente del Consiglio dei ministri presentava il ricorso introduttivo dell'attuale giudizio.

4. — Dalla ricostruzione dei fatti ora compiuta deriva che per giungere alla decisione del ricorso è necessario verificare, innanzitutto, se quella deliberata nella seduta consiliare del 23 maggio 1989 debba esser considerata una legge «nuova», ai sensi dell'art. 127 della Costituzione (nel qual caso dovrebbe essere ritenuta regolarmente «approvata», essendo sufficiente a tal scopo la maggioranza semplice) o se, invece, debba esser considerata come una stessa legge sottoposta a una nuova deliberazione (nel qual caso dovrebbe esser ritenuta «non riapprovata», essendo necessaria, per tale ipotesi, la maggioranza assoluta).

La definizione della «novità» della legge regionale, ai fini dell'applicazione dell'art. 127 della Costituzione, ha subito una graduale evoluzione nella giurisprudenza costituzionale, strettamente dipendente dall'esigenza di far fronte a pratiche abusive che, in determinati momenti, hanno seriamente concorso ad aggirare lo spirito del sistema dei controlli sulla legge regionale, stabilito dal ricordato art. 127, o, addirittura, a svuotarlo in gran parte del significato ad esso conferito dal Costituente. Dopo aver seguito in alcune pronunzie (v. sentt. nn. 132 del 1975 e 9 del 1976) un criterio «sostanzialistico», legato al grado di incisività della modifica operata e, quindi, alla rilevanza del mutamento (sostanziale o marginale) apportato, questa Corte, a partire dalla sentenza n. 40 del 1977, ha applicato un criterio «formale», proprio al fine di evitare «il ripetersi (...) di equivoci e di contestazioni» sulla natura delle modificazioni, nonché le obiettive e inevitabili incertezze connesse alla valutazione se la regione si fosse effettivamente adeguata alle censure governative contenute nel rinvio. Con la pronunzia ora citata, infatti, si è ritenuto di considerare come «non nuova» solamente la legge che fosse stata riapprovata dal Consiglio regionale «nel medesimo identico testo che aveva formato oggetto della prima deliberazione e del successivo rinvio». Di modo che si stabiliva un criterio netto e certo, in ragione del quale qualsiasi modificazione del testo precedente, anche la più formale e insignificante, avrebbe portato a valutare la legge come «nuova» e, quindi, soggetta alla possibilità di un nuovo rinvio.

L'adozione di siffatto criterio, mentre ha risolto il vecchio male delle interminabili dispute fra Governo e regioni sulla natura e sulla portata delle modificazioni effettuate in sede di riesame, non ha tuttavia impedito che l'estremo rigore formale in esso contenuto fosse utilizzato al fine di seguire in molteplici occasioni la nota prassi della reiterazione di rinvii, che, di fatto, ha trasformato un istituto preordinato al controllo di legittimità costituzionale in un momento di negoziazione e di transazione politica tra controllore e controllato. Onde porre fine a questa prassi, deprecata pressoché all'unanimità dalla dottrina, questa Corte, nelle sue più recenti pronunzie (v. sentt. nn. 158 del 1988, 79, 80 e 561 del 1989 e 122 del 1990), senza ritornare all'antico criterio «sostanzialistico», ha attenuato l'estremo rigore formale proprio dell'indirizzo contenuto nella pronunzia n. 40 del 1977, pervenendo alla formulazione di un criterio, basato su una doppia articolazione, che conduce a un'agevole verifica dell'esistenza o meno di una legge «nuova».

In generale, una legge regionale sottoposta a una seconda deliberazione a seguito di un rinvio governativo, per essere considerata «nuova» ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, deve contenere modifiche che non consistano soltanto in mutamenti meramente testuali, ma comportino anche un cambiamento del significato normativo di una o più delle sue disposizioni, senza che abbia alcun rilievo il fatto che la modifica intervenuta sia sostanziale o no, incisiva o meno. Da ciò consegue che una legge non potrebbe essere considerata «nuova», non solo nell'ovvia ipotesi in cui non fosse stata apportata la benché minima modificazione formale, ma anche nell'ipotesi in cui il mutamento fosse meramente linguistico e non implicasse, comunque, una qualsiasi modificazione del significato normativo delle sue disposizioni.

Questa regola generale va, tuttavia, relativizzata, nel senso che, al fine di qualificare una legge come «nuova», non possono essere ritenute rilevanti le modificazioni apportate in sede di riesame in conseguenza del rinvio governativo o, per esser più precisi, le modificazioni che incidono direttamente sul significato normativo delle disposizioni oggetto delle censure del Governo. Tale relativizzazione è strettamente legata al divieto di reiterazione del rinvio di una legge regionale riapprovata, divieto che, come ha già precisato questa Corte (v. spec. sentt. nn. 158 del 1988, 79 e 80 del 1989), non soltanto possiede un'indiscutibile base legislativa (art. 31, legge 11 marzo 1953, n. 87), ma risponde soprattutto al «sistema di termini perentori, brevi e certi, previsto dall'art. 127 della Costituzione», il quale riconosce nel principio dell'affidamento reciproco tra Governo e regione il proprio «valore fondante e principio ispiratore». Questo divieto comporta, infatti, che, di fronte a un mutamento apportato in sede di riesame incidente sulle (sole) disposizioni oggetto del rinvio, il Governo non abbia altra alternativa al di fuori di ritenere che la nuova formulazione delle disposizioni censurate abbia eliminato i motivi di illegittimità prospettati nel rinvio e di non dar quindi corso all'impugnazione della legge davanti alla Corte costituzionale ovvero di ritenere che aspetti d'illegittimità permangano anche nella nuova versione e di sollevare pertanto le relative questioni di costituzionalità.

A corollario dei criteri enunciati, questa Corte ha ulteriormente precisato che, sempre al fine di qualificare una legge come «nuova», non possono essere considerate rilevanti le modifiche apportate alle parti esterne al contenuto dispositivo della legge, in quanto non possono in alcun modo incidere sul significato normativo della stessa; né le modifiche consistenti nel trasferimento dell'imputazione della spesa prevista dal bilancio di un anno finanziario a quello successivo, quando ciò si renda necessario in conseguenza del fatto che la mera evenienza del rinvio governativo abbia provocato lo slittamento delle spese da un anno finanziario all'altro (come nell'ipotesi di una legge rinviata in uno degli ultimi mesi di un anno e riapprovata in uno dei primi mesi dell'anno successivo).

Sulla base dei principi ora ricordati, la legge sottoposta alla riapprovazione del Consiglio regionale della Toscana nella seduta del 23 maggio 1989 e votata a maggioranza semplice nel corso della stessa seduta non può essere qualificata come legge «nuova» ai sensi dell'art. 127 della Costituzione. Le modifiche deliberate in quell'occasione, infatti,

concernevano unicamente disposizioni normative oggetto delle censure contenute nel rinvio governativo e, pertanto, essendo direttamente consequenziali a quest'ultimo, hanno introdotto elementi che, alla stregua dei predetti criteri, non possono condurre a considerare quella legge come «nuova». Né alcun rilievo può esser riconosciuto all'affermazione della difesa regionale, per la quale il legislatore toscano avrebbe provveduto a rideliberare la legge con l'intento di allinearsi alle censure governative, poiché, come ha già precisato questa Corte (v. sent. n. 79 del 1989, punto 4), la «novità» di una legge è un dato obiettivo attinente all'oggetto e alla natura (non meramente linguistica) delle modifiche apportate. E neppure può esser riconosciuto un qualche rilievo all'elemento sottolineato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, secondo il quale i mutamenti intervenuti nella seconda deliberazione non sarebbero «significativi» e concreterebbero un adeguamento soltanto parziale (cioè un non-adequamento), per il fatto che i criteri di definizione della «novità» di una legge prescindono dall'importanza (o essenzialità) delle modifiche apportate in sede di riesame e dalla idoneità di queste ultime a costituire un effettivo e completo adeguamento alle censure formulate nel rinvio governativo.

5. — Alla luce delle premesse di fatto e di diritto precisate nei punti precedenti, va accolta la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell'intera legge per violazione dell'art. 127 della Costituzione.

Poiché la legge sottoposta al voto del Consiglio regionale della Toscana nella seduta del 23 maggio 1989 non poteva esser qualificata come una legge «nuova», essa avrebbe dovuto essere deliberata a maggioranza assoluta, e non — come invece è avvenuto — a maggioranza semplice. Questa Corte, infatti, ha già affermato che, per esser considerata «riapprovata» ai sensi dell'art. 127, ultimo comma, della Costituzione, una legge rinviata deve ottenere in ogni caso la maggioranza dei componenti il Consiglio regionale (v. sent. n. 79 del 1989).

La giustificazione di tale previsione costituzionale risiede nella particolare natura del sistema di controlli previsto dallo stesso art. 127, a norma del quale il rinvio governativo è configurato come l'esercizio di un potere di arresto o di blocco, attribuito a un'autorità esterna (Governo) alla cerchia dei soggetti partecipanti alla formazione della legge regionale, in vista della tutela dell'interesse unitario all'integrità del sistema costituzionale (o all'uniformità dell'indirizzo politico generale), interesse la cui responsabilità ricade per intero sullo Stato. Come tale, il rinvio non è diretto a prospettare osservazioni o consigli volti, semplicemente, a sollecitare una riconsiderazione della legge sulle stesse basi e con la medesima maggioranza della prima deliberazione, ma, non diversamente dal veto governativo previsto in altri ordinamenti giuridici, consiste nella formulazione di chiare, precise e incondizionate contestazioni di legittimità costituzionale (o di merito), espressive di un potere di controllo svolto in nome di interessi riferiti all'intera comunità statale, i quali trascendono la «particolarità» connaturata all'autonomia legislativa regionale.

Pertanto, quando una legge regionale è sospettata di violare la legalità costituzionale ed è perciò rinviata dal governo al riesame del Consiglio regionale, quest'ultimo può superare il blocco derivante dall'esigenza di tutelare il superiore interesse unitario alla legalità costituzionale soltanto attraverso un'espressione rafforzata della propria particolare autonomia legislativa. E questa espressione più forte e definitiva non può non consistere in una maggioranza, come quella assoluta, la quale dimostri che la legge, nel suo contenuto dispositivo formato a seguito del riesame causato dai rilievi governativi, corrisponde alla piena e consapevole volontà di una maggioranza effettiva del Consiglio regionale, e non già a quella di una maggioranza calcolata sulla base dei soli presenti.

La previsione della maggioranza assoluta per la riapprovazione di una legge regionale rinviata è logicamente interdipendente con il divieto di reiterazione del rinvio governativo. Come si è precedentemente affermato, il sistema previsto dall'art. 127, mentre, da un lato, suppone che, di fronte ad una legge non nuova, il Governo, dopo aver effettuato il rinvio della legge, possa solo proporre un ricorso di costituzionalità, dall'altro lato, condiziona la proponibilità del ricorso alla riapprovazione a maggioranza assoluta della legge rinviata. Sicché, ove si riconoscesse alla regione di riapprovare la legge a maggioranza semplice nei casi in cui ritenesse di essersi adeguata ai rilievi contenuti nel rinvio, si precluderebbe arbitrariamente al Governo la possibilità di sollevare questioni di costituzionalità in tutte le ipotesi, invero assai numerose in pratica, in cui il Governo stesso fosse convinto che la regione non si fosse effettivamente adeguata ai propri rilievi e lo si costringerebbe, inoltre, a reiterare il rinvio, in violazione dell'art. 127 della Costituzione. In altre parole, se si ammettesse che la regione debba riapprovare a maggioranza assoluta la legge rinviata soltanto nei casi in cui voglia esprimere un atteggiamento «oppositivo» rispetto ai rilievi governativi, in considerazione dei molteplici casi di incertezza obiettiva sull'effettivo e completo adeguamento del legislatore regionale alle censure contenute nel rinvio, si riconoscerebbe alla regione la possibilità di paralizzare temporaneamente il potere del Governo di proporre il ricorso di costituzionalità e «si perverrebbe all'inammissibile risultato di riconoscere all'autore dell'atto da sottoporre a controllo il potere di determinare di volta in volta le possibili forme del controllo (rinvio o ricorso) sulla base di una supposta libertà di qualificare, in sede di riapprovazione, in un modo o nell'altro la

legge rinviata» (v. sent. n. 79 del 1989). Senza contare, poi, che l'ipotetica possibilità di diversificare la maggioranza a seconda dell'atteggiamento regionale (di conformazione o di contrapposizione) presuppone la scelta di un criterio «sostanzialistico» in ordine alla qualificazione della «novità» di una legge regionale (ai sensi dell'art. 127 della Costituzione), criterio che porterebbe alla massiccia insorgenza della catena di equivoci e di contestazioni sulla natura delle modificazioni apportate, che questa Corte, a partire dalla sentenza n. 40 del 1977, ha ben inteso di evitare.

Né si può affermare che il vincolo costituzionale di riapprovare in ogni caso la legge rinviata con una maggioranza assoluta possa comportare un irrigidimento o un'alterazione della comune attività legislativa della regione, sia perché l'esigenza di una più ampia maggioranza è funzionale a una più comprensiva e più serena valutazione da parte del Consiglio regionale degli aspetti di incostituzionalità denunciati dal Governo, sia perché ogni potestà legislativa, inclusa quella regionale è, per definizione, una potestà libera. Quest'ultima connotazione comporta, più in particolare, che il legislatore regionale possiede sempre la piena disponibilità del testo normativo sottoposto alla propria deliberazione, nel senso che lo può modificare nelle parti e nei modi ritenuti più opportuni, lo può ritirare o può rinunciare ad esso e può, persino, iniziare un nuovo procedimento legislativo sulla stessa materia avente ad oggetto, come nella vicenda in esame, anche un testo normativo identico a quello votato nella prima deliberazione salva l'espunzione delle disposizioni contestate. Questa flessibilità propria della potestà legislativa, la quale può subire autolimitazioni soltanto ad opera dello stesso legislatore regionale nell'esercizio della sua autonomia statutaria o regolamentare, si conserva anche nel caso di una legge colpita da un rinvio, poiché questo, quando non concerna vizi di formazione della stessa legge, ha come suo diretto oggetto le disposizioni sottoposte alle censure in esso contenute, e non già l'intero atto normativo.

6. — Dal momento che la legge rinviata è stata deliberata in seconda votazione con la sola maggioranza semplice, il Presidente del Consiglio regionale avrebbe dovuto dichiararla «non approvata» e non avrebbe dovuto inviarla al Commissario del Governo per l'apposizione del visto. Ma, poiché il Presidente del Consiglio regionale si è comportato in modo esattamente opposto a quello richiesto dalle norme costituzionali, il Governo si è trovato di fronte a una legge sicuramente illegittima, per violazione dell'art. 127, u.c., della Costituzione. Trattandosi di una legge già rinviata, esso avrebbe dovuto impugnare la legge davanti a questa Corte, poiché, a partire dalla sentenza n. 79 del 1989, ogni legge regionale che in seconda deliberazione non risulti votata a maggioranza assoluta, deve considerarsi invalida per vizi di forma e sottoponibile al giudizio di questa Corte perché ne sia dichiarata *erga omnes* l'inefficacia (art. 136 della Costituzione).

Tuttavia, anziché procedere in tal modo, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha preferito inviare al Presidente del Consiglio regionale della Toscana una nota con la quale comunicava che, essendo stata rideliberata a maggioranza semplice, la legge non poteva considerarsi riapprovata ed «avere quindi ulteriore seguito», sicché veniva meno ogni possibilità per il Commissario del Governo di apporvi il visto. La via prescelta da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri non può essere condivisa, per il semplice fatto che non può esser riconosciuto né al Governo né a qualsiasi altra autorità governativa il potere di accertare o di dichiarare l'eventuale decadenza di un procedimento legislativo regionale. Essa, inoltre, presenta il serio rischio che, di fronte alla mancata proposizione da parte del Governo di un ricorso di costituzionalità entro il quindicesimo giorno dalla comunicazione della legge e allo spirare del termine in seguito al quale il visto doveva considerarsi come apposto, il Presidente regionale avrebbe potuto procedere alla promulgazione della legge, nonostante il fondato sospetto nutrito dal Governo sulla illegittimità costituzionale della stessa.

Sta di fatto, comunque, che l'anzidetta nota non può essere interpretata come un rinvio, poiché di questo non ha né la sostanza, né la forma: non la prima, perché non è il frutto di una deliberazione del Governo; non la seconda, perché le considerazioni in esso contenute sono espressamente imputate alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e non già al Governo. Sicché, in mancanza di un atto, come il rinvio, che avrebbe posto nuovamente la legge nella disponibilità del Consiglio regionale e con lo spirare dei termini per la promulgazione della stessa legge, il procedimento legislativo di cui si discute deve considerarsi decaduto e la successiva «riapprovazione» della stessa legge, avvenuta nella seduta del 18 luglio 1989, un atto palesemente illegittimo.

Per tali motivi va accolto il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri contro la delibera consiliare da ultimo menzionata, tanto più che non può accordarsi alcun fondamento alla pretesa della difesa regionale di considerarla come una correzione di un precedente errore materiale, dal momento che, se di errore si fosse realmente trattato, questo poteva esser corretto soltanto prima che il Consiglio regionale si fosse spogliato del potere di deliberare sulla legge attraverso l'invio della stessa al Commissario del Governo.

Resta assorbito ogni altro profilo d'illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Toscana, dal titolo «Nuova disciplina dell'IRPET (Istituto Regionale Programmazione economica della Toscana)», riapprovata il 18 luglio 1989.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 1990.

*Il Presidente:* SAJA

*Il redattore:* BALDASSARRE

*Il cancelliere:* MINELLI

Depositata in cancelleria il 4 aprile 1990.

*Il direttore della cancelleria:* MINELLI

90C0367

N. 155

*Sentenza 19 marzo-4 aprile 1990*

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Editoria - Disciplina anti trust - Elevazione delle percentuali di concentrazione delle testate - Retroattività dei nuovi «tetti» - Rideterminazione delle figure del «controllo» e del «collegamento» - Esclusione di un'interpretazione autentica - Difetto di razionalità - Illegittimità costituzionale.**

**(Legge 25 febbraio 1987, n. 67, art. 3, terzo comma).**

**(Cost., art. 3).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Francesco SAJA;

*Giudici:* prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma secondo, 3, commi secondo, terzo e quattordicesimo, della legge 25 febbraio 1987 n. 67, (Rinnovo della legge 5 agosto 1981 n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria), promosso con l'ordinanza emessa il 14 marzo 1989 dalla Corte d'Appello di Milano nei procedimenti civili riuniti vertenti tra il garante *pro-tempore* per l'attuazione della legge sull'editoria prof. Giuseppe Santaniello ed altri e la s.p.a. Gemina ed altri, iscritta al n. 384 del registro ordinanze 1989 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 1989;

Visti gli atti di costituzione della s.p.a. Gemina, di Arvati Giovanni, della s.p.a. Nuovo Banco Ambrosiano, della s.p.a. S.I.C.I.N.D., della s.p.a. Fiat, della s.p.a. R.C.S. Editoriale Quotidiani e s.p.a. Ferruzzi Finanziaria, della Rotschild Bank A.G., di Bassanini Franco ed altri nonché l'atto di costituzione per il garante e l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 30 gennaio 1990 il Giudice relatore Francesco Saja;

Uditi gli Avv.ti Feliciano Benvenuti per la s.p.a. Gemina, Michele Giorgianni per Arvati Giovanni, Alberto Predieri per la s.p.a. Nuovo Banco Ambrosiano, Paolo Barile per la s.p.a. S.I.C.I.N.D., Franzo Grande Stevens ed Edoardo Pontecorvo, Mario Casella per la s.p.a. R.C.S. Editoriale Quotidiani e per la s.p.a. Ferruzzi Finanziaria, Valerio Onida per Bassanini Franco ed altri e l'Avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il garante della legge sull'editoria e per il Presidente del Consiglio dei ministri;

*Ritenuto in fatto*

Con atto di citazione in data 8 maggio 1985 l'Onorevole prof. Franco Bassanini ed altri convenivano in giudizio davanti al Tribunale di Milano le società Meta, Gemina, Italtrust, Rothschild Bank, Finriz Centrale finanziaria generale, Rizzoli Editore, Fidis Finanziaria, Sadip e il dott. Angelo Rizzoli, deducendo che, in conseguenza di alcuni atti di acquisto di azioni specificatamente indicati, intervenuti nell'ottobre 1984 tra le parti convenute, erano riscontrabili: 1) la violazione del divieto di concentrazione nella stampa quotidiana previsto dall'art. 4 legge 5 agosto 1981 n. 416, poiché alla percentuale di tiratura dei quotidiani editi dalla società Rizzoli (19,01 per cento della tiratura nazionale), veniva ad aggiungersi — per effetto dei rapporti esistenti tra la Gemina e Me.t.a. nonché fra queste società, Fiat e Montedison, cui facevano capo rispettivamente i quotidiani «La Stampa» e «Il Messaggero» — la tiratura di questi ultimi due giornali; 2) la violazione del disposto di cui all'art. 1, tredicesimo comma, della citata legge sull'editoria, essendosi operato un aumento della partecipazione pubblica, attraverso Mediobanca (controllata dall'I.R.I.), nel capitale di società proprietarie di imprese editoriali.

Con citazione 9 aprile 1986 il garante dell'editoria conveniva davanti lo stesso Tribunale le società Gemina, Rizzoli Editore, Mittel, Nuovo Banco Ambrosiano, Editoriale Corriere della Sera, N.E.S., Sadip, Fiat e Giovanni Arvati, chiedendo, a norma dell'art. 4 legge cit., la declaratoria di nullità degli atti di acquisto, concluso in data 13 e 24 dicembre 1985 da parte della Gemina, di complessive n. 12.549.000 azioni Rizzoli editore.

Assumeva il garante che con tale acquisto si era determinata una posizione dominante nel mercato editoriale, in quanto Gemina, da un lato, controllava Rizzoli Editore e, dall'altro, era controllata da Sadip, a sua volta controllata da Fiat, controllante indirettamente, attraverso la Italedi, la soc. editrice La Stampa: di tal che dovevano essere attribuite ad un unico centro di imputazione le tirature dei quotidiani editi dalle società controllate da Rizzoli Editore e del quotidiano «La Stampa». Tutto ciò determinava, secondo l'attore, una duplice violazione della detta normativa antitrust, essendo state superate, sommando le tirature delle testate in questione, le percentuali massime di concentrazione e a livello nazionale (24,93 per cento rispetto al limite del 20 per cento) e a livello interregionale (54,27 per cento rispetto al limite del 50 per cento).

Riunite le due cause, il Tribunale adito con sentenza 19 dicembre 1986 respingeva le domande degli attori popolari e del garante, rilevando la coesistenza, nella citata legge n. 416 del 1981 sull'editoria, di due distinte nozioni di «controllo», l'una, più ampia, contenuta nell'art. 1, ottavo comma (settimo, nella formulazione originaria della norma, poi modificata) e dettata in funzione degli obblighi di comunicazione al Servizio dell'editoria ossia per la trasparenza delle società editoriali; l'altra, accolta nell'art. 4, secondo comma, e definita esclusivamente in base all'art. 2359 cod.civ. allo scopo, espressamente perseguito dalla norma, di impedire situazioni di concentrazione tali da determinare il superamento del 20 per cento delle copie tirate dai giornali quotidiani, quando tale situazione fosse riconducibile ad un unico soggetto od alle società da esso controllate. Riteneva inoltre il Tribunale che, in base alla limitata nozione di cui al cit. art. 2359 cod. civ., non sussistesse la situazione di controllo dedotta da tutti gli attori, nè poteva avere giuridica rilevanza la figura del collegamento indiretto, estranea alla previsione dello stesso ricordato art. 2359. Infine i giudici di primo grado ritenevano che i promotori dell'azione popolare difettassero di legittimazione attiva relativamente alla ulteriore domanda di declaratoria di nullità, ai sensi dell'art. 1, tredicesimo comma, degli atti di trasferimento di azione Gemina effettuati da Mediobanca (istituto controllato dall'I.R.I.), stante il carattere eccezionale ed insuscettibile di applicazione estensiva della azione di nullità prevista dall'art. 4, sesto comma.

Successivamente alla pubblicazione della sentenza veniva emanata la l. 25 febbraio 1987 n. 67 che, tra l'altro, ridefiniva le nozioni di controllo e di collegamento, con una disposizione espressamente qualificata come interpretativa dell'ottavo comma dell'art. 4 della l. n. 416 del 1981 (come modificato prima dalle leggi 30 aprile 1983, n. 137 e 10 gennaio 1985, n. 1 e poi dalla stessa l. n. 67 del 1987); inoltre la medesima legge n. 67 del 1987 stabiliva che l'elevazione del limite delle tirature in ambito nazionale — disposta nel suo art. 3, primo comma, al fine di determinare la «posizione dominante» di un'impresa editoriale — dal 20 al 30 per cento era applicabile a tutte le operazioni compiute successivamente all'entrata in vigore della l. n. 416 del 1981.

Contro la sentenza proponevano appello il garante per l'editoria con atto notificato in data 23 ottobre 1987, e alcuni promotori dell'azione popolare con atto notificato il successivo 18 dicembre.

Disposta la riunione delle impugnazioni, la Corte d'appello di Milano con ordinanza 14 marzo 1989 sollevava due questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, secondo comma, e 3, secondo, terzo e quattordicesimo comma, della cit. l. n. 67 del 1987, dubitando che esse contrastassero con alcune norme della Costituzione, di cui si farà in prosieguo specifico cenno.

Il garante dell'editoria e gli attori popolari eccepivano l'inammissibilità della questione relativa all'art. 3, terzo comma, l. 67 del 1987, in quanto l'art. 4 della l. n. 416 del 1981 andava inteso nel senso ampio da loro già indicato negli atti del giudizio di primo grado, onde era inutile applicare nella specie la disposizione sopravvenuta e attualmente impugnata.

Analoga eccezione veniva sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, che svolgeva le stesse deduzioni del garante, essendo entrambi difesi dall'Avvocatura dello Stato.

L'ammissibilità della prima questione veniva contestata anche dalla S.I.C.I.N.D. e da altri appellati sul rilievo che, in base alla sopravvenuta legge (n. 67 del 1987), i presupposti di legittimazione del garante e degli attori popolari erano stati modificati e quindi, a loro dire, l'appello dagli stessi proposto non poteva essere proseguito. La soc. Fiat eccepiva anche il suo difetto di legittimazione passiva.

Nel merito, il garante e gli attori popolari, mentre sostenevano la legittimità della ricordata disposizione della l. n. 67 del 1987 relativa alla definizione del controllo e al collegamento, che consideravano correttamente interpretativa dell'art. 4 l. n. 416 del 1981 e quindi dotata di effetto retroattivo, eccepivano invece l'illegittimità della stessa retroattività quanto all'elevazione del «tetto» di concentrazione, definendola arbitraria e ingiustificata.

Gli appellati erano su opposte posizioni, deducendo che, mentre illegittima era la ricordata qualifica di legge interpretativa, nessuna violazione poteva riscontrarsi rispetto alla seconda parte del cit. art. 3, terzo comma, la quale, riservando loro un trattamento più favorevole, non violava con la sua retroattività l'affidamento riposto nella precedente normativa.

Queste argomentazioni venivano svolte, oltreché negli atti di costituzione, anche in memorie presentate in prossimità dell'udienza.

#### *Considerato in diritto*

1. — Osserva preliminarmente la Corte come, nonostante il tenore letterale, da cui potrebbe dedursi che l'ordinanza di remissione impugni gli artt. 1, secondo comma, e 3, secondo, terzo e quattordicesimo comma, della legge 25 febbraio 1987 n. 67 (Rinnovo della legge 5 agosto 1981 n. 416 recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria), in effetti la censura concerne soltanto il cit. art. 3, terzo comma. Il giudice *a quo* non impugna invero la nuova normativa per quanto riguarda la sua efficacia futura, ma dubita della legittimità costituzionale dell'indicata disposizione riguardo ad entrambe le parti di cui essa si compone e precisamente: *a*) la qualificazione di norma interpretativa — con il conseguente effetto retroattivo — dell'art. 4, secondo e terzo comma, cit. l. n. 416 del 1981, conferita al disposto di cui all'art. 3, secondo comma, della stessa legge n. 67 del 1987, relativo alla definizione del «controllo» e del «collegamento» tra imprese editoriali; *b*) l'attribuzione diretta di efficacia in ordine a tutte le operazioni successive alla suindicata l. n. 416 del 1981, ossia operatività retroattiva dell'elevazione del tetto dal 20 al 30 per cento, disposta dalla stessa l. n. 67 del 1987 (art. 3, primo comma, lett. *d*) ai fini dell'individuazione della posizione dominante in capo al soggetto titolare di rapporti con società editrici di giornali quotidiani.

Soltanto contro la ricordata qualifica di norma interpretativa — con l'intrinseco conseguente effetto retroattivo — (*sub a*) e contro l'efficacia retroattiva direttamente disposta (*sub b*) si appuntano le critiche del giudice *a quo* e conseguentemente le due questioni suddette rappresentano l'esclusivo oggetto del giudizio di costituzionalità.

2. — Relativamente alla prima di esse sono state mosse varie eccezioni di inammissibilità per irrilevanza nel giudizio principale.

La S.I.C.I.N.D. e altre appellate osservano che la disciplina sopravvenuta della l. n. 67 del 1987 ha regolato diversamente le modalità e i requisiti prescritti per la proposizione dell'azione di annullamento da parte del garante dell'editoria e degli attori popolari; da ciò deducono che, per effetto del principio dell'immediata applicazione delle norme processuali, i soggetti suindicati avrebbero perduto l'originaria legittimazione processuale e quindi non avrebbero potuto iniziare né proseguire il giudizio relativo all'impugnazione avverso la sentenza di primo grado. In contrario va però rilevato che il principio dell'immediata applicazione della sopravvenuta legge processuale si applica (ove manchi, come nella specie, una disciplina transitoria) soltanto agli atti processuali successivi all'entrata in vigore della legge stessa: questa non retroagisce, invece, su quelli anteriormente compiuti, i quali sono regolati, secondo il fondamentale principio *tempus regit actum*, dalla legge sotto il cui imperio sono stati posti in essere. Essendo stata l'azione proposta mentre era in vigore la cit. l. n. 416 del 1981 deve quindi escludersi il dedotto difetto di legittimazione che, tra l'altro, determinerebbe l'assurda conseguenza del passaggio in giudicato della sentenza di primo grado.

Neppure può condividersi il rilievo formulato dal garante e dagli attori popolari, per cui il giudizio avrebbe dovuto essere definito in base alla l. n. 416 del 1981, secondo l'interpretazione da loro sostenuta, diversa da quella accolta dal giudice di primo grado, restando quindi estranea al *thema decidendum* la cit. l. n. 67 del 1987, che forma oggetto delle due questioni di costituzionalità. Ma è chiaro come in tal modo si pretenda di discutere in questa sede la causa di merito, la cui cognizione appartiene esclusivamente al giudice del processo principale, che deve interpretare e stabilire il significato normativo della suddetta legge n. 416 del 1981 (e precisamente degli artt. 1 e 4). La Corte, non può discostarsi, stante la natura e i limiti del giudizio di costituzionalità, dall'*iter* argomentativo del giudice *a quo*, il quale, non aderendo intuitivamente alla tesi degli appellanti, ha ritenuto sussistere un nesso di dipendenza tra la decisione della causa e la norma suddetta, ed appunto perciò ha sollecitato l'accertamento relativo alla legittimità costituzionale di essa.

Infine, va pure disattesa l'eccezione della Fiat che, da una sua asserita mancanza di legittimazione passiva, trae motivo per associarsi all'eccezione di inammissibilità per irrilevanza nei suoi confronti delle proposte questioni. Trattasi però anche qui di problemi concernenti il merito della controversia, in quanto viene dedotta l'insussistenza di rapporti idonei a determinare le figure del «controllo» o del «collegamento», la cui valutazione esula dall'ambito del giudizio di costituzionalità, in quanto forma esclusivo oggetto del giudizio principale.

3. — Nel merito, osserva la Corte che il cit. art. 3, terzo comma, l. n. 67 del 1987, relativo nella prima parte alla richiamata qualificazione, attribuita al secondo comma, di norma interpretativa dell'art. 4 l. 416 del 1981, è censurata da due diversi profili.

Il primo di essi concerne l'ammissibilità sotto un aspetto generale delle leggi interpretative e, da questo angolo visuale, la proposta questione non può ritenersi fondata, in conformità all'ormai ultratrentennale giurisprudenza costituzionale (cfr. sent. n. 118 del 1957), che è stata ribadita anche di recente (cfr. sentt. nn. 123 e 233 del 1988). Nelle varie decisioni non è mancata invero qualche lieve differenza argomentativa (cfr., ad es. la sent. n. 187 del 1981 rispetto a quelle ora citate nn. 123 e 233/88), ma il nucleo centrale dell'indicato orientamento è rimasto essenzialmente immutato.

La legge interpretativa, per vero, non viola di per sé gli artt. 101, 102 e 104 Cost., indicati nell'ordinanza di rimessione, a meno che essa non leda il giudicato già formatosi o non sia intenzionalmente diretta ad incidere sui giudizi in corso. Se queste circostanze, come nella specie, non ricorrono (per vero, il giudice *a quo* adombra il sospetto di una preordinata interferenza, ma esso non è suffragato da elementi consistenti ed univoci), si deve escludere che le attribuzioni del potere giudiziario siano vulnerate, in quanto legislatore e giudice agiscono su piani diversi: l'uno su quello suo proprio, introducendo nell'ordinamento un *quid novi* che rende obbligatorio per tutti il significato normativo dato ad un precedente atto legislativo, l'altro applicando al caso concreto la legge intesa secondo le comuni regole d'ermeneutica.

Né le leggi interpretative sono escluse dalle disposizioni degli artt. 24 e 25, primo comma, Cost., alle quali fa anche riferimento il giudice *a quo*: esse invero, operando sul piano delle fonti, non escludono né comprimono la tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche di cui il soggetto è titolare; né tantomeno sono in contrasto con il principio del giudice naturale, che chiaramente non risulta affatto violato in relazione a quanto già osservato.

Fuor di proposito, appare, infine, il generico accenno dell'ordinanza di remissione all'art. 25, secondo comma, Cost., concernente il divieto di retroattività delle norme penali, il quale conseguentemente non è applicabile nella fattispecie, che riguarda la validità di alcuni negozi giuridici.

4. — Fondata è invece la questione sotto il secondo dei profili dedotti, essendo chiaro che il legislatore, oltrepassando i limiti di ragionevolezza, ha definito interpretativa una disciplina che, invece, ha natura innovativa.

In conformità ad una costante giurisprudenza (cfr. da ultimo la sent. n. 233 del 1988), va riconosciuto carattere interpretativo soltanto ad una legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisce il significato normativo ovvero privilegia una tra le tante interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo è espresso dalla coesistenza delle due norme (quella precedente e l'altra successiva che ne esplicita il significato), le quali rimangono entrambe in vigore e sono quindi anche idonee ad essere modificate separatamente.

Ora, ribadito che la Corte non può occuparsi della portata delle norme degli artt. 1 e 4, secondo e terzo comma, l. n. 416 del 1981, il cui esame spetta esclusivamente al giudice del processo principale, si osserva che la disposizione censurata pretende di interpretare l'art. 4 l. n. 416 del 1981, mediante il precetto dell'art. 1, secondo comma, della stessa legge. Ma il riferimento a tale norma appare operato in maniera veramente singolare perché non riguarda l'originaria formulazione di essa e neppure le modificazioni successivamente apportate con le leggi 30 aprile 1983 n. 137 e 10 gennaio 1985 n. 1 — il che già farebbe dubitare dell'attribuito carattere interpretativo —, ma è compiuto con l'espresso



richiamo al cit. art. 1 come integralmente riscritto dalla l. n. 67 del 1987 (art. 1, secondo comma) con una previsione normativa non coincidente affatto con quella della formulazione originaria [tra l'altro, cfr., oltre le numerose sostanziali differenze, particolarmente le nuove disposizioni di cui alle lettere c), d) ed e)]. La diversità tra la vecchia disciplina e quella sopravvenuta è pienamente avvertita dallo stesso legislatore, il quale non accenna affatto ad un'operazione ermeneutica, ma espressamente stabilisce all'art. 1 della l. n. 67 del 1987 che l'art. 1 della l. n. 416 del 1981 è «sostituito» dalla nuova disposizione e proprio in tale ottica, seguendo rigorosamente il suo iter logico, provvede con il quattordicesimo comma dello stesso articolo all'abrogazione della norma anteriore: la quale, per contro, se si fosse trattato di norma autenticamente interpretata, avrebbe dovuto rimanere in vita, quale componente della complessa fattispecie normativa costituita dalla legge interpretata e da quella interpretativa.

Il rilevato carattere innovativo risulta peraltro anche pienamente confermato dai lavori preparatori (cfr.: 1) Camera dei deputati, Bollettino commissioni, 1986, 547, che parla di norme antimonopolistiche più severe; 713, dove si precisa che trattasi di una nuova e più pregnante definizione dell'influenza dominante quale sintomo peculiare del rapporto di controllo; 2) Senato della Repubblica, Bollettino Giunte e Commissioni, 1987, 647 che pure afferma trattarsi di sostanziali modificazioni alla l. n. 416 del 1981). Né va omissa di ricordare che la norma censurata è stata introdotta dal Comitato ristretto della Camera dei Deputati senza alcuna spiegazione e alcun accenno ai ricordati interventi governativi e parlamentari, con i quali contrasta in maniera stridente, riferendosi questi concordemente ad una nuova disciplina suggerita dall'insufficienza di quella allora vigente.

In tale quadro è evidente che si è chiaramente fuori dall'ambito di un'interpretazione autentica: precisamente, con la l. n. 67 del 1987 il legislatore ha notevolmente modificato la disciplina precedente (l. n. 416 del 1981), illegittimamente disponendo peraltro che quello era il significato della suindicata normativa preesistente. Cade così con la qualifica arbitrariamente attribuita la conseguente efficacia retroattiva, e pertanto la nuova disciplina ex l. n. 67 del 1987 è applicabile secondo la disciplina generale della legge nel tempo.

5. — Il garante per l'editoria e gli attori popolari richiamano l'interesse pubblico che permea la materia, e che, a loro dire, dovrebbe fare propendere a favore dell'interpretazione autentica, da loro sostenuta in via subordinata a quella principale sopra indicata (risoluzione della controversia esclusivamente in base alla l. n. 416 del 1981). Indubbiamente l'interesse pubblico caratterizza l'intera materia e precisamente coinvolge il fondamentale valore costituzionale del pluralismo dell'informazione (art. 21 Cost.); ma, in uno Stato di diritto, qualsiasi bene giuridico non può trovare tutela se non secondo le regole obiettive poste dalla normativa costituzionale. Il bene tutelato — anche se come nella specie, particolarmente importante, anzi addirittura essenziale — non può permettere la violazione della disciplina delle fonti legislative, la quale deve essere rigorosamente osservata a garanzia dell'intera comunità nazionale e per la credibilità stessa dell'ordinamento democratico statutale. Per contro nella specie il legislatore, come si è detto, ha arbitrariamente distorto la tipica funzione dell'interpretazione autentica (alla quale si deve far ricorso con attenta e responsabile moderazione) con il connaturato effetto retroattivo.

Né, intuitivamente, sarebbe possibile prendere in considerazione soltanto tale effetto (retroattivo) prescindendo dalla qualificazione della norma, giacché esso discende rigorosamente dalla suddetta qualificazione e non è stato voluto dal legislatore in maniera autonoma, come invece è statuito nella seconda parte della stessa disposizione. Chè, anzi, la comparazione tra le due previsioni esclude all'evidenza la possibilità di ritenere, discostandosi dall'impianto legislativo, la sussistenza di un effetto retroattivo non collegato alla natura della norma. Senza dire che l'ipotizzato orientamento incontrerebbe le obiezioni concernenti la certezza dei rapporti giuridici, di cui si dirà in ordine alla seconda parte della stessa disposizione.

6. — In conclusione, stante l'inequivoca irrazionalità in cui è incorso il legislatore, che ha utilizzato l'interpretazione autentica, al di là della funzione che le è propria, va ritenuta, in riferimento all'art. 3 Cost., l'illegittimità costituzionale del cit. art. 3, terzo comma, l. n. 67 del 1987, nella sua prima parte.

Rimane quindi assorbito l'esame dell'altro parametro (art. 41 Cost.) indicato nell'ordinanza di remissione. Esso, peraltro, in relazione a quanto già accennato, non sembra utilizzabile nella fattispecie, non essendo applicabile (il che è particolarmente importante ai fini dell'altra questione) l'invocato principio dell'affidamento, il quale è connesso alla libertà dell'iniziativa economica privata, da garantire, come è ormai *ius receptum*, non solo nel momento iniziale, ma anche durante il suo dinamico sviluppo, al quale appunto si ricollega il ricordato principio. Però nell'area considerata le posizioni di autonomia privata (come quelle relative ai negozi intercorrenti tra imprese editrici) hanno un rilievo secondario e non sono pertanto idonee ad incidere sul ricordato valore ex art. 21 Cost.

7. — Il difetto di razionalità rilevato per la prima questione sussiste anche rispetto all'altra parte contenuta nello stesso all'art. 3, terzo comma, l. n. 67 del 1987. Con essa è stata direttamente disposta (senza il tramite di una norma interpretativa) l'efficacia retroattiva (rendendola applicabile a tutte le operazioni realizzate dopo l'entrata in vigore della legge n. 416 del 1981) della disposizione che ha elevato il «tetto» in ordine all'individuazione della posizione dominante ai fini del «collegamento» dal 20 al 30 per cento della tiratura dei giornali quotidiani.

È noto come, al di là della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.), la Carta fondamentale non vieta leggi retroattive, ma esse sono soggette al generale sindacato di ragionevolezza anche per quanto riguarda l'effetto (retroattivo) suinducato. Ciò posto, è agevole rilevare come nella specie risulti priva di razionale fondamento l'attribuzione di un'efficacia estesa retroattivamente per un periodo di ben sei anni: con essa infatti è stata conferita validità a negozi giuridici che inizialmente erano invalidi — e tali sono rimasti per lungo tempo — in quanto considerati contrastanti, secondo la *ratio* della legge allora in vigore, e il suo inequivoco tenore letterale, con la tutela del valore espresso dal ricordato art. 21 Cost.

Non sussiste invero alcun elemento che possa fornire un fondamento razionale alla disposta retroattività, su cui tacciono del tutto i lavori preparatori che insistentemente ripetono invece l'esigenza di una disciplina più rigorosa. In sintesi, la norma in esame risulta della massima incoerenza e deve aggiungersi che tale profonda incongruenza si estende all'intero complesso normativo, il quale, come nota giustamente l'Avvocatura dello Stato, da un lato vuole penalizzare determinate situazioni ricorrendo all'interpretazione autentica stabilita nella prima parte della norma censurata, e dall'altro pretende di sanare le stesse situazioni mediante l'efficacia retroattiva prevista nella seconda parte della stessa norma.

Né può omettersi di rilevare che l'irretroattività costituisce un principio generale del nostro ordinamento (art. 11 preleggi) e, se pur non elevato, fuori della materia penale, a dignità costituzionale (art. 25, secondo comma, Cost.), rappresenta pur sempre una regola essenziale del sistema a cui, salva un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini.

Né, infine, può considerarsi esatta la deduzione avanzata dalla S.I.C.I.N.D. e da altre società appellate, secondo cui la retroattività in esame, non comprimendo una posizione soggettiva del privato, anzi dettando una disposizione a suo favore, non violerebbe il principio dell'affidamento. In contrario è sufficiente ripetere l'inutilizzabilità di detto principio, in quanto non trattasi di materia caratterizzata dalla libertà all'iniziativa privata, bensì — come sopra si è osservato (n. 6) — dal preminente interesse pubblico correlato al principio dell'art. 21 Cost.; conseguentemente, a parte ogni altro rilievo, la proposta distinzione di efficacia retroattiva in *malam* o *in bonam partem*, non può trovare ingresso.

Conclusivamente in base alle suesposte considerazioni non è dubitabile che la previsione retroattiva in esame sia viziata da irrazionalità e violi pertanto il ricordato principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.

Risultando fondate entrambe le proposte questioni, la pronuncia di illegittimità deve colpire l'intero terzo comma del cit. art. 3 l. n. 67 del 1987 che contiene entrambe le disposizioni censurate.

È appena il caso di aggiungere come, caduta la suddetta norma transitoria, tutte le altre disposizioni della cit. l. n. 67 del 1987 mantengano la loro efficacia dal giorno dell'entrata in vigore della legge medesima.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, terzo comma, della legge 25 febbraio 1987 n. 67 (Rinnovo della legge 5 agosto 1981 n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 1990.

*Il Presidente e redattore: SAJA*

*Il cancelliere: MINELLI*

Depositata in cancelleria il 4 aprile 1990.

*Il direttore della cancelleria: MINELLI*

N. 156

Sentenza 19 marzo-4 aprile 1990**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.****Regione - Regione Umbria - Entrate tributarie - Diritti di segreteria e diritti di rogito - Competenza legislativa - Natura di tributi - Riserva di legge dello Stato - Determinazione tassativa - Violazione dei limiti dell'autonomia tributaria regionale - Illegittimità costituzionale.****(Legge regione Umbria riapprovata il 6 novembre 1989).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Francesco SAJA;*Giudici:* prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHIELI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale riapprovata il 6 novembre 1989 dal Consiglio regionale dell'Umbria avente per oggetto: «Diritti di segreteria sui contratti e sugli altri atti rogati o ricevuti in forma pubblica amministrativa o a mezzo di scrittura privata» promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 25 novembre 1989, depositato in cancelleria il 5 dicembre successivo ed iscritto al n. 101 del registro ricorsi 1989;

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

Udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 1990 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Uditi l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta, per il ricorrente, e l'avv. Giovanni Tarantini per la Regione;

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 25 novembre 1989 il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Umbria, riapprovata, dopo il rinvio governativo, il 6 novembre 1989, recante norme in tema di «diritti di segreteria sui contratti e sugli altri atti rogati o ricevuti in forma pubblica amministrativa o a mezzo di scrittura privata».

A giudizio del ricorrente, avendo i diritti in questione natura fiscale, la legge impugnata si pone in contrasto con gli artt. 117 e 119 della Costituzione. Le regioni hanno autonomia finanziaria in forme e limiti che, in ordine all'autonomia impositiva, sono stati precisati dalla legge 16 maggio 1970, n. 381. In attuazione della riserva di legge dello Stato prevista dall'art. 119 Cost., la legge n. 381 predetermina in maniera analitica e tassativa le entrate tributarie delle regioni, alle quali non spetta, pertanto, di istituirne di nuove.

Non giova alla legge impugnata l'aver strutturato i diritti di segreteria sulla falsariga degli omonimi proventi regolati dall'art. 40 della legge statale 8 giugno 1962, n. 604, atteso che di questa legge, concernente i diritti di segreteria dei comuni e delle province, si verrebbe a fare «applicazione» in situazioni diverse e non previste tra quelle che costituiscono l'area delle entrate tributarie regionali.

2. — Si è costituita la Regione dell'Umbria, in persona del suo Presidente, domandando la reiezione del ricorso.

Premesso che l'art. 40 della legge regionale 9 marzo 1979, n. 11, consente alla Regione di stipulare in forma pubblica amministrativa «i contratti e i verbali di aggiudicazione e tutti gli atti per i quali occorre pubblicità ed autenticità», istituendo all'uopo la figura dell'ufficiale rogante, la resistente osserva che con la legge impugnata si è voluto recepire nell'ordinamento regionale lo stesso sistema già vigente nell'ordinamento comunale e provinciale eliminando, in ossequio a un primo rilievo del Governo, la previsione — pure contenuta nella legge n. 604 del 1962 per i comuni e le province — dell'attribuzione di una quota dei diritti di rogito a favore dell'ufficiale rogante.

Si osserva inoltre che, se in passato si è discusso sulla natura tributaria o meno dei «diritti di segreteria», tale dibattito non può trasferirsi ai «diritti di rogito», configurati dall'art. 41, ultimo comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312, come corrispettivo di una prestazione professionale dell'ufficiale rogante facoltativamente richiesta dagli interessati.

*Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 117 e 119 della Costituzione, della legge della Regione Umbria, riapprovata con modificazioni dal Consiglio regionale, dopo il rinvio governativo, il 6 novembre 1989, la quale autorizza la Giunta ad applicare diritti di segreteria, sugli atti stipulati in forma pubblica amministrativa e sugli altri atti richiamati nei nn. da 1 a 5 della tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604, modificata dal d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito nella legge 26 aprile 1983, n. 121, e nella stessa misura prevista da tale tabella per i comuni e le province.

2. — Il ricorso è fondato.

La questione concerne la competenza legislativa della Regione ad attribuire all'amministrazione regionale il potere di esigere dai terzi contraenti i cosiddetti diritti di rogito nel caso di stipulazione di atti in forma pubblica amministrativa innanzi all'ufficiale rogante, ai sensi degli artt. 39 e 40 della legge regionale 9 marzo 1979, n. 11.

Ai diritti di segreteria, dei quali i diritti di rogito sono una figura, dovuti a fronte di un'attività compiuta dall'ente pubblico nello svolgimento delle sue funzioni di diritto pubblico, è concordemente attribuita natura di tributi. Ne consegue che essi cadono nella riserva di legge dello Stato stabilita dall'art. 119 Cost. circa le forme e i limiti dell'autonomia finanziaria delle regioni.

Il primo e il secondo comma dell'art. 119 sono stati attuati dalla legge 16 maggio 1970, n. 281, che ha provveduto a determinare tassativamente i tipi e le procedure di accertamento e di riscossione dei tributi «propri» delle regioni. Tra questi non sono previsti i diritti di segreteria, e pertanto la legge impugnata eccede i limiti dell'autonomia tributaria della Regione fissati dalla citata legge dello Stato. È appena il caso di aggiungere che non vale ad evitare la censura di incostituzionalità la formula dell'art. 1, la quale prospetta il diviso potere impositivo della Regione come «applicazione» dei diritti di segreteria previsti dalla legge statale n. 604 del 1962: formula contraddittoria perchè, mentre l'esazione di tali diritti da parte dei comuni e delle province è autorizzata da una legge dello Stato, l'esazione da parte della regione sarebbe autorizzata da una legge regionale fuori dai limiti di competenza del legislatore regionale.

3. — La difesa della Regione contesta la natura tributaria dei diritti in oggetto con l'argomento che «trattasi di un corrispettivo di un servizio particolare che l'amministrazione presta facoltativamente non *iure imperii*, potendo benissimo (la controparte) in alternativa ricorrere all'opera di un notaio». Va osservato in contrario che criterio distintivo della tassa, o più in generale del tributo, dal corrispettivo non è il carattere necessario o cogente dell'attività del pubblico potere per la quale è richiesta ai destinatari una prestazione pecuniaria, bensì il carattere di funzione pubblica. Tale carattere, che è indice necessario e sufficiente di riconoscibilità della tassa, ha certamente l'attività dell'ufficiale rogante nella stipulazione di contratti in forma pubblica amministrativa.

Non si può dire che l'ufficiale rogante interviene in virtù di un incarico professionale conferitogli *intuitu personae*. L'incarico non potrebbe essere conferito che dalla controparte dell'amministrazione, mentre è vero che la stipulazione del contratto in forma pubblica amministrativa avviene dietro invito dell'amministrazione, salva all'altro contraente la facoltà di declinare l'invito e chiedere che l'atto sia, a proprie spese, ricevuto da un notaio.

Nessuna indicazione contraria può trarsi, infine, dall'art. 41, ultimo comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312, che qualifica i diritti di rogito come «proventi». Il termine «provento» è neutro e si adatta anche a indicare il gettito di un tributo correlato a una specifica attività della pubblica amministrazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione dell'Umbria, riapprovata dal Consiglio regionale il 6 novembre 1989, concernente: «Diritti di segreteria sui contratti e sugli altri atti rogati o ricevuti in forma pubblica amministrativa o a mezzo di scrittura privata».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 1990.

*Il Presidente:* SAJA

*Il redattore:* MENGONI

*Il cancelliere:* MINELLI

Depositata in cancelleria il 4 aprile 1990.

*Il direttore della cancelleria:* MINELLI

n. 157.

*Sentenza 19 marzo-4 aprile 1990***Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.****Regione - Regione Piemonte - Opere pubbliche per le esigenze dei mondiali di calcio - Ricorso a procedure abbreviate invasive delle competenze comunali e provinciali - Illegittima estensione a tutto il territorio regionale - Violazione della legge statale in materia - Illegittimità costituzionale.****(Legge regione Piemonte riapprovata il 5 ottobre 1989).****LA CORTE COSTITUZIONALE**

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Francesco SAJA:*Giudici:* prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Eazo CHELI:

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale riapprovata il 5 ottobre 1989 dal Consiglio regionale del Piemonte, avente per oggetto: «Norme a sostegno della promozione ed incentivazione della ricettività turistica in occasione dei mondiali di calcio 1990», promossa con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 24 ottobre 1989, depositato in cancelleria il 2 novembre successivo ed iscritto al n. 90 del registro ricorsi 1989;

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

Udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 1990 il Giudice relatore Cheli;

Uditi l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta, per il ricorrente, e l'avv. Enrico Romanelli per la Regione;

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 24 ottobre 1989 il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117 e 128 Cost., nei confronti della legge della Regione Piemonte, riapprovata il 5 ottobre 1989, recante «Norme a sostegno della promozione e incentivazione della ricettività turistica in occasione dei mondiali di calcio 1990». Con tale legge la Regione, al fine di promuovere lo sviluppo e la qualificazione della ricettività turistica in relazione alle esigenze connesse allo svolgimento dei campionati di calcio del 1990, ha inteso stabilire una procedura speciale per la presentazione e l'approvazione di progetti edilizi finalizzati alla costruzione di nuove strutture od al recupero ed al miglioramento di quelle dismesse o in esercizio. A tal fine si prevede che sui progetti presentati dai soggetti interessati i Comuni territorialmente competenti esprimano il proprio parere motivato sulla carenza in atto delle strutture esistenti, sulla necessità delle progettate iniziative in relazione alle esigenze di politica turistica, nonché sulla congruità urbanistica dell'area indicata anche se difforme dalle prescrizioni dello strumento urbanistico generale e delle norme regolamentari (art. 3). La Giunta regionale, ricevuti i pareri comunali e valutata la rispondenza dei progetti a determinati requisiti di ammissibilità, autorizza i progetti stessi con provvedimento motivato idoneo a costituire variante agli strumenti urbanistici vigenti, deroga ai regolamenti edilizi, esenzione dall'obbligo di inserimento nei piani particolareggiati di attuazione, autorizzazione alla rimozione dei vincoli di competenza regionale (artt. 4 e 5). In conseguenza dell'approvazione regionale il Sindaco è quindi tenuto al rilascio della concessione edilizia entro il termine di trenta giorni, venendo a operare, in difetto, le regole del silenzio-assenso (art. 6).

Secondo la Presidenza del Consiglio, questa disciplina risulterebbe, in primo luogo, viziata nel suo complesso per violazione dell'art. 117 Cost., con riferimento ai principi desumibili dal decreto-legge 4 novembre 1988, n. 465, convertito nella legge 30 dicembre 1988, n. 556, avente ad oggetto la realizzazione di strutture turistiche, ricettive e tecnologiche in vista dei campionati di calcio del 1990. Ad avviso del ricorrente, infatti, la legge impugnata, derogando ai principi fissati nella suddetta disciplina statale, estenderebbe illegittimamente e la sua area di operatività, da un lato, alle iniziative edilizie anche private dirette allo sviluppo degli impianti turistici, anziché alla sola realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico; dall'altro, all'intero territorio regionale, anziché alla sole località interessate alle manifestazioni sportive.

In altri termini, la «concentrazione» di fasi e atti procedurali delineata dalla richiamata normativa nazionale in deroga alla ordinaria distribuzione delle competenze amministrative troverebbe giustificazione nel carattere pubblico delle opere in esame, mentre non potrebbe estendersi alla realizzazione di strutture private, tanto più ove questa non risulti limitata alle sole parti del territorio regionale direttamente coinvolte nei campionati del '90.

In secondo luogo — sempre ad avviso del ricorrente — la legge impugnata risulterebbe viziata in alcune sue parti (art. 5, secondo comma, ed art. 6, primo e secondo comma) per violazione dell'art. 128 Cost. e dell'art. 2 d.P.R. n. 616 del 1977, venendo a sottrarre agli organi comunali, che ne sono i naturali attributari, competenze e poteri in materia urbanistica ed edilizia, per trasferirli sostanzialmente alla Giunta regionale, la cui delibera finirebbe per ridurre una potestà decisionale, propria degli enti locali, al rango di semplice funzione propositiva o d'impulso per altrui determinazioni. Anche in questo caso la deroga ai principi generali della disciplina urbanistica ed edilizia non sarebbe giustificata dalla realizzazione di opere pubbliche e non potrebbe quindi ricondursi alla *ratio* ispiratrice di speciali norme statali in materia (come l'art. 1 della legge 3 gennaio 1978 n. 1), che comunque lascerebbero intatti i poteri decisionali del Comune.

2. — La Regione Piemonte si è costituita in giudizio per chiedere il rigetto del ricorso.

Riguardo alla prima censura la resistente rileva che, attenendo alla competenza regionale la materia «turismo e industria alberghiera», lo Stato non potrebbe rivendicare un monopolio sulle forme di semplificazione ed accelerazione delle procedure relative a tali settori. Inoltre la lamentata carenza di rilevanza pubblica nei progetti da realizzare involgerebbe una mera questione di merito, oltre tutto destituita di fondamento, in quanto il requisito della rilevanza pubblica, in collegamento con le manifestazioni sportive del 1990, sarebbe imposto dalla legge e dovrebbe essere verificato nella sua applicazione in sede amministrativa, anche con riguardo alla localizzazione territoriale degli interventi.

Quanto alla seconda censura, riferita alla lesione delle competenze comunali nelle materie dell'urbanistica e dell'edilizia, la resistente, oltre a richiamare le competenze regionali in tali materie, sottolinea che in base alla legge in esame gli enti locali partecipano in «maniera autonoma e rilevante alla fase istruttoria e deliberativa, essendo l'intervento della Regione meramente propulsivo» e che in ogni caso la normativa impugnata va considerata del tutto eccezionale, in ragione dell'urgenza di realizzare interventi che risulterebbero impossibili con le procedure normali.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la legge della Regione Piemonte, approvata in seconda deliberazione il 5 ottobre 1989, recante «Norme a sostegno della promozione e incentivazione della ricettività turistica in occasione dei mondiali di calcio 1990».

Tale legge ha inteso regolare un procedimento speciale — in deroga alla vigente disciplina urbanistica — per l'approvazione di progetti edilizi relativi a strutture turistiche ed alberghiere, destinate a far fronte alle esigenze di ricettività determinate dallo svolgimento dei campionati mondiali di calcio del 1990. Con questo procedimento si prevede, in particolare, la presentazione dei progetti in questione al Comune competente per territorio, che esprime al riguardo un parere motivato (artt. 2 e 3); l'approvazione degli stessi progetti da parte della Giunta regionale, con provvedimento in grado di costituire variante agli strumenti urbanistici, deroga ai regolamenti edilizi vigenti ed esenzione dall'obbligo di inserimento nei piani particolareggiati di attuazione (artt. 4 e 5); il conseguente rilascio della concessione edilizia da parte del Sindaco, con la formazione del silenzio-assenso qualora lo stesso non provveda nei termini brevi previsti dalla legge (art. 6).

I motivi di censura prospettati dal ricorrente, concernono l'asserita violazione: *a)* dell'art. 117 Cost., prospettandosi un contrasto tra la disciplina in esame ed i principi desumibili dal decreto-legge 4 novembre 1988, n. 465, convertito in legge 30 dicembre 1988, n. 556 (Misure urgenti e straordinarie per la realizzazione di strutture turistiche, ricettive e tecnologiche), principi che consentirebbero, in relazione ai campionati mondiali del 1990, il ricorso a procedure abbreviate solo in vista del compimento di opere pubbliche o d'interesse pubblico (e non anche di attività edilizie di natura privata) e limitatamente alle aree direttamente interessate ai detti campionati (e non con riferimento all'intero territorio regionale); *b)* dell'art. 128 Cost., anche in relazione all'art. 2 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, dal momento che la disciplina in esame verrebbe a ledere la sfera dell'autonomia comunale, sottraendo indebitamente competenze affidate ai Comuni dalla legislazione statale in materia urbanistica ed edilizia.

2. — Il primo motivo di ricorso, riferito alla legge nel suo complesso, non risulta fondato. Dalla legislazione statale richiamata non appare, infatti, possibile desumere principi fondamentali suscettibili di vincolare la legislazione regionale nei termini indicati dal ricorrente.

A questo proposito — prescindendo da ogni considerazione sulla difficoltà di estrarre principi di carattere generale da una disciplina eccezionale posta in via di urgenza — va innanzitutto rilevato che il decreto-legge n. 465 del 1988 (convertito nella legge n. 556 del 1988) ha fundamentalmente regolato talune forme di finanziamento agevolato da parte dello Stato a favore anche (ma non esclusivamente) di iniziative volte al potenziamento delle strutture turistiche e ricettive utilizzabili per i campionati mondiali di calcio del 1990, mentre la legge regionale impugnata ha inteso disciplinare, in relazione allo stesso evento, un procedimento speciale ed abbreviato per l'approvazione di progetti finalizzati allo sviluppo della ricettività e per il conseguente rilascio delle concessioni edilizie. A parte la comune occasione (svolgimento dei campionati mondiali di calcio) ed il fine parzialmente coincidente delle attività regolate (potenziamento delle strutture turistiche ed alberghiere), la disciplina statale che si assume violata e la legge regionale di cui è causa operano, dunque, su piani diversi e con riferimento ad oggetti ben differenziati: di talchè non appare possibile desumere dalla prima principi generali suscettibili di valere come limiti nei confronti della seconda.

Ma anche al di là di tale rilievo preliminare, da nessuna norma del decreto-legge n. 465, così come convertito nella legge n. 556, risulta possibile desumere un vincolo relativo alla necessaria natura pubblica delle opere da realizzare nel quadro della nuova disciplina (tanto più ove si consideri che il quinto comma dell'art. 2 di tale decreto-legge, dove si qualificavano di pubblica utilità le opere in questione, è stato soppresso in sede di conversione). Né un vincolo di tal genere può farsi discendere dal successivo decreto-legge 1º aprile 1989, n. 121, convertito con la legge 29 maggio 1989, n. 205 (Interventi infrastrutturali nelle aree interessate dai campionati mondiali di calcio del 1990), dove, lungi dal formulare principi di carattere generale, si fa solo richiamo all'esecuzione di ben individuate opere pubbliche, specificamente elencate in allegato alla legge.

La disciplina espressa dal decreto-legge n. 465 non consente, d'altro canto, neppure di desumere l'ulteriore vincolo fatto valere dal ricorrente, relativo alla localizzazione delle strutture da realizzare nelle sole aree direttamente interessate ai campionati mondiali del 1990: tale disciplina enuncia, infatti, genericamente l'esigenza di potenziare le strutture turistiche e ricettive del paese in coincidenza con lo svolgimento dei campionati, ma non condiziona questa finalità alla individuazione di determinate località con esclusione di altre (cfr. art. 1, primo e secondo comma).

Sotto i profili richiamati con riferimento all'art. 117 Cost., la legge impugnata appare, dunque, immune dai vizi di costituzionalità contestati.

3. — È invece da accogliere il secondo motivo di ricorso, fondato sulla violazione dell'art. 128 Cost., in relazione all'art. 2 d.P.R. n. 616 del 1977, dove il precetto costituzionale riceve attuazione con particolare riguardo alla salvaguardia delle competenze già spettanti ai Comuni ed alle Province in base a precedenti disposizioni della legislazione statale.

La legge regionale impugnata si impernia sull'accelerazione dell'iter previsto dall'ordinaria disciplina urbanistica, ai fini dell'approvazione di determinati progetti edilizi e del conseguente rilascio delle concessioni. Tale finalità — come abbiamo già ricordato — viene perseguita mediante un procedimento in cui: *a)* il Comune esprime un parere motivato sulle domande avanzate dai soggetti interessati all'edificazione, parere che viene trasmesso alla Giunta regionale; *b)* la Giunta regionale, valutato il parere comunale e l'esistenza delle condizioni di ammissibilità fissate dalla legge, approva i

progetti edilizi; c) l'approvazione regionale costituisce variante agli strumenti urbanistici e deroga ai regolamenti comunali vigenti, nonché esenzione dall'obbligo di inserimento nei piani particolareggiati di attuazione e rimozione dei vincoli di competenza regionale; d) il Sindaco, in seguito all'approvazione regionale, è tenuto al rilascio della concessione edilizia, operando, in difetto, l'istituto del silenzio-assenso.

Ora, è evidente che la scelta della Regione di snellire, attraverso la propria legislazione, le procedure di rilascio di determinate concessioni edilizie, in considerazione della necessità di assicurare in tempi brevi (e cioè per l'inizio dei campionati mondiali) il miglioramento delle strutture turistiche e alberghiere, può essere di per sé ben giustificata e non censurabile: ma questo pur sempre a condizione che il procedimento a tal fine adottato non sia tale da risolversi anche nella sottrazione di competenze affidate ai Comuni dalla legge statale e fatte salve dall'art. 2 del d.P.R. n. 616 del 1977.

La disciplina contestata viola, peraltro, tale condizione quanto meno sotto due profili diversi: in primo luogo, con riferimento alle competenze del Consiglio comunale in tema di varianti degli strumenti urbanistici (artt. 10, ultimo comma, e 16, ultimo comma, legge 17 agosto 1942 n. 1150) e di deroghe ai regolamenti edilizi (art. 16, secondo comma, legge 6 agosto 1967 n. 765), dal momento che l'art. 5, secondo comma, della legge in esame conferisce all'atto di approvazione dei progetti da parte della Giunta regionale l'effetto di variante agli strumenti urbanistici e di deroga ai regolamenti edilizi, senza la necessità di ulteriori, autonomi interventi deliberativi dell'organo comunale (che potrebbe, tra l'altro, non avere formulato alcuna richiesta di variante o di deroga all'atto della formulazione del parere sul progetto); in secondo luogo — e in termini ancora più netti — con riferimento al potere spettante al Sindaco di rilascio della concessione edilizia (artt. 1 e 4 legge 28 gennaio 1977 n. 10), potere che l'art. 6, primo comma, della legge impugnata viene a declassare in una mera attività esecutiva, dal momento che, ai sensi di tale disposizione, il Sindaco «deve procedere al rilascio della concessione edilizia per i progetti approvati dalla Regione entro e non oltre trenta giorni», operando in difetto il silenzio-assenso.

Ma, anche al di là di tali specifiche lesioni, è l'intero procedimento tracciato dalla legge impugnata che si presenta tale da alterare profondamente l'ordine delle competenze tra Regione e Comuni delineato dalla legislazione statale in materia urbanistica e fatto salvo dall'art. 2 del d.P.R. n. 616 del 1977. Attraverso tale procedimento, tutti i poteri decisionali spettanti in tale materia agli organi comunali vengono, infatti, nella sostanza trasformati in semplici poteri consultivi e di proposta o in mere attività esecutive, mentre la Regione, con l'approvazione dei progetti, assume in proprio l'esercizio di una competenza di natura provvedimentale attinente alla sfera edilizia che esula dall'ambito delle attribuzioni più generali, relative alla disciplina dell'uso del territorio, affidate alla stessa Regione dagli artt. 80 e ss. del d.P.R. n. 616 del 1977.

La censura in esame — per quanto specificamente riferita alle disposizioni contenute negli artt. 5, secondo comma e 6, primo e secondo comma — viene, dunque, a colpire l'intero impianto della legge regionale, stante la connessione tra le diverse fasi del procedimento ivi previste, tutte preordinate al rilascio, in termini abbreviati, delle concessioni edilizie relative ai progetti assunti ad oggetto della stessa disciplina.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte riapprovata il 5 ottobre 1989 e recante «Norme a sostegno della promozione ed incentivazione della ricettività turistica in occasione dei mondiali di calcio 1990».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 1990.

*Il Presidente:* SAJA

*Il redattore:* CHELI

*Il cancelliere:* MINELLI

Depositata in cancelleria il 4 aprile 1990.

*Il direttore della cancelleria:* MINELLI



N. 158

*Sentenza 19 marzo-4 aprile 1990***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Professionisti - Dottori commercialisti - Condanna per delitto previsto dall'ordinamento professionale - Destituzione di diritto senza preventiva apertura del procedimento disciplinare - Richiamo alla sentenza n. 971/1988 e alla ordinanza n. 40/1990 - Inderogabilità del principio di proporzione disciplinante l'adeguatezza della sanzione al caso concreto - Illegittimità costituzionale.****(D.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1067, art. 38).****(Cost., art. 3).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Francesco SAJA;*Giudici:* prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 38 del d.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1067 (Ordinamento della professione di dottore commercialista), promosso con ordinanza emessa il 22 settembre 1989 dalla Corte d'Appello di Firenze nel procedimento civile vertente tra Santocchini Vittorio Veneto e l'Ordine dei dottori commercialisti di Firenze, iscritta al n. 639 del registro ordinanze 1989 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 1989;

Visto l'atto di costituzione di Santocchini Vittorio Veneto;

Udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 1990 il Giudice relatore Ettore Gallo;

Udito l'avv. Giuseppe Ferri per Santocchini Vittorio Veneto;

*Ritenuto in fatto*

1. — La Corte d'Appello di Firenze, con ordinanza 22 settembre 1989, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 38 del d.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1067 (Ordinamento della professione di dottore commercialista), con riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Lamenta il giudice *a quo* che per il dottore commercialista, condannato per uno dei delitti elencati nella norma stessa, sia prevista la destituzione di diritto anziché l'apertura di un procedimento disciplinare, che consenta la valutazione della condotta dell'incolpato e l'indispensabile gradualità sanzionatoria.

A sostegno della non manifesta infondatezza della questione il giudice rimettente richiama la sent. n. 971 del 1988 di questa Corte che ha ritenuto illegittima la destituzione di diritto nell'ambito del pubblico impiego, aggiungendo che a soluzione diversa non si può pervenire nei confronti degli appartenenti ad ordini professionali, non potendo ravvisarsi una maggiore gravità della lesione del prestigio e della credibilità della libera professione rispetto a quella del pubblico impiego.

2. — L'ordinanza è stata regolarmente notificata, comunicata, e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*. Dinanzi alla Corte Costituzionale si è costituito il dr. Vittorio Veneto Santocchini, parte nel giudizio a quo, rappresentato e difeso dagli avv. ti Giuseppe Ferri ed Ermanno Ugolini.

Aderendo alle considerazioni della Corte d'Appello, la difesa del Santocchini pone altresì in luce la disparità di trattamento esistente, in materia di destituzione di diritto, fra dottori commercialisti ed avvocati e procuratori. Per questi ultimi, infatti, la sanzione disciplinare è limitata ai casi di condanna soltanto per alcuni dei delitti contro l'Amministrazione della Giustizia, nonché alle ipotesi di interdizione perpetua dai pubblici uffici o dall'esercizio della professione.

Nessuna ragione logica potrebbe giustificare questa diversità di disciplina, dato che semmai con maggior rigore dovrebbe essere considerata proprio la categoria degli avvocati e dei procuratori, stante la posizione istituzionale ad essa attribuita nell'amministrazione della giustizia.

#### *Considerato in diritto*

1. — Lamenta la Corte d'Appello di Firenze che al dottore commercialista, condannato per uno dei delitti indicati nell'art. 38 del d.P.R. n. 1067 del 1953 (Ordinamento della professione di dottore commercialista), debba essere inflitta *de jure* la radiazione, senza alcuna possibilità di valutare la condotta dell'imputato perchè non è prevista l'apertura del procedimento disciplinare.

Situazione incompatibile con l'art. 3 della Costituzione perchè impedisce di calibrare con gradualità ai diversi fatti illeciti la sanzione più adeguata, consentendo di distinguere tra illeciti non eguali.

A sostegno si invoca l'ormai ben nota sentenza di questa Corte n. 971 del 1988 che ha dichiarato illegittima la destituzione di diritto nell'ambito del pubblico impiego. Tanto più, perciò, il principio deve valere per le libere professioni, ben più allarmante essendo la lesione del prestigio e della credibilità di un pubblico impiegato rispetto ad analoga situazione concernente il libero professionista.

La difesa privata ha fatto inoltre rilevare che il principio di eguaglianza è violato anche in relazione al trattamento usato nei confronti della categoria degli avvocati e procuratori, per i quali la sanzione di diritto è limitata a poche ipotesi; e ciò nonostante la ben diversa posizione istituzionale a questi attribuita nel campo dell'Amministrazione della Giustizia.

2. — La questione è fondata. Il precedente di questa Corte invocato dall'ordinanza ha successivamente trovato un seguito specifico nella sentenza n. 40 del 1990 che ha delegittimato sospensione e destituzione di diritto nel campo della professione notarile, alla quale sicuramente sono affidate in esclusiva funzioni pubblicistiche che certo non competono ai dottori commercialisti. Ivi la Corte rilevava l'inderogabilità «che il principio di proporzionalità, che è alla base della razionalità che domina il principio di eguaglianza, regoli sempre l'adeguatezza della sanzione al caso concreto».

Si deve ora aggiungere che lo stesso legislatore è, alla fine, intervenuto con la legge 7 febbraio 1990 n. 19 (*Gazzetta Ufficiale*, Serie generale, n. 36 del 13 febbraio 1990) sancendo all'art. 9, comma primo, che «il pubblico dipendente non può essere destituito di diritto a seguito di condanna penale. È abrogata ogni contraria disposizione di legge». Mentre poi avverte al secondo comma che «la destituzione può sempre essere inflitta all'esito del procedimento disciplinare...».

Sarebbe, perciò, contrario al principio di eguaglianza che la destituzione di diritto dovesse rimanere ferma soltanto per le libere professioni.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art.38 del d.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1067 (Ordinamento della professione di dottore commercialista).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 1990.

*Il Presidente:* SAJA

*Il redattore:* GALLO

*Il cancelliere:* MINELLI

Depositata in cancelleria il 4 aprile 1990.

*Il direttore della cancelleria:* MINELLI

N. 159

Sentenza 19 marzo-4 aprile 1990**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.****Sanità pubblica - Regione Abruzzo - Portatori di handicaps - Iniziative assistenziali - Procedure e finanziamento - Contrazione di mutui - Consentito l'impiego dei prestiti solo per spese d'investimento - Illegittimità costituzionale.**  
(Legge regione Abruzzo approvata il 25 luglio 1989 e riapprovata il 14 novembre 1989).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Francesco SAJA;*Giudici:* prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale approvata il 25 luglio 1989 e riapprovata il 14 novembre 1989 dal Consiglio regionale dell'Abruzzo avente per oggetto «Interventi promozionali per il potenziamento dei servizi socio-assistenziali a favore dei cittadini portatori di handicaps» promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 7 dicembre 1989 e depositato in cancelleria il 16 successivo ed iscritto al n. 105 del registro ricorsi 1989;

Udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 1990 il Giudice relatore Giuseppe Borzellino;

Udito l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta, per il ricorrente;

*Ritenuto in fatto*

Con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato al Presidente della Giunta della Regione Abruzzo, è stata impugnata la legge della Regione approvata il 25 luglio 1989 e riapprovata, dopo il rinvio del Governo, il 14 novembre successivo, recante «Interventi promozionali per il potenziamento dei servizi socio-assistenziali a favore dei cittadini portatori di *handicaps*, per violazione dell'art. 119 Cost. e in relazione agli artt. 10, legge 16 maggio 1970, n. 281 e 22, legge 19 maggio 1976, n. 335.

Con la legge impugnata viene concesso un contributo alle Unità locali socio-sanitarie per il potenziamento e l'integrazione dei servizi a favore dei portatori di *handicaps*. E a copertura dell'onere finanziario, valutato per il 1989 in lire 1.500 milioni, l'art. 5 prevede la riduzione, per un corrispondente ammontare, della somma iscritta in entrata per lo stesso esercizio.

Da qui il rilievo del Governo secondo cui «il citato art.5. prevedendo la copertura di una spesa di natura corrente mediante l'utilizzo di risorse (Cap.324000) del Fondo globale, interamente alimentato con parte delle disponibilità derivanti dal mutuo autorizzato con la legge di bilancio 1989, si pone in contrasto col principio di cui all'art. 10, primo comma, della legge 16 maggio 1970 n. 281».

Risulterebbe violato, infatti, il precetto secondo cui le Regioni possono contrarre (ed utilizzare) mutui esclusivamente per provvedere a «spese di investimento», tra le quali non è suscettibile d'essere classificata quella dell'impugnata norma regionale, della quale si chiede, pertanto, dichiarazione d'illegittimità costituzionale.

*Considerato in diritto*

1.1 — Con la legge oggetto d'esame la Regione Abruzzo intende provvedere a talune iniziative assistenziali nei confronti di portatori di *handicaps* (art. 1), prescrivendo le relative procedure (artt. da 2 a 4); si sopperisce all'onere di spesa (art. 5) attingendo a un fondo globale di bilancio alimentato col ricavo della contrazione di mutui.

1.2 — Il ricorrente oppone essersi violato, in tal modo, il precetto contenuto nell'art. 119, primo comma, Cost., là dove è disposto che l'autonomia finanziaria regionale è operante nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. E dei cespiti d'entrata ottenuti da prestiti resta consentito l'impiego solo per spese d'investimento (oltretutto per l'assunzione di partecipazioni finanziarie): art. 10 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

2. — La censura è fondata.

Va chiarito che il disposto dell'anzidetto art. 10, confermato per effetto dell'art. 22 della legge 11 maggio 1976, n. 335 (recante principi fondamentali per il bilancio e la contabilità delle regioni), è ispirato ad un ovvio criterio, inteso questo a circoscrivere l'utilizzazione dell'indebitamento pubblico a politiche d'investimento, all'incremento, cioè, dello sviluppo delle economie locali coordinate con quella nazionale.

Nè la Corte ha ravvisato lesive della autonomia finanziaria regionale — esigenza indefettibile per la esplicazione delle necessarie funzioni istituzionali — quei contesti di norme dello Stato che siano volte a disciplinare con coerenza ed organicità le erogazioni di bilancio, senza cioè incidere sulle scelte sostanziali di competenza (cfr. sentenza n. 535 del 1989).

Orbene, con la legge in esame è disposta, con prelievo da mutui, l'erogazione di una spesa che, diretta com'è a «potenziare, coordinare ed integrare i servizi», si prospetta di natura corrente: sono rimasti violati, pertanto, i contenuti degli enunciati principi imposti, per la ragione che li muove, nell'interesse eminente e generale delle collettività utenti.

3. — Con la conseguente declaratoria di illegittimità va confermato, peraltro, che i valori sostanziali in gioco (volti al sostegno di soggetti che sono espressione delle garanzie di cui all'art. 3, secondo comma, e 32, primo comma Cost.) impegnano, non potendo evidentemente la norma avere vita priva della sua copertura, a ritrovare una corretta allocazione di bilancio, tale da rendere operanti compiti alla cui attuazione le Istituzioni della Repubblica sono comunque tenute (cfr. sentenza n. 50 del 1990).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo «Interventi promozionali per il potenziamento dei servizi socio-assistenziali a favore dei cittadini portatori di handicaps», approvata dal Consiglio regionale il 25 luglio 1989 e riapprovata il 14 novembre 1989.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 1990;

*Il Presidente:* SAJA

*Il redattore:* BORZELLINO

*Il cancelliere:* MINELLI

Depositata in cancelleria il 4 aprile 1990.

*Il direttore della cancelleria:* MINELLI

N. 160

Sentenza 19 marzo-4 aprile 1990**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Previdenza e assistenza - Regione Sicilia - I.N.A.I.L. - Servizio di vigilanza venatoria - Obbligo di assicurazione - Presunta insussistenza - Irrazionalità - Illegittimità costituzionale.**

(Legge regione Sicilia 30 marzo 1981, n. 37).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Francesco SAJA;*Giudici:* prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 53, quinto comma, della legge della Regione Sicilia 30 marzo 1981, n. 37 (Disposizioni per la protezione, la tutela e l'incremento della fauna e per la regolamentazione dell'esercizio venatorio), promosso con ordinanza emessa il 4 luglio 1989 dal Pretore di Agrigento nel procedimento civile vertente tra l'Assessorato Agricoltura e Foreste della Regione Sicilia e l'I.N.A.I.L., iscritta al n. 627 del registro ordinanze 1989 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 1989;

Visto l'atto di costituzione dell'I.N.A.I.L. nonché l'atto di intervento della Regione Sicilia;

Udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 1990 il Giudice relatore Francesco Greco;

Uditi l'avv. Carlo Monaco per l'I.N.A.I.L. e l'Avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri;

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso del 17 giugno 1983, l'Assessorato Agricoltura e Foreste della Regione Sicilia proponeva opposizione al decreto ingiuntivo emesso dal Pretore di Agrigento in favore dell'I.N.A.I.L. per omesso pagamento dei contributi assicurativi, penalità ed accessori dovuti per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni per gli agenti venatori regionali per il periodo 1979-1983.

L'opponente, tra l'altro, deduceva di non dovere nulla in quanto l'art. 53 della legge regionale 30 marzo 1981, n. 37, applicabile retroattivamente per il suo contenuto interpretativo, non prevede l'obbligo dell'assicurazione I.N.A.I.L. per gli agenti venatori.

Il Pretore, su eccezione dell'I.N.A.I.L., con ordinanza del 4 luglio 1989, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della predetta disposizione in riferimento agli artt. 116, 3 e 38 della Costituzione, nonché all'art. 17, lett. f, dello Statuto della Regione Sicilia.

Ha premesso che, ai sensi dell'art. 9 del d.P.R. n. 1124 del 1965, sono soggetti all'obbligo dell'assicurazione per gli infortuni tutti i datori di lavoro, compresi lo Stato e gli enti locali, che occupino personale nelle attività di cui all'art. 1 dello stesso d.P.R., tra le quali è previsto (n. 24) il servizio di vigilanza privata, anche se prestato da guardie giurate addette alla sorveglianza delle riserve di caccia e pesca.

Ha osservato, poi, che la Regione Sicilia, ai sensi dell'art. 17, lett. f, dello Statuto, ha attribuzioni in materia di legislazione sociale con il limite della osservanza dei «minimi» posti dalle leggi dello Stato e dei principi generali da esse posti.

La potestà normativa regionale, soltanto concorrente e specificamente limitata, non consente l'esclusione dall'assicurazione per gli infortuni di una categoria di lavoratori che la legge statale comprende (contrasto con l'art. 116 della Costituzione).

Inoltre, risultano violati l'art. 3 della Costituzione in quanto si discriminano irrazionalmente gli agenti venatori regionali siciliani rispetto a quelli delle altre regioni o di altri enti pubblici o dipendenti da privati, regolarmente assicurati, nonché l'art. 38 della Costituzione perchè una categoria di lavoratori è privata dei mezzi di vita in caso di infortunio o di malattia professionale.

Il giudice *a quo* ha, poi, ritenuto la questione, oltre che non manifestamente infondata, anche rilevante.

2. — L'ordinanza, ritualmente notificata e comunicata, è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*.

3. — Nel giudizio davanti a questa Corte si è costituito l'I.N.A.I.L. che ha concluso per la fondatezza della questione, richiamando le argomentazioni svolte dal giudice remittente.

4. — È intervenuta anche l'Avvocatura Generale dello Stato in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, osservando che la normativa vigente, per costante giurisprudenza della Corte di cassazione, è interpretata nel senso della insussistenza dell'obbligo dell'assicurazione presso l'I.N.A.I.L. degli agenti venatori siciliani, in quanto essi svolgono non tanto compiti di vigilanza e di custodia di beni appartenenti alla Regione, quanto mansioni di polizia venatoria in adempimento delle finalità istituzionali dell'ente immediatamente interessanti la collettività stanziale.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Pretore di Agrigento dubita della legittimità costituzionale dell'art. 53, quinto comma, della legge della Regione Sicilia 30 marzo 1981, n. 37, che esclude l'obbligo dell'assicurazione presso l'I.N.A.I.L. per gli agenti venatori regionali, perchè risulterebbero violati:

a) gli artt. 116 della Costituzione e 17, lett. *f*, dello Statuto regionale, superandosi i limiti ivi posti alla potestà normativa regionale nella materia di cui trattasi;

b) l'art. 3 della Costituzione per l'irrazionale disparità di trattamento che si verifica fra i detti lavoratori e quelli che svolgono analoghe mansioni presso altre regioni o enti pubblici o privati e sono obbligatoriamente assicurati presso l'I.N.A.I.L.;

c) l'art. 38 della Costituzione perchè la censurata esclusione priva i lavoratori interessati di adeguati mezzi di sussistenza in caso di infortunio o malattia professionale.

2. — La questione è fondata.

Il d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico per le assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali) prevede l'obbligo dei datori di lavoro, siano essi privati, Stato o enti pubblici, di assicurare contro gli infortuni sul lavoro, presso un apposito Istituto (I.N.A.I.L.), i loro dipendenti allorchè essi, a prescindere dalla qualificazione giuridica del loro rapporto, svolgano attività lavorative nel corso delle quali siano soggetti al rischio di infortunio.

Tra le attività a rischio, per le quali sussiste l'obbligo suddetto, l'art. 1, n. 24, del citato d.P.R. n. 1124 del 1965 prevede il servizio di vigilanza delle riserve di caccia, il quale importa sorveglianza e custodia degli ambienti e degli animali che in essi vivono.

Ora, non si dubita che gli agenti venatori della Regione Sicilia, secondo la stessa previsione normativa (art. 53 della legge regionale n. 37 del 1981), hanno il compito della vigilanza venatoria e della tutela della fauna nonché degli ambienti naturali nel territorio regionale e sono prevalentemente destinati alla vigilanza delle zone di ripopolamento e delle oasi.

Trattasi, quindi, certamente di attività nel corso delle quali gli agenti possono correre rischi di infortuni.

Pertanto, la norma censurata, che prevede l'esclusione dall'assicurazione obbligatoria antinfortunistica dei suddetti agenti e, quindi, li priva di adeguati mezzi di vita nel caso in cui un infortunio abbia effettivamente a verificarsi, importa violazione del precetto di cui all'art. 38, secondo comma, della Costituzione: questo, infatti, dispone che i lavoratori hanno diritto a che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita nel caso, tra gli altri eventi dannosi, anche di infortunio.

Va, quindi, emessa declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione in esame, restando assorbite le altre ragioni di censura relativamente ad essa dedotte (violazione degli artt. 3 e 116 della Costituzione nonché dell'art. 17, lett. *f*, dello Statuto della Regione Sicilia).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 53, quinto comma, della legge della Regione Sicilia 30 marzo 1981, n. 37 (Disposizioni per la protezione, la tutela e l'incremento della fauna e per la regolamentazione dell'esercizio venatorio).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 1990;

*Il Presidente:* SAJA

*Il redattore:* GRECO

*Il cancelliere:* MINELLI

Depositata in cancelleria il 4 aprile 1990.

*Il direttore della cancelleria:* MINELLI

90C0373

N. 161

Sentenza 19 marzo-4 aprile 1990

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Impiego pubblico - Regione Sardegna - Inquadramento nel ruolo unico regionale di ex dipendenti pubblici di diversa provenienza - Personale comandato - Passaggio a fascia funzionale superiore - Elusione della regola del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale.**

(Legge regione Sardegna riapprovata il 6 dicembre 1989, artt. 1, 2, 3, 4 e 6).

**Impiego pubblico - Regione Sardegna - Inquadramento nel ruolo unico regionale di ex dipendenti pubblici di diversa provenienza - Personale di enti regionali strumentali distaccato presso i comitati di controllo - Rispetto del principio di selezione sia pure senza le garanzie del pubblico concorso - Non fondatezza.**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Francesco SAJA;

*Giudici:* prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale riapprovata il 6 dicembre 1989 dal Consiglio regionale della Sardegna avente per oggetto: «Inquadramento nel ruolo unico regionale di personale in servizio presso i Comitati di controllo sugli atti degli enti locali» promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 21 dicembre 1989, depositato in cancelleria il 29 successivo ed iscritto al n. 106 del registro ricorsi 1989.

Visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

Udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 1990 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Uditi l'Avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il ricorrente, e l'avv. Sergio Panunzio per la Regione;

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 21 dicembre 1989 il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, ha impugnato la delibera del Consiglio regionale della Sardegna, in data 6 dicembre 1989, con la quale è stata riapprovata, dopo il rinvio governativo, la legge regionale recante «Inquadramento nel ruolo unico regionale di personale in servizio presso i comitati di controllo sugli atti degli enti locali». Previo aumento delle dotazioni organiche, il provvedimento favorisce «il passaggio alla Regione, ai fini dell'inquadramento nel ruolo unico regionale» di personale di amministrazioni statali o di enti pubblici regionali o subregionali comandato (ai sensi delle leggi regionali n. 20 del 1985 e n. 46 del 1988) o distaccato (ai sensi dell'art. 28 della legge regionale n. 51 del 1978) presso i Comitati di controllo sugli atti degli enti locali.

Secondo il ricorrente, poichè è da escludere una continuità tra gli attuali rapporti di pubblico impiego con lo Stato o gli enti pubblici di appartenenza e i costituenti rapporti con la Regione, il provvedimento impugnato disciplina casi di accesso al pubblico impiego senza concorso, violando il principio sancito dagli artt. 51, primo comma, e 97, terzo comma, della Costituzione, e ribadito nell'art. 20 della legge-quadro nel pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93, con la quale deve armonizzarsi la legislazione regionale a norma dell'art. 3 dello statuto sardo.

Per giunta è previsto il passaggio automatico del personale comandato a una qualifica funzionale superiore a quella spettante: il che, da un lato, aggrava la violazione della regola del pubblico concorso, dall'altro contrasta anche col principio dell'art. 17, primo comma, della citata legge-quadro, il quale esclude che i passaggi di qualifica possano raffigurarsi come gradi di un'unica carriera, cioè promozioni anzichè accesso a un nuovo impiego.

2. — Si è costituita in giudizio la Regione Sardegna concludendo per l'inammissibilità o, in subordine, l'infondatezza del ricorso.

Sul primo punto si eccepisce che il ricorso sarebbe *ictu oculi* inammissibile nella parte relativa al personale distaccato, in quanto l'atto di rinvio della legge, in data 15 giugno 1989, si riferisce soltanto al personale comandato; in ordine a quest'ultimo sarebbero pure inammissibili, non trovando riscontro nel detto atto, le censure relative a pretese violazioni degli artt. 17 e 20 della legge-quadro.

Nel merito la Regione rileva che il principio costituzionale del pubblico concorso non è assoluto, e comunque riguarda solo le assunzioni di personale, non le procedure relative a pubblici dipendenti già assunti. In proposito si richiamano le sentenze nn. 47 del 1959 e 726 del 1988 di questa Corte.

Quanto alla pretesa violazione del principio di classificazione per qualifiche funzionali, si obietta che, quand'anche l'art. 17 della legge n. 93 del 1983 fosse compreso tra le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, ciò vincolerebbe i criteri di classificazione del personale, ma non potrebbe impedire alle regioni di disciplinare liberamente, nel rispetto dei limiti costituzionali, le qualifiche funzionali, gli inquadramenti e anche i passaggi da una qualifica all'altra. Tali materie rientrano nella competenza legislativa regionale ai sensi dell'art. 2 della legge-quadro.

*Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei Ministri ritiene contrastante con gli artt. 51, primo comma, e 97, terzo comma, della Costituzione, nonché con gli artt. 17, primo comma, e 20, primo comma, della legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93, in relazione all'art. 3 dello statuto sardo, la delibera legislativa riapprovata, dopo il rinvio governativo, dal Consiglio della Regione Sardegna il 6 dicembre 1989, la quale consente il passaggio alla Regione, ai fini dell'inquadramento nel ruolo unico regionale, del personale di Amministrazioni dello Stato e di enti pubblici regionali comandato o distaccato presso i Comitati di controllo sugli enti locali.

La difesa della Regione eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per la parte afferente al personale distaccato, nonché, per quanto attiene al personale comandato, delle censure relative agli artt. 17 e 20 della predetta legge-quadro, sul riflesso che l'atto governativo di rinvio menziona soltanto il personale «comandato» e censura la legge con riferimento ai soli artt. 51 e 97 della Costituzione.

Sotto il primo profilo l'eccezione, improntata a eccessivo formalismo, deve essere respinta. La forma telegrafica del rinvio lascia ragionevolmente supporre che il Governo abbia, *brevitatis causa*, usato l'espressione «personale comandato» in senso ampio o, se si preferisce, a guisa di sineddoche, per indicare il tutto con una parte: la parte, appunto, di maggiore consistenza e che attira i rilievi critici più diffusi.

Sotto l'altro profilo l'eccezione è irrilevante perchè le norme testè citate della legge statale n. 93 del 1983 non sono referenti necessari della valutazione di merito, ai fini della quale è parametro esauriente l'art. 97 della Costituzione.



2. — Nella parte concernente il personale di enti strumentali regionali «distaccato» presso i Comitati di controllo, il ricorso non è fondato.

In favore di questo personale, già assunto in un pubblico impiego mediante concorso, l'art. 5 prevede la possibilità di transito nel ruolo unico regionale «nella medesima qualifica funzionale, con il profilo professionale e con il trattamento economico in atto presso l'ente di provenienza». L'elemento formale della costituzione di un nuovo rapporto d'impiego con la Regione, mentre quello originario con l'ente di provenienza si estingue, non è sufficiente da solo per ricondurre il passaggio alle dipendenze della Regione nel concetto di reclutamento, e quindi nel campo di applicazione del principio del concorso. Ad ogni modo, anche ammesso che il caso disciplinato dall'art. 5 della legge impugnata rientri nella nozione di «accesso» a pubblici impieghi di cui all'art. 97, terzo comma, Cost., va osservato che la domanda del dipendente è subordinata a una valutazione positiva dell'amministrazione (motivata in base al servizio precedentemente prestato), restando così assicurato, sia pure senza le garanzie del pubblico concorso, il principio della selezione.

3. — Il ricorso è fondato nella parte relativa al personale «comandato».

Per questa categoria l'art. 1 prevede il passaggio automatico a domanda, alla sola condizione che il dipendente abbia maturato l'anzianità di «un anno di servizio reso in posizione di comando». Ancora a differenza del personale distaccato, l'art. 2, sulla base delle corrispondenze indicate nell'allegata tabella A, consente l'inquadramento nel ruolo unico regionale in una qualifica funzionale superiore a quella spettante all'impiegato in posizione di comando presso l'ente di provenienza: a questo fine l'art. 6 dispone un aumento della dotazione organica del ruolo unico regionale anche per la settima qualifica, inesistente nell'ordinamento del personale addetto ai Comitati di controllo, nel quale la progressione delle qualifiche si ferma alla sesta (cfr. art. 2 della legge regionale n. 20 del 1985).

Come giustamente osserva l'Avvocatura dello Stato, argomentando dall'art. 19 della più volte citata legge-quadro, il passaggio a una fascia funzionale superiore, in quanto comporta l'accesso a un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate, è una figura di reclutamento soggetta alla regola del pubblico concorso. A tale regola la legge può derogare, ma sempre col limite della razionalità. E poichè tra i criteri di razionalità della deroga, ammessa dal terzo comma dell'art. 97 Cost., è sicuramente compresa l'esigenza, risultante dal primo comma, che non sia pregiudicato il buon andamento dell'amministrazione, è da escludere, secondo un rilievo ripetutamente espresso da questa Corte, la legittimità costituzionale di una legge che consenta il passaggio di una categoria di personale da una fascia funzionale ad altra superiore, pertinente a qualifiche diverse, sulla base del solo parametro automatico dell'anzianità di servizio (cfr. sent. n. 19 del 1989).

La deroga al principio del pubblico concorso è da considerare frutto di una scelta irragionevole o arbitraria qualora non contempli nessun altro criterio di selezione, e in particolare «una valutazione (caso per caso) congrua e razionale dell'attività pregressa del dipendente, diretta a far ragionevolmente ritenere che egli sia in possesso dei requisiti necessari» (sent. n. 21 del 1989). La valutazione del servizio prestato, prevista dall'art. 4 del testo di legge sotto esame, ha natura e scopo affatto diversi: essa presuppone già attuato l'inquadramento automatico nel ruolo regionale del personale che si avvale della facoltà di cui al precedente art. 2, e attiene alla determinazione dell'anzianità e del connesso trattamento giuridico ed economico del dipendente ai sensi dell'art. 46 della legge regionale n. 51 del 1978.

Non varrebbe obiettare che le due sentenze sopra richiamate si fondano sul primo comma dell'art. 97 Cost., mentre nel ricorso del Governo si fa riferimento soltanto al terzo. Il terzo comma si coordina non solo con l'art. 51, primo comma, in funzione di garanzia dell'eguaglianza dei cittadini, ma anche col primo comma dello stesso art. 97, il pubblico concorso essendo uno strumento destinato ad assicurare l'efficienza della selezione. Perciò il riferimento al terzo comma dell'art. 97 coinvolge anche il primo.

Nemmeno giova addurre il carattere transitorio del provvedimento. Tale carattere potrebbe semmai giustificare la deroga al sistema del pubblico concorso, ma non l'abbandono di qualsiasi criterio di selezione. Del resto l'asserita transitorietà, la quale dovrebbe comportare, secondo il proposito espresso nella relazione al disegno di legge, la soppressione delle norme che autorizzano ulteriori comandi presso i Comitati di controllo, è contraddetta dall'art. 6, dove si dispone soltanto una riduzione delle unità di personale che l'Amministrazione regionale può acquisire in posizione di comando ai sensi dell'art. 3 della legge regionale n. 46 del 1986.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4 e 6 della legge della Regione Sardegna riapprovata dal Consiglio regionale il 6 dicembre 1989, recante: «Inquadramento nel ruolo unico regionale di personale in servizio presso i Comitati di controllo sugli atti degli enti locali»;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge regionale predetta, promossa dal Presidente del Consiglio dei Ministri col ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 1990.

*Il Presidente:* SAJA

*Il redattore:* MENGOLI

*Il cancelliere:* MINELLI

Depositata in cancelleria il 4 aprile 1990.

*Il direttore della cancelleria:* MINELLI.

90C0374

# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 10

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 27 marzo 1990  
(della regione autonoma della Sardegna)*

**Parchi nazionali e riserve naturali - Decreto del Ministro dell'ambiente 4 dicembre 1989, recante «Individuazione della zona di importanza naturalistica nazionale ed internazionale di monte Arcosu» - Asscritta violazione della competenza regionale in materia di istituzione di parchi nazionali e riserve naturali, attesa la non configurabilità di un obbligo internazionale che giustifichi la deroga alla competenza regionale stessa - Elusione del giudicato della sentenza della Corte costituzionale n. 830/1988 - Adozione dell'atto impugnato (anche nel caso si dovesse, contrariamente a quanto ritenuto dalla regione ricorrente, considerare quale atto di indirizzo e coordinamento) senza la prescritta procedura del provvedimento del Presidente del Consiglio di Ministri previa delibera del Consiglio dei Ministri.**

**(Decreto Ministro dell'ambiente 4 dicembre 1989).**

**(Statuto regione Sardegna, artt. 3 e 6).**

Ricorso della regione autonoma della Sardegna, in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore*, on. Mario Floris, giusta deliberazione della giunta n. 10/1 del 13 marzo 1990, rappresentata e difesa, per procura a margine del presente atto, dal prof. avv. Sergio Panunzio e presso di esso elettivamente domiciliata in Roma, piazza Borghese n. 3, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio di carica, per il regolamento di competenza in relazione al decreto del Ministro dell'ambiente 4 dicembre 1989, recante «Individuazione della zona di importanza naturalistica nazionale ed internazionale di monte Arcosu», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 19 gennaio 1990, n. 15.

FATTO

Il Ministero dell'ambiente con il decreto 4 dicembre 1989 che origina il presente ricorso per conflitto di attribuzione pervicacemente insiste nella invasione della competenza di questa regione a statuto speciale.

Siamo di fronte, infatti, alla sostanziale reiterazione del precedente decreto 22 luglio 1987, n. 421, annullato da codesta sovrana Corte con la recente sentenza n. 830/1988.

In quella occasione il Ministero dell'ambiente, richiamando gli stessi interessi nazionali e sovranazionali e la medesima direttiva 79/409/CEE che — come nulla fosse! — ancor oggi viene richiamata, disponeva l'«Istituzione della riserva naturale statale foresta di monte Arcosu» ai sensi dell'art. 5 della legge 8 luglio 1986, n. 349. Oggi lo stesso Ministero, dimentico della sentenza di codesta sovrana Corte, e della dichiarazione di competenza ivi contenuta, dispone la «individuazione della zona di importanza naturalistica nazionale ed internazionale di monte Arcosu», sempre ai sensi dell'art. 5 della legge 8 luglio 1986, n. 349.

La sostanziale identità dei due atti è dimostrata non solo dal richiamo del medesimo art. 5 della legge n. 349/1986, ma da quanto statuito nel decreto stesso, laddove, all'art. 2, impone l'istituzione di un consorzio per la gestione della riserva naturale tra il Ministero dell'ambiente, la regione Sardegna, gli enti locali interessati e l'associazione WWF.

L'invasione della competenza regionale che in questo modo si realizza è tanto più grave in quanto essa appare del tutto gratuita, poiché non solo non v'è una giustificazione a livello giuridico, ma neppure a livello di opportunità, per così dire in linea di fatto. Potrebbe infatti pensarsi che lo Stato sia stato spinto al comportamento antiggiuridico dal desiderio di sostituirsi all'inerzia della regione nella tutela della foresta di monte Arcosu. Ma così non è poiché la regione Sardegna con la legge regionale 7 giugno 1989, n. 31, ha già ricompreso la foresta del monte Arcosu (anche in accoglimento della domanda dell'associazione italiana per il World Wildlife Fund proprietaria della foresta stessa) integralmente nell'ambito dell'istituendo parco naturale del Sulcis. Inoltre l'art. 26 della citata legge regionale detta minuziose norme di salvaguardia aventi un contenuto semmai più ricco di quello di cui all'allegato 2 del decreto impugnato ed una durata ben maggiore (cinque anni in luogo dei tre anni stabiliti come termine di validità delle misure di salvaguardia dall'art. 2 del decreto ministeriale impugnato).

Il decreto del Ministro dell'ambiente 4 dicembre 1989 è gravemente lesivo delle attribuzioni costituzionali della regione Autonoma della Sardegna, e viene pertanto impugnato per i seguenti motivi

#### DIRITTO

1. — Violazione, sotto vari profili, delle competenze regionali di cui agli artt. 3 e 6 dello statuto speciale per la Sardegna, e relative norme d'attuazione (spec. art. 58 del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348). Conflitto di attribuzioni.

Il decreto ministeriale impugnato pretende di individuare una c.d. zona di importanza naturalistica nazionale ed internazionale sul territorio della regione Sardegna, mentre invece spetta solo alla stessa regione autonoma della Sardegna — in base alle disposizioni citate — la competenza esclusiva ad istituire parchi e riserve naturali nel proprio territorio, nonché — ancor prima — ad individuarne l'area.

Il decreto ministeriale assume di fondarsi sull'art. 5 della legge n. 349/1986. Ma, come ha ribadito codesta Corte nella sentenza n. 830/1988, «tale norma attribuisce al detto Ministero un mero potere di proposta per l'individuazione delle riserve naturali e di parchi e non immuta affatto la precedente disciplina circa la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni. Nessun potere può essere dunque riconosciuto allo stesso organo ai fini della istituzione di nuove riserve naturali, sicché la dedotta argomentazione si appalesa priva di giuridico fondamento».

Dunque, nessun nuovo potere, che vada al di là di quelli già previsti ed espressamente riservati allo Stato dall'art. 83 del d.P.R. n. 616/1977, risulta attribuito dall'art. 5 della legge n. 349/1986 al Ministro dell'ambiente. Ma la disciplina dell'art. 83 del d.P.R. n. 616/1977 relativa alla riserva di poteri in capo allo Stato (commi dal secondo al quinto) non è applicabile alla Sardegna, e non è stata infatti riprodotta dall'art. 58 del d.P.R. n. 348/1979. In particolare non è applicabile alla Sardegna, per il suo stesso carattere geografico di «isola», la disciplina del quarto comma dell'art. 83 del d.P.R. n. 616/1977, poi ripresa dall'art. 5 della legge n. 349/1986, relativa alla «individuazione» dei territori sui quali istituire le riserve naturali ed i parchi di carattere «interregionale». Come infatti ha affermato codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 223/1984, il carattere della «interregionalità» è da intendersi in senso esclusivamente territoriale o geografico (nel senso che attiene a quelle sole «situazioni che territorialmente interessino più regioni»), e non già — secondo la tesi sostenuta invece dalla difesa dello Stato — nel senso che la interregionalità sia invece «insita nella portata sovragionale e quindi nazionale degli interessi tutelati».

L'art. 5 della legge n. 349/1986 non è pertanto applicabile alla Sardegna per quanto riguarda il potere statale di «individuazione» di aree su cui costituire riserve naturali (o parchi). Non il primo comma, che rinvia al quarto comma dell'art. 83 del d.P.R. n. 616/1977 che però, a sua volta, non è stato esteso alla regione Sardegna dall'art. 58 del d.P.R. n. 348/1979 (recante le norme di attuazione per la Sardegna in riferimento al d.P.R. n. 616/1977), che ha riprodotto solo la disciplina del primo comma del suddetto art. 83; e neppure il secondo («individuazione delle zone di importanza naturalistica nazionale e internazionale»).

Infatti — mettendo per un momento da parte le zone di importanza naturalistica internazionale (che pongono il problema della riserva di competenza statale in relazione ai rapporti internazionali, di cui si dirà fra poco) — le zone di importanza naturalistica «nazionale», di cui al secondo comma dell'art. 5, si risolvono nei territori sui quali istituire riserve naturali e parchi interregionali di cui al comma precedente. Ciò appare evidente sol che si consideri che — come già detto in precedenza — il secondo comma dell'art. 5 si limita a «trasferire» al Ministro dell'ambiente le competenze già proprie del Ministero dell'agricoltura in base alla disciplina legislativa vigente: rinviando cioè, essenzialmente, al regime della competenze in materia stabilito dagli artt. 66, primo comma, ed 83 del d.P.R. n. 616/1977. Ma tale disciplina, come già si è detto, riserva alle regioni ogni competenza relativa alla istituzione di nuovi parchi e riserve naturali (salvo il limite di ordine generale posto dall'art. 4 in attinenza ai rapporti internazionali), mantenendo allo Stato il solo potere di individuazione dei territori sui quali istituire riserve naturali e parchi «interregionali».

2. — D'altra parte il decreto ministeriale in questione non trova giustificazione neppure nel preteso interesse non solo nazionale ma internazionale, sul piano naturalistico e scientifico, della foresta di monte Arcosu.

È chiaro, infatti, che l'eventuale importanza naturalistica internazionale di un territorio può essere giuridicamente rilevante, nel senso di giustificare una deroga all'ordine delle competenze costituzionalmente riconosciute alla regione in materia di riserve naturali, solo se ed in quanto venga in questione il limite degli «obblighi internazionali» dello Stato (art. 3 dello statuto della Sardegna). In altri termini — come si ricava anche dall'insegnamento di codesta ecc.ma Corte (sentenza n. 223/1984) — solo quando nei confronti della competenza primaria ed esclusiva della regione circa la istituzione di riserve naturali nel proprio territorio (art. 58 del d.P.R. n. 348/1979) sia opponibile il limite generale stabilito dall'art. 2 del d.P.R. n. 348/1979 (a sua volta riprodotto dal disposto dell'art. 4, primo comma, del d.P.R. n. 616/1977), secondo cui, anche nelle materie trasferite, lo Stato può sempre esercitare le funzioni «attinenti ai rapporti internazionali e con le Comunità europee».

È trasparente, invero, il tentativo del Ministro dell'ambiente di giustificare in tal modo la lesione delle attribuzioni della regione ricorrente: richiamando — come si è visto essere fatto nel preambolo del decreto in questione —, la direttiva CEE n. 79/409 e l'art. 4 della Convenzione di Berna sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa. Ma si tratta di un tentativo già posto in essere dallo Stato nel decreto 22 luglio 1987 e già respinto da codesta suprema Corte nella sentenza n. 830/1988.

Non possiamo, quindi, che far nostre e riproporre le osservazioni da codesta Corte espresse nella sentenza suddetta:

«Lo Stato richiama, poi, il limite degli obblighi internazionali, che legittimerebbe nella specie il suo intervento rispetto alle attribuzioni regionali. Il richiamo concerne precisamente la convenzione di Berna del 19 settembre 1979, ratificata in Italia, con il conseguente ordine di esecuzione, mediante la legge 5 agosto 1981, n. 503.

Anzitutto non può omettersi di rilevare che tale convenzione, già in vigore alla data della richiamata sentenza n. 223/1984, non venne affatto invocata dallo Stato nello stesso giudizio. Comunque, la sussistenza dell'obbligo internazionale va desunta non già genericamente, ma in base ad un rigoroso procedimento ermeneutico, trattandosi di un limite alla generale competenza regionale nella materia trasferita, per di più diretto ad alterare una ripartizione di poteri stabilita con norme di rango costituzionale.

Il detto limite è perciò configurabile soltanto se la convenzione internazionale imponga agli Stati contraenti una precisa e compiuta regola di condotta di cui l'atto interno statale, che alteri la distribuzione di competenze, costituisca il conseguente, necessario mezzo di adempimento.

Nella fattispecie, per contro, la convenzione di Berna, dopo aver enunciato generalissimi principi ed intenti relativi alla necessità di tutelare la vita selvatica e l'ambiente naturale in Europa, prevede espressamente una normazione interna di attuazione (secondo la letterale formula dell'art. 6: «leggi e regolamenti»), da emanare senza limite di tempo dagli Stati contraenti per disciplinare la materia.

Ora, è evidente che attraverso tale regolamentazione nazionale bene avrebbe potuto (e dovuto) trovare attuazione la ripartizione delle attribuzioni prevista dalle norme interne di livello costituzionale, salva, in caso di successiva e persistente inerzia delle regioni, la sostituzione dello Stato, intesa ad evitare la responsabilità verso gli altri Stati contraenti, gravante per principio a carico del medesimo.

Pertanto, il richiamo alla ricordata convenzione non sembra pertinente.

Neppure vale il richiamo alla direttiva del consiglio delle Comunità europee n. 79/409 in materia di protezione dell'avifauna (modificata in minima parte con provvedimento della Commissione in data 25 luglio 1985), la quale perimenti sussisteva già al momento della più volte richiamata sentenza n. 223/1984.

Invero, la competenza per l'attuazione delle direttive comunitarie, attribuita alle regioni, nelle materie ad esse riservate, dall'art. 6 del d.P.R. n. 616/1977, può essere derogata attraverso il potere sostitutivo dello Stato soltanto se le medesime persistano nella loro inattività nonostante la sollecitazione ad adempiere e, comunque, dopo che esse siano state sentite (cfr. al riguardo anche la recente sentenza n. 304 del 1987)».

«... Inoltre, sotto un profilo particolare, è da osservare che al consiglio regionale della Sardegna era stato già presentato dalla giunta il disegno di legge 3 maggio 1987, n. 376, relativo all'istituzione e alla gestione dei parchi e delle riserve naturali, riguardante anche il territorio in questione: conseguentemente l'improvviso intervento statale, che ha inciso sull'attività regionale diretta al medesimo fine, rende ancor più evidente l'invasione di competenza lamentata dalla ricorrente».

Ci limitiamo ad aggiungere che oggi quel disegno di legge è divenuto la legge regionale 7 giugno 1989, n. 31, che individua l'area del monte Arcosu come parco naturale, onde sono ancora più evidenti gli effetti distorsivi prodotti dall'illegittimo intervento statale.

2. — Violazione, sotto ulteriori profili, delle competenze regionali di cui alle norme statutarie e d'attuazione già indicate; nonché del principio di legalità e degli altri principi che presiedono alla funzione governativa di indirizzo e coordinamento.

2.1. — In via subordinata, anche qualora — in denegata ipotesi — si riconosca al Governo un potere di individuazione delle aree delle riserve naturali da istituirsi in Sardegna, comunque le competenze della regione ricorrente risulterebbero in concreto lese dal provvedimento impugnato.

Fermo, infatti, che la competenza ad istituire la riserva in questione è della regione Sardegna (sentenza n. 830/1988), la competenza dello Stato non potrebbe riguardare altro che la semplice individuazione dell'area. Ma già si è detto come il d.m. 4 dicembre 1989 qui impugnato, pur autoqualificandosi come decreto di «individuazione della zona» (per cercare di superare ed eludere quanto statuito da codesta ecc.ma Corte con la sentenza n. 830/1988), contenga in realtà una disciplina che va ben al di là della semplice individuazione territoriale, e regola invece aspetti che sono propri di un provvedimento di istituzione. Come già detto in precedenza, è questo soprattutto il caso dell'art. 2 del decreto impugnato, che precostituisce il consorzio fra gli enti per la gestione della riserva: cioè detta quella disciplina relativa alla organizzazione della riserva ed alla determinazione della autorità dotata dei relativi poteri autoritativi di governo che — secondo quanto affermato da codesta ecc.ma Corte (sentenza n. 163/1988, punto 4.2. della motivazione in diritto) — costituisce il contenuto tipico del provvedimento di istituzione della riserva.

Pertanto, anche sotto questo profilo, e soprattutto in relazione all'art. 2, il provvedimento impugnato è comunque certamente lesivo delle competenze regionali.

2.2. — Il potere governativo di individuazione delle aree delle istituende riserve costituisce espressione della funzione statale di indirizzo e coordinamento, come testualmente affermato dall'ultimo comma dell'art. 83 del d.P.R. n. 616/1977, e ribadito da codesta ecc.ma Corte. Sempre codesta ecc.ma Corte ha più volte affermato che quando l'esercizio del potere di individuazione delle aree e (di istituzione delle riserve viene a toccare competenze esclusive delle regioni ad autonomia speciale, esso non può che svolgersi nel rispetto di procedure di cooperazione legalmente stabilite: in particolare previa intesa con la regione interessata.

Orbene, anche a volere considerare il decreto impugnato come un provvedimento di semplice individuazione dell'area (il che non è, come già si è visto), esso sarebbe comunque lesivo delle competenze della regione ricorrente perché incompatibile con i principi che presiedono all'esercizio della funzione governativa di indirizzo e coordinamento, ed in particolare — oltre che con il principio della previa intesa — anche con il principio di legalità. Principio in base al quale occorre che allorché sia attribuito al Governo un potere di indirizzo e coordinamento da esercitarsi in via amministrativa la legge debba definire (oltre all'oggetto) anche i criteri in base ai quali il potere stesso deve essere esercitato: criteri volti a predeterminare, sia pure nelle linee essenziali, il sostanziale contenuto normativo dei futuri atti di indirizzo (sentenza n. 150/1982 e 338/1989).

Orbene, è certo che — nel caso di specie — non vi è nessuna norma legislativa che stabilisca che il potere governativo di individuazione delle aree delle riserve debba essere esercitato previa intesa con la regione Sardegna (e neppure previo espletamento di un'altra corrispondente procedura collaborativa). Già da questo risulta violato il suddetto principio di legalità e lese le competenze della regione.

Ma la lesione delle competenze regionali risulta anche dal fatto che non vi è neppure una legge che disciplini l'esercizio del potere governativo di individuazione nei confronti della regione Sardegna, stabilendo preventivamente per esso un minimo di criteri di orientamento. Tale, infatti, non è certo l'art. 5 della legge n. 349/1986, ma neanche il quarto comma dell'art. 83 del d.P.R. n. 616/1977 (che peraltro — oltre a limitarsi a prevedere soltanto il potere ed il suo oggetto, senza fissare alcun criterio di esercizio — per i motivi detti in precedenza — art. 58 del d.P.R. n. 348/1979 — non è neppure applicabile alla Sardegna).

2.3. — Ancora in subordine osserviamo che, di fatto, il decreto impugnato è stato adottato senza che vi sia stata una intesa con la regione Sardegna, ed è quindi — per ciò stesso — comunque lesivo delle competenze regionali.

Ma non vi è stata, aggiungiamo, neppure una proposta di intesa da parte dello Stato. Si consideri, infatti, che tale non potrebbe certo considerarsi neppure la nota del Ministero dell'ambiente 17 aprile 1989, richiamata nelle premesse del decreto impugnato.

Basta esaminare il contenuto della nota per rendersi conto che non si tratta certo di un atto con cui lo Stato abbia avviato una procedura di intesa nel senso definito dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte. Oltre a non esservi richiamata nessuna norma di legge disciplinante l'intesa, il tenore della nota è piuttosto nel senso che il Ministero intende procedere comunque alla individuazione dell'area. Ciò che viene chiesto alla regione è semmai un parere, ma esso viene richiesto anche ai comuni di Uta e di Capoterra, che vengono così parificati alla regione in questa singolare procedura: nella quale, dunque, non viene certo riconosciuto alla regione il ruolo peculiare che le spetta in base alla sua speciale autonomia costituzionale.

Osserviamo infine che, sempre nel preambolo del decreto impugnato, viene altresì richiamato l'art. 7, primo comma, della legge 3 marzo 1987, n. 59, ai sensi della quale — come appunto dice il decreto — il Ministero dell'ambiente «può adottare, sentite la regione e gli enti locali interessati ovvero decorsi trenta giorni dalla data di richiesta del parere senza che questo sia stato espresso, le necessarie misure di salvaguardia con le quali può essere vietata qualsiasi trasformazione dello stato dei luoghi». Si deve tuttavia rilevare come l'art. 7 della legge n. 59/1987 non sia stato appropriatamente richiamato dal decreto impugnato.

Tale norma legislativa, infatti, (ammesso e non concesso che sia applicabile alla Sardegna) non era stata affatto richiamata dalla succitata nota ministeriale del 17 aprile 1989, che non aveva neppure indicato un termine per l'espressione del parere (e ciò non a caso: infatti il Ministero ben sapeva che era in corso di approvazione la legge regionale n. 31/1989 che individuava proprio l'area in questione ai fini della istituzione del parco del Sulcis, ed intanto la sottoponeva a misure di salvaguardia).

Ma comunque è chiaro che il potere di adozione delle misure di salvaguardia, di cui all'art. 7 della legge n. 59/1987, intanto può essere esercitato dal Ministero, in quanto quelle misure — o altre equivalenti — non siano state già adottate dalla regione competente in ordine al territorio in questione: come appunto, nel caso di specie, era stato già fatto dalla regione Sardegna — al momento della emanazione del decreto — con l'art. 26 della legge regionale n. 31/1989.

Così come, aggiungiamo, il Governo in tanto può esercitare ancor prima — nei limiti della propria competenza e nelle forme legalmente stabilite — il potere di individuazione dell'area di una riserva naturale, in quanto il provvedimento di individuazione non sia stato già adottato dalla regione competente.

2.4. — Da ultimo osserviamo che il decreto impugnato è stato adottato dal Ministero dell'ambiente — come si legge nel suo preambolo — «considerato che ai sensi dell'art. 5, secondo comma, della legge 8 luglio 1986, n. 349, il Ministero dell'ambiente individua zone di importanza naturalistica nazionale ed internazionale, promuovendo in esse la costituzione di parchi e riserve naturali».

In realtà, l'art. 5 della legge n. 349/1986 non attribuisce al Ministro dell'ambiente il potere di individuazione (neppure con il suo secondo comma), ma invece conferisce ad esso semplicemente il potere di proposta dei provvedimenti di individuazione (primo comma). E poiché il potere di individuazione è espressione — come già si è detto — del potere governativo di indirizzo e coordinamento (art. 83, quarto comma, del d.P.R. n. 616/1977), è chiaro che tale potere — in mancanza di norme legislative derogatorie — dovrà essere esercitato secondo quanto stabilito dalle norme generali vigenti in materia (spec. art. 3 della legge n. 382/1975, ed art. 2, primo comma, lett. d), della legge n. 400/1988): cioè, previa delibera del Consiglio dei Ministri (in questo caso su proposta del Ministro dell'ambiente) e successivo provvedimento del Presidente del Consiglio.

Pertanto, il provvedimento impugnato è stato comunque adottato da un organo incompetente, in violazione delle norme di legge ora richiamate. Anche sotto quest'ultimo profilo risulta dunque essere lesivo delle competenze della regione autonoma della Sardegna.

*P. Q. M.*

*Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare la competenza della regione autonoma della Sardegna, e per l'effetto annullare il decreto del Ministro dell'ambiente 4 dicembre 1989, recante l'individuazione della zona di importanza naturalistica nazionale ed internazionale di monte Arcosu;*

*Con ogni conseguenza di legge.*

Roma, addì 19 marzo 1990.

Prof. avv. Sergio PANNUNZIO

N. 22

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 marzo 1990*  
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)

**Regione Puglia - Impiego pubblico - Reinquadramento al sesto livello economico del personale assegnato ai centri regionali dei servizi educativi e culturali, già inquadrato, ai sensi della legge n. 19/1981, al quinto livello - Asserita violazione del principio di omogeneizzazione delle posizioni giuridiche degli impiegati regionali sancito dalla legge quadro sul pubblico impiego n. 93/1983, attesa la mancanza nel provvedimento in questione del carattere di astrattezza, generalità e non riferibilità a categorie o gruppi specifici di dipendenti - Violazione del principio di imparzialità e buon andamento della p.a.**

**(Legge regione Puglia riapprovata il 5 marzo 1990).**

**(Cost., artt. 97 e 117).**

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, è domiciliato, contro il presidente della giunta della regione Puglia, per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della legge regionale, riapprovata il 5 marzo 1990, recante «Norme di attuazione dell'art. 5, sesto comma, della l.r. 12 maggio 1980, n. 43», in relazione agli artt. 97 e 117 della Costituzione nonché 1 e 4 della legge 29 marzo 1983, n. 93.

1. — Nell'ambito dell'organizzazione dei servizi per l'attuazione del diritto allo studio nonché per la promozione dell'educazione permanente dei cittadini, la regione Puglia — con legge 12 maggio 1980, n. 42 — ha previsto (all'art. 16) la utilizzazione delle esistenti strutture dei centri di servizi sociali e culturali ai quali ha demandato di assicurare, sotto la denominazione di «Centri regionali dei servizi educativi e culturali», il servizio di educazione permanente (preminentemente rivolto all'area dell'età adulta).

In via transitoria, l'art. 26 della citata legge ha disposto, a tale effetto, l'impiego del personale in servizio presso le già esistenti strutture (Centri servizi educazione permanente, centri di lettura ecc.) riservando ad un successivo provvedimento normativo, da emanarsi entro il 31 dicembre 1980, la fissazione delle modalità d'inquadramento del personale stesso nei ruoli regionali.

Ribadito il diritto di tale personale all'inquadramento (con l'art. 5, sesto comma, della l.r. 12 maggio 1980, n. 43, sostitutivo del già commentato art. 26 della coeva legge n. 42), la disciplina preannunciata è stata varata con successiva l.r. 13 febbraio 1981, n. 19, il cui art. 3 ha previsto che l'inquadramento giuridico ed economico del personale, in parola, in servizio nell'anno scolastico 1979-80 e titolare dello stesso incarico nel precedente anno (1978-79) avvenisse, con effetto dal 1° giugno 1980, nel quinto livello funzionale di cui alla l.r. 13 marzo 1980, n. 16.

2. — Il 29 luglio 1987, riprendendo un precedente disegno legislativo del 1985 fatto oggetto di rilievo governativo, il consiglio regionale ha approvato una legge «di attuazione dell'art. 5, sesto comma, della l.r. 12 maggio 1980, n. 43» prevedendo (con l'unico articolo) il reinquadramento al sesto livello funzionale del personale inquadrato ai sensi della già citata legge n. 19/1981, e fissando al 1° giugno 1980 e — rispettivamente — al primo giorno del mese successivo all'entrata in vigore la decorrenza degli effetti giuridici e di quelli economici della misura così adottata.

Con provvedimento 27 agosto 1987 il Governo ha, peraltro, rinviato l'approvata legge regionale a nuovo esame del consiglio in base al rilievo che anche nella nuova formulazione la norma, comportando un reinquadramento del personale in un livello superiore, si ponesse in contrasto col principio di omogeneizzazione di cui all'art. 4 della legge-quadro sul pubblico impiego n. 93/1983, oltre che coi principi di cui all'art. 97 della Costituzione.

In data 7 marzo è pervenuta al commissario del Governo comunicazione dell'intervenuta riapprovazione, nella seduta del 5 marzo 1990, della legge «rinviata» che viene, perciò, dedotta ad oggetto del ricorso col presente atto proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in conformità della delibera governativa che sarà depositata in giudizio con gli altri atti.

3. — Dopo aver riservato alle leggi regionali, nell'ambito di competenza, la regolamentazione — tra l'altro — della costituzione del rapporto di pubblico impiego, della modifica dello stato giuridico dei dipendenti nonché della determinazione delle qualifiche funzionali e dei relativi profili professionali (art. 2), la legge-quadro sul pubblico impiego n. 93/1983 ha fissato per il legislatore regionale, come principio fondamentale per gli effetti di cui all'art. 117 della Costituzione, quello della omogeneizzazione delle posizioni giuridiche (art. 4).



Come osservato nel provvedimento di rinvio, la legge regionale in esame non risulta conforme a detto principio di omogeneizzazione, proponendosi — a distanza di quasi un decennio dall'originario provvedimento (l.r. n. 19/1981, art. 3) — di operare il reinquadramento, ad un superiore livello funzionale (sesto), di una individuata categoria di personale e così, in buona sostanza, definendo in modo specifico la posizione giuridica di un gruppo di dipendenti (identificato alla stregua di dati requisiti): ciò che, appunto, si traduce nell'esatto opposto della «omogeneizzazione» in discorso, la quale importa, invece, che l'attribuzione dei dipendenti ai vari livelli funzionali avvenga, affatto prescindendo da qualsiasi riferimento a categorie o gruppi specifici, alla stregua di profili professionali delineati in via astratta e valevoli per la «generalità» dei dipendenti impiegati nelle corrispondenti mansioni.

Il fondamento della qui formulata censura si mostra del resto, di tutta evidenza quando appena si consideri che la *ratio* dell'art. 4 della legge-quadro del 1983 deve, *in parte qua*, rinvenirsi nell'esigenza di uniformare le posizioni di «status» di tutti i dipendenti, in funzione (unicamente) dei requisiti posseduti, delle mansioni assolute e delle responsabilità a queste inerenti, senza riguardo ai comparti o settori dell'amministrazione pubblica nei quali i dipendenti stessi si trovino ad operare concretamente (ma con identità, appunto, di funzioni espletate). Vale, nello stesso senso, osservare che l'effetto della denunciata legge regionale non è diverso — in ultima analisi — da quella che si realizzerebbe se, nell'art. 8 della l.r. 13 marzo 1980, n. 16, alla definizione in astratto delle posizioni di lavoro da inserire nel sesto livello (qui in rilievo) venisse aggiunta la specifica menzione del personale contemplato dalla norma in esame.

4. — Il considerevole periodo di tempo intercorso dall'originario inquadramento dà, inoltre, motivo ad autonomo profilo di censura della legge in esame per violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Al riguardo va, infatti, considerato che il perseguito «reinquadramento» al sesto livello funzionale (e senza, oltre tutto, che sia precisato se debba avvenire in soprannumero o meno) introduce un serio fattore di turbativa nell'assetto ormai stabilizzatosi nei ruoli dei dipendenti regionali, modificando la certezza delle situazioni e delle aspettative e, così, negativamente incidendo sul buon andamento dell'amministrazione attraverso la massiccia immissione di 733 unità (art. 6 della l.r. 13 febbraio 1981, n. 19) in un livello per accedere al quale è richiesto il diploma di laurea (art. 13 della l.r. n. 16/1980), là dove — oltre tutto — tale titolo non pare individuabile fra i requisiti per il «reinquadramento» *de quo* (arg. dal primo comma dell'articolo unico della legge impugnata, in relazione agli artt. 1 della l.r. 13 febbraio 1981, n. 19, e 5, sesto comma, della l.r. 12 maggio 1980, n. 43).

*Per i motivi esposti, il ricorrente chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge regionale in epigrafe.*

Roma, addì 20 marzo 1990

Sergio LAPORTA, *avvocato dello Stato*

90C0393

N. 23

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 marzo 1990  
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)*

**Regione Toscana - Interventi straordinari - Costituzione di un fondo presso la Fidi Toscana S.p.a. per garantire operazioni di credito a medio termine e operazioni di leasing alle imprese indicate dall'art. 3 della legge regione Toscana 14 novembre 1988, n. 83 - Asserita violazione del principio della annualità del bilancio di cui all'art. 15, ultimo comma, della legge quadro n. 335/1976 - Mancata specificazione della natura degli interventi attuati attraverso il fondo di garanzia al fine di accertare il rispetto dei limiti delle agevolazioni concedibili in base alla legislazione nazionale con riguardo: a) all'abbattimento dei tassi d'interesse; b) all'erogazione diretta dei contributi sulla spesa sostenuta.**

(Legge regione Toscana riapprovata il 27 febbraio 1990).

(Cost., artt. 117 in relazione agli artt. 4, 5 e 15, ultimo comma, della legge n. 335/1976).

Ricorso diretto del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato in giudizio e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, preso la cui sede in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 79/1989, riapprovata dal consiglio regionale della Toscana il 27 febbraio 1990, dopo il rinvio da parte del Governo (art. 127, ultimo comma della Costituzione e art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87).

## PRECEDENTI

Con legge 7 dicembre 1989, n. 79, recante «l.r. n. 83/1988. Costituzione di un fondo presso la Fidi Toscana S.p.a.», la regione della Toscana prevedeva la costituzione, da parte della Fidi Toscana S.p.a., di un fondo speciale con il quale garantire operazioni di credito a medio termine e operazioni di leasing concesse alle imprese indicate dall'art. 3 della l.r. 14 novembre 1988, n. 83, recante «Intervento a sostegno dell'occupazione attraverso la creazione di nuove imprese». Erano previsti contributi della regione e degli altri soci della stessa S.p.a. (art. 1). Per l'anno 1989 l'entità del fondo speciale era determinata in L. 275.000.000 e la regione era autorizzata con propria delibera a concedere alla S.p.a. Fidi Toscana il relativo importo, con la copertura, per l'esercizio corrente, del cap. 2160, che era istituito con la variazione di bilancio prevista dall'art. 5 (art. 4). Il cap. 2160 era denominato: «Contributo regionale alla Fidi Toscana S.p.a.» per la costituzione del fondo speciale a sostegno degli interventi previsti dalla l.r. 14 novembre 1988, n. 8, L. 275.000.000 (art. 5).

La legge era rinviata dal Governo a norma dell'art. 127 della Costituzione, sulla base dei rilievi riportati nel telegramma della Presidenza del Consiglio, dipartimento affari regionali, n. 200.164/TO 20 5 10 in data 11 gennaio 1990 del seguente tenore: «Riferimento nota n. 2 03 12/99 datata 12 dicembre 1989 concernente legge regionale recante "Costituzione fondo presso Fidi Toscana S.p.a." Governo habet rilevato che articoli 4 et 5, disponendo variazioni at bilancio 1989 oltre data 30 novembre 1989 violano articolo 15 ultimo comma legge quadro 335/1976, nonché principio annualità bilancio cui articolo 5 menzionata legge quadro. At ciò aggiungasi che at fine rispetto limiti, previsti da legislazione nazionale vigente, per agevolazioni concedibili con riferimento tanto at abbattimento tassi interesse che at contributi diretti su spese sostenute, Regione debet specificare natura interventi attuati attraverso fondo garanzia. Per snesposti motivi Governo habet rinviato legge at nuovo esame Consiglio regionale».

La legge regionale così rinviata era riapprovata dal consiglio regionale a maggioranza assoluta il 27 febbraio 1990, in un testo che differiva da quello rinviato perché era soppresso l'art. 5 e l'art. 4 era così riformulato:

Per l'anno 1990 l'entità del fondo speciale è determinata in L. 275.000.000. La giunta regionale è autorizzata, con propria delibera, a concedere alla Fidi Toscana S.p.a. il relativo importo. All'onere derivante dalla presente legge, per l'anno 1990 è fatto fronte con i fondi del bilancio del corrente esercizio di cui al cap. 2160.

Poiché tali modifiche corrispondono solo in parte ai rilievi del Governo sul testo originario, lo stesso Governo promuove la questione di legittimità dinanzi all'eccezionale Corte costituzionale a norma dell'art. 127, quarto comma, della Costituzione e dell'art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per il seguente

## MOTIVO

Come si è accennato con il provvedimento originario la regione disponeva che la Fidi Toscana S.p.a. alimentasse, con l'aiuto di contributi oltre che della regione Toscana anche di altri soci della stessa Fidi Toscana (banche, enti locali, camere di commercio), un fondo speciale per assicurare le concessioni di credito a medio termine ed operazioni di leasing finalizzato agli interventi a sostegno dell'occupazione nell'ambito delle competenze regionali attraverso la creazione di nuove imprese nell'ambito delle competenze regionali, costituite prevalentemente da giovani disoccupati al di sotto del trentacinquesimo anno di età, lavoratori disoccupati iscritti alle liste di collocamento da oltre un anno, emigranti che siano ritornati da non oltre tre anni, che siano cittadini italiani e che abbiano stabilito la loro residenza in Toscana.

Dall'esame dei contenuti della normativa apparivano al Governo censurabili gli artt. 4 e 5 che, autorizzando per il finanziamento del contributo ivi previsto una variazione al bilancio dopo la data del 30 novembre, ultimo termine per adottare tali provvedimenti (infatti l'articolato in esame era stato deliberato in data 7 dicembre 1989), violavano l'art. 15, ultimo comma, della legge quadro n. 335/1976.

Inoltre, considerato che la legge sarebbe entrata in vigore nel 1990, non avendo la clausola d'urgenza, la norma si poneva in contrasto con l'art. 5 della menzionata legge n. 335/1976, concernente il principio dell'annualità del bilancio, atteso che non si possono assumere impegni oltre la data del 31 dicembre dell'anno di riferimento. A ciò il Governo aggiungeva che, non essendo specificata la natura degli interventi attuati attraverso il fondo garanzia, non appariva garantito il rispetto dei limiti delle agevolazioni concedibili in base alla legislazione nazionale sia con riferimento all'abbattimento dei tassi di interesse, sia con riguardo all'erogazione diretta di contributi sulla spesa sostenuta.

Di codesti tre rilievi il testo riapprovato ha fatto cadere i primi due (contrasto con l'art. 5 della legge quadro n. 335/1976, attinente al principio dell'annualità del bilancio, variazione allo stesso bilancio apportata dopo il 30 novembre 1989), ma non il terzo. Invero il nuovo testo, al pari di quello originario, non specifica la natura degli interventi da attuarsi mediante il fondo di garanzia sicché resta non garantito il rispetto dei limiti delle agevolazioni concedibili in base alla legislazione nazionale, con riguardo:

- a) all'abbattimento dei tassi di interesse (v. art. 109 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616);
- b) all'erogazione diretta dei contributi sulla spesa sostenuta.

*P. Q. M.*

*Con riserva di meglio illustrare le ragioni dell'impugnativa, chiede e conclude: dichiararsi costituzionalmente illegittima la legge regionale in epigrafe, per il motivo sopra prospettato;*

*Verranno comunicati mediante deposito questi documenti:*

- 1) *l.r. n. 79 nel testo originario datato 17 dicembre 1989;*
- 2) *telegramma 11 gennaio 1990 contenente i motivi del rinvio;*
- 3) *lettera del comm. Gov. reg. Toscana 11 gennaio 1990;*
- 4) *l.r. n. 79 nel testo riapprovato il 27 febbraio 1990;*
- 5) *delibera del Consiglio dei Ministri.*

Roma, addì 16 marzo 1990

*L'avvocato dello Stato: (firma illeggibile)*

90C0394

**n. 24**

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 aprile 1990  
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)*

**Regione Piemonte - Interventi straordinari - Interventi di sostegno economico (incentivi, agevolazioni, contributi) alle imprese operanti nel settore dell'informazione al fine di favorire il pluralismo informativo locale e la diffusione di servizi giornalistici e radiotelevisivi in ambito regionale - Asserita violazione del limite costituzionale della competenza legislativa regionale, attesa la mancata indicazione della materia dell'informazione tra quelle tassativamente elencate nell'art. 117 della Costituzione nonché l'attinenza della materia in esame agli interessi generali dello Stato - Attribuzione illegittima alla giunta regionale dell'esercizio di potestà regolamentare spettante al consiglio regionale - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 94/1977.**

**(Legge regione Piemonte riapprovata il 13 marzo 1990).**

**(Cost., artt. 117 e 121).**

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, è domiciliato, contro il presidente della giunta della regione Piemonte per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 6, 7, 8, 9 e 10 della legge regionale, riapprovata il 13 marzo 1990, recante «Interventi per l'informazione locale», in relazione agli artt. 117 e 121 della Costituzione.

La regione Piemonte con deliberazione consiliare 23 gennaio 1990 deliberava una legge recante «interventi per l'informazione locale» con la quale si precisava:

all'art. 1 che la regione sostiene il pluralismo informativo mediante iniziative di qualificazione e valorizzazione dei mezzi di comunicazione stampata e radiotelevisiva locali e regionali;

all'art. 4, secondo comma, che la regione, in favore degli organi di informazione locale che presentino esigenze di tempestività informativa, concorre alla dotazione di strumenti di comunicazione atti a garantire alle redazioni un continuo flusso di informazioni dall'ente regione e da altri soggetti del sistema informativo, concedendo contributi nella misura massima del 50% della spesa ritenuta ammissibile;

all'art. 6 che la regione può concedere garanzie fidejussorie a beneficio dei soggetti di cui all'art. 10 (in particolare cooperative e consorzi di cooperative) che attuino investimenti per l'acquisizione e la innovazione di strutture, impianti, attrezzature e mezzi di produzione per l'informazione locale scritta e radiotelevisiva; che gli stessi soggetti di cui all'art. 10 sono ammessi agli interventi previsti dalla legge regionale 1° dicembre 1986, n. 56, per la promozione e la diffusione delle innovazioni tecnologiche nel sistema delle imprese minori;

all'art. 7 che la regione, nelle aree a forte concentrazione urbana e ad elevata presenza di emittenti radiofoniche e televisive e di giornali periodici, interviene a sostegno di iniziative per la rilocalizzazione di attività dell'informazione attraverso il riuso degli immobili industriali dismessi ai sensi della l.r. 9 marzo 1984, n. 17;

all'art. 8 che la regione, nell'ambito dei programmi di formazione professionale, promuove la realizzazione di corsi sulle qualifiche professionali maggiormente necessarie per il personale tecnico degli organi di informazione locali;

all'art. 10 quali iniziative editoriali, emittenti televisive e radiofoniche sono destinatarie degli interventi considerati dalla legge nonché quali soggetti (cooperative, consorzi di cooperative) hanno priorità nella destinazione degli interventi medesimi in relazione anche a finalità di particolare valore sociale da essi perseguite;

all'art. 4, ultimo comma, ed all'art. 9, ultimo comma, che vengono rimesse alla giunta regionale la deliberazione dei criteri e l'individuazione dei soggetti presso i quali attuare le previsioni di contributi per l'acquisizione di mezzi strumentali nonché, rispettivamente, l'emanazione del bando per un premio giornalistico annuale per servizi realizzati da giornali periodici, televisioni locali ed emittenti radiofoniche locali.

Le disposizioni anzidette formavano oggetto di rilievo da parte del Governo, il quale disponeva il rinvio al consiglio regionale per un nuovo esame denunciando che le medesime:

a) sia con riguardo al settore televisivo sia con riguardo al settore della stampa quotidiana e periodica eccedevano la competenza regionale, limitata quanto al primo alle previsioni della legge 4 aprile 1975, n. 103, e non risultavano in linea, quanto al secondo, con la normativa della legge n. 67/1987;

b) relativamente alle deliberazioni sui criteri e sui soggetti beneficiari dei contributi di cui all'art. 4 nonché sul bando per il premio giornalistico di cui all'art. 9 comportavano affidamento alla giunta regionale di poteri regolamentari propri del consiglio regionale in violazione dell'art. 121, secondo comma, della Costituzione.

Giusta comunicazione pervenuta al commissario del Governo in data 15 marzo 1990, il consiglio regionale, nella seduta del 13 marzo 1990, riapprovava la legge in discorso.

Le sopra precisate disposizioni vengono quindi dedotte ad oggetto del ricorso per illegittimità costituzionale qui proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri in base alla delibera consiliare che sarà prodotta con gli altri atti.

La materia dell'informazione (dei mezzi di comunicazione) stampata e radiotelevisiva è palesemente estranea alle previsioni dell'art. 117 della Costituzione e nessuna competenza legislativa possono avere riguardo ad essa le regioni. Il settore dell'informazione attiene ad interessi generali che soltanto lo Stato può tutelare e disciplinare con uniformità di criteri in tutto il territorio nazionale.

La legge in esame appare dunque illegittima nella parte in cui, in funzione del valore del pluralismo informativo, detta una disciplina di sostegno economico (incentivi, agevolazioni, contributi) alle imprese operanti nel settore dell'informazione.

Intento specifico della legge non è invero la promozione di attività produttive o commerciali rientranti nella competenza regionale per finalità di ordine economico bensì quello di favorire il pluralismo informativo locale nonché la diffusione di servizi giornalistici e radiotelevisivi attinenti alla regione piemontese.

Ma, data l'inderogabilità del limite costituzionale delle materie indicato dal citato art. 117, un intervento della regione nell'anzidetto settore — tra l'altro non rispondente ad un interesse dell'ente regione come soggetto giuridico — non potrebbe legittimarsi in ragione della localizzazione in ambito regionale dell'impresa e della sua attività diffusiva ovvero in ragione dell'ambiguo concetto di informazione di carattere regionale.

Quest'ultimo, implicante una distinzione già ardua sul mero piano dell'oggetto dell'informazione (anche per il rilievo nazionale che circostanze locali possono presentare sia per l'aspetto giuridico sia per quello economico e sociale), risulta tra l'altro privo di concreto significato sotto il profilo culturale, inerente al carattere «formativo» ed «orientativo» dell'informazione e del suo modo di somministrazione.

Il momento che qualifica l'impresa di informazione rispetto ad altre iniziative economiche attiene, infatti, ad un aspetto di rilevanza generale dotato di valore autonomo (è per questo che i problemi della concentrazione nel settore dell'informazione presentano caratteri peculiari rispetto alla problematica generale della concentrazione delle imprese, che ne giustifica valutazione separata e differenziata).

In particolare, il pluralismo dell'informazione in ambito locale non è che un aspetto del pluralismo informativo interessante la comunità nazionale unitariamente considerata e come tale non può che formare oggetto e costituire obiettivo della disciplina generale statutale dell'impresa e dell'attività di informazione per l'attuazione dei valori sanciti dall'art. 21 della Costituzione.

La fondamentale importanza che l'informazione riveste dal punto di vista del formarsi della pubblica opinione ed il rilievo che assume il pluralismo informativo per l'effettività della realizzazione del diritto costituzionale di informare e di essere informati, e quindi sul piano della partecipazione democratica, rendono chiaro, in definitiva, che ogni disciplina concernente le imprese del settore trascende comunque i limiti di interessi frazionabili e localizzabili ed esige un respiro di portata nazionale.

Come ha avuto occasione di precisare la Corte (sentenza n. 94/1977), per quanto l'interesse pubblico all'informazione possa variamente articolarsi e diversificarsi territorialmente, in relazione a certi tipi di notizie e commenti, è comunque da escludere in materia una prevalenza dell'interesse regionale che possa giustificare interventi legislativi della regione non importa se integrativi o suppletivi rispetto alla legislazione statale. Né tale prevalenza potrebbe ravvisarsi nel carattere «locale» della sede legale e tecnico-organizzativa dell'azienda, mentre il concetto di diffusione regionale, per la carta stampata, rimane pur sempre un dato relativo e di incerta determinazione.

Ha in particolare sottolineato la Corte, nella richiamata sentenza, che le esigenze che confluiscono nella materia dell'informazione devono sempre essere rapportate al fondamentale principio di libertà di manifestazione del pensiero, il quale implica pluralità di fonti di informazione, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali alla circolazione delle notizie e delle idee nonché esclusione di interventi dei pubblici poteri suscettibili di tradursi, anche indirettamente, e contro le intenzioni, in forme di pressione per indirizzare il mezzo di comunicazione verso obiettivi predeterminati a preferenza di altri.

La materia dell'informazione — nel cui ambito tra l'altro presentano particolare delicatezza i problemi inerenti alle imprese multimediali — è già disciplinata in termini statutari, per quanto concerne l'editoria, dalla legge n. 416/1981 e successive modifiche ed integrazioni (tra cui in particolare la legge n. 67/1987), la quale prevede, all'art. 16, un intervento delle regioni solo per misure di sostegno per ridurre i costi di distribuzione della stampa e per favorire la costituzione di cooperative o di consorzi di servizi aventi lo scopo di razionalizzarne la distribuzione.

Tale normativa prevede inoltre, al fine di prevenire distorsioni, la vigilanza attraverso un apposito organo di garanzia, in diretto raccordo con il Parlamento, sull'attuazione dell'insieme degli interventi da essa stessa stabiliti a favore delle imprese editrici (per le spese pubblicitarie erogabili ai giornali le regioni sottostanno, ex art. 5 della legge n. 67/1987, all'obbligo di comunicazione all'anzidetto organismo di garanzia).

È poi all'esame del Parlamento la legge generale sul sistema radiotelevisivo, già preannunciata dal d.l. n. 807/1984 convertito in legge n. 10/1985, che mira ad una regolamentazione organica e globale (involgente tra l'altro i profili dei mezzi di finanziamento, dei presupposti di trasparenza degli assetti proprietari, dei limiti di concentrazione) in attuazione appunto dei ricordati valori costituzionali.

Può aggiungersi, per completezza, che la materia *de qua* è totalmente estranea all'ambito della delega di cui agli artt. 18 e 19 della legge n. 240/1981. Circa i limiti delle competenze attribuite attualmente alle regioni dalla normativa statale nel settore dell'emittenza radio televisiva possono richiamarsi le disposizioni dell'art. 5 e degli artt. 24 e segg. della legge n. 103/1975.

Conclusivamente deve riconoscersi l'illegittimità, per violazione dell'art. 117 della Costituzione, delle disposizioni censurate dell'art. 1 in relazione a quelle degli artt. 4, 6, 7, 8, 9 e 10 della legge in esame, singolarmente e nel loro insieme volte a sostenere il pluralismo informativo ed a qualificare e valorizzare i mezzi di comunicazione stampata e radiotelevisiva locali e regionali nonché ad agevolare la funzionalizzazione dell'informazione alla conoscenza di realtà regionali, attraverso la previsione da un lato di contributi, concessioni di garanzia per finanziamenti, riconoscimento di priorità per altri interventi di sostegno, dall'altro di un controllo preventivo sulla correttezza contabile ed amministrativa delle imprese operanti nel settore aspiranti a detti benefici (art. 10, ultimo comma).

Né vale richiamarsi, in contrario, a non conferenti disposizioni di principio contenute nell'art. 8 dello statuto regionale che non ha comunque rango di fonte costituzionale.

Infine, sotto diverso profilo, va rilevato che appaiono in contrasto con l'art. 121 della Costituzione l'art. 4, ultimo comma, e l'art. 9, ultimo comma, della legge in esame in quanto affidano alla giunta regionale l'esercizio di una potestà regolamentare.

Non può infatti seriamente dubitarsi che la determinazione dei criteri secondo i quali procedere alla concessione di contributi per l'acquisizione di strumenti tecnici nonché l'individuazione dei soggetti beneficiari dei contributi medesimi (la fissazione quindi di requisiti dei soggetti richiedenti nonché degli oggetti per cui può essere fatta la richiesta, del procedimento delle modalità di valutazione delle richieste, delle relative priorità, ecc.) costituiscano esplicazione di poteri di scelta ampiamente discrezionali risolvendosi nella posizione di regole di attuazione delle generiche e meramente finalistiche previsioni della legge.

Del pari costituisce esplicazione di potestà normativa la fissazione della disciplina attuativa della generica previsione legislativa di un concorso annuale per un premio giornalistico nelle tre sezioni dei giornali periodici, delle televisioni locali e delle emittenti radiofoniche locali.

*Per i motivi esposti, il ricorrente chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge regionale in epigrafe.*

Roma, addì 26 marzo 1990

Giorgio D'AMATO, *avvocato dello Stato*

90C0395

N. 153

*Ordinanza emessa il 22 dicembre 1989 dal pretore di Forlì  
nel procedimento penale a carico di Satanassi Andrea*

**Processo penale - Nuovo codice - Rito abbreviato - Dissenso immotivato e vincolante del p.m. - Conseguente inapplicabilità della diminuzione ex art. 442, secondo comma, del c.p.p. 1988 - Mancata conoscenza per l'imputato delle ragioni del rifiuto - Conseguente lesione del diritto di difesa.**

(C.P.P. 1988, art. 438).

(Cost., art. 24).

IL PRETORE

Pronuncia la seguente ordinanza sulla eccezione di illegittimità costituzionale proposta dal difensore dell'imputato Satanassi Andrea in relazione all'art. 438 del c.p.p.;

Ritenuto che la mancanza di motivazione al rifiuto di aderire al rito abbreviato da parte del p.m., possibile ai sensi dell'articolo citato, non permette all'imputato la conoscenza delle ragioni preclusive alla applicazione nei suoi confronti della diminuzione di cui all'art. 442, secondo comma, del c.p.p.;

che al contrario il diritto di apprendere le ragioni del rifiuto appare comunque espressione del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 della Costituzione in quanto non appare conciliabile con esso un provvedimento che determina di fatto per l'imputato una sanzione più grave senza l'enunciazione dei motivi che determinano tale evenienza;

che la questione sotto questo esclusivo profilo appare nel caso di specie rilevante non essendo stati espressi dal p.m. i motivi del rifiuto alla instaurazione del giudizio abbreviato;

*P. Q. M.*

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

*Dichiara non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 438 del c.p.p. (d.P.R. n. 447/1988) nella parte in cui non prevede che il dissenso del p.m. circa l'adottabilità del giudizio abbreviato debba essere motivato;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale.*

*Il pretore:* MAGLIARO

*Il segretario:* ANDRINI

90C0358

## n. 154

*Ordinanza emessa il 16 gennaio 1990 dal giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Forlì nel procedimento penale a carico di Iacovelli Luciano ed altra*

**Processo penale - Guida senza patente e incauto affidamento di veicolo - Sequestro preventivo - Richiesta di dissequestro - Normativa speciale - Rinvio alle norme della istruzione formale - Norme di coordinamento del nuovo codice - Ulteriore rinvio alle disposizioni in materie corrispondenti - Lamentata incompatibilità tra norme - Estraneità della materia rispetto alla natura delle pronunce del g.i.p. - Disparità di trattamento fra le fattispecie regolate dall'art. 80-bis del c.d.s. e quelle previste in materia di sequestro dal nuovo codice di procedura penale.**

(D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 80-bis in relazione al c.p.p. 1988, artt. 321, 253, 262 e 263).

(Cost., art. 3).

## IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Visti gli atti del procedimento n. 758/1989 nei confronti di Iacovelli Luciano e Pini Silvia, sottoposti a indagine il primo per il reato di cui all'art. 80, tredicesimo comma del c.d.s. (guida senza patente) e la seconda per il reato di cui all'art. 80, dodicesimo comma del c.d.s. (incauto affidamento), accertati in Forlì il 15 novembre 1989;

Vista la richiesta presentata il 22 novembre 1989 da Pini Silvia, di restituzione dell'autovettura tg. FO 392547, di sua proprietà, sequestrata in data 15 novembre 1989 per i fatti di cui sopra ai sensi dell'art. 80-bis del c.d.s.;

Attese le risultanze dell'udienza camerale disposta ai sensi dell'art. 263 del c.p.p., di cui al verbale che precede;

Ritenuto quanto segue:

Il sequestro obbligatorio di cui all'art. 80-bis, secondo comma del c.d.s. costituisce fattispecie sostanziale riconducibile all'istituto del sequestro preventivo previsto dall'art. 321 nuovo c.p.p., in quanto intrinsecamente funzionale a garantire la sanzione accessoria della confisca *ex art. 80-ter* c.d.s., pertanto volto a impedire che l'eventuale sottrazione del veicolo confiscabile, sortendo un profilo d'impunità, aggravi le conseguenze del reato.

L'art. 80-bis, secondo comma del c.d.s., peraltro, opera un generico rinvio procedurale alle «norme sull'istruzione formale» del codice abrogato, il quale è di oscuro e pressoché impossibile inquadramento nel nuovo sistema. Infatti la norma valevole ai fini della regolamentazione di tale rinvio, e cioè l'art. 208 del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del c.p.p., relativa alla corrispondenza fra istituti e disposizioni dei due codici, ha contenuto estremamente lato, poiché si limita a stabilire che i richiami a istituti e disposizioni del codice abrogato si intendono riferiti a istituti e disposizioni che disciplinano la corrispondente materia. Dal suo dettato, quindi, si può unicamente ricavare che la «materia corrispondente» all'istruzione formale s'identifica nelle indagini preliminari, e nulla più.

Peraltro, non è dato rintracciare nel vecchio rito un istituto ricollegabile alla nuova figura del sequestro preventivo.

Sussistono quindi non manifestamente infondati fattori d'incompatibilità tra le nuove disposizioni procedurali, in particolare l'art. 321 del c.p.p., che pone espressamente la competenza del g.i.p., previa richiesta del p.m. all'adozione del sequestro preventivo, e l'art. 80-bis, secondo comma, del c.d.s., che obbliga ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria ad attuare un sequestro sostanzialmente preventivo (ininfluente a questo punto la succedanea convalida del p.m., assorbibile in un apprezzamento integrale dell'intero istituto).

Per quanto concerne poi l'interessamento di questo giudice nella presente sede, per completezza si osserva che, in costanza dei presupposti e dei dubbi dianzi avanzati, la richiesta di restituzione inoltrata ai sensi dell'art. 262 del c.p.p. ingenera ulteriori problematiche sotto entrambe le visuali del rito e del merito.

Infatti, dal lato strettamente procedurale, non si giustifica la permanenza (impregiudicato quanto detto in ordine all'adozione) di un sequestro che non riveste gli attributi di cautela probatoria tipici della trattazione in questa sede, sorto con atti dispositivi degli organi d'indagine e non dell'organo che vi è deputato in forza di una competenza che gli è attribuita per materia. In punto di merito, *ad abundantiam*, si ribadisce che la funzionalità preventiva del sequestro in questione pare palesemente totalizzante e assorbente, poiché, in relazione ai reati cui compete e alla loro oggettività (guida senza patente e incauto affidamento), non è ravvisabile una strumentalità finalizzata alla verifica dei fatti. Pertanto manca del tutto la materia oggetto di una pronuncia del g.i.p., in relazione ai termini per i quali è stato sollecitato il suo intervento (fattispecie *ex art. 263*, quarto comma, del c.p.p.).

Le considerazioni ora svolte, ad avviso di questo giudice, evidenziano una disparità di trattamento fra i casi tuttora regolati dall'art. 80-bis del c.d.s. e le fattispecie, contemplate in via generale dal nuovo c.p.p., di sequestro preventivo e di sequestro probatorio, senza che risulti una particolare *ratio legis* che giustifichi e sorregga tale differenziazione.

In particolare l'art. 80-bis del c.d.s. sembra viziato da illegittimità costituzionale in relazione alle previsioni degli artt. 321, 253, 262 e 263 del c.p.p., per violazione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3, primo comma, della Costituzione;

Tutto ciò premesso;

Rilevato che nel caso di specie questo giudice deve decidere della restituibilità del bene sequestrato e che, per i risvolti di rito e di merito sopra tracciati, non pare sussistere un dato normativo incontrovertibile su cui fondare una decisione;

Atteso che il procedimento istaurato ai sensi del combinato disposto dagli artt. 263, quarto comma, e 127, del c.p.p. non possa essere definito senza che la Corte costituzionale venga investita della questione e decida al riguardo;

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 1 della legge costituzionale 9 gennaio 1948, n. 1, e 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il procedimento in corso, relativo all'istanza di restituzione del bene sequestrato;*

*Dato atto che della presente ordinanza viene data lettura alle parti private istanti di cui sopra, presenti a quest'udienza unitamente al loro difensore, e che, quindi, ad esse si ha per interamente comunicata;*

*Ordina che a cura della cancelleria essa venga notificata al procuratore della Repubblica presso la pretura circondariale di Forlì, pure parte in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Forlì, addì 16 gennaio 1990

*Il giudice per le indagini preliminari: LEONI*

90C0359

N. 155

*Ordinanza emessa il 14 dicembre 1989 dal pretore di Nardò  
nel procedimento penale a carico di Clemente Leonardo*

**Processo penale - Procedimento in corso all'entrata in vigore del codice - Richiesta, in via preliminare, della applicazione della pena condizionata alla concessione della sospensione condizionale - Consenso del p.m. - Mancata previsione di sindacabilità del giudice sulla congruità della pena richiesta - Lamentato ugual trattamento per situazioni differenziate - Limitazione del potere giurisdizionale per decisione discrezionale delle parti (imputato e p.m.) sia pure limitatamente alla misura della pena - Commisurazione della stessa, rapportata alla «meritorietà processuale» anziché alla gravità del reato o alla valutazione della personalità del reo - Violazione del principio di rieducazione - sottrazione del giudizio al giudice naturale - Conseguente limitazione della garanzia del diritto di difesa.**

**(Legge 16 febbraio 1987, n. 81, artt. 2 e 45; disposizioni di attuazione del c.p.p. 1988, art. 248 in relazione all'art. 241 e segg. stesse disposizioni; c.p.p. 1988, artt. 563, 444 e 448).**

**(Cost., artt. 3, 24, 25, 27, 101, 102 e 111).**

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale a carico di Clemente Leonardo (n. 57/1987 reg. gen.), imputato del delitto di cui agli artt. 624 e 625, n. 1, del c.p., per essersi impossessato, al fine di trarne profitto, di un portafoglio contenente la somma di L. 200.000 ed un assegno di L. 150.000 che sottraeva dalla abitazione di Salerno Lucio, in agro di Porto Cesareo il 28 luglio 1986.



## PREMESSO IN FATTO

Con rapporto giudiziario del 7 gennaio 1987, i carabinieri di Porto Cesareo informavano questo pretore che, in data 16 agosto 1986, si era presentato presso quella caserma Salerno Lucio da Trepuzzi, denunciando che, in data 28 luglio 1986, nelle ore pomeridiane, si era allontanato dalla sua abitazione estiva ubicata in località «Club Azzuro».

Alle ore 21 circa, nel fare ritorno, constatava che ignoti erano penetrati nell'interno di detta abitazione, asportando un portafoglio contenente la somma di L. 200.000 circa in banconote, nonché un assegno tratto sulla Banca Vincenzo Tamborrino, con sede in Maglie e con filiale in Lecce; assegno avente il n. 0668490 su c/c n. 748/41, a firma di Petrucci Francesco, per un importo di L. 150.000 ed in favore del Salerno.

In seguito a ciò, gli stessi carabinieri accertavano che l'assegno suddetto era stato incassato da Clemente Leonardo, residente in Sandonaci, presso la Banca Sud Puglia della stessa città il 14 agosto 1986.

Il Salerno, reso edotto, precisava che la firma col suo nome, apposta nella girata dell'assegno, era apocrifia e che non conosceva affatto il Clemente.

Veniva, quindi, sentito quest'ultimo dai carabinieri di Sandonaci ai quali dichiarava: che la sua firma era l'ultima apposta per girata sul retro dello stesso assegno; che non conosceva la persona la quale gli aveva consegnato il titolo, ma che della stessa era creditore, per cui riceveva la somma di L. 200.000, consistente in L. 150.000 contenute dal suddetto assegno e L. 50.000 in banconote; che il prestito allo sconosciuto era stato fatto in una piazza di Veglie nel corso della festa Patronale e le caratteristiche di costui gli erano rimaste impresse e, in seguito ad un confronto, avrebbe potuto riconoscerlo; che, portato l'assegno all'incasso presso la Banca Popolare Sud Puglia con filiale in Sandonaci, lo stesso era stato pagato senza difficoltà, ma, dopo qualche tempo, veniva richiesta dai funzionari di detta filiale la restituzione della somma portata dal titolo, in quanto, tale assegno era stato o rubato o trovato; che, aderendo alla richiesta; aveva restituito all'istituto testè indicato la somma di L. 150.000.

I carabinieri facevano presente però che le dichiarazioni rese dal Clemente non potevano ritenersi attendibili, in quanto avevano dichiarato di essersi ricevuto l'assegno da persona da lui non conosciuta, una settimana dopo i festeggiamenti di S. Giovanni, in Veglie avvenuti il 10 - 11 - 12 agosto 1986, mentre l'assegno era stato negoziato in data 31 luglio 1986 e pagato dalla banca traente il 6 agosto 1986.

I medesimi carabinieri denunciavano, quindi, il Clemente per il delitto di ricettazione *ex art. 648 del c.p.*, iniziatosi procedimento penale a carico del suddetto Clemente, costui veniva rinviato a giudizio davanti a questo pretore per rispondere del reato di furto aggravato di cui in epigrafe. Al dibattimento del 21 novembre 1989, preliminarmente, l'imputato ed il suo difensore chiedevano l'applicazione della pena *ex art. 444 del c.p.p.*, approvato con decreto d.P.R. 22 settembre 1988, n. 447, nella misura di mesi sei di reclusione e L. 200.000 di multa; subordinando tale richiesta alla concessione della sospensione condizionale della pena, alla quale si era giunti partendo dalla pena base di mesi nove di reclusione e L. 300.000 di multa, previa applicazione delle attenuanti generiche, ritenute equivalenti alla contestata aggravante.

Il p.m. d'udienza, in persona del v. procuratore onorario avv. Antonio Paladini (espressamente delegato dal sig. procuratore della Repubblica di Lecce presso la pretura circondariale di Lecce) prestava il suo consenso. Stante l'ora tarda e la necessità di approfondire i problemi inerenti all'istituto la cui applicazione veniva richiesta, anche a livello di legittimità costituzionale, il dibattimento veniva rinviato, su accordo delle parti all'udienza fissa del 14 dicembre 1989.

In quest'ultima udienza, dopo aver sentito le stesse parti, che concludevano in atti, questo Pretore, ritiratosi in camera di consiglio, con il dispositivo dell'ordinanza letto in udienza.

## OSSERVAVA IN DIRITTO

Sono ben note le vicende che hanno caratterizzato il nuovo c.p.p., approvato con d.P.R. 22 settembre 1988, n. 447, ed entrato in vigore il 24 ottobre 1989, nonostante le gravi perplessità — da tutti riconosciute, sino a poche ore prima — stante, la mancanza di strutture adeguate per la funzionalità del primo codice dell'Italia repubblicana.

In particolare, per quanto riguarda, il nuovo istituto dell'applicazione della pena su richiesta delle parti (c.d. patteggiamento), previsto dagli artt. 444, 448 e 563 relativamente al processo pretorile, non possono tenersi in adeguata considerazione, anzitutto, i lavori preparatori su detto istituto che meritano di essere qui riportati, sia pure in parte: relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale *Omissis...* Titolo II - Applicazione della pena su richiesta delle parti.

L'istituto dell'applicazione della pena su richiesta delle parti ha fatto la sua comparsa, nell'iter parlamentare della legge-delega, nella direttiva 35, terza parte, del testo licenziato nel marzo 1982 dal comitato ristretto della commissione giustizia della Camera dei deputati.

L'esigenza di una adeguata differenziazione dei rîi penali era stata tradotta, per l'appunto, non solo nella previsione di un giudizio immediato (che era venuto a sostituire il giudizio direttissimo già indicato nelle proposte governative del febbraio 1980) e nella delineazione di un giudizio per decreto (nuovamente limitato alle sole pene pecuniarie, sia pure sostitutive della pena detentiva), bensì anche nell'individuazione di due nuovi schemi processuali, nei quali era stato attuato in termini inediti il principio del premio-incentivo per atteggiamenti di meritorietà processuale dell'imputato.

Ed uno dei procedimenti così strutturati era quello della direttiva 35, terza parte, che richiamava da vicino le forme del c.d. patteggiamento, introdotto pochi mesi prima con la legge 24 novembre 1981, n. 689.

Rispetto all'istituto disciplinato negli artt. 77 e 85 della legge 689/1981, comunque, si poteva subito rilevare l'indubbio ampliamento delle ipotesi applicative e la particolare significatività della previsione premiale: difatti, si prevedeva che il: p.m., ottenuto il consenso dell'indiziato o dell'imputato, e questi ultimi ottenuto il consenso del pubblico ministero, potessero chiedere al giudice in apposita udienza, o nell'udienza preliminare o nel giudizio fino a che non siano state compiute le formalità di apertura, l'applicazione — nei casi consentiti — di una delle sanzioni sostitutive della detenzione previste dalla legge, ovvero di una pena detentiva pari a quella edittale per il reato per cui si procede, diminuita di un terzo e comunque non superiore a tre mesi di reclusione o di arresto.

Il prosieguo del cammino parlamentare della futura della legge-delega doveva segnare, senza alcuna inversione di rotta, un ulteriore e progressivo allargamento degli spazi operativi dell'istituto in esame, sulla base della consapevolezza degli innegabili vantaggi per la deflazione e la celerità della giustizia derivanti dal potenziamento, in generale, dei meccanismi processuali differenziati e, in particolare, di questa nuova specie di patteggiamento. Si è così giunti all'attuale testo della direttiva 45, nella quale si prevede che: il pubblico ministero, con il consenso dell'imputato, ovvero l'imputato con il consenso del pubblico ministero, possano chiedere al giudice, fino all'apertura del dibattimento, l'applicazione delle sanzioni sostitutive nei casi consentiti, o della pena detentiva irrogabile per il reato quando essa, tenuto conto delle circostanze e diminuita fino ad un terzo, non superi due anni di reclusione o di arresto soli o congiunti a pena pecuniaria, e che, il giudice, in udienza, applichi la sanzione nella misura richiesta, provvedendo con sentenza inappellabile.

È stato inoltre demandato al legislatore delegato il compito di disciplinare in rapporto ai diversi tipi di sanzioni applicare, gli effetti della pronuncia.

Si tratta indubbiamente di una scelta coraggiosa, in quanto consente il ricorso al rito differenziato per una gamma assai ampia di imputazioni. Del resto, nella sua relazione alla Camera (29 gennaio 1987), l'on.le Casini aveva fatto rilevare come «buona parte dell'efficienza del nuovo codice» fosse «affidata a questo istituto», che consente, non solo di risparmiare tutto il dibattimento, ma anche di eliminare un grado di impugnazione, vista l'inappellabilità della sentenza emessa su accordo delle parti; istituto che se da un lato si ricollega nella ispirazione al patteggiamento della legge n. 689/1981, dall'altro se ne differenzia notevolmente per una impostazione più matura e robusta, che ha superato le originarie incertezze, anche di natura costituzionale.

Illustrazione degli articoli ... *Omissis*...

Nel secondo comma è delineata l'attività demandata al giudice per la decisione sulla richiesta.

La decisione viene presa sulla base degli atti, senza quindi acquisire ulteriori elementi probatori.

Anche alla luce di alcune indicazioni ricavabili dai lavori parlamentari, si è peraltro riconosciuto al giudice il potere di rifiutare la ratifica dell'accordo quando egli non conviene sugli elementi giuridici che determinano la cornice entro cui è avvenuta la commisurazione della pena.

Pertanto il giudice non provvederà secondo la richiesta quando riterrà che la qualificazione giuridica del fatto sia diversa da quella operata e comporti una pena maggiore o che le circostanze attenuanti prospettate non ricorrano od ancora che diverso debba essere l'esito del giudizio di comparazione.

Per contro, al giudice non viene riconosciuto alcun sindacato sulla congruità della pena richiesta, trattandosi di materia riservata alla determinazione esclusiva delle parti.

Quindi, una volta verificata la correttezza della qualificazione giuridica del fatto, dell'applicazione delle circostanze e del giudizio di comparazione, il giudice non potrà fare altro che applicare la pena nella specie e nella misura indicata dalle parti.

Resta però il potere-dovere del giudice di pronunciare il proscioglimento a norma dell'art. 128, se ricorrono le condizioni.

In conclusione il compito del giudice è di accertare, sulla base degli atti, se esistono le condizioni per il proscioglimento e, in caso negativo, se è esatto il quadro nel cui ambito le parti hanno determinato la pena, mentre non occorre un positivo accertamento della responsabilità penale.

Soprattutto per questa ragione si è escluso che il giudice possa decidere su eventuali domande della parte civile, ma si è anche considerato che una soluzione diversa sarebbe stata fortemente disincentivante per l'imputato, la cui richiesta avrebbe finito con il comportarne la soccombenza nella controversia civile ... *Omissis*...

Pertanto, nel terzo comma dell'art. 339 si è espressamente prevista la possibilità per l'imputato di subordinare la richiesta di applicazione della pena alla concessione della sospensione condizionale, di modo che il giudice si troverà di fronte all'alternanza di accogliere integralmente la richiesta, concedendo anche la sospensione condizionale, ovvero di rigettarla facendo venir meno la possibilità di adottare le forme del procedimento speciale.

L'art. 440 regola gli effetti della sentenza di applicazione della pena su richiesta, risolvendo espressamente alcune delle questioni che si sono poste con riferimento all'art. 77 della legge n. 689/1981.

Sono stati quindi ribaditi gli aspetti di premialità già presenti nell'art. 77 cit., aspetti che acquistano senza dubbio un peso consistente in considerazione dell'ampio ambito di operatività del nuovo istituto, e si è chiarito che la sentenza emessa su accordo delle parti non comporta la condanna al pagamento delle spese del procedimento e non ha efficacia nei giudizi civili o amministrativi.

Per quanto non espressamente previsto la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna, così ad esempio, è valutabile ai fini della recidiva, se non vi è stata l'estinzione degli effetti penali, previsti dal secondo comma.

Nel secondo comma emergono gli altri aspetti premiali, costituiti, nell'ordine, dall'estinzione del reato, dall'estinzione di ogni effetto penale e dalla non ostatività dell'applicazione su richiesta rispetto ad una successiva sospensione condizionale ... *Omissis*...

L'ultimo comma dell'art. 441, nello stabilire che nel caso di dissenso sulla richiesta dell'imputato il p.m. è tenuto ad enunciarne le ragioni, introduce una disponibilità che si ricollega, come si vedrà, a quella del terzo comma dell'articolo successivo, il quale dà al giudice il potere di sindacare l'eventuale dissenso dell'organo dell'accusa. Occorre sottolineare che la determinazione del p.m. è discrezionale, non arbitraria; per negare il consenso devono esistere delle valide ragioni, che vanno esternate ... *Omissis*...

In ogni caso, e cioè anche se prima è stato negato, come preciso il terzo comma, il consenso può essere dato fino a quando non è spirato il termine finale, che è quello dell'esposizione introduttiva del giudizio di primo grado.

Quando vi è la concorde volontà delle parti e ricorrono le condizioni indicate nell'art. 339, il giudice, nell'udienza preliminare o nel giudizio, pronuncia immediatamente la sentenza di applicazione della pena su richiesta.

Il quarto comma aggiunge che dopo la chiusura del giudizio di primo grado o nel giudizio di impugnazione il giudice può accogliere la richiesta dell'imputato anche in mancanza del consenso del p.m., se ritiene che il consenso è stato negato ingiustificatamente.

Con quest'ultima disposizione sono state recepite le indicazioni contenute nella sentenza 30 aprile 1984, n. 120, della Corte costituzionale, che con una pronuncia interpretativa di rigetto ha escluso l'illegittimità costituzionale degli artt. 77 e 78 della legge n. 689/1981.

La Corte ha ritenuto che il parere del pubblico ministero sia vincolante per il rito ma non per il merito e cioè, che nel caso di parere negativo sia precluso l'epilogo anticipato del procedimento, ma non l'accoglimento della richiesta dell'imputato da parte del giudice una volta completato regolarmente il dibattimento.

Si è già detto che il p.m. si muove in un quadro di discrezionalità e deve enunciare le ragioni del proprio dissenso; non è e non può essere arbitro delle sorti dell'imputato, e quindi non può precludergli un trattamento vantaggioso quando ne ricorrono le condizioni e il dissenso, all'esame del giudice, risulta ingiustificato.

È invece un potere tipico del pubblico ministero come parte, non sindacabile dal giudice, quello di consentire o meno che il procedimento si svolga in forme diverse dalle ordinarie, ed è per questa ragione che se manca il consenso del p.m., così come da un lato deve essere escluso un epilogo anticipato, dall'altro deve essere riconosciuto a tale parte il diritto di proporre l'appello contro la sentenza di primo grado, anziché il ricorso per Cassazione, che è l'unico mezzo consentito invece per le parti che hanno richiesto l'applicazione della pena o che su di essa hanno concordato.

Sempre in relazione ai lavori preparatori, merita di essere tenuto presente, tra i numerosi altri commenti, quanto precisato dal Lattanzi nel convegno di studio «Enrico De Nicola» («Problemi attuali di diritto e procedura penale». «Verso una nuova giustizia penale». «Il nuovo codice di procedura penale al vaglio di docenti, magistrati ed avvocati») svoltosi in Lecce nel marzo 1988, a cura del Centro studi giuridici Michele Di Pietro: «Giudizio abbreviato e patteggiamento». Uno dei difetti più vistosi della delega del 1974 e del progetto preliminare del 1978, che ne era derivato, era costituito dalla rigidità del sistema, privo di variazioni rispetto allo schema tipo e quindi privo di procedimenti semplificativi.

Anche nella relazione al disegno di legge n. 845/C, presentato dal Ministro Moriino il 31 ottobre 1979 per un'ulteriore proroga del termine per l'esercizio della delega del 1974, nel fare il punto sullo stato dei lavori per il nuovo codice e su alcune indicazioni critiche che nel corso di questi erano emerse, era venuta in evidenza la «fondata esigenza da più parti sottolineata ai fini della funzionalità del nuovo sistema... di realizzare differenti modelli processuali, riservando così i meccanismi più articolati ai casi più complessi ed in quanto tali non suscettibili di una rapida progressione verso il dibattimento».

In realtà la delega del 1974 non aveva preso in considerazione neppure il processo pretorile, mettendo in seria difficoltà il legislatore delegato, chiamato a decidere se ed in quale misura almeno questo processo potesse essere costruito con diverse e più agili regole processuali.

Era chiara l'impraticabilità di un sistema processuale che pretendeva di applicare in tutti i casi un unico schema, che appunto, perché unico, era stato strutturato per far fronte alle situazioni più complesse. Occorreva non solo evitare un inutile spreco di energie giudiziarie, che già erano così carenti, ma anche realizzare un codice che non imponesse ingiustificati trattamenti uguali per situazioni disuguali.

Si trattava di individuare gli strumenti e le garanzie necessarie e sufficienti in relazione ai vari casi che presenta normalmente una realtà giudiziaria assai diversificata e solo quegli strumenti e quelle garanzie; perché, un eccesso di attività procedimentale può costituire un inutile aggravio, oltre che per la collettività, per lo stesso imputato.

Ed è un principio costituzionale cardine che, così come situazioni uguali devono avere un trattamento uguale, situazioni diverse richiedono trattamenti diversi.

Nel lungo iter legislativo che ha portato alla nuova delega, i procedimenti speciali, generalmente indicati nel corso dei lavori parlamentari con le espressioni «meccanismi processuali differenziati» e «riti differenziati», sono stati fra le parti del nuovo sistema sulle quali più approfonditamente e proficuamente si è esercitata la riflessione, originando una gamma articolata di meccanismi divergenti, per uno o più aspetti, dello schema tipo.

Non tutti originali, questi meccanismi nel progetto preliminare, sono raggruppati con la denominazione di procedimenti speciali, nel libro VI, che comprende il giudizio abbreviato, l'applicazione della pena su richiesta delle parti, il giudizio direttissimo, il giudizio immediato e il procedimento per decreto.

A questi si aggiunge con caratteristiche particolari il procedimento davanti al pretore.

Il giudizio direttissimo e il procedimento per decreto, pur se con alcune diversità, ricordano modelli ben noti, ed anche il giudizio immediato, caratterizzato da un intervento del giudice che dispone il giudizio senza fissare l'udienza preliminare, si ricollega a schemi processuali tradizionali, tendenti in presenza di situazioni meno complesse a semplificare la fase che precede il giudizio.

Una novità assoluta è costituita invece dal giudizio abbreviato, mentre l'applicazione della pena su richiesta ricorda per molti aspetti il patteggiamento della legge n. 689/1981, anche se se ne differenzia nettamente.

La denominazione «procedimenti speciali» riecheggia quella attuale, «giudizi speciali», ma la parola procedimenti sottolinea che non sempre c'è la fase del giudizio.

Anche la collocazione diversa: tra le indagini preliminari e il giudizio, anziché dopo questo, dato che il decreto penale, il giudizio abbreviato e il patteggiamento tendono ad escludere la fase processuale del giudizio.

Negli ultimi due procedimenti la specialità si collega alla volontà delle parti: nel giudizio abbreviato (direttiva 53 della delega) la richiesta dell'imputato e il consenso del pubblico ministero fanno sì che la decisione venga presa nell'udienza preliminare, escludendo il dibattimento, e che si riducano i casi di appellabilità; nell'applicazione della pena su richiesta, che costituisce il nuovo patteggiamento, le parti concordano la sanzione, anche detentiva, ed il giudice provvede ad applicarla con sentenza inappellabile.

Nella ricerca di forme semplificative per giungere ad una pronuncia di condanna anche a pene detentive il Governo inizialmente, nel febbraio 1980, con un emendamento alla direttiva 36 aveva proposto la «previsione di un procedimento per decreto, per condanne a pene detentive non superiori a tre mesi purché sospese condizionalmente o estinte per indulto».

Sembrava il massimo che si potesse fare per giungere ad una condanna a pena detentiva nei casi in cui l'accertamento non richiedeva il dibattimento e poteva contarsi su un'adesione dell'imputato, attraverso la rinuncia a proporre opposizione; poi è sopraggiunta la legge 24 novembre 1981, n. 689, con gli artt. 77 e segg., che hanno introdotto il patteggiamento aprendo nuove prospettive nel nostro ordinamento.

Ispirandosi al patteggiamento, il legislatore ha abbandonato l'idea, di scarsa utilità e per più aspetti discutibile, del decreto penale per pene detentive ed ha intrapreso la strada dei procedimenti semplificati con il consenso dell'imputato, incentivato con riduzioni di pena ed altri vantaggi. Così sono nati il nuovo patteggiamento e il giudizio abbreviato, che hanno fatto la loro prima comparsa nel testo licenziato nel 1982 dal comitato ristretto della commissione giustizia della Camera dei deputati (direttive rispettivamente 35-ter e 39, lettera e), trasfuse poi nelle direttive 41 e 47, lettera e), del testo approvato dalla commissione giustizia).

Era quello il periodo della prima applicazione del patteggiamento e della ostilità di numerosi giudici nei confronti del nuovo istituto, che era stato investito con una raffica di eccezioni di incostituzionalità, non solo legate a specifici momenti della nuova disciplina ma anche volte ad invalidarla totalmente.

Era stato contestato il ruolo dominante attribuito alle parti ed erano nati i paragoni con prassi americane (*plea bargaining*) che apparivano incompatibili con il nostro sistema costituzionale; sembrava che in un sol colpo fossero stati traditi principi fondamentali come quello dell'inviolabilità della libertà personale (art. 13 della Costituzione), della presunzione di non colpevolezza, della *nulla poena sine iudicio* (art. 27, secondo comma della Costituzione) e dell'obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 della Costituzione).

Principi troppo spesso intesi in senso solo formalistico ed invocati per conservare un sistema non privo di ipocrisie, nel quale un ossequio formale per i diritti fondamentali della persona si unisce non di rado a prassi che li disattende in misura intollerabile.

Dubbi di un giudice penale non abituato a percepire esattamente la sua collocazione nel processo, preoccupato in questo caso di svolgere funzioni di tutela dell'imputato, così come in altri casi si è dato e continua a darsi carico di funzioni, di tutela della collettività e di lotta all'una o all'altra manifestazione delittuosa, che spettano piuttosto al p.m. e ad altri organi pubblici. Dubbi che avevano determinato nel legislatore del nuovo codice di procedura penale qualche incertezza di cui è traccia nella relazione dell'on.le Sabatini al testo della commissione, ma che tuttavia non gli avevano fatto abbandonare la strada intrapresa, coerente con le direttrici del nuovo processo, se era esatto il giudizio del Cordero che nel commentare gli artt. 77 e segg. della legge n. 689/1981 aveva qualificato molto accusatoria questa situazione caleidoscopicamente variabile, aggiungendo: quest'ancora confuso ordigno costituisce un segnale positivo: se il nostro legislatore fosse attento ai dati sperimentali, delle future esperienze forse nascerebbe qualcosa. Il legislatore non ha deluso le attese ed ha continuato a lavorare sul nuovo patteggiamento e sul giudizio abbreviato, mettendo a punto gli istituti ed ampliandone la sfera di applicazione. Superate le perplessità non è stato un lavoro controcorrente perchè dal 1982 (anno nel quale le direttive sui due procedimenti avevano cominciato a formarsi) al 1987 (anno nel quale sono state definite nei nn. 45 e 53 della nuova delega) molte cose sono cambiate. Il patteggiamento della legge n. 689/1981, anche se con un ruolo marginale, si è radicato nel sistema e nella cultura giuridica e se ne è anzi generalmente auspicato un potenziamento. Dall'auspicio si sono fatti interpreti i Ministri di giustizia succedutisi dal 1985 ad oggi, che hanno tentato di promuovere un potenziamento del patteggiamento, ed è in questo mutato clima culturale e di opinione che sono maturate le scelte del legislatore delegante.

Ma c'è di più: è mutata in parte la prassi giudiziaria.

Concessioni reciproche, anche se non «patteggiate» e neanche vicendevolmente dichiarate, sono non infrequenti e si legano non solo ai fenomeni del c.d. pentitismo con chiamate in correità, ma più in generale, alla semplice ammissione della propria responsabilità, con disponibilità a subire sanzioni che, nella misura e nelle modalità di esecuzione introdotte dall'orientamento penitenziario, risultano accettabili per l'imputato, e accade non infrequentemente che questi, specie se in custodia cautelare, si induca a rinunciare all'impugnazione per accelerare la definizione del processo e scontare la pena usufruendo delle misure alternative alla detenzione.

In realtà esiste una sfera di discrezionalità di un'ampiezza della quale forse non si è presa ancora piena consapevolezza.

La differenza, non di poco conto, è che nel nostro sistema tutto passa attraverso il controllo del giudice.

È in questo quadro normativo e di prassi che i due nuovi procedimenti vanno visti per valutarne caratteristiche e prospettive. La formula iniziale contenuta nella direttiva 35-ter del comitato ristretto, che prevedeva il nuovo patteggiamento per pene detentive non superiori a tre mesi è stata via via modificata portando il limite prima ad un

anno, nel testo approvato dalla Camera (direttiva 44), e infine a due anni nel nuovo testo del Senato, poi divenuto legge; e si tratta di due anni determinati in concreto, dopo aver operato quella riduzione di un terzo della pena irrogabile prevista per incentivare il ricorso da parte dell'imputato al procedimento speciale.

Non occorre sottolineare quanto sia ampia la sfera di applicazione del nuovo patteggiamento, che risulta utilizzabile per la maggior parte dei procedimenti penali; va piuttosto rilevato che il passaggio dai tre mesi ai due anni ha fatto acquisire la consapevolezza che ci si trova di fronte ad un istituto totalmente diverso da quello introdotto con la legge n. 689/1981.

Non si tratta di un «beneficio», come è stato qualificato il patteggiamento della legge n. 689/1981, e correlativamente non sono state previste esclusioni per alcuni reati, né condizioni soggettive ostative ... *Omissis*...

A ben vedere la parentela del nuovo patteggiamento con quello della legge n. 689/1981 risulta alla fine abbastanza remota.

Con riferimento al patteggiamento della legge n. 689/1981 era stata prospettata la tesi che l'applicazione su richiesta determinasse una modificazione della natura della sanzione, mentre ora quella che viene applicata è indiscutibilmente una sanzione penale. È venuta meno anche qualunque ragione di incompatibilità con la sospensione condizionale della pena, in quanto non ci si trova più in presenza di un meccanismo estintivo come quello dell'art. 77 della legge n. 689/1981, che può apparire alternativo alla sospensione condizionale e collegato all'esecuzione della sanzione.

E la novità non è di poco conto, perché uno degli ostacoli alla diffusione del patteggiamento della legge n. 689 è rappresentato proprio dalla sua alternatività rispetto alla sospensione condizionale della pena, che l'imputato nella maggior parte dei casi considera più conveniente ... *Omissis*...

In conclusione il nuovo patteggiamento è un procedimento speciale con un unico limite segnato dall'entità della pena, nel caso di reati puniti con la reclusione o con l'arresto; un procedimento caratterizzato da un accordo tra imputato e pubblico ministero sulla sanzione da applicare e da una correlativa modificazione del rito, che si esemplifica e dà luogo a un esito parzialmente diverso da quelli generali ... *Omissis*...

Nel patteggiamento il giudice è vincolato dalla richiesta delle parti, nel senso che non può applicarsi una sanzione diversa, né rigettare la richiesta perché ritiene incongrua la pena.

È il testo della direttiva, nella formula risultante, in seguito alla modifica apportata dal Senato che ha imposto questo schema, coerente in un sistema che intende valorizzare il ruolo delle parti. La differenza tra il testo della Camera e quello del Senato è netta perché dal primo, che conteneva le parole «previsione che il giudice ..., in caso di accoglimento, applichi la sanzione nella misura richiesta» e non si vede quale altro significato dare alla soppressione se non quello di sottrarre al giudice ogni apprezzamento discrezionale sulla richiesta. In questo senso del resto la modificazione è stata intesa, anche se con qualche perplessità, dall'on.le Casini, quando nella sua ultima relazione alla Camera ha in proposito osservato che il testo del Senato sembra rendere obbligatoria la pronuncia del giudice una volta che ci sia accordo tra p.m. e imputato.

Tutto considerato però il vincolo per il giudice finisce con il risultare meno astratto di quanto appaia a prima vista.

Infatti al giudice resta il potere di decidere in modo difforme quando non condivide il quadro giuridico entro cui è stata determinata la pena, quadro che è costituito non solo dalla qualificazione del fatto, ma anche dell'applicazione delle circostanze e dal giudizio di comparazione, e se si considera l'incidenza che nella realtà hanno il riconoscimento delle attenuanti generiche e il giudizio di comparazione diviene chiaro che resta al giudice il potere di non sanzionare con la propria decisione trattamenti di eccessivo favore, visto che questi non possono che passare attraverso l'applicazione dell'art. 62 - *bis* del c.p. e una valutazione di prevalenza ... *Omissis*...

Di fronte alla richiesta delle parti al giudice quindi non resta che verificare la correttezza della qualificazione giuridica del fatto, dell'applicazione delle circostanze e del giudizio di comparazione; non gli si chiede un positivo accertamento di responsabilità, ma si dice espressamente che deve pronunciare il proscioglimento se gli risulta che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o che il reato è estinto o che manca una condizione di procedibilità. La motivazione ha una struttura molto semplice e il dispositivo è costituito dall'applicazione della pena e dalla enunciazione «che vi è stata la richiesta delle parti».

Reazioni negative, all'istituto in esame, non sono però affatto mancate e, per completezza di indagini, debbono essere rammentate, anche per l'autorevolezza delle fonti. Si fa riferimento al Leone, al Dell'Andro (il quale, nel corso di un incontro di studiosi sul nuovo processo penale in Pretura, dopo le prime applicazioni dello stesso, ha osservato, tra l'altro, secondo quanto riportato dalla stampa «Si è parlato di processi lunghi e sono previsti i riti speciali; ma se il nuovo codice di procedura penale deve servire per eliminare il dibattimento, non posso essere d'accordo»; ed,

ancora, al Virgilio (il quale in un articolo pubblicato su un noto quotidiano della capitale il 5 dicembre 1989 dal titolo «Subito da emendare il nuovo codice» ha rilevato: «... *Omissis*... è sufficiente porre in evidenza che l'istituto del patteggiamento della pena, appare il più lontano dalla nostra cultura giuridica.

Attraverso il meccanismo della pena su richiesta di parte (imputato e p.m.) il giudice si spoglia parzialmente della funzione di infliggere la sanzione ritenuta congrua al fatto reato di cui abbia acquisito la prova, limitandosi in sostanza a convalidare l'accordo intervenuto tra i soggetti suindicati, con esclusione di ogni efficace ingerenza della persona offesa dal fatto criminoso.

Per dimostrare quanto ciò contrasti con i principi generali dell'ordinamento giuridico basta ricordare che perfino nella materia civile è vietato rimettere alla decisione di arbitri, cioè di giudici privati, nominati dalle parti, alcune controversie particolari, per le quali è ritenuto indispensabile l'esercizio della *potestas decidendi* del giudice dello Stato.

Il patteggiamento e altri profili del codice vanno necessariamente emendati con urgenza, in attesa che il tempo faccia emergere più compiutamente sia gli aspetti positivi che negativi della nuova disciplina».

E, mentre il Grevi, sul «Corriere della Sera» del 16 novembre 1989, ha raccomandato che: «... Si eviti un ricorso troppo disinvolto, e perciò, obiettivamente iniquo, al nuovo modello processuale: sia da parte dell'imputato (che, mal consigliato, potrebbe talora indursi ad accettare pene più elevate del dovuto), sia, soprattutto da parte del p.m. (che, spinto dal desiderio di concludere, potrebbe accordarsi su pene troppo lievi, tale da sconcertare il comune senso di giustizia); a quest'ultimo proposito è necessario che il p.m., nel prestare il proprio consenso in sede di patteggiamento, si faccia carico — come non sempre è avvenuto, a quanto pare, nei giorni scorsi —, di tutti gli interessi pubblici collegati alla funzione repressiva ivi compreso, l'interesse alla applicazione di una pena adeguata al disvalore sociale del reato e alla gravità dell'offesa causata alle vittime», il Messina, in un articolo su Rivista penale n. 10 del 1989 dal titolo: Arretramento della linea di difesa sociale con nuovo codice di procedura penale (Intorno ad alcuni dubbi di illegittimità costituzionale) ha assunto una posizione di netto contrasto con l'istituto in esame, mercè varie ed articolate argomentazioni alle quali si rinvia.

Infine, sempre dalla stampa, si è appreso che varie questioni di costituzionalità sono state già sollevate con riferimento allo stesso istituto.

In particolare, verso la fine dell'ottobre 1989, il tribunale di Firenze ha rimesso gli atti a codesta Corte con riferimento all'art. 248 delle disposizioni di attuazione del c.p.p. (applicazione della pena, su richiesta delle parti).

Tale rinvio è scaturito dalle osservazioni dei difensori degli imputati del reato di diffamazione a mezzo stampa, ai quali era stato negato il ricorso al patteggiamento in un procedimento già rinviato due volte, prima dell'entrata in vigore della riforma del c.p.p. Gli stessi difensori avevano osservato che l'art. 248, ora citato, incide sulla pena e, quindi, si è al cospetto, non di una norma processuale, ma sostanziale. Pertanto non possono avere importanza le formalità di apertura del dibattimento se la condizione del cittadino imputato resta identica, con conseguente violazione del principio di eguaglianza tra gli imputati di un procedimento già iniziato prima dell'entrata in vigore del nuovo codice e quella di un processo con inizio successivo.

Nel novembre dello stesso anno, il tribunale di Busto Arsizio ha rimesso gli atti a codesta Corte, in relazione agli artt. 444 e 445 del c.p.p. per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione, in quanto il patteggiamento tra difesa ed accusa non lascia spazio alla parte civile.

Ancora, il pretore di Vercelli, sempre nel novembre 1989, ha pure lui, rimesso gli atti a codesta Corte, in relazione all'art. 444 del c.p.p. per violazione degli artt. 101 e 24 della Costituzione, affermando, tra l'altro, nella sua ordinanza (riportata in parte dalla stampa nazionale): «Il fatto che una sentenza possa essere emanata sulla sola base di atti compiuti durante le indagini preliminari, qualunque spessore semantico tali atti abbiano, sembra comportare che una condanna possa essere emanata senza accertamento di responsabilità, riducendo entro tali limiti angusti la possibilità concreta di emettere una pronunzia».

Infine, il tribunale di Pistoia ha pure rimesso gli atti a codesta Corte, affermando che il c.d. patteggiamento violerebbe l'art. 101 della Costituzione perché il collegio giudicante verrebbe privato del potere di determinazione di una pena adeguata alla gravità del reato, non in base ad una situazione rigorosamente prefissata dalla legge, ma a causa dell'esercizio di un potere discrezionale attribuito alle parti (imputato e p.m.) e, comunque, non sindacabile.

Ciò premesso, rivela, anzitutto, questo pretore, che, secondo l'orientamento unanime dottrinale e giurisprudenziale (anche di codesta Corte), compito del giudice è l'applicazione delle leggi, con la necessaria interpretazione delle stesse, e la possibilità, qualora si ravvisi una questione di costituzionalità rilevante e non manifestamente infondata, di rimettere gli atti a codesta Corte per la decisione in merito (art. 134 della Costituzione; art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 e artt. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87).

Pertanto, pur dovendosi tener conto — specie al cospetto di recentissime normative e di nuovi istituti — di quanto è stato osservato da che si è soffermato sugli stessi (e ciò giustifica la premessa della presente ordinanza), non si può, a parere di questo pretore, rimanere suggestionati dalle fonti autorevoli e da valutazioni tecnico-giuridiche, che sembrerebbero — *prima facie*, sospinti da una certa emotività inconscia — quasi ineccepibili ed indispensabili, sia in senso favorevole che in senso contrario.

Conseguentemente, anche con riferimento all'istituto della «Pena su richiesta delle parti» previsto dalle norme sopra indicate (c.d. patteggiamento) — istituto che interessa il caso in esame — l'approccio deve avvenire con serenità, senza prevenzione alcuna, non potendosi disconoscere, in linea di principio, che lo stesso, come gli «altri riti differenziati per una gamma assai ampia di imputazioni, costituisce una scelta coraggiosa, tanto che, buona parte dell'efficienza del nuovo codice è stata affidata a questo istituto che, consente, non solo di risparmiare tutto il dibattimento, ma anche di eliminare un grado di impugnazione, vista l'inappellabilità della sentenza emessa su accordo delle parti» (relazione al progetto preliminare sopra indicata).

Si è poi ossevato che al giudice resta il potere di decidere in modo difforme dalla richiesta di applicazione dell'istituto in esame, quando non condivide il quadro giuridico entro il quale è stata determinata la pena, quadro che è costituito, non solo dalla qualificazione del fatto, ma anche dall'applicazione delle circostanze e del giudizio di comparazione (art. 444, secondo comma, del c.p.p.).

Invece il giudice è vincolato all'entità della pena; ciò risulta coerente con un «processo di parti» e, non può sorprendere il fatto che lo stesso giudice non possa applicare una sanzione maggiore o minore di quella concordata, né rigettare la richiesta e procedere con le forme ordinarie, soltanto perchè ritiene che si dovrebbe applicare una sanzione diversa.

In particolare, se si considera che è il p.m. l'organo titolare dell'azione, non può meravigliare il fatto che il giudice non possa applicare una sanzione maggiore di quella richiesta.

Questo limite, oltre che sul c.d. patteggiamento, è presente nel procedimento per decreto, ma, a ben vedere, un divieto più generale, per il giudice, di andare nell'applicazione della pena, ultra petita, mentre non sarebbe concepibile in un sistema inquisitorio, come quello già vigente, potrebbe risultare in sintonia con il nuovo sistema (Lattanzi sopra citato).

Pur se tali considerazioni possano ritenersi valide (e ciò sarà oggetto di un ulteriore specifico esame da parte di questo pretore), ne discende, però, senza alcun dubbio, che le stesse non siano compatibili con il sistema de codice del 1930.

A questo punto, sempre con riferimento a quest'ultimo codice, sembra opportuno far presente a codesta Corte, quanto dalla stessa precisato con sentenza n. 120 del 30 aprile 1984 (richiamata anche nei lavori preparatori al nuovo c.p.p.) e, con successive ordinanze n. 203 e 204 del 9 luglio 1984, sia pure con riferimento alle sanzioni sostitutive di cui agli artt. 77, primo comma, 78, secondo comma, della legge n. 689/1981 in relazione all'art. 79 della stessa legge, sanzioni ritenute anch'esse risultato di un patteggiamento, ben diverso però da quello previsto dagli artt. 444 e segg. del c.p.p. del 1989.

Invero, pur con le notevoli differenze or ora evidenziate, i criteri seguiti da codesta Corte al cospetto di numerose ordinanze di rimessione per non manifesta infondatezza della questione relativa alle norme contenute nella legge n. 689/1981, già indicate, per violazione degli artt. 24 e 101, secondo comma, 3, primo comma, 102, primo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, meritano di essere testualmente riportati: ... *Omissis*...

Fino a che il dibattimento non sia stato aperto, la formulazione di un parere negativo con efficacia vincolante da parte del p.m. altro non significa che preclusione ad un epilogo del procedimento in anticipo rispetto alla fase processuale maggiormente garantita, qual'è il dibattimento imperniato sul contraddittorio diretto tra le parti. In altre parole, il no del p.m., circoscritto alle fasi dell'istruzione e degli atti predibattimentali, equivale, in armonia con le normali prerogative del p.m., ad una determinata scelta del rito processuale, nel senso di un passaggio — assolutamente non eludibile con la sentenza che dichiara estinto il reato per intervenuta applicazione della sanzione sostitutiva su richiesta dell'imputato — alla fase del dibattimento: fase nel corso della quale le parti avranno la piena possibilità di tutelare le rispettive posizioni, in parità di armi, compresi sia il mantenimento della richiesta di una sanzione sostitutiva ai sensi dell'art. 77, primo comma, della legge n. 689/1981, sia un nuovo interpello del p.m., ed il giudice avrà ogni potere decisionale, compreso quello di accogliere o no la richiesta dell'imputato, indipendentemente dall'atteggiamento assunto dal p.m.

Così circoscritta alle fasi precedenti il dibattimento di primo grado, la norma che conferisce portata vincolante al parere negativo del p.m. non contrasta, dunque con nessuno dei parametri costituzionali invocati.

a) non con il primo comma dell'art. 3 della Costituzione perchè le ragioni del p.m. contrarie alla richiesta dell'imputato, non si impongono in modo definitivo al giudice, ma anch'esse come quelle dell'imputato, riceveranno



obiettiva ed imparziale valutazione nella fase del dibattimento; la differenza riscontrabile fra p.m. ed imputato per le fasi che precedono il dibattimento trova giustificazione nelle esigenze sottostanti all'esercizio dell'azione penale, sulle cui forme e modi il legislatore chiama il p.m. a vigilare, sino al punto di addivenire ad uno sdoppiamento tra pretore e procuratore della Repubblica nei momenti più delicati dell'intervento pretorile;

b) non con l'art. 24, primo e secondo comma della Costituzione, perché la richiesta dell'imputato non viene ad essere sottratta in modo definitivo alla valutazione del giudice, restando acquisita al processo, in attesa di un più approfondito esame contraddittorio della fase dibattimentale;

c) non con l'art. 101, secondo comma, della Costituzione, perché, con il pretendere il passaggio al dibattimento il p.m. lascia intatte, anzi esalta, le attribuzioni di organo giudicante proprie del giudice, nella pienezza della sua libertà di valutazione e di convincimento, ben potendo questi emettere in sede dibattimentale qualsiasi tipo di sentenza, compresa la declaratoria di estinzione del reato, per applicazione della sanzione sostitutiva su richiesta dell'imputato;

d) non con l'art. 102, primo comma, della Costituzione, perché, ciò che attiene all'esercizio dell'azione penale, nelle varie forme di impulso processuale previsto dal legislatore, com'è il caso di ogni richiesta vincolante di passaggio al dibattimento da parte del p.m.: se pur evidentemente implica una valutazione in senso logico delle prove raccolte, non per questo acquista natura decisoria, essendo diversa dal giudizio in senso tecnico, in quanto non contiene alcuna decisione sulla *notitia criminis*, così da non sconfinare nel campo dell'attività decisoria riservata al giudice, una diversità, che nella fattispecie, risulta ulteriormente sottolineata, quando si tratti di procedimenti pretorili, dal già ricordato sdoppiamento di compiti tra pretore e procuratore della Repubblica;

e) non con l'art. 111, secondo comma, della Costituzione, perché, per le ragioni dianzi precisate, un parere negativo dalla cui formulazione discende soltanto la necessità di far posto al dibattimento, non integra in alcun modo gli estremi di un provvedimento decisorio da sottoporre a ricorso per cassazione.

In definitiva, codesta Corte, con riferimento al c.p.p. del 1930 e successive modificazioni, stabiliva i ruoli ben definiti dell'imputato, del p.m. e del giudice, riconoscendo a quest'ultimo «le attribuzioni di organo giudicante, nella pienezza della sua libertà di valutazione e di convincimento». E, si trattava di una sentenza di proscioglimento per estinzioni del reato!

Occorre, tuttavia, svolgere un'ulteriore indagine per quanto concerne l'applicazione dell'istituto in esame, anche con riferimento al nuovo c.p.p., che, come si è già detto, viene considerato un «processo di parti» sino al punto di non consentire al giudice, proprio nel caso di «pena su richiesta delle parti», di pronunciarsi *ultra petita*, così come avviene nel codice di rito civile; non tenendo presente, però, che, come è stato giustamente osservato (Virgilio cit.) «persino in materia civile è vietato rimettere alla decisione di arbitri, cioè di giudici privati, nominati dalle parti, alcune controversie particolari, per le quali è ritenuto indispensabile l'esercizio della *potestas decidendi* del giudice dello Stato».

Deve rivelarsi, comunque, che appare davvero strano che proprio in un processo di «parti» con il controllo, la terzietà e la centralità del giudice, si finisce, con l'istituto in esame, a costringerlo, su richiesta delle parti, ad emettere, al di fuori del tanto declamato e valorizzato dibattimento del nuovo c.p.p., una sentenza «equiparata ad una pronuncia di condanna (?)» salve diverse disposizioni di legge *ex art. 445 del c.p.p. del 1989*, peraltro inappellabile *ex art. 448 s.c.*

Ciò senza aver potuto stabilire la congruità della pena, sulla base di un pur sempre necessario accertamento di colpevolezza dell'imputato (altrimenti, sia pure con estrema difficoltà, dovrebbe esser pronunciata sentenza di proscioglimento *ex art. 129*) senza potersi avvalere della discrezionalità stabilita dall'art. 132 del c.p. vigente e, soprattutto, dei criteri obbligatori per l'esercizio di tale discrezionalità previsti dall'art. 133 s.c. (Gravità del reato. Valutazione agli effetti della pena), art. 133-bis s.c. (Condizioni economiche del reo; valutazione agli effetti della pena pecuniaria) e della facoltà di cui all'art. 133-ter (pagamento rateale della multa o dell'ammenda); norme queste del codice penale vigente.

A parere di questo pretore, i poteri-doveri di cui si è testè detto, dovrebbero, sia pure con gli adattamenti del caso, esplicarsi anche al cospetto di una «pena su richiesta delle parti» senza così snaturare l'istituto del «nuovo patteggiamento» e dei suoi effetti positivi già riconosciuti in premessa; tenendo conto, anzitutto, che il giudice, *ex*

art. 444 n. 2, sulla base degli atti, deve controllare la qualificazione giuridica del fatto e che l'applicazione e la comparazione delle richieste prospettate dalle parti siano corrette; inoltre che, secondo quanto stabilito dall'art. 444 del c.p.p.: se l'imputato, nel formulare la richiesta, subordina l'efficacia della stessa alla sospensione condizionale della pena, il giudice, se ritiene che la sospensione, non può essere concessa, rigetta la richiesta; ed, infine, che ex art. 448 s.c., allorché vi è il dissenso motivato del p.m. sulla richiesta della pena formulata dall'imputato, lo stesso giudice procede al dibattimento (con tutte le conseguenze e le novità che lo stesso comporta) e pronuncia immediatamente la sentenza di cui all'art. 444, n. 2, ove ritenga ingiustificato il dissenso del p.m. e congrua la richiesta dell'imputato.

Ciò significa, in sostanza, a parere di questo pretore, che, tutto sommato, l'istituto in esame, sia pure con palesi discriminazioni che non dovrebbero essere consentite ex art. 3 della Costituzione, non è, né deve essere lasciato completamente alle libere iniziative o all'arbitrio delle parti per esplicare la sua valenza secondo l'ottica del nuovo c.p.p.

Da tutto ciò consegue comunque, anzitutto, che l'art. 248 delle norme transitorie al c.p.p. (che consente l'applicazione dell'istituto anche ai procedimenti in corso che si trovano in una fase diversa da quella istruttoria, ex art. 241 e segg. delle stesse norme transitorie e per i quali non si è potuto attuare quanto previsto dal sistema del nuovo c.p.p. (come è accaduto nel procedimento penale a carico dell'imputato Clemente), può violare gli artt. 3, 101 della Costituzione, in quanto, a situazioni chiaramente differenziate si vuol applicare la stessa disciplina, con palese dispregio del principio di eguaglianza ed, inoltre, ad un giudice che deve svolgere ancora la sua funzione con le caratteristiche desumibili dal codice abrogato, (caratteristiche che conserva per i procedimenti ex artt. 241 e 242 delle norme transitorie al c.p.p.) si sottraggono, con l'applicazione dell'istituto in esame, i poteri di una piena giurisdizione e la soggezione, ingiustificata, alla decisione ampiamente discrezionale dell'imputato e del p.m., sia pure soltanto in ordine alla congruità della pena, in un procedimento che di parti non è, peraltro con sentenza di condanna inappellabile.

Inoltre, sempre tenendo conto delle caratteristiche e delle prerogative del giudice nel sistema del codice abrogato, questi, al cospetto di una richiesta di patteggiamento potrebbe e dovrebbe pronunciare sentenza di proscioglimento ex art. 248 delle disposizioni transitorie con riferimento agli artt. 421 e 152 del codice abrogato, sulla base di atti — ben diversi da quelli previsti dal nuovo codice — sino al compimento delle formalità di apertura del dibattimento di primo grado, con possibile contrasto del suddetto art. 248 anche in questo caso, con gli artt. 3, 101 e 102 della Costituzione. Occorre aggiungere che, a parere di questo pretore, la non manifesta infondatezza delle questioni testé prospettate non può considerarsi inficiata dalla circostanza che, trattandosi di norme transitorie, le stesse si riferiscono, presumibilmente, ad un numero limitato di procedimenti, e cioè a quelli previsti dagli artt. 241 e 242 delle disposizioni transitorie, in quanto, sia pure in relazione a tali processi, le norme costituzionali debbono essere rispettate.

Si è d'avviso, altresì, che, la diminuzione della pena automaticamente stabilita dall'art. 444 cit., essendo applicabile in funzione della scelta di un rito, tanto da denominarsi di «meritorietà processuale», prescindendo dalla gravità del reato commesso e dalla valutazione della personalità del colpevole può violare, così come si è avvertito dalla dottrina, l'art. 27 della Costituzione, col quale si prescrive che la pena deve tendere alla rieducazione del condannato.

Inoltre, laddove l'istituto in esame non venga integrato e corretto, nel senso sopra precisato, in ordine all'accertamento della colpevolezza dell'imputato (senza inammissibile valore di prova legale alla richiesta di pena da parte dello stesso) ed all'applicazione del potere discrezionale nella determinazione della pena ex art. 132 e segg. del c.p., rimane affievolito il potere giurisdizionale del giudice, con devoluzione di parte dello stesso, non solo al p.m., ma anche allo stesso imputato e, quindi, con possibile violazione degli artt. 101, secondo comma, 102, primo comma, 24 e 25, primo comma, della Costituzione.

Ciò, perché, dando esclusivo rilievo alla convergenza di interessi che le parti abbiano a definire il giudizio, significa, pure, distogliere, l'imputato dal suo giudice naturale — che non può essere il p.m. — e, quindi, non garantisce, neppure, il vero diritto alla difesa.

Occorre rilevare, infine, che la motivazione della sentenza ex art. 445 del c.p.p. non può che esser ridotta, con esclusivo riferimento ad accertamenti approssimativi, più formali che sostanziali, con possibile violazione dell'art. 111 primo comma della Costituzione, secondo cui tutti i provvedimenti giurisdizionali debbono essere motivati.

La rilevanza delle questioni sollevate, per il caso in esame, è evidente, in quanto laddove codesta Corte dovesse ritenerle non manifestamente infondate, questo Pretore, potrebbe esaminare ed eventualmente rigettare le richieste concordate e formulate dall'imputato e dal p.m., stabilendo o di procedere col dibattimento o di valutare anche la congruità o meno della pena richiesta, determinandola con i criteri di cui agli artt. 132 e 133 del c.p. e con sentenza di condanna, adeguatamente motivata.

P. Q. M.

*Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;*

*Dichiara d'ufficio, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per quanto specificato in motivazione, degli artt. 2 e 45 della legge 16 febbraio 1987 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del codice di procedura penale); 248 con riferimento agli artt. 241 e segg. delle «Norme transitorie dello stesso codice»; 563 ed, in quanto applicabili, 444 e 448 del medesimo codice approvato con d.P.R. 22 settembre 1988, n. 447 (Approvazione del codice di procedura penale) per contrasto con gli artt. 3, 101, secondo comma, 102, primo comma, 27, 24, 25 e 111 della Costituzione;*

*Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale e che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata all'imputato, al pubblico ministero d'udienza, al Presidente del Consiglio dei Ministri in carica e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Nardò, addì 14 febbraio 1989

*Il pretore:* SODO

90C0360

N. 156

*Ordinanza emessa il 29 dicembre 1989 dal pretore di Roma  
nel procedimento civile vertente tra Preziuso Maria e Castaldo Eugenio*

**Previdenza e assistenza sociale - Indennità di buonuscita dei dipendenti statali - Esclusione della pignorabilità (e, di conseguenza, della sequestrabilità) per tutti i crediti ad eccezione di quelli del fondo di previdenza e credito e di quelli risarcitori dell'amministrazione - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri emolumenti dei pubblici dipendenti e dei privati - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 89/1987 e 831/1988.**

(D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, art. 21).

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

Sciogliendo la riserva;

Premesso che Preziuso Marina, creditrice nei confronti del marito Castaldo Eugenio in forza di ordinanza ex art. 708 del c.p.c. della somma di L. 5.700.000 per assegni di mantenimento ad essa non corrisposti, sottoponeva a pignoramento con atto notificato al terzo il 26 gennaio 1989 ed al debitore il 30 gennaio 1989 — sino a concorrenza di L. 6.000.000 — quanto dovuto al Castaldo dall'E.N.P.A.S. per liquidazione di indennità di buonuscita;

che la procedura si radicava per competenza davanti a questa pretura con il n. 4618/89 del r.a.e.;

che nell'udienza del 12 maggio 1989 l'E.N.P.A.S., per il tramite dell'avvocatura dello Stato, rendeva la prescritta dichiarazione ex art. 547 del c.p.c., precisando che al Castaldo spettava per la causale anzidetta l'importo netto di L. 11.071.125;

che nella medesima udienza la creditrice chiedeva la assegnazione della somma nella misura di ragione;

Rilevato che ai sensi dell'art. 21 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, l'indennità di buonuscita non è soggetta né a sequestro né a pignoramento, salvo che per crediti del fondo di previdenza e credito e per crediti risarcitori dello Stato;

che la vigenza di una tale norma è ostativa alla chiesta assegnazione;

Ritenuto che all'indennità di buonuscita spettante ai dipendenti dello Stato sembra potersi attribuire carattere tanto retributivo che previdenziale;

che nella prima prospettiva, giustificata dalla funzione prevalentemente compensativa dell'indennità e della sua marcata corrispondenza alla analoga indennità del settore privato (cfr. art. 2120 del c.c.) la erogazione dell'E.N.P.A.S., al pari degli altri emolumenti retributivi, sarebbe da ricondurre sotto la comune disciplina della pignorabilità dei medesimi, delineata nell'art. 545 del c.p.c., stante la già dichiarata incostituzionalità della speciale normativa limitativa della espropriabilità degli emolumenti spettanti ai dipendenti pubblici (sentenze Corte costituzionale n. 89/1987 e n. 831/1988), in quanto lesiva del criterio della parità di trattamento, di cui all'art. 3 della Costituzione;

che nella seconda prospettiva, da collegarsi al fatto del meccanismo contributivo predisposto per la costituzione della provvista finanziaria, l'indennità si dovrebbe considerare pur sempre aggredibile esecutivamente per crediti, come quello della creditrice precedente, aventi carattere alimentare, e ciò in coerenza con il principio egualitario al riguardo affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1048/1988, alla stregua del quale le pensioni corrisposte dall'I.N.P.S., pur costituendo tipiche prestazioni previdenziali, sono assoggettabili ad espropriazione coattiva per crediti alimentari al pari delle pensioni corrisposte dagli altri Enti pubblici giusta la normativa, di cui al d.P.R. n. 180/1950;

Osservato che, nell'una come nell'altra ipotesi, la intangibilità esecutiva della indennità di buonuscita, sancita attualmente dall'art. 21 del d.P.R. n. 1032/1973, si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto con essa verrebbe a riservarsi ai dipendenti dello Stato una posizione privilegiata rispetto agli altri dipendenti con diritto a prestazioni retributive o previdenziali, derivante dalla limitazione della responsabilità patrimoniale dei primi, e ciò anche di fronte ai creditori alimentari, in conseguenza della sottrazione dalla loro responsabilità del cespite in esame;

che la questione, nei termini sopra esposti, si appalesa rilevante ai fini della possibile adozione del chiesto provvedimento di assegnazione;

Considerato che ricorrono, pertanto, i presupposti per sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 21 del d.P.R. n. 1032/1973, per la parte che esclude la pignorabilità (e di conseguenza la sequestrabilità, che di questa rappresenta un *minus*) della indennità di buonuscita non soltanto per i crediti comuni, ma anche per quelli alimentari;

*P. Q. M.*

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

*Solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 21 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, per la parte che esclude la pignorabilità (e di conseguenza la sequestrabilità) dell'indennità di buonuscita per tutti i crediti, eccezion fatta per quelli del fondo di previdenza e credito e per quelli risarcitori dell'amministrazione, e ciò per il contrasto di tale norma con quella dell'art. 3 della Costituzione;*

*Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende la presente procedura esecutiva;*

*Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Roma, addì 29 dicembre 1989

*Il pretore: LOTI*

90C0361

N. 157

*Ordinanza emessa il 17 gennaio 1989 (pervenuta alla Corte costituzionale il 13 marzo 1990) dal pretore di Trento, sezione distaccata di Borgo Valsugana, nel procedimento civile vertente tra Robich Giovanni e la provincia autonoma di Trento.*

**Provincia di Trento - Protezione della flora e della fauna - Raccolta dei funghi spontanei - Limitazioni, sanzionate amministrativamente, alla libera raccolta in base alla residenza dei destinatari della norma - Ingiustificata disparità di trattamento.**

**(Legge provincia Trento 28 luglio 1986, n. 20, art. 2, primo e secondo comma).**

**(Cost., art. 3).**

IL PRETORE

Sciogliendo la riserva che precede;

Premesso che il ricorrente ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, del comma primo e secondo dell'art. 2 della legge provinciale 27 luglio 1960, n. 20;

che l'accoglimento del lamentato vizio di incostituzionalità della suddetta normativa inciderebbe nel presente giudizio, posto che, in ipotesi di acclarata incostituzionalità, verrebbe a cadere la normativa in base alla quale è stata elevata la sanzione amministrativa qui opposta;

Osservato che la legge provinciale 28 luglio 1986 n. 20 «disciplina della raccolta dei funghi» introduce un regime giuridico per i funghi rispetto al generale regime giuridico proprio dei frutti spontanei che crescono sul suolo pubblico *res nullis* fino alla separazione);

che le limitazioni alla raccolta, introdotta dalla predetta legge provinciale, trovano la loro *ratio legis* nella esigenza di evitare un sovraffollamento dei boschi, deleterio alla conservazione e manutenzione dell'ecosistema e del habitat micetico;

che il criterio di distinzione che viene censurato ed introdotto dal primo e secondo comma dell'art. 2 della legge provinciale n. 20/1986, come scrive la stessa convenuta provincia autonoma di Trento nelle depositate sue note difensive, si regge su una (presupposizione che i cittadini residenti abbiano un maggior rispetto per i boschi e per l'ambiente);

che una simile presupposizione è chiaramente lesiva del criterio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, la cui violazione viene qui lamentata dal ricorrente;

che il principio della tutela ambientale — patrimonio comune di tutti, indistintamente, i cittadini — giuridicamente si realizza con l'introduzione di limiti improntati a criteri oggettivi e non già soggettivi con la suddivisione dei cittadini in categorie qualitativamente e territorialmente differenziate;

Ritenuto per quanto sopra, non manifestamente infondato il dubbio di illegittimità costituzionale espresso dal ricorrente che, pur ribadendo la fondatezza e la necessità di una tutela ambientale, lamenta una discriminazione fra i cittadini di una stessa Nazione e ciò in dipendenza della impugnata normativa (distinzione fra cittadini della provincia di Trento e quelli del restante territorio nazionale);

*P. Q. M.*

*Ritiene rilevante e non manifestamente infondato, in relazione all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente Giovanni Robich in ordine al primo e secondo comma dell'art. 2 della legge provinciale 28 luglio 1986, n. 20 nella parte in cui limita la libera raccolta dei funghi con riferimento alla residenza dei destinatari della norma;*

*Ordina la sospensione del presente giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.*

Borgo Valsugana, addì 17 gennaio 1989

*Il pretore: (firma illeggibile)*

90C0362

**n. 158**

*Ordinanza emessa il 3 gennaio 1990 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Torino nel procedimento penale a carico di Sami Ben Ali*

**Libertà personale - Nuovo codice di procedura penale - Norme di attuazione - Contravvenzione al foglio di via obbligatorio da parte dello straniero - Previsto arresto anche al di fuori dei casi di flagranza - Convalida - Applicabilità da parte del giudice di misura coercitiva solo che sussista il pericolo di fuga ed anche in caso di possibile applicazione del beneficio della condizionale - Irragionevole disparità di trattamento rispetto agli autori di tutti gli altri reati - Contrasto con principi e direttive della legge delega.**

**(Disposizioni di attuazione del c.p.p. 1988, art. 224, primo e secondo comma; r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 152, terzo comma).**

**(Cost., artt. 3 e 76).**

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Rilevato che la difesa ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 152 del r.d. 18 giugno 1931, nn. 773 e 224 delle disp. coord. del c.p.p., con riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione per violazione dei principi e criteri direttivi predeterminati negli artt. 6 e 2, direttiva n. 32 della legge 16 febbraio 1987, n. 81, ai quali il

legislatore delegato era tenuto ad attenersi e per una non ragionevole disparità di trattamento tra i contravventori al foglio di via obbligatorio e gli autori di tutti gli altri delitti o contravvenzioni;

Rilevato che il p.m. ha ritenuto tale questione rilevante e non manifestamente infondata;

Considerato che questo giudice con propria ordinanza del 27 novembre 1989 ha già sollevato identica questione, rimettendo gli atti alla Corte costituzionale;

Ritenuto, per i motivi specificati nella suindicata ordinanza, la questione rilevante e non manifestamente infondata;

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 134 della Costituzione;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 224, primo e secondo comma, delle disp. coord. del c.p.p. e 152, terzo comma, del r.d. 18 giugno 1931, n. 773, con riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione e precisamente:*

a) *degli indicati artt. 224, primo comma, e 152 — con riferimento all'art. 3 della Costituzione — nella parte in cui prevedono l'arresto obbligatorio, anche trascorsa la flagranza, dello straniero munito di foglio di via obbligatorio che si discosti dall'itinerario previsto, con una non ragionevole disparità di trattamento con gli autori di tutti gli altri reati per i quali — ai sensi dell'art. 380 del c.p.p. — l'arresto obbligatorio è previsto solo quando sono colti nella flagranza di un delitto — e mai una contravvenzione — punibile con la reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni a superiore nel massimo a venti anni;*

b) *dello stesso art. 224, primo comma — con riferimento all'art. 76 della Costituzione — nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio, come specificato sub a), in violazione dei principi e criteri direttivi predeterminati negli artt. 6 e 2, direttiva n. 32, della legge di delega del 16 febbraio 1987, n. 81, che prevede l'arresto obbligatorio solo di chi è colto nella flagranza di un delitto — e mai di una contravvenzione — punibile con la reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti anni;*

c) *degli stessi artt. 224, primo comma, e 152 — con riferimento all'art. 3 della Costituzione — nella parte in cui prevedono l'arresto obbligatorio per una contravvenzione punibile al massimo con sei mesi di arresto, senza tenere conto della gravità del fatto e della pericolosità del soggetto, con una non ragionevole disparità di trattamento con gli autori di delitti più gravi, punibili con una pena sino a 19 anni, 11 mesi e 29 giorni di reclusione, per i quali — ai sensi dell'art. 381 del c.p.p. — l'arresto è facoltativo e ad esso si può procedere «soltanto se la misura è giustificata dalla gravità del fatto ovvero dalla pericolosità del soggetto desunta dalla sua personalità o dalle circostanze del fatto»;*

d) *dell'art. 224, primo comma — con riferimento all'art. 76 della Costituzione — nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio descritto sub c), in violazione degli artt. 6 e 2, direttiva n. 32, della legge-delega cit. che prevedono l'arresto facoltativo per gli autori di delitti (e mai contravvenzioni) punibili con pena sino a 19 anni, 11 mesi e 29 giorni di reclusione «soltanto se la misura è giustificata dalla gravità o dalle circostanze del fatto o dalla pericolosità del soggetto»;*

e) *dell'art. 224, comma secondo — con riferimento all'art. 3 della Costituzione — nella parte in cui prevede l'applicazione di una misura coercitiva ai contravventori al foglio di via obbligatorio, con una non ragionevole disparità di trattamento nei confronti degli autori di tutti gli altri reati per i quali l'art. 280 del c.p.p. prevede che dette misure «possono essere applicate solo quando si procede per delitti (e mai per contravvenzioni) per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a tre anni»;*

f) *dello stesso art. 224, comma secondo — con riferimento all'art. 76 della Costituzione — nella parte in cui prevede l'applicabilità di una misura coercitiva per una contravvenzione punibile al massimo con sei mesi di arresto, in violazione della legge-delega che nell'art. 2, direttiva n. 59, pone il divieto assoluto «di misure coercitive che limitano la libertà personale se il reato per il quale si procede è punito con pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni»;*

g) *dell'art. 224, comma secondo — con riferimento all'art. 3 della Costituzione — nella parte in cui prevede ai contravventori al foglio di via obbligatorio l'applicazione di una misura coercitiva quando sussiste concreto pericolo di fuga, anche nel caso in cui il giudice ritenga che possa con la sentenza essere irrogata una pena di giorni venti di arresto con il beneficio della sospensione condizionale, con una non ragionevole disparità di trattamento con gli autori di qualsiasi altro delitto per i quali — ai sensi dell'art. 274, lettera b), del c.p.p. — il concreto pericolo di fuga giustifica l'applicazione della misura di coercizione solo nel caso in cui «il giudice ritenga che possa essere irrogata una pena superiore a due anni di reclusione»;*

h) dello stesso art. 224, comma secondo — con riferimento all'art. 76 della Costituzione — nella parte in cui prevede, in caso di concreto pericolo di fuga dello straniero arrestato per la contravvenzione al foglio di via obbligatorio, l'applicazione di una misura di coercizione anche se il giudice ritenga che con la sentenza possa essere irrogata una pena di giorni venti di arresto con il beneficio della sospensione condizionale, senza tenere conto della gravità del fatto e della pericolosità dello straniero, in violazione dei principi e dei criteri direttivi della legge-delega, predeterminati nell'art. 2, direttiva n. 59, introducendo in tale modo una modifica alla precedente normativa, che espressamente escludeva in questo caso il mantenimento della custodia cautelare; modificata che, non essendo diretta ad uniformare la precedente legislazione ai criteri direttivi della legge-delega ma — al contrario — a rendere la prima maggiormente difforme da questi ultimi, non è in alcun modo riconducibile all'oggetto della delega;

*Sospense il giudizio in corso;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza, letta alle parti nell'udienza camerale, sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Torino, nell'udienza camerale del 3 gennaio 1990.

*Il giudice: PALMISANO*

90C0363

N. 230

*Ordinanza emessa il 24 novembre 1989 dal tribunale di Roma  
nel procedimento civile vertente tra Anelli Aldo e Polichetti Renato ed altri*

**Magistrati - Responsabilità civile - Esercizio di funzioni giudiziarie - Risarcimento danni per fatti avvenuti nel 1986 - Citazione a giudizio del 15 giugno 1988 - Disapplicazione per referendum abrogativo dell'art. 56 del c.p.c. - Non proponibilità della richiesta di autorizzazione al Ministro di grazia e giustizia - Inapplicabilità delle norme del giudizio preliminare di ammissibilità - Mancata previsione di ultrattività dell'art. 56 cit. - Conseguente possibilità di proporre l'azione senza alcun «filtro» - Mancata tutela dell'indipendenza e dell'autonomia delle funzioni giudiziarie.**

(Legge 13 aprile 1988, n. 117, art. 19, in relazione all'art. 56 del c.p.c.).

(Cost., artt. 3, 28, e da 101 a 113).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile di primo grado iscritta al n. 19762 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 1988, posta in deliberazione all'udienza collegiale del 13 novembre 1989 e vertente tra Anelli Aldo elettivamente domiciliato in Roma, via Camillo Negro, 16, presso lo studio del procuratore avv. Egidio Lanari, che lo rappresenta e difende per delega in atti, attore, e Polichetti Renato elettivamente domiciliato in Roma, via dei Pontefici, 3, presso lo studio dei procuratori avv.ti Giuseppina Bevivino e Giuseppe Zupo, che lo rappresentano e difendono per delega in atti, convenuto, e la Repubblica italiana in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, il Presidente del Consiglio dei Ministri in persona dell'onorevole Giovanni Gorla, il Ministro di grazia e giustizia in persona dell'onorevole prof. Giuliano Vassalli, elettivamente domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12, presso l'Avvocatura generale di Stato, che li rappresenta e difende per legge, convenuti.

*Oggetto:* Risarcimento danni da responsabilità civile di magistrato nell'esercizio di funzioni giudiziarie.

Il collegio: Ritenuto che Aldo Anelli, con atto di citazione notificato il 15 giugno 1988, conveniva in giudizio innanzi a questo tribunale Renato Polichetti, magistrato con funzioni di pretore del lavoro presso la pretura di Roma, la Repubblica italiana in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri, il Presidente del Consiglio dei Ministri in persona dell'onorevole Giovanni Gorla in qualità di firmatario della legge 13 aprile 1988, n. 117, il Ministro di grazia e giustizia in persona dell'onorevole Giuliano Vassalli in qualità di firmatario della legge 13 aprile 1988, n. 117, chiedendo la condanna al risarcimento dei danni da lui subiti a causa del comportamento contrassegnato da dolo e

colpa grave tenuto dal pretore Polichetti nella causa di lavoro intercorsa tra esso rag. Aldo Anelli e la società auto Rosati; l'indicata controversia si era conclusa con un verbale di conciliazione sottoscritto dalle parti innanzi al pretore in data 25 gennaio 1986 fortemente pregiudizievole per l'Anelli, il quale si era indotto ad esso perché il magistrato aveva respinto tutte le sue istanze anche di carattere processuale, in tal modo favorendo la società auto Rosati; in particolare, il giudicante, con dolo e colpa grave, aveva commesso numerose violazioni della legge processuale. L'attore sollevava, altresì, eccezione di illegittimità costituzionale della legge 13 aprile 1988, n. 117 («Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati»), poiché la relativa normativa violava numerose disposizioni costituzionali, attribuendo ai magistrati un'ingiustificata posizione sostanziale di privilegio;

Ritenuto che Renato Polichetti, costituitosi, eccepiva tra l'altro in via pregiudiziale l'improponibilità della domanda per mancanza della autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia ai sensi dell'art. 56 del c.p.p.; ovvero, qualora non si ritenesse più applicabile detto disposto perché abrogato a seguito del referendum popolare indetto con decreto del Presidente della Repubblica del 9 settembre 1987, rilevava l'applicabilità nel giudizio delle norme processuali introdotte dalla legge n. 117/1988 ed in particolare la delibazione preventiva, attribuita al tribunale in Camera di Consiglio, sull'ammissibilità della domanda di risarcimento; ovvero, ancora, qualora non si reputasse applicabile neppure la nuova normativa, in considerazione di quanto previsto dal secondo comma dell'art. 19 (secondo cui la nuova legge non si applica ai fatti illeciti posti in essere dal magistrato prima della sua entrata in vigore), il convenuto sollevava questione di illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge n. 117/1988 perché in contrasto con gli artt. 28, 101 e 113 della Costituzione, non prevedendo per i fatti avvenuti nel periodo anteriore all'entrata in vigore della legge stessa alcun «filtro preventivo» relativo all'esercizio dell'azione di risarcimento per danni contro magistrati;

Ritenuto che, ad avviso del collegio, alla fattispecie in esame (responsabilità civile del giudice per fatti avvenuti nel 1986), debba applicarsi la normativa sostanziale di cui all'art. 55 del c.p.c., abrogata a seguito di referendum popolare (data dell'abrogazione: centoventi giorni a far tempo dalla pubblicazione nelle *Gazzetta Ufficiale*, intervenuta il 9 dicembre 1987, del d.P.R. 9 dicembre 1987, n. 497), ma tuttora richiamabile per la disciplina di fatti compiuti ed esauriti nel vigore della precedente normativa; mentre, deve ritenersi non più invocabile l'art. 56 del c.p.c. (che prevedeva come presupposto della domanda per la dichiarazione di responsabilità del giudice l'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia, allo scopo evidente di prevenire liti temerarie od emulative), trattandosi di norma essenzialmente processuale che, secondo i noti principi dello *ius superveniens* in tema di diritto processuale, va immediatamente disapplicata perfino nei processi in corso;

Ritenuto, d'altro canto, certamente non applicabile nel caso di specie il giudizio preventivo di ammissibilità delle domande di danni per fatti dolosi o colposi causati dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni, come stabilito dall'art. 5 della legge n. 117/1988 (appunto al fine di non dare corso a domande del tutto pretestuose o strumentali, comunque idonee a compromettere il corretto esercizio della funzione giurisdizionale); infatti, il secondo comma dell'art. 19 di detta legge esclude espressamente che la normativa medesima si applichi ai fatti illeciti posti in essere dal magistrato anteriormente alla sua entrata in vigore, ed all'uopo non distingue tra norme sostanziali e norme processuali;

Ritenuto che le osservazioni sopra svolte e la conseguente interpretazione di norme di diritto, effettuata secondo le regole legali d'interpretazione, confermano allo stato la possibilità di instaurare un giudizio per responsabilità civile del giudice per fatti avvenuti prima dell'entrata in vigore della nuova legge, senza la ricorrenza di «condizioni e limiti» all'accertamento della responsabilità medesima, e cioè pur mancando il c.d. «filtro» considerato invece costituzionalmente rilevante dalla stessa Corte costituzionale in ripetute pronunce (sentenza 14 marzo 1968, n. 2, in Foro italiano 1968, I, 586; sentenza 3 febbraio 1987, n. 26, in Foro italiano 1987, I, 664, emessa proprio in sede di delibazione di ammissibilità del referendum abrogativo in tema di responsabilità dei magistrati), in relazione alla peculiarità delle funzioni giudiziarie ed alla natura dei provvedimenti giudiziari, nonché alla luce dei disposti costituzionali appositamente dettati per la magistratura (artt. da 101 a 113) a tutela della sua indipendenza e dell'autonomia delle sue funzioni;

Ritenuta, pertanto, non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 19 della legge 13 aprile 1988, n. 117, nella parte in cui non prevede, anche per i giudizi introdotti in ordine a fatti attribuibili alla responsabilità civile del magistrato avvenuti prima della sua entrata in vigore, la ricorrenza di «condizioni» per la sua proponibilità, in riferimento agli artt. 3, 28 e da 101 a 113 della Costituzione: in particolare, si palesa non priva di fondamento l'incostituzionalità della mancata previsione, nell'ambito del disposto ex art. 19 citato, dell'ultrattiva vigenza della prescrizione processuale di cui all'art. 56 del c.p.c. (ultrattività delle norme processuali espressamente stabilita, per



esempio, dalla legge n. 74/1987 in tema di divorzio), anche tenuto conto della necessaria intima connessione sussistente tra le posizioni sostanziali tuttora regolate dalla legge abrogata (art. 55 del codice civile) ed i relativi modi di instaurazione e svolgimento del rapporto processuale;

Ritenuto, per quanto concerne la rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento alla definizione del presente giudizio, che è indubbia la sussistenza di siffatto requisito, atteso che, nella vicenda di che trattasi, l'attore non ha richiesto, per la proposizione della domanda, l'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia, né ha, comunque, avuto luogo il giudizio di ammissibilità ex art. 5 della legge n. 117/1988;

*P.Q.M.*

*Visti gli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 e 24 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge 13 aprile 1988, n. 117, nei limiti indicati in motivazione, in riferimento agli artt. 3, 28 e da 101 a 113 della Costituzione;*

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

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso il 24 novembre 1989 nella camera di consiglio della 1ª sezione civile del tribunale di Roma.

*Il presidente: (firma illeggibile)*

90C0413

N. 231

*Ordinanza emessa il 18 dicembre 1989 dal Tribunale di Roma nel procedimento civile vertente tra Leoni Pier Paolo e Brancaccio Antonio ad altri*

**Magistrati - Responsabilità civile - Esercizio di funzioni giudiziarie - Risarcimento danni per decisione emessa il 28 maggio 1987 - Citazione a giudizio del 12 aprile 1988 - Inapplicabilità della legge n. 117/1988 - Non proponibilità della richiesta di autorizzazione al Ministro di grazia e giustizia per mancata previsione di ultrattività dell'art. 56 del c.p.c. - Conseguente possibilità di proporre l'azione senza alcun giudizio preliminare - Irrazionale deteriore trattamento per i magistrati ai quali pervenga la notifica nel periodo dal 9 al 15 aprile 1988 - Mancata tutela dell'indipendenza e dell'autonomia delle funzioni giudiziarie.**

(Legge 13 aprile 1988, n. 117, art. 19).

(Cost., artt. 3, 28, 97, e da 101 a 113).

II. TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile di primo grado iscritta al n. 12721 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 1988, posta in deliberazione all'udienza collegiale del 4 dicembre 1989 e vertenze tra Pier Paolo Leoni elettivamente domiciliato in Roma, via Premuda, n. 2, presso lo studio del procuratore avv. Enrico Guidi e avv. Giuseppe Podda che lo rappresentano e difendono per delega in atti, e Antonio Brancaccio, Renato Granta, Antonio Sensale, Filippo Anglani, Adriano Colasurdo, Giovanni Cassata, elettivamente domiciliati in Roma, via Tibullo, 10, presso lo studio del procuratore avv. Luigi Delli Paoli che li rappresenta e difende per delega in atti, nonché Giuseppe Morsillo, Antonio Iannotta e Andrea Vela, elettivamente domiciliati in Roma, corso di Francia, 197, presso lo studio dei procuratori avvocati Fabrizio Lemme e Andrea Morsillo che li rappresentano e difendono per delega in atti.

*Oggetto:* Risarcimento danni da pretesa responsabilità civile di magistrati nell'esercizio di funzioni giudiziarie.

Il collegio rileva quanto segue.

Con atto notificato il 12 aprile 1988 Pier Paolo Leoni citò in giudizio avanti questo tribunale Antonio Brancaccio, Renato Granata, Antonio Vela, Adriano Colasurdo, Filippo Anglani, Antonio Iannotta, Giuseppe Morsillo, Antonio Sensale e Giovanni Cassata (nei confronti del quale la notifica è avvenuta il 26 giugno 1988), magistrati componenti il Collegio delle sezioni unite civili della Corte di cassazione esponendo:

che davanti al predetto collegio era stato discusso e deciso all'udienza del 28 maggio 1987 il ricorso (r.g. n. 8739/80) da lui proposto avverso la delibera 18 giugno 1980 del consiglio nazionale dei geometri (sentenza 28 maggio-16 dicembre 1987, n. 9319);

che con altra sentenza 28 maggio-16 dicembre 1987, n. 9320, lo stesso collegio delle sezioni unite composto dai medesimi magistrati aveva deciso il ricorso (r.g. n. 29/82) presentato dal geometra Roberto Scatolini «in senso diametralmente opposto» a quello contenuto nella decisione relativa a quello proposto da esso istante benché i due ricorsi «fossero fondati su motivazioni di fatto e di diritto analoghe che andavano pertanto valutate alla medesima stregua»;

che le sezioni unite della Corte di cassazione «avevano posto in essere, un comportamento viziato da colpa grave ai sensi dell'art. 23 del t.u. 10 gennaio 1957, n. 3, ritenuto il difforme atteggiamento dei medesimi giudici nel decidere due questioni perfettamente identiche in fatto e diritto» per effetto del quale l'istante aveva subito i danni derivanti dalla mancata iscrizione all'albo del collegio dei geometri della provincia di Cagliari.

Quanto sopra premesso, l'attore chiese che questo tribunale dichiarasse i convenuti responsabili in solido del danno da lui subito e li condannasse al relativo risarcimento.

Ritualmente costituitisi in giudizio i convenuti Anglani, Brancaccio, Cassata, Colasurdo, Granata e Sensale (avv. Delli Paoli) e Iannotta, Morsillo e Vela (avv. Lemme) formularono diverse eccezioni preliminari contestando nel merito il fondamento della domanda.

Ciò premesso in fatto, ritiene il collegio di dover sollevare di ufficio la questione di legittimità costituzionale di seguito precisata.

Alla fattispecie in esame (pretesa responsabilità civile dei magistrati componenti le sezioni unite civile della Corte di cassazione) deve applicarsi la norma contenuta nell'art. 55 del c.p.c. giacché la sentenza che secondo l'assunto dell'attore sarebbe stata posta in essere dai giudici con colpa grave (profilo questo non in armonia con il dettato del citato art. 55 del c.p.c. ma evidentemente non esaminabile — siccome attinente al merito — se non dopo aver risolto le questioni di carattere processuale che assumono assorbente rilievo) risulta pubblicata il 16 dicembre 1987.

Con d.P.R. 9 dicembre 1987, n. 497, si statui infatti che l'abrogazione degli artt. 55, 56 e 74 del c.p.c. conseguente al risultato del noto *referendum* popolare avesse effetto decorsi centoventi giorni dalla data di pubblicazione del decreto nella *Gazzetta Ufficiale*, intervenuta il 9 dicembre 1987.

La regola processuale contenuta nell'art. 56 del c.p.c. (che richiede quale condizione di procedibilità della domanda per la dichiarazione di responsabilità del giudice l'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia) non sarebbe però più applicabile giacché la citazione è stata notificata il 12 aprile 1988 (il 26 giugno 1988 nei confronti del convenuto Cassata) e dunque in data successiva alla *prorogatio* introdotta con il citato d.P.R. n. 497/1987. È appena il caso di chiarire che detta norma dell'art. 56 del c.p.c. essendo essenzialmente processuale secondo i noti principi dello *ius superveniens* in materia di diritto processuale andrebbe comunque immediatamente disapplicata.

Anche la risposta al quesito se sia in qualche modo applicabile il preventivo giudizio di ammissibilità previsto nell'art. 5 della recente legge 13 aprile 1988, n. 117, sulla responsabilità civile dei magistrati dev'essere negativa atteso il chiaro disposto dell'art. 19, secondo comma che esclude espressamente (senza distinguere fra norme sostanziali e processuali) l'applicabilità della normativa a fatti illeciti posti in essere dal magistrato anteriormente alla sua entrata in vigore (il giorno successivo a quello di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* avvenuta il 15 aprile 1988).

Risulta in sintesi evidente:

a) che il legislatore ha pienamente avvertito la necessità della *prorogatio* del sistema normativo espresso negli articoli 55, 56 e 74 del c.p.c. (d.P.R. 9 dicembre 1987, n. 497) per evitare soluzioni di continuità in relazione al prevedibile non breve *iter* della nuova legge sulla responsabilità civile dei magistrati;

b) che detta nuova legge 13 aprile 1988, n. 117, non può essere applicata né in relazione al profilo sostanziale né a quello processuale ad illeciti posti in essere dal magistrato anteriormente alla sua entrata in vigore;

c) che nel primo caso (sistema normativo espresso negli artt. 55, 56 e 74 del c.p.c.) era previsto un penetrante filtro (autorizzazione del Ministro, quale condizione di procedibilità della domanda);

d) che non meno incisivo è il filtro endoprocessuale (preventivo giudizio di ammissibilità) posto dalla legge n. 117/1988.

In definitiva lo stesso legislatore, non potendo non aver presenti i principi sanciti dalla Costituzione (art. da 101 a 113) ha dimostrato di non potere lasciare scoperto uno spazio di tempo in cui fosse possibile qualsiasi incontrollato giudizio (diretto o indiretto) di responsabilità nei confronti del giudice.

Se può sembrare superfluo richiamare la costante *ratio* della necessità del c.d. filtro chiaramente desumibile anche dai lavori parlamentari, appare nondimeno necessario ricordare che la stessa Corte costituzionale ha, in ripetute pronunce (sentenza 14 marzo 1968, n. 2, sentenza 3 febbraio 1987, n. 26, emessa in sede di deliberazione di ammissibilità del *referendum* abrogativo in tema di responsabilità dei magistrati) considerato necessario e rilevante la previsione di penetranti limiti e di precise condizioni in relazione al predetto giudizio di responsabilità specie in considerazione della peculiarità delle funzioni giudiziarie e della natura dei provvedimenti giudiziari anche alla luce degli inderogabili principi enunciati nella Costituzione sull'ordinamento giurisdizionale, sulla giurisdizione e sulla magistratura in genere.

In base alle considerazioni che precedono pertanto non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa ad una normativa che consenta di instaurare, senza un controllo preliminare, un giudizio di responsabilità nei confronti del giudice.

Nel caso di specie ad elevare il grado di non manifesta infondatezza della questione debesi considerare che la norma processuale concretamente applicabile altra non dovrebbe essere se non quella prevista nell'art. 56 del c.p.c. Detta norma infatti essendo organicamente inserita nella unitaria disciplina previgente (artt. 55, 56 e 74 del c.p.c.) non può razionalmente essere espunta relativamente alle posizioni sostanziali tuttora regolate da detto art. 55 del c.p.c.

In altre parole sembra un assurdo logico e giuridico l'applicazione frammentaria di regole (sostanziali e processuali) saldamente legate da un contesto normativo unitario.

Dal altro angolo visuale va ancora posto in rilievo che il citato art. 19, nel sancire espressamente la non applicabilità delle norme della legge n. 117/1988 ai fatti illeciti posti in essere dal magistrato (nei casi previsti dagli artt. 2 e 3) anteriormente alla sua entrata in vigore, non può non fare essenzialmente riferimento che alle norme processuali (apparendo superfluo sancire espressamente l'irretroattività di quelle sostanziali).

Detta norma in definitiva avrebbe la funzione di introdurre una deroga al fondamentale principio processuale *tempus regit actum* nel senso che alle fattispecie poste in essere in passato (e regolate dal punto di vista sostanziale dall'art. 55 del c.p.c.) non si applica la nuova normativa processuale neppure allorché il relativo giudizio venga introdotto successivamente all'entrata in vigore della nuova legge.

La *ratio* della norma va individuata anche nel convincimento che relativamente ai giudizi per fatti illeciti commessi dal magistrato in passato potesse bastare la posticipazione dell'effetto abrogativo (d.P.R. n. 407/1988) del noto *referendum* popolare, vale a dire la *prorogatio* della norma processuale contenuta nell'art. 56 del c.p.c.

Senonché quello che si dava così per implicito presupposto (approvazione della nuova legge entro i centoventi giorni di posticipazione dell'effetto abrogativo del *referendum*) sarebbe stato smentito dalla realtà.

Conseguentemente può essere individuato un limitissimo periodo di tempo compreso fra l'8 aprile 1988 (scadenza della *prorogatio*) e il 16 aprile 1988 (entrata in vigore della nuova normativa) relativamente al quale non sarebbe comunque applicabile nessuna delle due regole processuale (nel caso in esame la citazione venne notificata ai convenuti il 12 aprile 1988, escluso Cassata cui la notifica venne effettuata il 28 giugno 1988).

Ciò chiarito, e quale che sia l'interpretazione che si voglia dare del secondo comma del citato art. 19, balza comunque evidente l'irrazionalità di detta norma formulata in modo tale da consentire che nei confronti di una categoria di magistrati (quelli contro cui si sia riusciti ad effettuare la notifica della citazione nel breve periodo 9-15 aprile 1988) sia possibile promuovere qualsiasi incontrollato giudizio di responsabilità mentre nei riguardi di tutti gli altri magistrati in situazione identica opererebbe comunque o l'art. 56 del c.p.c. o il filtro endoprocessuale previsto negli art. 5 e segg. della nuova legge.

Più specificamente, sia in generale sia in relazione ai giudizi introdotti con atto notificato nel periodo 9-15 aprile, deve ritenersi non manifestamente infondata la questione di costituzionalità — sollevata di ufficio — dell'art. 19 della legge 13 aprile 1988, n. 117, in quanto non prevede anche per i giudizi introdotti in ordine a fatti attribuibili alla responsabilità civile del magistrato — avvenuti prima della sua entrata in vigore — l'ultrattiva vigenza della condizione di procedibilità prevista nell'art. 56 del c.p.c. con riferimento agli artt. 3, 28, 97 e da 101 a 113 della Costituzione.

Da ultimo, atteso che l'attore non ha in ogni caso richiesto la previa autorizzazione ministeriale (e che comunque non ha avuto luogo il giudizio di ammissibilità previsto nell'art. 5 della legge n. 117/1988) appare indubbia la sussistenza del requisito della rilevanza della suindicata questione di legittimità costituzionale.

*P.Q.M.*

*Visti gli artt. 1 legge costituzionale 1º febbraio 1948, n. 1, 23 e 24 della legge 11 marzo 1953, n. 37;*

*Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge 13 aprile 1988, n. 117, nei limiti precisati in motivazione in riferimento agli artt. 3, 28, 97 e da 101 a 113 della Costituzione;*

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

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso nella camera di consiglio della prima sezione civile del tribunale di Roma il 18 dicembre 1989.

*Il presidente estensore: LO TURCO*

90C0414

FRANCESCO NIGRO, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*  
ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.

# ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

LIBRERIE DEPOSITARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

## ABRUZZO

- ◇ **CHIETI**  
Libreria PIROLA MAGGIOLI  
di De Luca  
Via A. Herio, 21
- ◇ **PESCARA**  
Libreria COSTANTINI  
Corso V. Emanuele, 146  
Libreria dell'UNIVERSITÀ  
di Lidia Cornacchia  
Via Galilei, angolo via Gramsci
- ◇ **TERAMO**  
Libreria IPOTESI  
Via Oberdan, 9

## BASILICATA

- ◇ **MATERA**  
Cartolibreria  
Eredi ditta MONTEMURRO NICOLA  
Via delle Beccherie, 69
- ◇ **POTENZA**  
Ed. Libr. PAGGI DORA ROSA  
Via Pretoria

## CALABRIA

- ◇ **CATANZARO**  
Libreria G. MAURO  
Corso Mazzini, 89
- ◇ **COSENZA**  
Libreria DOMUS  
Via Monte Santo
- ◇ **REGGIO CALABRIA**  
Libreria S. LABATE  
Via Giudecca
- ◇ **SOVERATO (Catanzaro)**  
Rivendita generi Monopoli  
LEOPOLDO MICO  
Corso Umberto, 144

## CAMPANIA

- ◇ **ANGRI (Salerno)**  
Libreria AMATO ANTONIO  
Via dei Goti, 4
- ◇ **AVELLINO**  
Libreria CESA  
Via G. Nappi, 47
- ◇ **BENEVENTO**  
Libreria MASONE NICOLA  
Viale dei Rettori, 71
- ◇ **CASERTA**  
Libreria CROCE  
Piazza Dante
- ◇ **CAVA DEI TIRRENI (Salerno)**  
Libreria RONDINELLA  
Corso Umberto I, 253
- ◇ **FORIO D'ISCHIA (Napoli)**  
Libreria MATTERA
- ◇ **NOCERA INFERIORE (Salerno)**  
Libreria CRISCUOLO  
Traversa Nobile ang. via S. Matteo, 51
- ◇ **PAGANI (Salerno)**  
Libreria Edic. LE PRISCO SALVATORE  
Piazza Municipio
- ◇ **SALERNO**  
Libreria D'AURIA  
Palazzo di Giustizia

## EMILIA-ROMAGNA

- ◇ **ARGENTA (Ferrara)**  
C.S.P. - Centro Servizi Polivalente S.r.l.  
Via Matteotti, 36/B
- ◇ **FERRARA**  
Libreria TADDEI  
Corso Giovecca, 1
- ◇ **FORLÌ**  
Libreria CAPPELLI  
Corso della Repubblica, 54  
Libreria MODERNA  
Corso A. Diaz, 2/F
- ◇ **MODENA**  
Libreria LA GOLIARDICA  
Via Emilia Centro, 210
- ◇ **PARMA**  
Libreria FIACCADORI  
Via ai Duomi
- ◇ **PIACENZA**  
Tip. DEL MAINO  
Via IV Novembre, 160
- ◇ **RAVENNA**  
Libreria MODERNISSIMA  
di Fermiani Maurizio  
Via Corrado Ricci, 35
- ◇ **REGGIO EMILIA**  
Libreria MODERNA  
Via Guido da Castello, 11/B
- ◇ **RIMINI (Forlì)**  
Libreria DEL PROFESSIONISTA  
di Giorgi Egidio  
Via XXII Giugno, 3

## FRIULI-VENEZIA GIULIA

- ◇ **GORIZIA**  
Libreria ANTONINI  
Via Mazzini, 16
- ◇ **PORDENONE**  
Libreria MINERVA  
Piazza XX Settembre
- ◇ **TRIESTE**  
Libreria ITALO SVEVO  
Corso Italia, 9/F  
Libreria TERGESTE s.a.s.  
Piazza della Borsa, 15
- ◇ **UDINE**  
Cartolibreria «UNIVERSITAS»  
Via Pracchiuso, 19  
Libreria BENEDETTI  
Via Mercatovecchio, 13  
Libreria TARANTOLA  
Via V. Veneto, 20

## LAZIO

- ◇ **APRILIA (Latina)**  
Ed. BATTAGLIA GIORGIA  
Via Mascagni
- ◇ **LATINA**  
Libreria LA FORENSE  
Via dello Statuto, 28/30
- ◇ **LAVINIO (Roma)**  
Edicola di CIANFANELLI A. & C.  
Piazza del Consorzio, 7
- ◇ **RIETI**  
Libreria CENTRALE  
Piazza V. Emanuele, 8
- ◇ **ROMA**  
AGENZIA 3A  
Via Aureliana, 59  
Libreria DEI CONGRESSI  
Viale Civiltà del Lavoro, 124  
Ditta BRUNO E ROMANO SGUEGLIA  
Via Santa Maria Maggiore, 121  
Cartolibreria ONORATI AUGUSTO  
Via Raffaele Garofalo, 33
- ◇ **SORA (Frosinone)**  
Libreria DI MICCO UMBERTO  
Via E. Zincone, 28
- ◇ **TIVOLI (Roma)**  
Cartolibreria MANNELLI  
di Rosarita Sabatini  
Viale Mannelli, 10
- ◇ **TUSCANIA (Viterbo)**  
Cartolibreria MANCINI DUILIO  
Viale Trieste s.n.c.
- ◇ **VITERBO**  
Libreria BENEDETTI  
Palazzo Uffici Finanziari

## LIGURIA

- ◇ **IMPERIA**  
Libreria ORLICH  
Via Amendola, 25
- ◇ **LA SPEZIA**  
Libreria CENTRALE  
Via Coll. 5

## LOMBARDIA

- ◇ **ARESE (Milano)**  
Cartolibreria GRAN PARADISO  
Via Valera, 23
- ◇ **BERGAMO**  
Libreria LORENZELLI  
Viale Papa Giovanni XXIII, 74
- ◇ **BRESCIA**  
Libreria QUERINIANA  
Via Trieste, 13
- ◇ **COMO**  
Libreria NANI  
Via Cairoli, 14
- ◇ **MANTOVA**  
Libreria ADAMO DI PELLEGRINI  
di M. Di Pellegrini e D. Ebbri s.n.c.  
Corso Umberto I, 22
- ◇ **PAVIA**  
Libreria TICINUM  
Corso Mazzini, 2/C
- ◇ **SONDRIO**  
Libreria ALESSO  
Via dei Ceini, 14

## MARCHE

- ◇ **ANCONA**  
Libreria FOGOLA  
Piazza Cavour, 4/5

- ◇ **ASCOLI PICENO**  
Libreria MASSIMI  
Corso V. Emanuele, 23  
Libreria PROPERI  
Corso Mazzini, 188
- ◇ **MACERATA**  
Libreria MORICCHETTA  
Piazza Annesione, 1  
Libreria TOMASSETTI  
Corso della Repubblica, 11

## MOLISE

- ◇ **CAMPOBASSO**  
Libreria DI E.M.  
Via Monsignor Bologna, 67
- ◇ **ISERNIA**  
Libreria PATRIARCA  
Corso Garibaldi, 115

## PIEMONTE

- ◇ **ALESSANDRIA**  
Libreria BERTOLOTTI  
Corso Roma, 122  
Libreria BOFFI  
Via dei Martiri, 31
- ◇ **ALBA (Cuneo)**  
Casa Editrice ICAP  
Via Vittorio Emanuele, 19
- ◇ **BIELLA (Vercelli)**  
Libreria GIOVANNACCI  
Via Italia, 6
- ◇ **CUNEO**  
Casa Editrice ICAP  
Piazza D. Galimberti, 10
- ◇ **TORINO**  
Casa Editrice ICAP  
Via Monte di Pietà, 20

## PUGLIA

- ◇ **ALTAMURA (Bari)**  
JOLLY CART di Lorusso A. & C.  
Corso V. Emanuele, 65
- ◇ **BARI**  
Libreria FRANCO MILELLA  
Viale della Repubblica, 16/B  
Libreria LATERZA e LAVIOSA  
Via Crisauzio, 16
- ◇ **BRINDISI**  
Libreria PIAZZO  
Piazza Vittoria, 4
- ◇ **FOGGIA**  
Libreria PATIERNO  
Portici Via Dante, 21
- ◇ **LECCE**  
Libreria MILELLA  
Via Palmieri, 30
- ◇ **MANFREDONIA (Foggia)**  
IL PAPIRO - Rivendita giornali  
Corso Manfredi, 126
- ◇ **TARANTO**  
Libreria FUMAROLA  
Corso Italia, 229

## SARDEGNA

- ◇ **ALGHERO (Sassari)**  
Libreria LOBRANO  
Via Sassari, 65
- ◇ **CAGLIARI**  
Libreria DESSI  
Corso V. Emanuele, 30/32
- ◇ **NUORO**  
Libreria Centro didattico NOVECENTO  
Via Manzoni, 35
- ◇ **ORISTANO**  
Libreria SANNA GIUSEPPE  
Via dei Ricovero, 70
- ◇ **SASSARI**  
MESSAGGERIE SARDE  
Piazza Castello, 10

## SICILIA

- ◇ **AGRIGENTO**  
Libreria L'AZIENDA  
Via Callicratide, 14/16
- ◇ **CALTANISSETTA**  
Libreria SCIASCIA  
Corso Umberto I, 36

- ◇ **CATANIA**  
ENRICO ARLIA  
Rappresentanze editoriali  
Via V. Emanuele, 62  
Libreria GARGIULO  
Via F. Riso, 56/58
- ◇ **ENNA**  
Libreria LA PAGLIA  
Via Etnea, 393/395
- ◇ **ENNA**  
Libreria BUSCEMI G. B.  
Piazza V. Emanuele
- ◇ **FAVARA (Agrigento)**  
Cartolibreria MILIOTO ANTONINO  
Via Roma, 60
- ◇ **MESSINA**  
Libreria PIROLA  
Corso Cavour, 47
- ◇ **PALERMO**  
Libreria FLACCOVIO DARIO  
Via Ausonia, 70/74  
Libreria FLACCOVIO LICAF  
Piazza Don Bosco, 3  
Libreria FLACCOVIO S.F.  
Piazza V. E. Orlando 15/16
- ◇ **SIRACUSA**  
Libreria CASA DEL LIBRO  
Via Maestranza, 22

## TOSCANA

- ◇ **AREZZO**  
Libreria PELLEGRINI  
Via Cavour, 42
- ◇ **GROSSETO**  
Libreria SIGNORELLI  
Corso Carducci, 9
- ◇ **LIVORNO**  
Editore BELFORTE  
Via Grande, 91
- ◇ **LUCCA**  
Libreria BARONI  
Via S. Paolino, 45/47  
Libreria Prof.le SESTANTE  
Via Montanara, 9
- ◇ **PISA**  
Libreria VALLERINI  
Via dei Mille, 13
- ◇ **PISTOIA**  
Libreria TURELLI  
Via Macaltè, 37
- ◇ **SIENA**  
Libreria TICCII  
Via delle Terme, 5/7

## TRENTINO-ALTO ADIGE

- ◇ **BOLZANO**  
Libreria EUROPA  
Corso Italia, 6
- ◇ **TRENTO**  
Libreria DISERTORI  
Via Diaz, 11

## UMBRIA

- ◇ **FOLIGNO (Perugia)**  
Nuova Libreria LUNA  
Via Gramsci, 41/43
- ◇ **PERUGIA**  
Libreria SIMONELLI  
Corso Vannucci, 82
- ◇ **TERNI**  
Libreria ALTEROCCA  
Corso Tacito, 29

## VALLE D'AOSTA

- ◇ **AOSTA**  
Libreria MINERVA  
Via dei Tillier, 34

## VENETO

- ◇ **PADOVA**  
Libreria DRAGHI - RANDI  
Via Cavour, 17
- ◇ **ROVIGO**  
Libreria PAVANELLO  
Piazza V. Emanuele, 2
- ◇ **TREVISO**  
Libreria CANOVA  
Via Cammaggione, 31
- ◇ **VENEZIA**  
Libreria GOLDONI  
Calle Goldoni 4511
- ◇ **VERONA**  
Libreria GHELFI & BARBATO  
Via Mazzini, 21  
Libreria GIURIDICA  
Via della Costa, 5
- ◇ **VICENZA**  
Libreria GALLA  
Corso A. Palladio, 41/43

## PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 1990

Abbonamento annuale .....	L. 255.000
Abbonamento semestrale .....	L. 155.000
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni sedici pagine o frazione di esso .....	L. 1.200
Fascicoli di annate arretrate: prezzo doppio	

Per l'ESTERO i prezzi di abbonamento e dei fascicoli separati sono il doppio di quelli indicati per l'interno

L'importo degli abbonamenti deve essere versato sul c/c postale n. 387001 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - L'invio dei fascicoli disguidati, che devono essere richiesti all'Amministrazione entro 30 giorni dalla data di pubblicazione, è subordinato alla trasmissione di una fascetta del relativo abbonamento

## MODALITÀ PER LE INSERZIONI - ANNO 1990 (\*)

### Prezzi delle inserzioni commerciali:

testata (massimo tre righe) .....	L. 57.000
testo, per ogni rigo o frazione di rigo .....	L. 19.000

### Prezzi delle inserzioni giudiziarie:

testata (massimo due righe) .....	L. 19.000
testo, per ogni rigo o frazione di rigo .....	L. 9.500

(\*) Tariffe compresa IVA 19% — Per l'esatta fatturazione si prega di ottemperare all'obbligo di cui all'art. 29 del D.P.R. n. 633/72.

Gli originali degli annunci devono essere redatti su carta da bollo o uso bollo per quelli che, in forza di legge, godono il privilegio della esenzione dalla tassa di bollo.

Nei prospetti ed elenchi contenenti *cifre*, queste — sempre con un massimo di sei gruppi per ogni linea di testo originale come sopra detto — per esigenze tipografiche debbono seguire l'ordine progressivo in senso orizzontale e non in quello verticale.

Il prezzo degli annunci richiesti per corrispondenza, deve essere versato a mezzo del conto corrente n. 387001 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Roma, indicando a tergo del certificato di allibramento la causale del versamento. L'Amministrazione non risponde dei ritardi causati dalla omissione di tale indicazione.

Agli inserzionisti viene inviato giustificativo come stampa ordinaria. Coloro che volessero ricevere tale giustificativo a mezzo raccomandata espresso, dovranno aggiungere L. 7.000 per spese postali.

Affinché la pubblicazione degli avvisi di convocazione di assemblee e di aste possa effettuarsi entro i termini stabiliti dalla legge, è necessario che gli avvisi medesimi, quando vengono spediti per posta, pervengano all'Ufficio inserzioni almeno 30 giorni prima della data fissata. Tutti gli avvisi presentati agli sportelli dell'Ufficio inserzioni di Roma vengono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* 7 giorni feriali dopo quello di presentazione.

I bandi di gara debbono pervenire almeno 18 giorni prima del termine stabilito per la presentazione delle domande di partecipazione. A tal fine, è indispensabile inoltrare gli avvisi da pubblicare con il mezzo più celere possibile.

Gli avvisi da inserire nei supplementi straordinari alla *Gazzetta Ufficiale* (Bollettino Estrazioni) saranno pubblicati alla fine della decade mensile successiva alla data di presentazione.

## AVVISO AGLI INSERZIONISTI

Gli annunci dei quali si richiede la pubblicazione nel «Foglio delle inserzioni» della *Gazzetta Ufficiale* a norma delle vigenti leggi civili e commerciali, debbono essere firmati dalla persona responsabile che fa la richiesta, con l'indicazione — ove occorra — della qualifica o carica sociale. La firma deve essere trascritta a macchina oppure a stampatello. In caso contrario non si assumono responsabilità per eventuale incetta interpretazione da parte della tipografia.

Se l'annuncio da inserire viene inoltrato per posta, la lettera di accompagnamento, debitamente firmata, deve riportare anche il preciso indirizzo del richiedente nonché gli estremi del pagamento effettuato (data, importo e mezzo del versamento).

Se, invece, la richiesta viene fatta agli sportelli dell'Ufficio Inserzioni oppure presso le librerie concessionarie da un apposito incaricato, quest'ultimo deve dimostrare di essere stato delegato a richiedere la inserzione.

Per gli avvisi giudiziari è necessario che il relativo testo sia accompagnato dalla copia autentica o fotostatica del provvedimento emesso dall'Autorità competente. Tale adempimento non è indispensabile per gli avvisi già visti dalla predetta Autorità.

## MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato in Roma, piazza G. Verdi, 10;
- presso le Concessionarie speciali di:  
**BARI**, Libreria Laterza S.p.a., via Sparano, 134 - **BOLOGNA**, Libreria Ceruti, piazza dei Tribunali, 5/F - **FIRENZE**, Libreria Pirola (Etruria S.a.s.), via Cavour, 46/r - **GENOVA**, Libreria Baldaro, via XII Ottobre, 172/r - **MILANO**, Libreria concessionaria «Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato» S.r.l., Galleria Vittorio Emanuele, 3 - **NAPOLI**, Libreria Italiana, via Chiaia, 5 - **PALERMO**, Libreria Flaccovio SF, via Ruggero Settimo, 37 - **ROMA**, Libreria Il Tritone, via del Tritone, 61/A - **TORINO**, SO.CE.DI. S.r.l., via Roma, 80;
- presso le Librerie depositarie indicate nella pagina precedente.

Le richieste per corrispondenza devono essere inviate all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Direzione Commerciale - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 Roma, versando l'importo, maggiorato delle spese di spedizione, a mezzo del c/c postale n. 387001. Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono in Roma (Ufficio inserzioni - Piazza G. Verdi, 10). Le suddette librerie concessionarie speciali possono accettare solamente gli avvisi consegnati a mano e accompagnati dal relativo importo.

## PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 1990

### ALLA PARTE PRIMA - LEGISLATIVA

*Ogni tipo di abbonamento comprende gli indici mensili*

<b>Tipo A</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari:	
- annuale .....	L. 296.000
- semestrale .....	L. 160.000
<b>Tipo B</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:	
- annuale .....	L. 52.000
- semestrale .....	L. 36.000
<b>Tipo C</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:	
- annuale .....	L. 166.000
- semestrale .....	L. 88.000
<b>Tipo D</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:	
- annuale .....	L. 52.000
- semestrale .....	L. 36.000
<b>Tipo E</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:	
- annuale .....	L. 166.000
- semestrale .....	L. 90.000
<b>Tipo F</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari, e i fascicoli delle quattro serie speciali:	
- annuale .....	L. 556.000
- semestrale .....	L. 300.000

Integrando il versamento relativo al tipo di abbonamento della Gazzetta Ufficiale, parte prima, prescelto con la somma di L. 50.000, si avrà diritto a ricevere l'indice repertorio annuale cronologico per materie 1990.

Prezzo di vendita di un fascicolo della <i>serie generale</i> .....	L. 1.000
Prezzo di vendita di un fascicolo delle <i>serie speciali I, II e III</i> , ogni 16 pagine o frazione .....	L. 1.000
Prezzo di vendita di un fascicolo della <i>IV serie speciale «Concorsi»</i> .....	L. 2.400
<i>Supplementi ordinari</i> per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione .....	L. 1.100
<i>Supplementi straordinari</i> per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione .....	L. 1.100

#### Supplemento straordinario «Bollettino delle estrazioni»

Abbonamento annuale .....	L. 100.000
Prezzo di vendita di un fascicolo ogni 16 pagine o frazione .....	L. 1.100

#### Supplemento straordinario «Conto riassuntivo del Tesoro»

Abbonamento annuale .....	L. 60.000
Prezzo di vendita di un fascicolo .....	L. 6.000

#### Gazzetta Ufficiale su MICROFICHES (Serie generale - Supplementi ordinari - Serie speciali)

	Prezzi di vendita	
	Italia	Estero
<i>Invio settimanale</i> N. 6 microfiches contenenti 6 numeri di Gazzetta Ufficiale fino a 96 pagine cadauna .....	L. 6.000	6.000
Per ogni 96 pagine successive o frazione riferite ad una sola Gazzetta .....	L. 1.000	1.000
Spese per imballaggio e spedizione raccomandata .....	L. 4.000	6.000

N.B. — Le microfiches sono disponibili dal 1° gennaio 1983.

#### ALLA PARTE SECONDA - INSERZIONI

Abbonamento annuale .....	L. 255.000
Abbonamento semestrale .....	L. 155.000
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione .....	L. 1.200

*I prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, per l'estero, nonché quelli di vendita dei fascicoli delle annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, sono raddoppiati.*

L'importo degli abbonamenti deve essere versato sul c/c postale n. 387001 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. L'invio dei fascicoli disguidati, che devono essere richiesti all'Amministrazione entro 30 giorni dalla data di pubblicazione, è subordinato alla trasmissione di una fascetta del relativo abbonamento.

**Per informazioni o prenotazioni rivolgersi all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato:**

- abbonamenti ..... ☎ (06) 85082149/85082221
- vendita pubblicazioni ..... ☎ (06) 85082150/85082276
- inserzioni ..... ☎ (06) 85082145/85082189

**N. B. — Gli abbonamenti annuali hanno decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 1990, mentre i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno 1990 e dal 1° luglio al 31 dicembre 1990.**



\* 4 1 1 1 1 0 0 1 5 0 9 0 0 5 0 0 0 \*

**L. 5.000**