

1^a SERIE SPECIALE

PRODUZIONE EDITORIALE
SETTORE SVILUPPO E RAPPORTI
CON I MEZZI DI COMUNICAZIONE
BIBLIOTECA

Spedizione in abbonamento postale - Gruppo I (70%)

Anno 132° — Numero 41

GAZZETTA



UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 16 ottobre 1991

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. 379. Ordinanza 9 ottobre 1991.

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Ricorso del Ministro di grazia e giustizia nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Repubblica in relazione alle dichiarazioni ed iniziative dei medesimi circa l'esercizio del potere di grazia riguardo a Renato Curcio - Giudizio sull'ammissibilità del conflitto - Assoluta precedenza dell'intervenuta rinuncia al ricorso - Estinzione del processo.

(Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37; Norme integrative per i giudizi avanti la Corte costituzionale, art. 26)

Pag. 11

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 40. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria 4 settembre 1991 (del Ministro di grazia e giustizia).

Dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Repubblica circa la competenza del Consiglio dei Ministri a deliberare sull'esercizio del potere di grazia nei confronti di Renato Curcio, in quanto materia attinente all'indirizzo politico del Governo - Ritenuta lesione delle attribuzioni del Ministro di grazia e giustizia relativamente all'esercizio di tale potere per il quale è necessario il concorso delle volontà del Ministro di grazia e giustizia e del Presidente della Repubblica - Potere del Ministro di grazia e giustizia di proporre al Capo dello Stato e di controfirmare il decreto di grazia come oggetto di riserva costituzionale.

Pag. 13

n. 35. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 settembre 1991 (della provincia autonoma di Trento).

Zootecnia - Modifiche alla legge 9 aprile 1990, n. 87, concernente interventi urgenti per la zootecnia - Azioni per il risanamento e la ristrutturazione della produzione e della commercializzazione nel settore zootecnico - Progetti di ristrutturazione o sviluppo delle imprese di allevamento, produzione, trasformazione e commercializzazione di prodotti zootecnici - Contributi a società cooperative e loro consorzi operanti nel settore zootecnico - Riproposizione con la legge impugnata dei contenuti normativi della legge 9 aprile 1990, n. 87, già dichiarati costituzionalmente illegittimi con sentenza n. 116/1991 - Elusione di giudicato e violazione della sfera di competenza provinciale.

(Legge 8 agosto 1991, n. 252, artt. 1, primo comma, e 2, primo comma).

(Cost., art. 136; d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, artt. 8, n. 21, 9, nn. 3 e 8, e 16)

» 17

- n. 36. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 settembre 1991 (della provincia autonoma di Bolzano).

Assistenza e beneficenza - Riconoscimento, sostegno, tutela e disciplina del volontariato - Previsione per le organizzazioni di volontariato di svolgere le proprie attività all'interno di strutture sia pubbliche che convenzionate con le regioni e province autonome - Imposizione di forme di partecipazione consultiva delle organizzazioni di volontariato nella programmazione di interventi in settori in cui operano, con incisione sulla programmazione regionale e provinciale in settori di competenza - Imposizione della partecipazione di volontari ai corsi di formazione, qualificazione e aggiornamento professionale - Prevista costituzione dell'«osservatorio nazionale per il volontariato», presieduto dal Ministro per gli affari sociali e composto esclusivamente da esperti e rappresentanti dei sindacati maggiormente rappresentativi - Obbligo per le regioni e province autonome di costituire fondi speciali con quota parte della somma che gli enti creditizi pubblici e le casse di risparmio debbono destinare per legge ad opere di beneficenza e di pubblica utilità al fine di istituire e finanziare centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato - Disciplina di materia già regolata con la legge provinciale 1° marzo 1983, n. 6 - Lamentata omessa previsione di intervento e di potere di disciplina delle regioni e province autonome in dette gestioni e nella utilizzazione dei centri summenzionati - Denunciata omessa previsione di attribuzione di risorse finanziarie per fronteggiare gli oneri ad esse imposti dalla normativa impugnata - Conseguente lesione dell'autonomia legislativa, organizzativa, finanziaria e di spesa delle regioni e province autonome, nonché della competenza delle stesse nei settori interessati dalle attività di volontariato.

[Legge 11 agosto 1991, n. 266, artt. 1, secondo comma, 3, 6, 7, 10, 2, primo comma, lettere *d*), *e*) e *g*), e 15].

[Cost., art. 81; statuto speciale T.-A.A. (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, nn. 1 e 4, 25 e 29, 9, n. 10, 16 e titolo IV]

Pag. 21

- n. 37. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 1991 (della provincia autonoma di Trento).

Assistenza e beneficenza - Riconoscimento, sostegno, tutela e disciplina del volontariato - Previsione per le organizzazioni di volontariato di svolgere le proprie attività all'interno di strutture sia pubbliche che convenzionate con le regioni e province autonome - Imposizione di forme di partecipazione consultiva delle organizzazioni di volontariato nella programmazione di interventi in settori in cui operano, con incisione sulla programmazione regionale e provinciale in settori di competenza - Imposizione della partecipazione di volontari ai corsi di formazione, qualificazione e aggiornamento professionale - Prevista costituzione dell'«osservatorio nazionale per il volontariato», presieduto dal Ministro per gli affari sociali e composto esclusivamente da esperti e rappresentanti dei sindacati maggiormente rappresentativi - Obbligo per le regioni e province autonome di costituire fondi speciali con quota parte della somma che gli enti creditizi pubblici e le casse di risparmio debbono destinare per legge ad opere di beneficenza e di pubblica utilità al fine di istituire e finanziare centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato - Lamentata omessa previsione di intervento e di potere di disciplina delle regioni e province autonome in dette gestioni e nella utilizzazione dei centri summenzionati - Denunciata omessa previsione di attribuzione di risorse finanziarie per fronteggiare gli oneri ad esse imposti dalla normativa impugnata - Conseguente lesione dell'autonomia legislativa, organizzativa, finanziaria e di spesa delle regioni e province autonome, nonché della competenza delle stesse nei settori interessati dalle attività di volontariato.

[Legge 11 agosto 1991, n. 266, artt. 1, secondo comma, 3, 6, 7, 10, 12, primo comma, lettere *d*), *e*) e *g*), e 15].

[Cost., art. 81; statuto speciale T.-A.A. (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, nn. 1 e 4, 25 e 29, 9, n. 10, 16 e titolo IV]

» 25

- n. 38. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 ottobre 1991 (della provincia autonoma di Bolzano).

Igiene e sanità - Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo - Disciplina degli interventi a protezione degli animali domestici - Istituzione da parte delle regioni di un'anagrafe canina, risanamento dei canili comunali e costruzione di rifugi per cani - Obbligo delle regioni di indennizzare gli agricoltori per le perdite di capi di bestiame causate da cani randagi od inselvatichiti - Obbligo delle regioni e province autonome di adeguare la propria legislazione ai principi contenuti nella legge impugnata - Previsione di sanzioni amministrative pecuniarie confluenti nel fondo per l'attuazione della legge stessa - Ripartizione tra le regioni e province autonome del fondo per l'attuazione della legge in questione con decreto del Ministro della sanità di concerto con il Ministro del tesoro sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano - Asserita violazione della sfera di competenza provinciale in materia di igiene e sanità e zootecnia - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 116/1991 e 382/1990.

(Legge 14 agosto 1991, n. 281, artt. 3, settimo comma, 5, sesto comma, e 8).

(Cost., art. 119; statuto T.-A.A., artt. 8, n. 21, e 16, primo comma)

Pag. 29

- n. 39. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 ottobre 1991 (della provincia autonoma di Trento).

Igiene e sanità - Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo - Disciplina degli interventi a protezione degli animali domestici - Istituzione da parte delle regioni di un'anagrafe canina, risanamento dei canili comunali e costruzione di rifugi per cani - Obbligo delle regioni di indennizzare gli agricoltori per le perdite di capi di bestiame causate da cani randagi od inselvatichiti - Obbligo delle regioni e province autonome di adeguare la propria legislazione ai principi contenuti nella legge impugnata - Previsione di sanzioni amministrative pecuniarie confluenti nel fondo per l'attuazione della legge stessa - Ripartizione tra le regioni e province autonome del fondo per l'attuazione della legge in questione con decreto del Ministro della sanità di concerto con il Ministro del tesoro sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano - Asserita violazione della sfera di competenza provinciale in materia di igiene e sanità e zootecnia - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 116/1991 e 382/1990.

(Legge 14 agosto 1991, n. 281, artt. 3, settimo comma, 5, sesto comma, e 8).

(Cost., art. 119; statuto T.-A.A., artt. 8, n. 21, e 16, primo comma)

» 32

- n. 40. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 ottobre 1991 (della regione Toscana).

Igiene e sanità - Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo - Disciplina degli interventi a protezione degli animali domestici - Istituzione, da parte delle regioni, di un'anagrafe canina, risanamento dei canili comunali e costruzione di rifugi per cani - Obbligo delle regioni di indennizzare gli agricoltori per le perdite di capi di bestiame causate da cani randagi od inselvatichiti - Obbligo delle regioni e province autonome di adeguare la propria legislazione ai principi contenuti nella legge impugnata - Previsione di sanzioni amministrative pecuniarie confluenti nel fondo per l'attuazione della legge stessa - Ripartizione tra le regioni e province autonome del fondo per l'attuazione delle leggi in questione con decreto del Ministro della sanità di concerto con il Ministro del tesoro sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano - Asserita violazione della sfera di competenza regionale in materia di igiene e assistenza veterinaria ivi compresa la profilassi, l'ispezione, la polizia e la vigilanza sugli animali - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 382/1990, 740 e 1034/1988, 77/1987 e 307/1983.

(Legge 14 agosto 1991, n. 281, artt. 3, sesto comma, 5, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 8).

(Cost., artt. 97, 117, 118 e 119)

» 35

n. 628. Ordinanza del pretore di Milano del 1° luglio 1991.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni I.N.P.S. - Determinazione del trattamento di quiescenza in base ai massimali in vigore al momento del collocamento a riposo - Mancata previsione della rivalutazione della pensione in base alle variazioni dei massimali - Ingiustificata mancata corrispondenza tra contribuzione versata e pensione - Deteriore trattamento dei lavoratori privati rispetto ai lavoratori del settore pubblico (dirigenti) - Incidenza sui principi della proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione (anche differita), della assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di vecchiaia e di capacità contributiva.

(Legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 14; legge 23 aprile 1981, n. 155, art. 19; legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 3, tredicesimo comma; legge 14 aprile 1985, n. 140, art. 9; legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 21, sesto comma).

(Cost., artt. 3, 36, 38 e 53) Pag. 38

n. 629. Ordinanza del pretore di Milano dell'8 aprile 1991.

Lavoro e previdenza (controversie in materia di) - Procedura monitoria - Parti: enti previdenziali e datori di lavoro - Opposizione a decreto ingiuntivo emesso per ritenuta debenza di contributi - Termine di giorni venti - Sospensione in periodo feriale - Omessa previsione - Lamentata violazione del diritto alle ferie per i dipendenti degli enti pubblici e per gli avvocati - Compressione del diritto di difesa.

(Legge 7 ottobre 1969, n. 742, art. 3).

(Cost., artt. 3, 24 e 36) » 39

n. 630. Ordinanza del pretore di Torino del 9 luglio 1991.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni I.N.P.S. - Riliquidazione - Determinazione della misura - Computabilità della retribuzione imponibile eccedente il limite massimo di retribuzione pensionabile prevista - Trattamento riservato ai pensionati posti in quiescenza con decorrenza successiva al 31 dicembre 1980 e al 1° gennaio 1985 - Mancata previsione di detti benefici a favore dei soggetti già pensionati a tali date - Ingiustificata disparità di trattamento di situazioni identiche in base al mero elemento temporale - Riferimenti alla sentenza n. 173/1986 e all'ordinanza n. 120/1989.

(Legge 23 aprile 1981, n. 155, art. 19; legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 3, tredicesimo comma; legge 15 aprile 1985, n. 140, art. 9; d.l. 22 dicembre 1990, n. 409, artt. 1, quarto comma, e 2, convertito in legge 27 febbraio 1991, n. 59).

(Cost., art. 3) » 41

n. 631. Ordinanza del Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale, del 15 marzo 1991.

Istruzione pubblica - Istruzione universitaria - Professori ordinari di ruolo - Riconoscimento ai fini pensionistici di attività e servizi prestati in precedenza nel limite massimo di otto anni - Irrazionalità ed ingiustificato diverso trattamento di situazioni identiche - Incidenza sui principi della proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione (anche differita), della imparzialità e buon andamento della p.a.

(D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, art. 103, quinto comma).

(Cost., artt. 3, 36 e 97) » 45

- N. 632. Ordinanza del Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale, del 14 dicembre 1990.
Elezioni - Presentazione delle liste dei candidati - Necessità che la lista sia controfirmata da un numero determinato di sottoscrittori (nel caso di specie fino a un massimo di 30, trattandosi di comune con meno di 2.000 abitanti) - Prevista eliminazione della lista anche nel caso in cui il numero dei sottoscrittori sia superiore a quello massimo prescritto e non solo invece, ove tale numero sia inferiore a quello richiesto - Irragionevolezza con incidenza sul diritto di elettorato e sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.
 [D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 30, lett. a), in relazione alla legge 21 marzo 1990, n. 53, art. 12, primo comma, lett. a)].
 (Cost., artt. 3, 51 e 97) Pag. 49
- N. 633. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Lazio del 22 novembre 1990.
Edilizia popolare, economica e sovvenzionata - Piani di edilizia popolare ex lege 18 aprile 1967, n. 167, con scadenza entro il 31 dicembre 1987 - Possibilità di attuazione di detti piani qualora entro sei mesi dalla data di scadenza siano adottati gli atti o iniziati i procedimenti comunque preordinati all'acquisizione delle aree o all'attuazione degli interventi - Mancata previsione di un termine certo entro il quale deve avvenire l'acquisizione delle aree o l'attuazione degli interventi - Irragionevolezza ed incidenza sul diritto di proprietà - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 384/1991, 92/1982, 71/1980, 260/1976 e 55/1968.
 (Legge 1° marzo 1985, n. 42, art. 1-bis, primo e secondo comma).
 (Cost., artt. 3 e 42). » 53
- N. 634. Ordinanza del pretore di Venezia del 2 luglio 1991.
Previdenza e assistenza sociale - Pensioni erogate dall'E.N.P.A.L.S. - Non applicabilità della normativa perequativa stabilita per le pensioni corrisposte dall'a.g.o. (art. 5 della legge 15 aprile 1985, n. 140) - Mancata eliminazione con la legge n. 59/1991 della sperequazione nei confronti dei pensionati E.N.P.A.L.S. - Ingiustificata disparità di regolamentazione e di vicende dell'a.g.o. e dell'E.N.P.A.L.S. - Incidenza sul principio dell'assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore in caso di vecchiaia.
 (Legge 14 aprile 1985, n. 140, artt. 5 e 10; d.-l. 31 luglio 1987, n. 317, artt. 7 e segg., convertito in legge 3 ottobre 1987, n. 398).
 (Cost., artt. 3 e 38). » 56
- N. 635. Ordinanza del pretore di Brescia dell'11 aprile 1991.
Processo penale - Procedimento pretorile - Fascicolo per il dibattimento - Inserimento del verbale di protesto dell'assegno bancario - Omessa previsione - Violazione dei principi della legge-delega - Lamentata ingiustificata difficoltà per il p.m. di fornire le prove del reato - Lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.
 (C.P.P. 1988, art. 431).
 (Cost., artt. 24, 76 e 97; legge 16 febbraio 1987, n. 81, artt. 2, n. 1, e 103) » 58
- N. 636. Ordinanza del magistrato di sorveglianza di Napoli del 10 luglio 1991.
Pena - Conversione della pena pecuniaria nella sanzione sostitutiva in caso di insolubilità del condannato - Previsione di un tetto massimo di durata stabilito in un anno di libertà controllata e sei mesi di lavoro sostitutivo - Ritenuta inadeguatezza di tali limiti massimi a fronte di pene pecuniarie economicamente rilevanti irrogate per reati particolarmente gravi (associazione per delinquere, spaccio di sostanze stupefacenti) - Irragionevole equiparazione del grosso al piccolo delinquente con incidenza sul principio della funzione rieducativa della pena.
 (Legge 24 novembre 1981, n. 689, artt. 102 e 103).
 (Cost., artt. 2, 3, 24 e 27). » 59

n. 637. Ordinanza del pretore di Cagliari del 3 maggio 1991.

Processo penale - Procedimento pretorile - Richiesta di archiviazione al g.i.p. - Mancata condivisione - Restituzione degli atti al p.m. per formulazione dell'imputazione - Adempimento - Conseguente fissazione del giudizio innanzi allo stesso magistrato - Lamentata omessa previsione di incompatibilità di tale giudice - Contrasto con i principi e le direttive della legge delega.

(C.P.P. 1988, art. 34, secondo comma).

(Cost., art. 76).

Pag. 63

n. 638. Ordinanza del tribunale di Roma del 12 agosto 1991.

Processo penale - Custodia cautelare - Esecuzione della misura dopo il rinvio a giudizio - Controllo giurisdizionale sulla progressa esistenza e sul permanere delle condizioni di applicabilità e delle esigenze cautelari - Omessa previsione - Lamentata limitazione dell'obbligo di interrogatorio e della estinzione della misura cautelare per omesso interrogatorio solo alla fase delle indagini preliminari - Denunciata violazione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, artt. 294 e 302).

(Cost., art. 24).

» 64

n. 639. Ordinanza del Consiglio superiore della magistratura del 12 aprile 1991.

Ordinamento giudiziario - Magistrati - Procedimento disciplinare - Esercizio dell'azione disciplinare - Termini - Consentito esercizio dell'azione, secondo interpretazione costituente diritto vivente, a ciascuno dei due titolari (Ministro di grazia e giustizia e procuratore generale) entro un anno dalla conoscenza dei fatti costituenti addebito anche quando sia decorso più di un anno dalla intervenuta conoscenza dei medesimi fatti da parte dell'altro titolare - Conseguente dilatazione del tempo entro cui il magistrato rimane assoggettato all'azione disciplinare - Irragionevolezza con incidenza sul diritto di difesa e sulla indipendenza del magistrato.

(D.P.R. 16 settembre 1958, n. 916, art. 59, sesto comma, modificato dalla legge 3 gennaio 1981, n. 1, art. 12).

(Cost., artt. 3, 24 e 104).

» 65

n. 640. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale della Calabria del 6 e 7 marzo 1991.

Elezioni - Giudizio elettorale davanti al t.a.r. - Limitazione della prova alle risultanze documentali - Mancata previsione di deroghe ai sistemi probatori ordinari e in particolare della possibilità di convocare ad interrogatorio gli elettori riconosciuti invalidi e perciò ammessi a voto assistito, per i quali è dubbia, sulla base delle risultanze documentali, la legittimità di tale ammissione - Conseguenze - Necessità di rinnovo delle operazioni elettorali anche in casi in cui con l'uso, nel giudizio innanzi al t.a.r., dei preclusi mezzi di accertamento, si sarebbe potuto evitare - Possibilità che in sede di rinnovo delle operazioni elettorali risulti legittima l'ammissione a voto assistito di quegli stessi elettori la cui votazione ha dato luogo al ricorso - Incidenza, sotto questi ed altri aspetti, sul principio di buon andamento della p.a.

(D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 83/11, quinto comma).

(Cost., art. 97).

» 70

n. 641. Ordinanza del pretore di Roma del 21 agosto 1991.

Processo penale - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Richiesta di pena sostitutiva - Lamentata omessa previsione di sanzioni con carattere rieducativo e consistenti in attività sociali - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

(C.P.P. 1988, art. 444; legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 53).

(Cost., art. 3)

» 72

N. 642. Ordinanza del giudice conciliatore di Massa del 3 giugno 1991.

Tributi in genere (imposte e tasse) - Tasse automobilistiche - Mancato pagamento - Onere per il contribuente di conservare la ricevuta per tre anni - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli uffici postali (perceutori materiali del tributo) il cui obbligo relativo è limitato a due anni - Incidenza sul diritto del contribuente a far valere la prescrizione.

(Legge 28 febbraio 1983, n. 53, art. 5, in relazione alla legge 7 marzo 1986, n. 60, art. 3).

(Cost., art. 3) Pag. 73

N. 643. Ordinanza del pretore di Taranto del 26 giugno 1991.

Processo penale - Arresto in flagranza - Presentazione dell'imputato all'udienza avanti al g.i.p., non oltre il quindicesimo giorno dall'arresto dopo la convalida, per procedere a giudizio direttissimo - Ritenuta inapplicabilità di tale disciplina nel procedimento pretorile - Conseguente necessità di procedere con il rito ordinario - Disparità di trattamento tra imputati nel procedimento pretorile e quelli di reati di competenza del tribunale - Compressione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, art. 566, nono comma).

(Cost., artt. 3 e 24). » 74

N. 644. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Rieti del 14 febbraio 1991.

Processo penale - Rito abbreviato ordinario - Dissenso immotivato e vincolante del p.m. - Insindacabilità da parte del giudice - Conseguente inapplicabilità della diminuzione ex art. 442, secondo comma, del cod. proc. pen. - Lamentato carattere decisorio del dissenso del p.m. anche in relazione alla quantificazione della pena - Irragionevole disparità di trattamento tra accusa e difesa, tra imputati e rispetto all'analoga disciplina del c.d. patteggiamento.

(C.P.P. 1988, artt. 438, 439, 440 e 442).

(Cost., artt. 3 e 25). » 76

SENTENZE ED ORDINANZE

N. 379

Ordinanza 9 ottobre 1991

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Ricorso del Ministro di grazia e giustizia nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Repubblica in relazione alle dichiarazioni ed iniziative dei medesimi circa l'esercizio del potere di grazia riguardo a Renato Curcio - Giudizio sull'ammissibilità del conflitto - Assoluta precedenza dell'intervenuta rinuncia al ricorso - Estinzione del processo.

(Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37; Norme integrative per i giudizi avanti la Corte costituzionale, art. 26).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Aldo CORASANITI;

Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio sull'ammissibilità del conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato sollevato con ricorso del Ministro di grazia e giustizia nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica, depositato in Cancelleria il 4 settembre 1991 ed iscritto al n. 40 del registro ammissibilità conflitti;

Udito nella camera di consiglio del 9 ottobre 1991 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Ritenuto che il Ministro di Grazia e Giustizia, con ricorso depositato il 4 settembre 1991, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica in relazione alle dichiarazioni ed alle iniziative mediante le quali questi ultimi avevano affermato la competenza del Consiglio dei ministri a deliberare sull'esercizio del potere di grazia nei confronti di Renato Curcio, trattandosi di materia attinente all'indirizzo politico del Governo;

che, con atto depositato il 14 settembre 1991, il Ministro di grazia e giustizia ha dichiarato di rinunciare al ricorso;

che la Corte è stata convocata in Camera di consiglio per deliberare ai sensi degli artt. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 26 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

Considerato che la rinuncia, in questa fase, determina per sé stessa la necessità di provvedere, con assoluta precedenza, a dichiarare l'estinzione del processo;

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 1991.

Il Presidente e redattore: CORASANITI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 9 ottobre 1991.

Il cancelliere: DI PAOLA

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 40

Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 4 settembre 1991
(del Ministro di grazia e giustizia)

Dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Repubblica circa la competenza del Consiglio dei Ministri a deliberare sull'esercizio del potere di grazia nei confronti di Renato Curcio, in quanto materia attinente all'indirizzo politico del Governo - Ritenuta lesione delle attribuzioni del Ministro di grazia e giustizia relativamente all'esercizio di tale potere per il quale è necessario il concorso delle volontà del Ministro di grazia e giustizia e del Presidente della Repubblica - Potere del Ministro di grazia e giustizia di proporre al Capo dello Stato e di controfirmare il decreto di grazia come oggetto di riserva costituzionale.

Ricorso del Ministro di grazia e giustizia, *pro-tempore*, on.le Claudio Martelli, assistito e rappresentato — ai sensi dell'art. 37, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 — dai prof.ri avv.ti Paolo Barile e Gian Domenico Pisapia, e domiciliato presso la sede del Ministero - Ufficio di gabinetto in Roma, via Arenula, 70, per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione e dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, in relazione alle dichiarazioni e alle formali iniziative mediante le quali il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il Presidente della Repubblica hanno affermato che spetta al Governo, con il conseguente potere di avocazione e di sospensione del Presidente del Consiglio dei Ministri, tutta la materia delle grazie — Curcio e simili —, in quanto «atto che investe la politica generale del Governo».

PREMESSE DI FATTO

Con lettera 2 agosto 1991, il Presidente della Repubblica ha comunicato al Ministro di grazia e giustizia la propria intenzione di promuovere, ai sensi dell'art. 87 della Costituzione, il procedimento per la concessione della grazia al signor Renato Curcio. Tale lettera è stata inviata in copia anche al Presidente del Consiglio dei Ministri, al fine di «previa informazione» e di «assenso interno» del Capo dell'Esecutivo.

Con successiva lettera 14 agosto 1991, lo stesso Presidente della Repubblica ha ampiamente illustrato i motivi strettamente e rigorosamente politici dell'iniziativa ed ha invitato a considerare la sua lettera quale «atto formale del Capo dello Stato di iniziativa della promozione del procedimento per la concessione della grazia», richiamando la responsabilità del Ministro di grazia e giustizia e del Governo, quest'ultimo «per gli eventuali aspetti di politica generale che ne siano interessati».

La Presidenza della Repubblica, con appunto informale datato Pian Consiglio 18 agosto 1991, precisava che il Presidente del Consiglio dei Ministri poteva sottoporre il problema al Consiglio stesso, per l'art. 2, punto 3, lett. g), e avvalersi della facoltà di cui all'art. 5, punto 2, lett. c), della legge 18 agosto 1988, n. 400.

In data 19 successivo, il Ministro guardasigilli rispondeva al Presidente della Repubblica precisando, tra l'altro, che è «in ogni caso escluso che la grazia possa costituire un atto politico tale da richiedere una decisione collegiale di Governo». Di tale risposta il Ministro inviava copia anche al Presidente del Consiglio.

Sotto la stessa data, il Presidente del Consiglio dei Ministri comunicava al Ministro guardasigilli di aderire alla tesi espressa dal Presidente della Repubblica e di «ritenere che tutta la materia delle grazie — Curcio e simili — e di provvedimenti correttivi dell' linee sin qui seguite in ordine al terrorismo sia da decidersi collegialmente dal Consiglio dei Ministri» e che quindi doveva restare «sospesa ogni decisione ministeriale *ex art. 5, lett. c)*» della legge n. 400/1988.

In data 21 agosto successivo, da Pian Consiglio, il Presidente della Repubblica confermava di condividere, sia sul piano formale che sotto il profilo del merito, la decisione del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Le dichiarazioni ed i comportamenti del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio dei Ministri implicano, da un lato, l'affermazione della competenza del Consiglio dei Ministri a decidere sull'esercizio del potere di grazia e, dall'altro, l'affermazione del conseguente potere del Presidente del Consiglio dei Ministri di avocare alla decisione collegiale del Governo e di sospendere frattanto ogni iniziativa ministeriale relativa alla proposta di concessione della grazia.

Tali affermazioni ed il concreto esercizio del potere di sospensione della iniziativa relativa alla concessione della grazia sono lesivi delle attribuzioni istituzionalmente riconosciute al Ministro della giustizia in ordine alla decisione, positiva o negativa, di dar corso al procedimento di concessione della grazia individuale.

Analoga lesione della competenza attribuita al Ministro guardasigilli è ravvisabile nelle affermazioni del Presidente della Repubblica, in quanto dirette ad ottenere, sul provvedimento di concessione della grazia al signor Renato Curcio, il previo «accordo interno» del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Consiglio medesimo.

Sui presupposti soggettivi del conflitto.

Il Ministro ricorrente conosce la giurisprudenza di questa Corte che ha sottolineato il carattere unitario (e non «diffuso») del potere esecutivo, che in definitiva si regge sul principio collegiale; per cui, è il Governo — inteso come Consiglio dei Ministri — a «prendere parte — in nome dell'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo, proclamata nel primo comma dell'art. 95 della Costituzione — ai conflitti tra i poteri dello Stato» (ordinanza n. 123/1979; sentenza n. 150/1981; nonché ordinanza n. 38/1986).

Ma questo indirizzo giurisprudenziale, in base al quale viene affermata la legittimazione al giudizio per conflitto di attribuzione del solo Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso (ordinanza n. 123/1979; ordinanza n. 98/1981; ordinanza n. 132/1981), non può valere nel caso di specie:

a) non solo perché, correttamente, questa Corte non ha fino ad oggi affermato in termini assoluti l'orientamento giurisprudenziale ora accennato, precisando che la legittimazione processuale dei singoli ministri e dello stesso Presidente del Consiglio dei Ministri si può escludere solo «di norma» (così, sia l'ordinanza n. 123/1979 sia la sentenza n. 150/1981);

b) ma anche perché questa Corte ha evitato, in alcune ipotesi in cui venivano proposti ricorsi per conflitto di attribuzione nei confronti di singoli ministri, di pronunciare espressamente sull'inammissibilità del ricorso per assenza di legittimazione passiva del Ministro (v. per il Ministro dell'interno, ordinanza n. 84/1978; per il Ministro di grazia e giustizia, ordinanza n. 87/1978 e ordinanza n. 16/1979) riconoscendo anzi, con specifico riferimento alle attribuzioni del Ministro di grazia e giustizia, che esse possono assumere rilievo costituzionale «nelle ipotesi della "facoltà" e delle competenze spettanti» — al Guardasigilli — «in base all'art. 107, secondo comma, ed all'art. 110, della Costituzione» (sentenza n. 150/1981);

c) e soprattutto perché il Ministro di grazia e giustizia, con il presente ricorso — come sarà sostenuto illustrando i presupposti oggettivi del conflitto — rivendica la titolarità del potere di proporre e controfirmare i provvedimenti di grazia, in quanto espressione di funzioni che non sono in alcun modo riconducibili al potere di indirizzo politico-amministrativo di cui è titolare il Consiglio dei Ministri e del quale è responsabile il suo Presidente. Con la conseguenza che il conflitto che qui viene proposto non è interno al Consiglio dei Ministri, ma investe la contestazione da parte del Ministro di grazia e giustizia, quale organo costituzionale, che sussista un potere di controllo o di indirizzo da parte del Governo ed in particolare del Presidente del Consiglio dei Ministri, sulle competenze che egli ritiene di dover esercitare in posizione di piena autonomia costituzionale.

Non sembra, d'altra parte, dubitabile la legittimazione passiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha affermato il potere di avocazione della decisione al Consiglio dei Ministri [ex art. 2, punto 3, lett. g), della legge n. 400/1988] ed ha sospeso l'adozione dell'atto ministeriale [ex art. 5, punto 2, lett. c), della legge citata] nell'esercizio dei poteri costituzionali nascenti dall'art. 95, primo comma, della Costituzione; poteri che direttamente sono attribuiti al Presidente del Consiglio, che — sotto questo profilo — è sicuramente competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere esecutivo (ordinanza n. 49/1977).

È, infine, pacifica nei giudizi davanti a questa Corte la legittimazione passiva del Presidente della Repubblica, quale «potere-organo» (v. sentenza n. 150/1980).

Sui presupposti oggettivi del conflitto.

Sussistono i presupposti oggettivi del conflitto.

Le affermazioni ed i provvedimenti del Presidente del Consiglio (ordine di sospendere ogni decisione del Ministro avocando la materia delle grazie — Curcio e simili — alla competenza del Consiglio dei Ministri), nonché l'invito formale del Presidente della Repubblica ad ottenere il previo «accordo interno» del Governo sulla concessione della grazia ledono attualmente (impedendone l'esercizio) e comunque interferiscono attualmente (condizionandole sotto il profilo sia formale che di merito) sulle attribuzioni di cui il Ministro di grazia e giustizia è titolare sulla base di principi e norme di livello costituzionale.

Il potere di grazia è attribuito, dall'art. 87 della Costituzione, al Presidente della Repubblica. Si tratta peraltro di un potere affidato alla competenza del Presidente in quanto residuo di attribuzioni che spettano alla Corona come capo della funzione esecutiva.

In realtà, come conferma anche la formulazione dell'art. 681 del c.p.p., il Ministro di grazia e giustizia ha poteri di iniziativa e di istruttoria in questa materia, sicché si può ritenere che la concessione della grazia si presenti — anche nel vigore del nuovo codice — come un atto per l'adozione del quale è comunque necessario il concorso delle volontà del Ministro di grazia e giustizia e del Presidente della Repubblica.

Il potere del Ministro della giustizia di proporre al Capo dello Stato il decreto di grazia e di controfirmare l'atto è, in ogni caso, da considerare oggetto di riserva costituzionale.

Il rango costituzionale delle norme e della prassi che presiedono all'esercizio del potere di grazia si deduce dal sistema e discende dalla natura stessa dell'istituto in esame.

Tanto la dottrina costituzionalistica quanto quella penalistica concordano nel rilevare il carattere particolare della grazia (che si differenzia sotto tale aspetto dall'indulto, avente carattere generale).

La grazia è un provvedimento individuale che prende ad oggetto un singolo rapporto esecutivo conseguente ad una o più condanne, a carico di un imputato.

La singolarità della grazia è connessa all'eccezionalità del potere che con essa si configura: attraverso la grazia — atto sostanzialmente e formalmente non giurisdizionale — si interviene nella sfera della giurisdizione, determinando, contro il principio della forza esecutiva del giudicato, la cessazione o la modifica del principale effetto della sentenza irrevocabile di condanna e cioè l'applicazione della pena.

L'eccezionalità del potere di grazia nello schema tradizionale della divisione dei poteri postula la rigida attribuzione al Ministro della giustizia, che in materia è indubabilmente titolare dei poteri di iniziativa ed istruttori, del potere di proposta e controfirma del decreto di grazia e si colloca come ostacolo istituzionale alla facoltà di sostituzione e avocazione di siffatto potere da parte del Governo.

Il potere deve essere esercitato dal Presidente della Repubblica e dal Ministro esclusivamente per soddisfare quelle esigenze individuate nel tempo dalla dottrina e convalidate dalla prassi, sinteticamente evocate nella Relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale mediante il richiamo alla funzione correttivo-equitativa dei rigori della legge.

Invero, pur quando non si abbia motivo di dubitare della correttezza della decisione giudiziaria, per avere questa correttamente operato l'applicazione della norma astratta al caso concreto, vi potrà essere ragione per la concessione del beneficio al condannato, quando per il mutamento delle condizioni individuali di quest'ultimo — e, dunque, sulla scorta di una rivalutazione della sua complessiva vicenda umana — la pena non appaia più adeguata ed equa.

Con la grazia non possono essere valutate situazioni generali; e solo assegnando all'istituto questa diversa finalità, ad essa assolutamente estranea, si potrebbe giustificare l'attribuzione al Consiglio dei Ministri della competenza in ordine alla valutazione dell'opportunità politica di concedere o meno la grazia ad un condannato.

Ammettere la possibilità di una decisione collegiale del Governo significherebbe ammettere la possibilità di una interferenza nella sfera giurisdizionale da parte del potere esecutivo e addirittura per motivo politici.

Una simile interferenza non può essere ritenuta conforme al dettato costituzionale.

La particolare configurazione della grazia e del relativo potere di proposta e controfirma si collega con la posizione del tutto speciale accordata dalla Costituzione repubblicana al Ministro della giustizia.

Si è già ricordato che questo Ministro: è l'unico espressamente menzionato dalla normativa costituzionale ed è, come ha incidentalmente riconosciuto questa Corte, titolare di poteri propri, non riconducibili alla collegialità governativa (v. in particolare art. 110 della Costituzione). Tutto ciò si inquadra perfettamente nel disegno organizzativo fondamentale dello Stato, che attribuisce valore centrale all'ordinamento giuridico, alla tutela dei diritti, alla funzione e alle garanzie giurisdizionali. A questi valori si collegano importanti attribuzioni affidate al Ministro di grazia e giustizia, costantemente osservate nel nostro ordinamento. Si pensi, solo per qualche esempio, alla funzione di Guardasigilli, alle attribuzioni in materia di estradizioni, di riconoscimento di sentenze penali straniere, di richieste di procedimento per delitti comuni all'estero, di autorizzazioni a procedere. Si tratta di attribuzioni strettamente collegate alla giurisdizione, nell'esercizio delle quali la ponderazione politica non può prescindere dalla applicazione di criteri attinenti alla legalità formale ed alla equità sostanziale.

L'Affidamento di queste competenze al Ministro di grazia e giustizia, quand'anche attuato con legge ordinaria, si pone in una linea di continuità con il disegno costituzionale. Deve di conseguenza escludersi che, rispetto a queste attribuzioni tradizionali del Ministro guardasigilli, possa operare la normativa diretta a ricondurre le decisioni all'esercizio del potere di indirizzo politico amministrativo del Governo, che presuppone l'assunzione di atti sottoponibili sempre e comunque ad un controllo politico o giurisdizionale: ciò è notoriamente da escludere per le attribuzioni indicate, così come per l'esercizio del potere di grazia.

In questo senso deve essere, d'altra parte, letta la norma, tuttora vigente, del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1332, che esclude l'obbligo di registrazione presso la Corte dei conti dei provvedimenti di grazia, sottraendoli al controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, di cui all'art. 100, secondo comma, della Costituzione.

Si deve quindi escludere la competenza dell'organo collegiale Consiglio dei Ministri nell'esercizio del potere di grazia in generale e quindi nel caso Curcio e simili. Ciò non certo per un'interpretazione riduttiva del principio di collegialità e del potere di avocazione del Presidente del Consiglio, previsti dalle norme della legge n. 400/1988, quanto per la peculiarità che tuttora caratterizza l'istituto della grazia in quanto atto costituzionale. Deve in conseguenza essere escluso l'obbligo di ottenere l'«assenso interno» del Presidente del Consiglio ed il potere di quest'ultimo di sospendere il procedimento relativo all'adozione dei provvedimenti di grazia, per rimettere la decisione al Consiglio dei Ministri.

Sembra, infatti, assurdo ed antistorico ritenere — con l'applicazione impropria dei principi della legge n. 400/1988 — che la decisione in punto di grazia individuale possa spettare al Consiglio dei Ministri (con la conseguente assunzione di un significato politico del tutto estraneo rispetto a quello equitativo e di natura personale che la decisione sulla grazia deve mantenere), anziché agli organi istituzionalmente titolari di questo potere: il Presidente della Repubblica ed il Ministro di grazia e giustizia.

P. Q. M.

Si chiede che questa Corte:

a) *dichiari che non spetta al Consiglio dei Ministri alcuna competenza in merito alla decisione sulla grazia al signor Renato Curcio e che non spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Presidente della Repubblica interferire sull'esercizio delle attribuzioni del Ministro di grazia e giustizia, investendone il Consiglio dei Ministri e sospendendo la procedura in attesa di tale decisione:*

b) *annullì, in conseguenza, gli atti del Presidente del Consiglio dei Ministri diretti a sospendere le iniziative del Ministro di grazia e giustizia in ordine alla decisione sulla grazia ed a rimettere la questione all'esame del Consiglio stesso, nonché in quanto occorrer possa, gli atti del Presidente della Repubblica, con i quali è stato sollecitato l'«assenso interno» del Presidente del Consiglio dei Ministri ed è stata affermata la competenza a decidere del Consiglio dei Ministri.*

Il Ministro di grazia e giustizia: MARTELLI

Prof. avv. Paolo BARILE - Prof. avv. Gian Domenico PISAPIA

N. 35

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 settembre 1991
(della provincia autonoma di Trento)*

Zootecnia - Modifiche alla legge 9 aprile 1990, n. 87, concernente interventi urgenti per la zootecnia - Azioni per il risanamento e la ristrutturazione della produzione e della commercializzazione nel settore zootecnico - Progetti di ristrutturazione o sviluppo delle imprese di allevamento, produzione, trasformazione e commercializzazione di prodotti zootecnici - Contributi a società cooperative e loro consorzi operanti nel settore zootecnico - Riproposizione con la legge impugnata dei contenuti normativi della legge 9 aprile 1990, n. 87, già dichiarati costituzionalmente illegittimi con sentenza n. 116/1991 - Elusione di giudicato e violazione della sfera di competenza provinciale.

(Legge 8 agosto 1991, n. 252, artt. 1, primo comma, e 2, primo comma).

(Cost., art. 136; d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, artt. 8, n. 21, 9, nn. 3 e 8, e 16).

Ricorso della provincia autonoma di Trento, in persona dell'assessore, sostituto del presidente della giunta provinciale, sig. Walter Micheli, autorizzato con delibera della giunta provinciale n. 11538 del 6 settembre 1991, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Valerio Onida e Gualtiero Rucca, e presso quest'ultimo elettivamente domiciliato in Roma, largo della Gancia, 1, come da mandato speciale a rogito notaio Pierluigi Mott di Trento, in data 9 settembre 1991, n. 56778 rep., contro il presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, e dell'art. 2, primo comma, della legge 8 agosto 1991, n. 252, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 189 del 13 agosto 1991, e recante «modifiche alla legge 9 aprile 1990, n. 87, concernenti interventi urgenti per la zootecnia».

La legge 9 aprile 1990, n. 87, aveva disciplinato «interventi urgenti per la zootecnia».

I caratteri e il contenuto di tale legge sono così riassunti nel paragrafo 2 del «considerato in diritto» della sentenza n. 116/1991.

«La legge 9 aprile 1990, n. 87, assume come obiettivo fondamentale “il risanamento e la ristrutturazione della produzione e della commercializzazione nel settore zootecnico”, così da garantire l'adeguamento di tale settore, secondo criteri di economicità, alle esigenze del mercato.

A tal fine nella legge viene prevista la costituzione, presso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste, di un comitato per la ristrutturazione del settore zootecnico, affiancato da un fondo speciale, di durata quinquennale, cui è attribuita la dotazione complessiva di 340 miliardi (art. 1). Il comitato è presieduto dal Ministro dell'agricoltura ed è composto da tre rappresentanti dell'amministrazione statale e da tre rappresentanti delle regioni designati dalla conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome. L'organo dura in carica cinque anni ed attua gli interventi previsti dalla legge sia direttamente che tramite una società per azioni, con capitale sottoscritto per almeno il 51% dal Ministero dell'agricoltura e per la quota restante da istituti di credito di diritto pubblico, privati o cooperativi, da enti pubblici, anche territoriali, o da società il cui capitale sia per la maggioranza detenuta da imprenditori agricoli o loro organismi associativi (artt. 3 e 5).

Con riferimento alle funzioni, la legge conferisce al comitato poteri sia di programmazione (art. 2) che gestionali (art. 4).

Sul piano della programmazione spetta al Comitato provvedere, previa verifica della situazione del settore, alla redazione di un programma di intervento diretto a formulare le linee generali di ristrutturazione del settore zootecnico nonché i criteri per la più efficace gestione delle risorse finanziarie destinate allo stesso settore. Il programma viene sottoposto dal Ministro all'approvazione del C.I.P.E. con il rispetto delle procedure di cui all'art. 2 della legge 8 novembre 1986, n. 752 (Legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura).

Sul piano gestionale la legge attribuisce al comitato il compito di approvare i progetti di ristrutturazione e sviluppo presentati dalle imprese operanti nel settore zootecnico; di disporre finanziamenti anche in conto capitale a favore di società ed imprese ritenute essenziali per le finalità della legge; di concedere contributi finalizzati alla capitalizzazione di società o loro consorzi; di concedere contributi sui mutui di cui all'art. 15, sedicesimo comma, della legge 4 marzo 1988, n. 67. Per questo complesso di interventi la legge prevede (art. 4, terzo comma) il parere, obbligatorio ma non vincolante, delle regioni territorialmente interessate.

La società per azioni promossa dal comitato, oltre a svolgere i compiti che lo stesso comitato può affidarle, è autorizzata dalla legge ad accordare fidejussioni su operazioni creditizie; ad effettuare operazioni di provvista mediante ricorso al mercato; a concedere finanziamenti per interventi relativi ad azioni di risanamento e liquidazione di società; ad acquisire quote di partecipazione in altre società (art. 5).

La legge prevede, infine, alcune norme in tema di organizzazione di detta società (artt. 6 e 7) e di copertura degli oneri finanziari connessi all'attuazione dei vari interventi (art. 8).

Questa Corte, investita dai ricorsi delle province autonome di Trento e Bolzano e della regione Emilia Romagna contro tale legge, ha dichiarato — con la sentenza n. 116/1991 — la illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di questa: precisamente dell'art. 4, primo e terzo comma, dell'art. 3, secondo comma (nella parte in cui prevedeva che il Comitato attuasse i suoi interventi sia direttamente sia per il tramite di società per azioni), dell'art. 5, secondo comma (nella parte in cui prevedeva che la società per azioni svolgesse a favore dei beneficiari degli interventi i compiti affidatili dal Comitato), e 8, primo comma (nella parte in cui riduceva di 140 miliardi la somma di cui all'art. 3 della legge n. 752/1986).

La Corte ha ritenuto anzitutto che la legge in contestazione non realizzasse un intervento di carattere straordinario e temporaneo, tale da giustificare una limitata compressione dell'autonomia regionale e provinciale, in quanto essa poneva «a proprio obiettivo fondamentale una finalità, quale il riassetto del settore zootecnico, che non appare limitata nel tempo», e inoltre prevedeva interventi a favore delle imprese (finanziamenti in conto capitale, contributi per capitalizzazione o per mutui, fidejussioni) inquadrati «nell'ordinaria azione di sostegno pubblico a favore di attività economiche socialmente rilevanti, senza alcun collegamento con fattori di carattere straordinario, riconducibili al quadro di una particolare emergenza».

La Corte rilevava ancora che «il fine primo della disciplina in contestazione andava individuato non nella regolazione del mercato, ma nel risanamento e nella ristrutturazione delle imprese operanti nel settore zootecnico», e che pertanto la legge n. 87/1990 si collocava «nel quadro degli ordinari interventi attinenti alla programmazione di settore relativa alla materia agricola e forestale».

Pertanto la Corte ha ritenuto ammissibile la costituzione di un comitato «investito della verifica della situazione del settore e della conseguente redazione di un programma di intervento»; ha affermato che «in linea di principio» non vi sono «ostacoli al fatto che l'organo speciale possa avvalersi di un fondo ... cui risulti affidato il compito ... di interventi aggiuntivi di interesse nazionale», ovvero che allo stesso organo possa affiancarsi «una struttura operativa di natura privata ... destinata a operare nel mercato con gli strumenti propri del diritto privato». Ma ha ritenuto invece illegittime quelle previsioni della legge che concernevano compiti operativi degli organi statali quali «l'approvazione dei progetti di ristrutturazione e sviluppo presentati dalle imprese ...»; la concessione alle cooperative ed ai loro consorzi di contributi finalizzati alla capitalizzazione; la concessione di contributi sui mutui: tutti «interventi concreti e puntuali che — rilevava la Corte — ove non risultino giustificati dalla presenza di un comprovato interesse di carattere nazionale, si presentano lesivi delle attribuzioni spettanti, in materia di agricoltura, alle regioni ed alle province autonome».

Parimenti la Corte ha giudicato illegittime le disposizioni che prevedevano i compiti affidati dal comitato alla società per azioni.

Infine la Corte ha giudicato illegittima, sul piano finanziario, la riduzione di fondi già stanziati a favore delle regioni e delle province autonome.

Ora la legge 8 agosto 1991, n. 252, reca «modifiche alla legge 9 aprile 1990, n. 87».

In concreto, mentre da un lato si abrogano formalmente alcune disposizioni, fra cui quelle dichiarate già illegittime dalla Corte (artt. 2, 3, secondo comma, 4, primo e terzo comma), dall'altro lato si sostituisce interamente l'art. 1 (art. 1, primo comma, della legge n. 252/1991, e l'art. 5 (art. 2, primo comma, della legge n. 252/1991). Inoltre si modifica lievemente la composizione del comitato, tutt'ora previsto, con denominazione cambiata, dal nuovo art. 1, terzo comma (art. 1, terzo comma, della legge n. 252/1991).

Le disposizioni dell'art. 1, primo comma, e dell'art. 2, primo comma, della nuova legge, che sostituiscono rispettivamente l'art. 1 e l'art. 5 della legge n. 87/1990, sono peraltro a loro volta illegittime e lesive dell'autonomia della provincia ricorrente, vizio aggravato dalla violazione del giudicato costituzionale e quindi dell'art. 136 della Costituzione, in quanto esse sostanzialmente ripropongono, sotto veste solo formalmente mutata, le disposizioni già dichiarate illegittime dalla sentenza n. 116/1991.

Si considerino, infatti, i seguenti elementi:

a) gli interventi previsti e finanziati sono gli stessi già contemplati dalla legge n. 87/1990. Quest'ultima prevedeva azioni «per il risanamento e la ristrutturazione della produzione e della commercializzazione nel settore zootecnico e per il loro adeguamento, secondo criteri di economicità, alle esigenze del mercato» (art. 1, primo comma): ciò attraverso un «programma di intervento» [art. 2, primo comma, lett. b)], sulla cui base si sarebbero approvati «progetti di ristrutturazione o sviluppo delle imprese di allevamento, produzione, trasformazione e commercializzazione di prodotti zootecnici o di prodotti derivanti dalla zootecnia»; si sarebbe disposta l'erogazione, «a favore di società anche cooperative e loro consorzi, e di imprese ritenute essenziali ai fini di cui all'art. 1» di «finanziamenti anche in conto capitale», per «piani di ristrutturazione e di sviluppo, anche finanziari», e per «piani di acquisizione, di fusione e di concentrazione, anche consortili»; si sarebbero concessi «contributi alle società cooperative e loro consorzi ... finalizzati alla capitalizzazione degli enti medesimi o delle società da esse controllate», nonché «contributi sui mutui» [art. 4, primo comma, lettere a), b), c) e d), della legge n. 87/1990].

A questi fini il comitato si sarebbe servito di una società per azioni, chiamata fra l'altro a svolgere il compito di accordare fidejussioni, effettuare operazioni di provvista mediante ricorso al mercato, concedere di finanziamenti per interventi relativi alle azioni di risanamento e liquidazione di società i cui progetti fossero stati approvati (art. 5, secondo comma, stessa legge).

Orbene, la legge n. 252/1991 ripresenta queste stesse azioni, sotto la nuova veste, puramente normalistica, di «interventi straordinari nella zootecnia da realizzarsi attraverso progetti integrati di rilevanza nazionale» (nuovo art. 1, primo comma). Al di là dell'autoqualificazione, evidentemente irrilevante, che si tratti delle stesse azioni risulta con chiarezza sia dal fatto che i progetti «sono predisposti da società cooperative e da altre società che assicurano una significativa presenza sui mercati» (nuovo art. 1, secondo comma, inizio: gli stessi soggetti, come si vede, contemplati dal vecchio art. 4, primo comma, lettera b); e ancor dalla franca ammissione contenuta nella relazione al disegno di legge governativo divenuto la legge n. 252/1991, ove si legge, a pag. 1, che «la gravità della situazione del settore zootecnico, già esaurientemente esposta nella relazione illustrativa alla legge n. 87/1990, impone che si provveda con urgenza a sanare tale vuoto normativo "quello creato dalla sentenza n. 116/1991 di questa Corte" in modo da consentire l'afflusso di mezzi finanziari nel settore e l'avvio del già ritenuto essenziale processo di risanamento e ristrutturazione» (pagg. 1-2);

b) gli strumenti per l'effettuazione degli interventi sono gli stessi già contemplati dalla legge n. 87. Così è del comitato, che predispose un programma (ora denominato «straordinario»: nuovo art. 1, secondo comma; ma si tratta della medesima cosa), e soprattutto dispone «il finanziamento dei progetti» (nuovo art. 1, terzo comma), progetti che sono «predisposti da società cooperative e da altre società» (nuovo art. 1, secondo comma: la stessa attività, dunque, già devoluta al comitato del vecchio art. 4, lettera a). Così è della società per azioni che effettua le operazioni tecniche e finanziarie conseguenti (nuovo art. 5, secondo comma, esattamente corrispondente al vecchio art. 5, secondo comma). Il comitato ha la medesima composizione, salvo il solo inserimento di un rappresentante del Ministero del bilancio (nuovo art. 3, primo comma). Per il finanziamento dei progetti è previsto un fondo presso il Ministero dell'agricoltura, già denominato «fondo per la ristrutturazione e il risanamento del settore zootecnico», e ora semplicemente ribattezzato, più modestamente (altra operazione di mera cosmesi) come autorizzazione di spesa per l'anno 1991 (nuovo art. 1, primo comma);

c) gli interventi affidati agli organi statali non sono dunque solo di programmazione, ma di puntuale gestione e di finanziamento di singole imprese ed impianti, come già erano quelli disciplinati dalle norme della legge n. 87/1990, giudicate illegittime da questa Corte;

d) i mezzi finanziari con i quali gli interventi sono destinati ad essere effettuati sono i medesimi già destinati dalla legge n. 87/1990 alla esecuzione del programma, solo decurtati dalla somma di 140 miliardi che era stata sottratta al finanziamento delle regioni e delle province autonome.

Precisamente, l'art. 8 della legge n. 80/1990 aveva finanziato il programma, quanto a 140 miliardi, con riduzione dell'autorizzazione di spesa per azioni a carattere orizzontale promosse dal Ministero dell'agricoltura e per altre specifiche azioni di competenza dello stesso Ministero, prevista dall'art. 4 della legge 8 novembre 1976, n. 752; quanto ad altri 140 miliardi, con riduzione dell'autorizzazione di spesa recata dall'art. 3 della stessa legge al fine di finanziare gli interventi nel settore agricolo delle regioni e delle province autonome; e infine, quanto a 60 miliardi, con utilizzo di disponibilità residue di un capitolo dello Stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura.

La sentenza n. 116/1991 di questa Corte ha dichiarato illegittimo, come si è ricordato, l'art. 8 nella parte in cui riduceva di 140 miliardi il finanziamento delle attività regionali e provinciali.

Ora il nuovo art. 1 riduce a 200 miliardi l'autorizzazione di spesa, coperta mediante utilizzo delle disponibilità in conto residui del capitolo 7969 dello stato di previsione del Ministero dell'agricoltura, cioè delle disponibilità non utilizzate negli esercizi precedenti.

La relazione governativa dà atto che «la dotazione finanziaria all'uso disponibile è stata fortemente ridotta, non potendosi in alcun modo recuperare la somma di lire 140 miliardi destinati a rientrare nelle disponibilità della legge n. 752/1986 per l'anno 1990»; e che si è così configurato un «intervento straordinario di più ridotta dimensione».

Ma la dimensione ridotta non cambia la natura e la qualità degli interventi. La relazione afferma, bensì, che si sono «puntualizzati i caratteri di straordinaria e aggiuntività dell'azione dello Stato rispetto alle competenze regionali» e che si sono «posti specifici presupposti quali riferimento dell'intervento dello Stato». Ma si è visto che, tolto il velo dell'autoqualificazione degli interventi come «straordinari» e «aggiuntivi», la sostanza di questi rimane viceversa immutata. Si tratta pur sempre di finanziare — con una somma ridotta — quei medesimi interventi a favore di singole imprese, che questa Corte, a proposito della legge n. 87/1991, ha già ritenuto rientrare «nell'ordinaria azione di sostegno pubblico a favore di attività economiche socialmente rilevanti, senza alcun collegamento con fattori di carattere straordinario riconducibili al quadro di una particolare emergenza»; di «interventi di natura concreta e puntuale che, ove non risultino giustificati dalla presenza di un comprovato interesse di carattere nazionale, si presentano lesivi delle attribuzioni spettanti, in materia di agricoltura, alle regioni ed alle province autonome».

È significativo, del resto, che tali interventi siano del tutto estranei alla tipologia delle «azioni a carattere orizzontale» e degli altri interventi che la legge organica di settore (art. 4 della legge n. 752/1986) attribuisce alla competenza del Ministero.

In definitiva, il carattere di preteso «interesse nazionale» degli interventi previsti e finanziati resta affidato al *status vocis* della mera formale qualificazione dei progetti come «di rilevanza nazionale».

Ma quale sia il «comprovato interesse nazionale» che dovrebbe sorreggere questa incursione statale in un settore di piena competenza delle regioni e delle province autonome, non è dato in alcun modo di rilevare.

La qualificazione verbale dei programmi non basta certo, da sola, a modificare la sostanza, che è la pura e semplice riproposizione degli interventi che si era già inteso autorizzare e finanziare con la legge n. 87/1990.

Vi è del resto una ulteriore e definitiva riprova dell'esattezza di quanto si è finora rilevato. La relazione tecnica allegata alla relazione del Governo al disegno di legge, poi divenuto la legge n. 252/1991 (e redatta ai sensi dell'art. 11-ter, secondo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificata dalla legge 23 agosto 1988, n. 362) chiarisce che il provvedimento «ridefinisce taluni punti della legge n. 87/1990 ridelimitandone in particolare la portata finanziaria nel ridotto importo di lire 200 miliardi». Elenca poi le iniziative verso cui saranno rivolti gli interventi. In particolare, si chiarisce che solo 25 miliardi sono destinati ad interventi per impianti pubblici realizzati ai sensi dell'art. 10 della legge n. 910/1966, mentre le restanti risorse sono destinate a finanziare «la realizzazione di strutture e attività di servizio a favore del settore zootecnico», e l'ammodernamento o la ristrutturazione di impianti di trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti zootecnici o di impianti di macellazione e prima lavorazione delle carni: cioè di impianti — il cui numero è indicato in varie migliaia, e di cui si rilevano esplicitamente le «scarse dimensioni» — che l'art. 67, primo comma, del d.P.R. n. 616/1977 attribuisce esplicitamente alla competenza delle regioni ordinarie, e che in Trentino-Alto Adige spetta alle province autonome ai sensi dell'art. 8, n. 21, dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione (cfr. in particolare il d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, nonché gli artt. 9 e 10 del d.P.R. 19 novembre 1978, n. 526).

La sostanziale riproduzione, negli artt. 1, primo comma, e 2, primo comma della legge n. 252/1991, dei contenuti della legge n. 87/1990, già colpiti da dichiarazione di illegittimità costituzionale, rende palese che la nuova legge è affetta, si direbbe preliminarmente, da vizio di costituzionalità sotto il profilo della violazione del giudicato costituzionale e quindi dell'art. 136 della Costituzione.

Ripetutamente infatti questa Corte ha chiarito che il legislatore non può, senza violare appunto l'art. 136 della Costituzione, riprodurre sostanzialmente, anche con efficacia limitata nel tempo, la disciplina già dichiarata illegittima dalla Corte stessa (cfr. ad es. sentenze nn. 88/1966 e 223/1983).

Tale vizio ridonda nella specie, evidentemente, in violazione della autonomia della provincia ricorrente, trattandosi della riproduzione sostanziale di una disciplina che la Corte ha ritenuto (nella sentenza n. 116/1991) lesiva appunto di tale autonomia.

In ogni caso, le norme impugnate sono anch'esse lesive dell'autonomia della ricorrente, in quanto dispongono interventi gestori e finanziari dello Stato, non collegati ad alcun fattore di carattere straordinario, e per di più non sorretti da alcuno specifico e comprovato interesse nazionale, in un settore che, come si è detto, è di piena competenza della ricorrente medesima.

Nè si può certo sostenere trattarsi di interventi per la regolazione del mercato agricolo, di competenza statale ai sensi dell'art. 8, lettera b), del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, poiché la disciplina già recata dalla legge n. 87/1990, e ora sostanzialmente confermata dalla legge n. 252/1991, non svolge — come ha riconosciuto espressamente questa Corte nella sentenza n. 116/1991 — quella «diretta influenza o incidenza sui termini costitutivi del mercato, quali la domanda e l'offerta, i prezzi, i costi di produzione, e così via», che questa Corte ritiene presupposti per la presenza di un intervento di «regolazione del mercato» di competenza statale, non risultando sufficiente a tal fine «il mero nesso strumentale che di volta in volta potrebbe essere individuato tra l'oggetto dell'intervento e la politica del mercato agricolo».

P. Q. M.

La ricorrente provincia autonoma di Trento chiede che la Corte voglia dichiarare la illegittimità costituzionale degli artt. 1, primo comma, e 2, primo comma, della legge 8 agosto 1991, n. 252, per violazione dell'art. 8, n. 21, dell'art. 9, nn. 3 e 8 e dell'art. 16 dello statuto speciale di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e delle relative norme di attuazione, nonché per violazione dell'autonomia finanziaria della provincia garantita dal titolo sesto dello statuto speciale, e per violazione dell'art. 136 della Costituzione.

Roma, addì 12 settembre 1991

Avv. prof. Valerio ONIDA - Avv. Gualtiero RUECA

91C1077

N. 36

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 settembre 1991
(della provincia autonoma di Bolzano)*

Assistenza e beneficenza - Riconoscimento, sostegno, tutela e disciplina del volontariato - Previsione per le organizzazioni di volontariato di svolgere le proprie attività all'interno di strutture sia pubbliche che convenzionate con le regioni e province autonome - Imposizione di forme di partecipazione consultiva delle organizzazioni di volontariato nella programmazione di interventi in settori in cui operano, con incisione sulla programmazione regionale e provinciale in settori di competenza - Imposizione della partecipazione di volontari ai corsi di formazione, qualificazione e aggiornamento professionale - Prevista costituzione dell'«osservatorio nazionale per il volontariato», presieduto dal Ministro per gli affari sociali e composto esclusivamente da esperti e rappresentanti dei sindacati maggiormente rappresentativi - Obbligo per le regioni e province autonome di costituire fondi speciali con quota parte della somma che gli enti creditizi pubblici e le casse di risparmio debbono destinare per legge ad opere di beneficenza e di pubblica utilità al fine di istituire e finanziare centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato - Disciplina di materia già regolata con la legge provinciale 1º marzo 1983, n. 6 - Lamentata omessa previsione di intervento e di potere di disciplina delle regioni e province autonome in dette gestioni e nella utilizzazione dei centri summenzionati - Denunciata omessa previsione di attribuzione di risorse finanziarie per fronteggiare gli oneri ad esse imposti dalla normativa impugnata - Conseguente lesione dell'autonomia legislativa, organizzativa, finanziaria e di spesa delle regioni e province autonome, nonché della competenza delle stesse nei settori interessati dalle attività di volontariato.

[Legge 11 agosto 1991, n. 266, artt. 1, secondo comma, 3, 6, 7, 10, 2, primo comma, lettere d), e) e g), e 15].
[Cost., art. 81; statuto speciale T.-A.A. (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, nn. 1 e 4, 25 e 29, 9, n. 10, 16 e titolo IV].

Ricorso della provincia autonoma di Bolzano in persona del presidente *pro-tempore* della giunta provinciale dott. Luis Durnwalder, giusta deliberazione della giunta provinciale n. 5511/91 del 16 settembre 1991, rappresentata e difesa — in virtù di procura speciale del 18 settembre 1991 (reg. 16197) rogata dall'avv. Giovanni Salghetti Drioli, vice segretario della giunta e ufficiale rogante — dagli avvocati professori Sergio Panunzio e Roland Riz, e presso il primo di essi elettivamente domiciliata in Roma, piazza Borghese n. 3, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, per la dichiarazione di incostituzionalità degli artt. 1, secondo comma, 3, 6, 7, 10, 12, primo comma, lettere d), e) e g), e 15, della legge 11 agosto 1991, n. 266.

FATTO

1. — Da molti anni la provincia autonoma di Bolzano ha dettato una disciplina legislativa delle attività di volontariato: disciplina la quale, oltre che in varie disposizioni contenute in particolari leggi di settore, ha trovato la sua sistemazione organica soprattutto con la legge provinciale 1° marzo 1983, n. 6, intitolata «Riconoscimento, sostegno, tutela e disciplina del volontariato».

Tale legge, in particolare, definisce le attività di volontariato e ne individua i settori di esplicazione (artt. 1 e 2), dando ad essa una configurazione che trascende le attività di supporto e di integrazione del servizio sanitario e si estende nel campo delle attività più propriamente socio assistenziali.

La legge provinciale prevede (art. 3) uno specifico «riconoscimento di idoneità» degli organismi di volontariato che può essere rilasciato a domanda della giunta provinciale, sulla base di una apposita istruttoria, a condizione che essi corrispondano ai vari requisiti analiticamente prescritti dalla legge. In base all'art. 4 della stessa legge solo gli organismi di volontariato che abbiano ottenuto tale riconoscimento possano «stipulare apposite convenzioni con gli enti direttamente responsabili della gestione dei servizi territoriali»; ed in base all'art. 7 gli stessi partecipano alla programmazione pubblica delle attività di volontariato. La stessa legge provinciale n. 6/1983 (artt. 3 e 6) disciplina analiticamente il contenuto delle convenzioni di cui all'art. 4; ed in particolare detta norme in ordine all'addestramento, aggiornamento e riqualificazione dei volontari (art. 6, terzo, quarto e quinto comma).

La suddetta legislazione in materia di volontariato è stata emanata dalla provincia ricorrente nell'esercizio delle sue competenze costituzionalmente garantite. Invero si tratta di una materia che non si esaurisce in una sola di quelle elencate nelle norme statutarie (artt. 8 e 9 dello st. T.-A.A.), ma di una materia, in tal senso, «mista».

Tuttavia le singole competenze provinciali cui essa fa capo sono principalmente quelle esclusive in materia di ordinamento degli uffici provinciali e relativo personale (art. 8, primo comma, n. 1), e di assistenza e beneficenza pubblica (art. 8, primo comma, n. 25), nonché quelle concorrenti in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera (art. 9, primo comma, n. 10). Ma per taluni aspetti la legislazione provinciale sul volontariato si fonda pure — come si vedrà — sulle competenze esclusive in materia di «manifestazioni ed attività artistica, culturali ed educative locali», e di «addestramento e formazione professionale» (art. 8, primo comma, nn. 4 e 29).

2. — Sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 196 del 28 agosto u.s. è stata pubblicata la legge 11 agosto 1991, n. 266, dal titolo «Legge-quadro sul volontariato». Tale legge, che nonostante il suo titolo non si limita a stabilire soltanto i principi della materia, ma pone invece una disciplina per molti aspetti assai dettagliata delle attività di volontariato, contiene varie disposizioni che risultano essere lesive delle competenze della provincia autonoma di Bolzano, che pertanto le impugna per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. — Violazione, da parte degli artt. 1, secondo comma, e 7 (nonché, in relazione a questo, 3 e 6) della legge impugnata, delle competenze provinciali di cui agli artt. 8, primo comma, nn. 1, 4, 25 e 29, 9, primo comma, n. 10, 16, primo comma, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), e relative norme d'attuazione.

1.1. — Dobbiamo preliminarmente richiamare il fatto che l'art. 16 della legge n. 266/1991 stabilisce testualmente che «Fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, le regioni provvedono ad emanare o adeguare le norme per l'attuazione dei principi contenuti nella presente legge entro un anno dalla data della sua entrata in vigore».

Se tale disposizione comportasse la inapplicabilità alla provincia autonoma ricorrente delle disposizioni della legge n. 266/1991 impuginate con il presente atto, allora la controversia non avrebbe in effetti motivo di essere.

Senonché il secondo comma dell'art. 1 della medesima legge n. 266/1991 recita che «La presente legge stabilisce i principi cui le regioni e le province autonome devono attenersi nel disciplinare i rapporti fra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato nonché i criteri cui debbono uniformarsi le amministrazioni statali e gli enti locali nei medesimi rapporti». Invero, alla stregua di tale disposizione sembrerebbe che, secondo il legislatore statale, tutta la disciplina contenuta nella legge n. 266/1991 si risolva in principi cui anche la provincia autonoma ricorrente deve integralmente uniformarsi nel porre a sua volta norme legislative in materia di volontariato, e nella sua attività amministrativa.

In tal caso, evidentemente, la disciplina legislativa impugnata risulta invece essere lesiva delle competenze provinciali. Ciò, in primo luogo, perché una «legge-quadro» (quale è la legge n. 266/1991) ed i principi in essa contenuti, sono di per sé idonei a limitare la competenza concorrente delle regioni ad autonomia ordinaria, ma — sotto questo profilo — si è già visto come la materia del volontariato e la relativa disciplina legislativa faccia capo soprattutto a competenze provinciali di tipo esclusivo: quali, soprattutto, quelle in materia di assistenza e beneficenza, nonché di ordinamento dei pubblici uffici e delle relative attività. Competenze esclusive che, come tali, non sono sottoposte ai principi fondamentali *ex art.* 117 della Costituzione (ed *art.* 5 dello statuto T.-A.A.). Nè sembra sostenibile che le particolari disposizioni qui impugnate possano configurarsi come norme fondamentali di una legge di riforma economico-sociale della Repubblica (*art.* 4 dello statuto T.-A.A.).

Sotto un ulteriore profilo la incostituzionalità della disciplina legislativa impugnata discende dal fatto che essa, in realtà, consiste essenzialmente in prescrizioni analitiche e dettagliate, che non possono dunque neppure configurarsi come quei principi fondamentali della materia cui — conformemente al modello cui si dovrebbe ispirare il secondo comma dell'*art.* 1 della legge impugnata — dovrebbe comunque sottostare la competenza legislativa concorrente spettante in materia alle regioni ad autonomia ordinaria, nonché alla provincia ricorrente per la sola parte in cui la disciplina del volontariato di sua competenza fa capo principalmente alla materia dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera.

Considerata, dunque, la formulazione del secondo comma dell'*art.* 1 della legge n. 266/1991, non sembra che alla presente impugnativa possa attribuirsi un carattere semplicemente cautelativo. Ma anzi, è proprio quella disposizione legislativa, volta a volta assieme alle altre impugnate che ora esamineremo, ad essere lesiva delle competenze provinciali. Onde anche di essa si chiede, assieme alle altre, la dichiarazione di incostituzionalità, nella parte in cui si riferisce alla provincia ricorrente.

1.2. — Fatta questa necessaria premessa, viene quindi in evidenza ai fini del presente ricorso l'*art.* 7 della legge n. 266/1991.

Tale articolo disciplina le «convenzioni» con le organizzazioni di volontariato stipulate dallo Stato e dagli altri enti pubblici fra cui, come esso dice espressamente, anche le province autonome (e quindi anche gli enti locali e gli altri enti pubblici operanti nel loro territorio).

Si tratta, dunque, di un aspetto particolare della materia del volontariato (che fa capo principalmente all'ordinamento ed all'attività di uffici provinciali), che peraltro la provincia ricorrente ha già compiutamente disciplinato — come si è visto in precedenza — con gli *artt.* 3 e 4 della citata legge provinciale n. 6/1983.

Il primo comma dell'*art.* 7 della legge impugnata stabilisce che le convenzioni possono essere stipulate solo con le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri di cui all'*art.* 6 (e che dimostrino attitudine e capacità operativa), cioè le sole organizzazioni che corrispondono ai requisiti a loro volta stabiliti dall'*art.* 3 della stessa legge n. 266/1991. Ma si tratta di requisiti oltretutto non coincidenti con quelli già stabiliti dall'*art.* 3 della legge provinciale n. 6/1983.

Non solo, il secondo ed il terzo comma dell'*art.* 7 impugnato, dettano una ulteriore e dettagliata disciplina del contenuto delle convenzioni, anche questa non coincidente con quella stabilita dall'*art.* 5 della legge provinciale n. 6/1983. Solo per fare un esempio, il terzo comma dell'*art.* 7 pone necessariamente a carico dell'ente pubblico stipulante la convenzione (provincia autonoma ed altri enti ad essa sottoposti) gli oneri relativi alla copertura assicurativa degli aderenti alle organizzazioni di volontariato, diversamente da quanto previsto dall'*art.* 5, secondo comma, lett. *b)*, n. 3. della legge provinciale già citata.

La suddetta disciplina della legge impugnata, soprattutto per il suo carattere analitico e dettagliato, è palesemente incompatibile con le competenze legislative ed amministrative provinciali di cui alle norme statutarie in epigrafe. Tanto più per il fatto che si tratta di competenze esclusive, e che la provincia ha già legiferato in materia. Salvo che non si ritenga di attribuire alla disciplina legislativa statale impugnata un valore meramente «suppletivo» nei confronti di quella provinciale (peraltro già in vigore, onde la disciplina statale risulterebbe per ciò stesso non applicabile). Quest'ultima ipotesi — lo osserviamo ora una volta per tutte — se condivisa da codesta ecc.ma Corte, varrebbe a superare anche gran parte delle successive censure.

2. Violazione, da parte degli *artt.* 10 e 3 della legge impugnata, delle competenze provinciali di cui alle norme statutarie (e d'attuazione) già precedentemente indicate.

L'*art.* 10 della legge impugnata, dopo avere stabilito al primo comma il principio secondo cui «Le leggi regionali e provinciali devono salvaguardare l'autonomia di organizzazione e di iniziativa del volontariato e favorirne lo sviluppo», nel comma successivo stabilisce nel dettaglio quale debba essere il contenuto necessario della legislazione provinciale in materia: dalle modalità di svolgimento delle attività di volontariato entro le strutture pubbliche e convenzionate, alla partecipazione (peraltro solo consultiva) delle organizzazioni di volontariato alla programmazione del settore, alla qualificazione e aggiornamento professionale dei loro aderenti, ecc.

Per i motivi già detti in precedenza, una siffatta disciplina legislativa statale, che non si limita a porre dei principi fondamentali, ma che invece stabilisce una normativa di dettaglio che pur tuttavia pretende di vincolare la legislazione provinciale, è palesemente lesiva delle competenze della provincia ricorrente. Tanto più per il fatto — si torna a ripetere — che si tratta anche di competenze esclusive.

Tali considerazioni, e le censure con esse dedotte, si riferiscono non solo alle disposizioni dell'art. 10 (spec. secondo comma) della legge impugnata, ma anche a quelle già ricordate in precedenza dell'art. 3 relative ai requisiti che debbono essere posseduti dalle organizzazioni di volontariato per essere iscritti nel registro provinciale (di cui all'art. 6).

3. — Violazione, da parte dell'art. 12, primo comma, della legge impugnata, delle competenze provinciali di cui alle norme statutarie (e d'attuazione) già indicate in precedenza.

L'art. 12, primo comma, della legge impugnata prevede l'istituzione di un «Osservatorio nazionale per il volontariato», presieduto dal Ministro per gli affari sociali e composto da rappresentanti delle organizzazioni di volontariato, delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e di esperti. Lo stesso primo comma dell'art. 12 [lettere da a) ad i)] stabilisce poi i compiti dell'osservatorio. Tali compiti, peraltro, in molti casi si sovrappongono alle competenze proprie della provincia ricorrente. È questo il caso, in particolare, dei compiti previsti dalla lett. d), secondo cui l'osservatorio deve «approvare progetti sperimentali elaborati, anche in collaborazione con gli enti locali, da organizzazioni di volontariato iscritte nei registri di cui all'art. 6 per far fronte ad emergenze sociali e per favorire l'applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate»; alla lett. e), secondo cui l'osservatorio deve «offrire sostegno e consulenza per progetti di informatizzazione e di banche-dati nei settori di competenza della presente legge»; ed alla lett. g), secondo cui l'osservatorio deve «sostenere, anche con la collaborazione delle regioni, iniziative di formazione ed aggiornamento per la prestazione dei servizi».

Come si è detto, si tratta di compiti ed attività che, nel territorio di Bolzano, appartengono alle competenze della provincia autonoma ricorrente: da qui la incostituzionalità delle suddette disposizioni del primo comma dell'art. 12, che invece li attribuiscono ad un organo dello Stato.

4. — Violazione, da parte dell'art. 15 della legge impugnata, delle competenze di cui alle norme statutarie già indicate, nonché dell'autonomia finanziaria della provincia ricorrente garantita dal titolo sesto dello statuto T.-A.A., come modificato e integrato dalla legge 30 novembre 1989, n. 386.

L'art. 15 della legge impugnata, primo e secondo comma, stabilisce che gli istituti di credito di diritto pubblico e le casse di risparmio debbono destinare una quota dei loro proventi «alla costituzione di fondi speciali presso le regioni al fine di istituire, per il tramite degli enti locali, centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato, e da queste gestiti, con la funzione di sostenere e qualificarne l'attività»; a sua volta il terzo comma dello stesso art. 15 stabilisce che «Le modalità d'attuazione delle norme di cui al primo e secondo comma saranno stabilite con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro per gli affari sociali, entro tre mesi dalla data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*».

La suddetta disciplina, dunque, prevede la istituzione anche presso la provincia ricorrente di un fondo speciale, la cui disciplina, peraltro, è del tutto sottratta alla provincia e demandata ad un regolamento ministeriale.

In tal modo risultano però lese le competenze provinciali ed in particolare anche la sua autonomia finanziaria. Si tratta, infatti, di un fondo relativo ad attività che rientrano nelle materie di competenza provinciale; e per il quale, comunque, in base alla legge ricade sulla provincia l'onere di organizzarlo e gestirlo. Dunque, non può che spettare alla provincia anche la competenza a disciplinare l'impiego di tale fondo con una propria legge.

Sotto un ulteriore e concorrente profilo il terzo comma dell'art. 15 è incostituzionale anche perché, trattandosi di materia di competenza provinciale, è comunque escluso (anche secondo quanto stabilito dall'art. 17, primo comma, lett. b), della legge n. 400/1988) che possa essere disciplinata da un regolamento ministeriale (come da ultimo affermato anche da codesta ecc.ma Corte: sentenza n. 204/1991).

P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare, in parte qua, la incostituzionalità delle impuginate disposizioni della legge 11 agosto 1991, n. 266.

Roma, addì 20 settembre 1991

Prof. avv. Sergio PANUNZIO - Prof. avv. Roland RIZ

N. 37

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 1991
(della provincia autonoma di Trento)*

Assistenza e beneficenza - Riconoscimento, sostegno, tutela e disciplina del volontariato - Previsione per le organizzazioni di volontariato di svolgere le proprie attività all'interno di strutture sia pubbliche che convenzionate con le regioni e province autonome - Imposizione di forme di partecipazione consultiva delle organizzazioni di volontariato nella programmazione di interventi in settori in cui operano, con incisione sulla programmazione regionale e provinciale in settori di competenza - Imposizione della partecipazione di volontari ai corsi di formazione, qualificazione e aggiornamento professionale - Prevista costituzione dell'«osservatorio nazionale per il volontariato», presieduto dal Ministro per gli affari sociali e composto esclusivamente da esperti e rappresentanti dei sindacati maggiormente rappresentativi - Obbligo per le regioni e province autonome di costituire fondi speciali con quota parte della somma che gli enti creditizi pubblici e le casse di risparmio debbono destinare per legge ad opere di beneficenza e di pubblica utilità al fine di istituire e finanziare centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato - Lamentata omessa previsione di intervento e di potere di disciplina delle regioni e province autonome in dette gestioni e nella utilizzazione dei centri summenzionati - Denunciata omessa previsione di attribuzione di risorse finanziarie per fronteggiare gli oneri ad esse imposti dalla normativa impugnata - Conseguente lesione dell'autonomia legislativa, organizzativa, finanziaria e di spesa delle regioni e province autonome, nonché della competenza delle stesse nei settori interessati dalle attività di volontariato.

[Legge 11 agosto 1991, n. 266, artt. 1, secondo comma, 3, 6, 7, 10, 12, primo comma, lettere d), e) e g), e 15].

[Cost., art. 81; statuto speciale T.-A.A. (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, nn. 1 e 4, 25 e 29, 9, n. 10, 16 e titolo IV].

Ricorso della provincia autonoma di Trento, in persona del presidente della giunta provinciale sig. Mario Malossini, autorizzato con deliberazione della giunta provinciale n. 11874 del 13 settembre 1991, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Valerio Onida e Gualtiero Rueca, ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, largo della Gancia, 1, come da mandato speciale a rogito notaio dott. Pierluigi Mott di Trento in data 17 settembre 1991, n. 56791 rep., contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* per la dichiarazione di legittimità costituzionale dell'art. 10, secondo comma, dell'art. 12, primo comma, dell'art. 15, nonché, in quanto occorra, dell'art. 6 della legge 12 agosto 1991, n. 266 («Legge-quadro sul volontariato»), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 196 del 22 agosto 1991.

La legge n. 266/1991 si presenta come «legge-quadro» sul volontariato e all'art. 1, secondo comma, precisa che essa «stabilisce i principi cui le regioni e le province autonome devono attenersi nel disciplinare i rapporti fra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato nonché i criteri sui debbono uniformarsi le amministrazioni statali e gli enti locali nei medesimi rapporti».

Questa stessa autoqualificazione della legge dimostra o conferma che il volontariato non costituisce propriamente una «materia» oggetto di disciplina legislativa, della quale si possa affermare l'appartenenza alla competenza statale ovvero regionale e provinciale, ma piuttosto un fenomeno che si presenta, ed è quindi di una pluralità di materie, la maggior parte delle quali rientrano nella competenza legislativa primaria o concorrente, nonché nella competenza amministrativa della provincia autonoma.

Ora, in linea di principio, mentre la disciplina del fenomeno del volontariato nell'ambito di materie estranee alla competenza provinciale costituisce solo uno dei possibili profili di una disciplina statale di tali settori materiali, disciplinare invece lo stesso fenomeno in quanto si presenta nell'ambito delle materie attribuite alla provincia significa null'altro che disciplinare un aspetto di tali materie. In tanto, dunque, lo Stato può legittimamente legiferare in proposito, in quanto si mantenga nei limiti che sono propri del legislatore statale allorché intende dettare norme negli ambiti materiali di competenza regionale o provinciale.

Ciò, come si è detto, sembra presupposto dello stesso art. 1, secondo comma, della legge: anche se le successive disposizioni della legge stessa e in particolare gli artt. 6, 10 e 16, sembrerebbero configurare la disciplina del volontariato come interamente di competenza regionale e provinciale. Infatti l'art. 6 affida alle regioni e alle province autonome la disciplina, l'istituzione e la tenuta dei registri generali di (tutte) le organizzazioni di volontariato.

L'art. 10 attribuisce alle leggi regionali e provinciali il compito di salvaguardare l'autonomia del volontariato, e favorirne lo sviluppo (primo comma), e in particolare di stabilire le modalità cui dovranno attenersi le organizzazioni di

volontariato per lo svolgimento delle prestazioni «all'interno delle strutture pubbliche e di strutture convenzionate con le regioni e le province autonome» [secondo comma, lett. *a*]); le forme di partecipazione consultiva delle organizzazioni «alla programmazione degli interventi nei settori in cui esse operano [lett. *b*]); i requisiti e i criteri che danno titolo di priorità nella scelta delle organizzazioni per la stipulazione delle convenzioni, anche in relazione ai diversi settori di intervento» [lett. *c*]); gli organi e le forme di controllo (lett. *d*); le condizioni e le forme di finanziamento e di sostegno delle attività di volontariato [lett. *e*]); la partecipazione dei volontari ai «corsi di formazione, qualificazione e aggiornamento professionale svolti o promossi dalle regioni, dalle province autonome e dagli enti locali nei settori di diretto intervento delle organizzazioni stesse».

L'art. 16, a sua volta, stabilisce che, «fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, le regioni provvedano ad emanare o adeguare le norme per l'attuazione dei principi contenuti» nella legge stessa «entro un anno dalla data della sua entrata in vigore».

Di fatto, come si è accennato, le materie su cui il fenomeno incide appartengono per gran parte alla competenza primaria della provincia (ordinamento degli uffici, manifestazioni culturali ed educative, assistenza e beneficenza pubblica, addestramento e formazione professionale: art. 8, nn. 1, 4, 25 e 29 dello stat. spec.), e per altra parte alla competenza concorrente della stessa (igiene e sanità, assistenza sanitaria: art. 9, n. 10, dello stat. spec.).

Pertanto l'autoqualificazione della legge come legge di «principi», contenuta nell'art. 1, secondo comma, non è sufficiente, di per sé, a fondare l'intervento statale nelle materie di competenza primaria, non avendo la legge la pretesa di porre norme fondamentali di riforma economico-sociale o principi generali dell'ordinamento giuridico, in ipotesi atti a vincolare la potestà legislativa primaria delle regioni e delle province autonome.

In ogni caso, la provincia ricorrente può non avere interesse a contestare l'intervento del legislatore statale finché esso si limiti a disciplinare aspetti per così dire soggettivi e strutturali del fenomeno del volontariato, e cioè la natura e il regime giuridico e fiscale delle attività e delle organizzazioni di volontariato (artt. 2, primo comma, e artt. 3, 5, 8, 9, 11), o i diritti e i doveri dei volontari (artt. 2, secondo e terzo comma, 4 e 17), o infine la istituzione e la tenuta di registri regionali o provinciali generali delle organizzazioni di volontariato, con effetti condizionanti sul godimento dei benefici riconosciuti alle medesime (art. 6: salvo quanto si dirà più oltre in ordine all'onere finanziario relativo).

Ma il discorso cambia quando il legislatore statale pretende di disciplinare invece aspetti che incidono direttamente sulle materie di competenza locale. È quanto è accaduto con alcune disposizioni della legge — specificamente gli artt. 10, 12 e 15 — che pertanto risultano lesive dell'autonomia costituzionale della ricorrente.

L'art. 10 della legge, come si è ricordato, nel definire i contenuti della disciplina legislativa regionale e provinciale, non si limita a fissare il principio della salvaguardia dell'autonomia di organizzazione e di iniziativa del volontariato e del favore per il suo sviluppo (primo comma); né a richiedere la disciplina attuativa di aspetti strutturali del fenomeno, come gli organi e le forme di controllo [secondo comma, lett. *d*]); ma va molto oltre, fissando alcuni contenuti necessari della disciplina regionale e provinciale, che attengono certamente agli ambiti materiali di competenza della ricorrente.

Così è quando si prevede che le organizzazioni di volontariato siano chiamate a svolgere le loro prestazioni all'interno sia delle strutture pubbliche che di «strutture convenzionate» con le regioni e le province autonome, così di fatto — sembra — trasformando in obbligo la facoltà di stipulare convenzioni con le organizzazioni di volontariato, prevista dall'art. 7, primo comma [art. 10, secondo comma, lett. *a*]).

Così è pure quando si prevede che debbano essere disciplinate «forme di partecipazione consultive delle organizzazioni» di volontariato «nella programmazione degli interventi nei settori in cui esse operano» [lett. *b*]).

Qui si incide addirittura sulla organizzazione e sui procedimenti della programmazione provinciale nei settori di competenza, imponendo forme di partecipazione consultiva che finiscono per vincolare detti procedimenti.

Ancora, quando si richiede la disciplina dei «requisiti» e dei «criteri» che «danno titolo di priorità nella scelta delle organizzazioni per la stipulazione delle convenzioni, anche in relazione ai diversi settori di intervento» [lett. *c*]) si incide direttamente ed esplicitamente nella disciplina dei settori, ancora una volta presupponendo l'obbligatorietà delle convenzioni, e forse imponendo una difficilmente praticabile disciplina settoriale dei criteri di priorità.

Quando si impone una disciplina delle condizioni e delle «forme di finanziamento e di sostegno delle attività di volontariato» [lett. *e*]) si incide sull'autonomia finanziaria e di spesa della Provincia, rendendo obbligatorie forme di finanziamento e con ciò sostanziando uno specifico intervento nell'ambito dei settori di competenza provinciale.

Infine, imponendo la partecipazione dei volontari «ai corsi di formazione, qualificazione e aggiornamento professionale svolti o promossi dalle regioni, dalle province autonome e degli enti locali nei settori di diretto intervento delle organizzazioni stesse» [lett. *f*)], si impongono interventi che attengono esclusivamente all'ambito, di competenza primaria della provincia, della formazione e dell'addestramento professionale.

Vi è, è vero, la clausola di salvaguardia dell'art. 16, che fa «salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano». Se ciò dovesse significare che, quanto meno nelle materie, di competenza primaria della provincia, questa è vincolata dai principi posti dalla legge, e specificamente dall'art. 10, la provincia ricorrente potrebbe ritenersi sufficientemente tutelata da una siffatta interpretazione, restando solo da osservare che taluni «principi» dell'art. 10 appaiono essi stessi talmente penetranti e dettagliati da ledere l'autonomia anche nell'ambito delle competenze concorrenti: così dovrebbe dirsi, quanto meno, della lett. *b*) dell'art. 10, secondo comma, in cui si impongono forme di partecipazione consultiva alla programmazione degli interventi settoriali, tali da vincolare e appesantire oltre misura i procedimenti programmatori locali.

Ma il rapporto fra l'art. 10 e l'art. 16 non è del tutto chiaro, né è chiaro se dalla seconda disposizione possa desumersi che la prima non si applica quanto meno nei settori di competenza primaria delle regioni speciali e delle province autonome.

Resta pertanto la necessità di una pronuncia di questa Corte che tuteli l'autonomia costituzionale della ricorrente.

L'art. 12 della legge disciplina la costituzione e l'attività dell'«Osservatorio nazionale per il volontariato», presieduto dal Ministro per gli affari sociali o da un suo delegato e composto esclusivamente da esperti e da rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative (mentre non è prevista alcuna rappresentanza delle regioni e delle province autonome).

Tale struttura è incardinata presso il segretariato generale della Presidenza del Consiglio, e si avvale di un «fondo per il volontariato» istituito presso la Presidenza del Consiglio, dipartimento per gli affari sociali.

Ora, la struttura in questione (che rappresenta un ennesimo trasparente tentativo di dar vita a strutture e a competenze operative, con poteri di spesa, alle dipendenze di un Ministro senza portafoglio, nel caso quello per gli affari sociali, operante in materie di schietta competenza regionale e provinciale), cautamente denominata «osservatorio», è destinata secondo la legge a svolgere compiti che non si limitano affatto a mera raccolta e diffusione di informazioni [lettere *a*), *f*) e *h*)], o alla promozione di studi o di incontri o conferenze [lettere *b*) e *i*)].

Essa ha altresì compiti schiettamente operativi. Dovrà infatti, da un lato, «fornire ogni utile elemento per la promozione e lo sviluppo del volontariato» [lett. *c*)], dizione, questa, particolarmente vaga e indeterminata; dall'altro lato, soprattutto, «approvare progetti sperimentali elaborati, anche in collaborazione con gli enti locali, da organizzazioni di volontariato iscritte nei registri di cui all'art. 6 per far fronte ad emergenze sociali e per favorire l'applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate» [lett. *d*)], progetti sperimentati destinati ad essere sostenuti finanziariamente attraverso il fondo per il volontariato di cui al secondo comma; «offrire sostegno e consulenza per progetti di informatizzazione e di banche-dati nei settori di competenza» della legge stessa [lett. *e*)], «sostenere, anche con la collaborazione delle regioni, iniziative di formazione ed aggiornamento per la prestazione dei servizi [lett. *g*)].

Ora, tali competenze operative, gestionali e di spesa attribuite all'«Osservatorio» ledono direttamente e gravemente le competenze della ricorrente. Infatti — a parte la genericità del «fornire ogni utile elemento per la promozione e lo sviluppo del volontariato, di cui alla lett. *c*)» — sta di fatto che i progetti sperimentali di cui alla lett. *d*), «per far fronte ad emergenze sociali e per favorire l'applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate» non possono che essere progetti di intervento concreto, fra l'altro a carattere puntuale e localizzato, dato che sono elaborati da organizzazioni iscritte nei registri regionali, e afferenti a campi — soprattutto l'assistenza e la sanità, ma anche altri — di piena competenza provinciale. Il finanziamento centrale di tali progetti ne conferma la natura operativa e costituisce una ulteriore invasione, anche sotto il profilo finanziario e della spesa, di ambiti spettanti alla provincia.

Ancora, il «sostegno», oltre che la «consulenza» a «progetti di informatizzazione e di banche-dati», di cui alla lett. *e*) (da realizzare, si badi, «nei settori di competenza» della legge, cioè nei settori — di competenza provinciale, come si è detto — in cui operano le organizzazioni di volontariato) nell'altro significa se non l'effettuazione di interventi operativi e di spesa nei settori medesimi.

A loro volta, le «iniziative di formazione e di approfondimento» — relativi, si badi, proprio alla prestazione dei servizi — di cui è parola nella lettera g, ricadono per intero nella competenza provinciale in materia di formazione e addestramento professionale oltre che nelle materie cui i servizi si riferiscono.

Nulla d'altronde, nella disposizione citata, lascia capire e tanto meno dimostra che le iniziative in questione possano avere rilevanza nazionale o rispondere a particolari interessi nazionali: al contrario, è evidente che si tratta di micro-progetti ben localizzati, ancorché presentati sotto l'etichetta della «sperimentalità» (ma tutto è sperimentale in questo campo!) o delle metodologie di intervento «particolarmente avanzate», o della informatizzazione.

È dunque palese, sotto ogni profilo, che si viene a realizzare, attraverso l'«Osservatorio», un intervento diretto, attraverso una struttura amministrativa centrale nemmeno raccordata in alcun modo con le regioni e le province autonome, con contenuto di gestione di interventi puntuali e di spesa, in ambiti di competenza provinciale, ledendo così l'autonomia della provincia ricorrente.

L'art. 15 della legge dispone che gli enti creditizi pubblici ristrutturati ai sensi del d.lgs. 20 novembre 1990, n. 336 (primo comma), nonché le Casse di risparmio fino a quando non abbiano proceduto alle operazioni di ristrutturazione di cui a detto d.lgs. n. 356/1990 (secondo comma), debbano destinare, rispettivamente, una quota non inferiore a un quindicesimo dei propri proventi non vincolati a riserva per aumenti di capitale delle società esercenti l'impresa bancaria [art. 12, lett. d), d.lgs. n. 356 cit.], e una quota di un decimo delle somme destinate per legge ad opere di beneficenza e di pubblica utilità, alla «costituzione di fondi speciali presso le regioni al fine di istituire, per il tramite degli enti locali, centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato, e da queste gestiti, con la funzione di sostenerne e qualificarne l'attività».

Le modalità di attuazione di tali norme sono demandate a un decreto interministeriale (terzo comma).

In primo luogo, dunque, si dispone autoritativamente di una quota di fondi pubblici che la legge destina a fini di interesse pubblico e di utilità sociale «preminentemente nei settori della ricerca scientifica, della istruzione, dell'arte e della sanità» nonché di «assistenza e tutela delle categorie sociali più deboli» [art. 12, lett. a), d.lgs. n. 356/1990], o a «opere di beneficenza e di pubblica utilità» (art. 35, terzo comma, r.d. 25 aprile 1929, n. 967, richiamato dall'art. 15, secondo comma, della legge impugnata): dunque di fondi destinati, almeno per una parte, a settori di piena competenza della provincia ricorrente.

Già tale destinazione vincolata configura una illegittima invasione della competenza provinciale.

Ma c'è di più. Tali somme, secondo la disposizione qui censurata, sono destinate a formare «fondi speciali», costituiti bensì presso le regioni (nonché, sembra d'intendere, le province autonome), ma interamente destinati alla istituzione — nemmeno diretta, ma per il tramite degli enti locali — di «centri di servizio» aventi la funzione di sostenere e qualificare l'attività delle organizzazioni di volontariato.

L'utilizzazione dei centri e dei relativi fondi, peraltro, sfuggirebbe del tutto alla regione o alla provincia autonoma presso cui essi sono costituiti: infatti i centri, posti «a disposizione delle organizzazioni di volontariato» sarebbero per di più «da queste gestiti» (art. 15, primo comma).

Non è dato allora di capire che cosa in tutto questo ci stiano a fare le regioni e le province autonome. Esse avrebbero l'obbligo di costituire il fondo e di istituire (tramite gli enti locali) e finanziare con il fondo stesso i centri, ma non potrebbero in alcun modo intervenire nella gestione e nella utilizzazione di detti centri, riservate interamente alle organizzazioni di volontariato. Un obbligo contabile e organizzativo, dunque, senza nessun potere di disciplina, di determinazione e di gestione.

Per di più, nemmeno la più specifica disciplina dei fondi e dei centri può essere stabilita dalle regioni e dalle province autonome, poiché le modalità attuative delle norme in questione sono interamente ed esclusivamente demandate ad un decreto ministeriale, che verrebbe dunque a regolare formazione e impiego del fondo regionale e dei centri regionali o locali dei servizi, con evidente ulteriore lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale e provinciale, oltre che della competenza regionale e provinciale nei settori interessati dalla attività di volontariato.

Mentre l'art. 15 regola nel modo singolare che si è detto i fondi regionali, e l'art. 12, secondo comma, prevede un fondo centrale per il finanziamento di progetti «sperimentali», né queste disposizioni, né altre disposizioni della legge prevedono in alcun modo la attribuzione di risorse alle regioni e alle province autonome, idonee a fronteggiare i nuovi oneri ad esse imposti dalla legge, in particolare attraverso la previsione di «forme di finanziamento e di sostegno delle attività di volontariato» [art. 10, lett. e)], di convenzioni con le organizzazioni di volontariato [artt. 10, lett. e), e 7], nonché attraverso l'obbligo imposto alle regioni e alle province autonome di istituire e tenere il registro generale delle organizzazioni di volontariato [artt. 6 e 10, lett. d)].

Poiché è evidente che si tratta di oneri nuovi imposti alle regioni e alle province autonome, in particolare per la necessità di creare strutture organizzative e di destinare personale alla gestione dei registri di cui all'art. 6, delle convenzioni di cui all'art. 7 e del fondo di cui all'art. 15, è altrettanto evidente la violazione dell'autonomia finanziaria e di spesa della provincia, nonché del precetto di cui all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, ribadito e specificato dall'art. 27 della legge n. 468/1978 e dall'art. 3, sesto comma, della legge 14 giugno 1990, n. 158. Quest'ultimo, in particolare, stabilisce che «i provvedimenti statali che direttamente o indirettamente comportino nuove funzioni o ulteriori compiti per le regioni o modificchino quelli esistenti aggravandone gli oneri di gestione, debbano indicare le risorse occorrenti per la loro adeguata copertura». Ciò che, nella specie, il legislatore statale ha del tutto omissso di fare; e infatti la norma di copertura finanziaria di cui all'art. 14 si limita a provvedere in ordine all'onere per il funzionamento dell'Osservatorio nazionale, per la dotazione del fondo nazionale di cui all'art. 12, secondo comma, e per la organizzazione della conferenza nazionale del volontariato (primo comma), nonché all'onere conseguente alle minori entrate derivanti dalle agevolazioni fiscali attribuite alle organizzazioni di volontariato dall'art. 8; senza alcun accenno, invece, ai nuovi oneri posti a carico delle regioni e delle province autonome.

P. Q. M.

La provincia ricorrente chiede che la Corte voglia dichiarare la illegittimità costituzionale degli artt. 10, secondo comma, lettere b), c), d), e) e f), 12, primo comma, lettere c), d), e) e g), secondo comma, e 15, nonché in quanto occorra dell'art. 6 nella parte in cui pone nuovi oneri a carico della provincia stessa senza provvedere alle risorse corrispondenti, della legge 11 agosto 1991, n. 266 («legge-quadro sul volontariato»), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 196 del 22 agosto 1991, in riferimento all'art. 8, numeri 1, 4, 25 e 29, all'art. 9, n. 10, all'art. 16 e al titolo sesto dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e alle relative norme di attuazione, nonché all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, anche in riferimento all'art. 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e all'art. 3, sesto comma, della legge 14 giugno 1990, n. 158.

Roma, addì 20 settembre 1991

Avv. prof. Valerio ONIDA - Avv. Gualtiero RUECA

91C1103

N. 38

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 ottobre 1991
(della provincia autonoma di Bolzano)*

Igiene e sanità - Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo - Disciplina degli interventi a protezione degli animali domestici - Istituzione da parte delle regioni di un'anagrafe canina, risanamento dei canili comunali e costruzione di rifugi per cani - Obbligo delle regioni di indennizzare gli agricoltori per le perdite di capi di bestiame causate da cani randagi od inselvatichiti - Obbligo delle regioni e province autonome di adeguare la propria legislazione ai principi contenuti nella legge impugnata - Previsione di sanzioni amministrative pecuniarie confluenti nel fondo per l'attuazione della legge stessa - Ripartizione tra le regioni e province autonome del fondo per l'attuazione della legge in questione con decreto del Ministro della sanità di concerto con il Ministro del tesoro sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano - Asserita violazione della sfera di competenza provinciale in materia di igiene e sanità e zootecnia - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 116/1991 e 382/1990.

(Legge 14 agosto 1991, n. 281, artt. 3, settimo comma, 5, sesto comma, e 8).

(Cost., art. 119; statuto T.-A.A., artt. 8, n. 21, e 16, primo comma).

Ricorso della provincia autonoma di Bolzano, in persona del presidente della giunta provinciale dott. Luis Durnwalder, giusta delibera della giunta n. 5515 del 23 settembre 1991, rappresentata e difesa — in virtù di procura speciale del 23 settembre 1991 rogata dall'avv. Giovanni Salghetti Drioli, vice segretario della giunta ed ufficiale rogante (rep. n. 16201) — dagli avv.ti proff.ri Sergio Panunzio e Roland Riz e presso il primo di essi elettivamente domiciliata in Roma, piazza Borghese n. 3, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, per la dichiarazione di incostituzionalità degli artt. 3, settimo comma, 5, sesto comma, ed 8, della legge 14 agosto 1991, n. 281, recante «Legge-quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo».

FATTO

La provincia autonoma ricorrente è titolare, in base allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di competenze legislative ed amministrative di rango esclusivo in materia di patrimonio zootecnico (artt. 8, n. 21, e 16, primo comma, dello statuto), nonché di rango concorrente in materia di igiene e sanità (artt. 9, n. 10, e 16, primo comma, dello statuto). Si tratta di competenze che sono nella piena disponibilità della provincia ricorrente, anche in virtù delle relative norme d'attuazione statutarie, di cui specialmente al d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, ed al d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474.

Soprattutto sulla competenza esclusiva in materia di patrimonio zootecnico, ma per certi aspetti anche su quella concorrente in materia di igiene e sanità, si fonda dunque la potestà della provincia autonoma ricorrente di stabilire e disciplinare autonomamente gli interventi a favore degli animali che essa ritenga opportuni nel proprio territorio.

In questa direzione la provincia autonoma ricorrente ha già legiferato, oltre che con la legge provinciale 13 agosto 1973, n. 27 («Norme per la protezione della fauna»), soprattutto con la legge provinciale 8 luglio 1986, n. 16 («Interventi per la protezione degli animali»), che contiene una organica disciplina della materia, anche di carattere sanzionatorio, ed alla quale ha poi fatto seguito pure il relativo regolamento di esecuzione (d.p.g.p. 8 agosto 1988, n. 21).

Ciò premesso, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 203 del 30 agosto u.s. è stata pubblicata la legge 14 agosto 1991, n. 281, dal titolo «legge-quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo». Tale legge contiene alcune disposizioni che risultano essere lesive delle competenze della provincia autonoma ricorrente, che pertanto le impugna, per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. — Violazione da parte dell'art. 3, settimo comma, della legge impugnata delle competenze provinciali di cui agli artt. 8, n. 21, e 16, primo comma, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e relative norme d'attuazione.

L'art. 3 della legge impugnata, nei commi da 1 a 5, prescrive e regola l'adozione da parte delle regioni di interventi legislativi ed amministrativi di vario genere, tutti riguardanti la disciplina e la protezione degli animali domestici. Il sesto comma dello stesso art. 3 regola a sua volta il finanziamento da parte delle regioni di tali interventi, mediante l'utilizzazione dei fondi di cui al successivo art. 8, secondo comma. In particolare il primo comma dell'art. 3 prevede successivi interventi legislativi regionali, in materia di anagrafe canina, di cui per vari aspetti si predetermina il contenuto; lo stesso fa il successivo secondo comma per quanto riguarda il risanamento dei canili comunali e la costruzione dei rifugi per i cani; a loro volta il terzo ed il quarto comma disciplinano l'adozione da parte delle regioni di programmi di prevenzione del randagismo predeterminando anche taluni tipi di intervento che a tal fine debbono essere predisposti; il quinto comma, infine, impone alle regioni di indennizzare gli agricoltori per le perdite di capi di bestiame causate da cani randagi od inselvaticiti.

Ma quello che specificamente rileva ai fini del presente ricorso è il settimo ed ultimo comma dell'art. 3, secondo cui «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione ai principi contenuti nella presente legge e adottano un programma regionale per la prevenzione del randagismo nel rispetto dei criteri di cui al presente articolo».

Dunque, ai sensi del settimo comma dell'art. 3, i principi (ed i criteri) stabiliti dalla legge statale n. 281/1991 dovrebbero limitare le competenze provinciali nella materia di cui alla legge in questione.

È noto, peraltro, che siffatti principi — quali sono, tipicamente, quelli contenuti in una «legge-quadro» come si autoqualifica la legge n. 281/1991 — possono validamente limitare le competenze legislative concorrenti della provincia autonoma ricorrente (art. 9 dello statuto), ma non anche la competenza esclusiva in materia di patrimonio zootecnico (art. 8, n. 21, dello statuto), che è appunto la materia in cui ricade essenzialmente la disciplina stabilita dalla legge n. 281/1991. Né si potrebbe sostenere che le disposizioni stabilite in genere dalla legge n. 281/1991 (ed in particolare quella dei primi cinque commi dell'art. 3) possano configurarsi come principi o norme fondamentali di una legge di riforma economico sociale dello Stato; infatti nel caso in questione non sussistono i caratteri che, secondo le giurisprudenze di codesta ecc.ma Corte (sentenza n. 1033/1988), di tale limite sarebbero propri: soprattutto (ma non solo) sotto il profilo della «fondamentalità» dei valori tutelati.

Per i motivi illustrati, il settimo comma dell'art. 3 è dunque lesivo delle competenze legislative esclusive attribuite alla provincia ricorrente dall'art. 8, n. 21, dello statuto speciale.

2. — Violazione da parte dell'art. 5, sesto comma, della legge impugnata, delle competenze provinciali di cui agli artt. 8, n. 21, 9, n. 10, e 16, primo comma, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (e relative norme d'attuazione), nonché dell'autonomia finanziaria della provincia ricorrente garantita dal titolo sesto dello statuto Trentino-Alto Adige come modificato ed integrato dalla legge 30 novembre 1989, n. 386.

L'art. 5 della legge impugnata stabilisce delle sanzioni amministrative pecuniarie a carico di chi contravviene a talune prescrizioni stabilite dallo stesso art. 5.

Si tratta certamente di disposizioni non di principio stabilite direttamente dal legislatore in materia di competenza esclusiva della provincia ricorrente. Non può esservi dubbio, invero, che spetta esclusivamente a quest'ultima — nel proprio territorio — di imporre con una propria legge ai proprietari di animali gli obblighi stabiliti dalla disciplina in questione, e di stabilire le relative sanzioni in caso di inosservanza. Ed infatti una disciplina di questo genere è già stabilita dalla citata legge provinciale n. 16/1986 (specialmente art. 7 e segg.).

A sua volta il sesto ed ultimo comma dell'art. 5 della legge impugnata stabilisce che «Le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative di cui al primo, secondo, terzo e quarto comma confluiscono nel fondo per l'attuazione della presente legge previsto dall'art. 8».

Tale disposizione, che fa confluire in un fondo statale le entrate derivanti dalle sanzioni suddette, è comunque lesiva delle competenze della provincia ricorrente, ed in particolare della sua autonomia finanziaria, quand'anche si attribuisse alle norme sanzionatorie di cui dal primo al quarto comma dello stesso art. 5 un valore meramente suppletivo nell'ambito provinciale.

È infatti evidente che l'autonomia finanziaria della provincia ricorrente, costituzionalmente garantita, comporta necessariamente che le entrate provenienti da sanzioni di competenza provinciale debbono affluire al bilancio della provincia (come infatti dispone l'art. 8, secondo comma, della legge provinciale n. 16/1986), e non a quello dello Stato, come invece stabilisce l'ultimo comma dell'art. 6 impugnato.

Che questa sia una indefettibile conseguenza dei principi costituzionali dell'autonomia finanziaria delle regioni e delle province autonome è del resto cosa ben nota, in realtà, allo stesso legislatore nazionale, come espressamente risulta dalla disciplina della devoluzione dei proventi delle sanzioni amministrative stabilita in via generale dagli artt. 17, terzo comma, e 29, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 («Modifiche al sistema penale»). Ivi si stabilisce infatti che nei casi di sanzioni in materia di competenza regionale i proventi delle sanzioni medesime spettano esclusivamente alle regioni.

3. — Violazione da parte dell'art. 8 della legge impugnata delle competenze e dell'autonomia finanziaria provinciale di cui alle norme statutarie già indicate (come modificate ed integrate anche dalla legge 30 novembre 1989, n. 386, spec. art. 5), nonché del principio della riserva di legge *ex* art. 119 della Costituzione.

L'art. 8 della impugnata legge n. 281/1991, con il suo primo comma, istituisce presso il Ministero della sanità un fondo per l'attuazione della legge stessa e ne determina la dotazione. Il successivo secondo comma disciplina la ripartizione del fondo stabilendo che «Il Ministro della sanità, con proprio decreto, ripartisce annualmente tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano le disponibilità del fondo di cui al primo comma. I criteri per la ripartizione sono determinati con decreto del Ministro della sanità adottato di concerto con il Ministro del tesoro, sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, di cui all'art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400».

La surriferita disciplina è incostituzionale, siccome lesiva dei principi costituzionali relativi alla autonomia finanziaria della provincia ricorrente garantita dal titolo sesto dello statuto come da ultimo modificato ed integrato dalla legge n. 386/1989.

La legge n. 281/1991 non è una legge «speciale» che abbia come obiettivo la promozione di particolari interventi statali o regionali in un determinato settore. La legge in questione è (come essa stessa si autodefinisce) una «legge quadro», rivolta quindi a stabilire principi e criteri per indirizzare l'esercizio «ordinario» delle funzioni proprie delle regioni e delle province autonome. Il fondo di cui all'art. 8 della legge impugnata è un fondo destinato a trasferire alle regioni e province autonome le risorse finanziarie necessarie per soddisfare degli interessi pubblici la cui cura diretta è di loro esclusiva competenza, ancorché essi abbiano rilevanza nazionale. Si tratta, dunque, di un fondo cui si applica necessariamente la disciplina stabilita dall'art. 5 della legge n. 386/1989 (norma «rinforzata») e, quindi non derogabile col procedimento legislativo ordinario: sent. n. 116/1991 ed i criteri ivi stabiliti.

In conclusione, la disciplina legislativa impugnata, nella parte in cui demanda ad un atto governativo (decreto del Ministro della sanità) la determinazione di qualsivoglia criterio di ripartizione del fondo è certamente incostituzionale perché, ignorando la disciplina ora richiamata, rimette integralmente alla discrezionalità dell'esecutivo ogni criterio di ripartizione, così violando la garanzia dell'autonomia finanziaria provinciale. Infatti tale circostanza comporta in ogni caso — secondo l'insegnamento di codesta ecc.ma Corte (da ultimo sentenza n. 382/1990) — la violazione del principio della riserva di legge stabilito in via generale, per la materia in questione, anche dal primo comma dell'art. 119 della Costituzione.

P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare incostituzionale, in parte qua, le disposizioni impuginate della legge 14 agosto 1991, n. 281.

Roma, addì 27 settembre 1991

Prof. avv. Sergio PANUNZIO - Prof. avv. Roland RIZ

91C1114

N. 39

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 ottobre 1991
(della provincia autonoma di Trento)*

Igiene e sanità - Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo - Disciplina degli interventi e protezione degli animali domestici - Istituzione da parte delle regioni di un'anagrafe canina, risanamento dei canili comunali e costruzione di rifugi per cani - Obbligo delle regioni di indennizzare gli agricoltori per le perdite di capi di bestiame causate da cani randagi od inselvatichiti - Obbligo delle regioni e province autonome di adeguare la propria legislazione ai principi contenuti nella legge impugnata - Previsione di sanzioni amministrative pecuniarie confluenti nel fondo per l'attuazione della legge stessa - Ripartizione tra le regioni e province autonome del fondo per l'attuazione della legge in questione con decreto del Ministro della sanità di concerto con il Ministro del tesoro sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano - Asserita violazione della sfera di competenza provinciale in materia di igiene e sanità e zootecnia - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 116/1991 e 382/1990.

(Legge 14 agosto 1991, n. 281, artt. 3, settimo comma, 5, sesto comma, e 8).

(Cost., art. 119; statuto T.-A.A., artt. 8, n. 21, e 16, primo comma).

Ricorso della provincia autonoma di Trento, in persona del presidente della giunta provinciale sig. Mario Malossini, giusta delibera della giunta n. 12148 del 20 settembre 1991, rappresentata e difesa — in virtù di procura speciale del 23 settembre 1991 per notaio Pierluigi Mott in Trento (reg. 56806) — dall'avv. prof. 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 in carica, per la dichiarazione di incostituzionalità degli artt. 3, settimo comma, 5, primo, secondo, terzo e sesto comma, ed 8 della legge 14 agosto 1991, n. 281, recante «Legge-quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo».

FATTO

La provincia autonoma ricorrente è titolare, in base allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di competenze legislative ed amministrative di rango esclusivo in materia di patrimonio zootecnico (artt. 8, n. 21, e 16, primo comma, dello Statuto), nonché di rango concorrente in materia di igiene e sanità (artt. 9, n. 10, e 16, primo comma, dello statuto). Si tratta di competenze che sono nella piena disponibilità della provincia ricorrente, anche in virtù delle relative norme d'attuazione statutarie, di cui specialmente al d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, ed al d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474.

Soprattutto sulla competenza esclusiva in materia di patrimonio zootecnico, ma per certi aspetti anche su quella concorrente in materia di igiene e sanità, si fonda dunque la potestà della provincia autonoma ricorrente di stabilire e disciplinare autonomamente gli interventi a favore degli animali che essa ritenga opportuni nel proprio territorio.

In questa direzione la provincia autonoma ricorrente ha già legiferato, in particolare approvando la legge provinciale 27 dicembre 1982, n. 30, recante «Interventi per la protezione degli animali».

Attualmente è in corso di approvazione da parte del consiglio provinciale il disegno di legge 18 maggio 1990, n. 93 (il cui testo si deposita con il presente atto), recante il titolo «Disposizioni per la tutela degli animali» e contenente una ampia ed organica disciplina di tutta la materia, che supera ed assorbe la legislazione provinciale precedente.

Ciò premesso, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 203 del 30 agosto u.s. è stata pubblicata la legge 14 agosto 1991, n. 281, dal titolo «Legge-quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo». Tale legge contiene alcune disposizioni che risultano essere lesive delle competenze della provincia autonoma ricorrente, che pertanto le impugna, per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. — Violazione da parte dell'art. 3, settimo comma, della legge impugnata delle competenze provinciali di cui agli artt. 8, n. 21, e 16, primo comma, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e relative norme d'attuazione.

L'art. 3 della legge impugnata, nei comma da 1 a 5, prescrive e regola l'adozione da parte delle regioni di interventi legislativi ed amministrativi di vario genere, tutti riguardanti la disciplina e la protezione degli animali domestici. Il sesto comma dello stesso art. 3 regola a sua volta il finanziamento da parte delle regioni di tali interventi, mediante l'utilizzazione dei fondi di cui al successivo art. 8, secondo comma. In particolare il primo comma dell'art. 3 prevede successivi interventi legislativi regionali, in materia di anagrafe canina, di cui per vari aspetti si predetermina il contenuto; lo stesso fa il successivo secondo comma per quanto riguarda il risanamento dei canili comunali e la costruzione dei rifugi per i cani; a loro volta il terzo ed il quarto comma disciplinano l'adozione da parte delle regioni di programmi di prevenzione del randagismo predeterminando anche taluni tipi di intervento che a tal fine debbono essere predisposti; il quinto comma, infine, impone alle regioni di indennizzare gli agricoltori per le perdite di capi di bestiame causate da cani randagi od inselvatichiti.

Ma quello che specificamente rileva ai fini del presente ricorso è il settimo ed ultimo comma dell'art. 3, secondo cui «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione ai principi contenuti nella presente legge e adottano un programma regionale per la prevenzione del randagismo nel rispetto dei criteri di cui al presente articolo».

Dunque, ai sensi del settimo comma dell'art. 3, i principi (ed i criteri) stabiliti dalla legge statale n. 281/1991 dovrebbero limitare le competenze provinciali nella materia di cui alla legge in questione.

È noto, peraltro, che siffatti principi — quali sono, tipicamente, quelli contenuti in una «legge-quadro» come si autoqualifica la legge n. 281/1991 — possono validamente limitare le competenze legislative concorrenti della provincia autonoma ricorrente (art. 9 dello statuto), ma non anche la competenza esclusiva in materia di patrimonio zootecnico (art. 8, n. 21, dello statuto), che è appunto la materia in cui ricade essenzialmente la disciplina stabilita dalla legge n. 281/1991. Né si potrebbe sostenere che le disposizioni stabilite in genere dalla legge n. 281/1991 (ed in particolare quella dei primi cinque commi dell'art. 3) possano configurarsi come principi o norme fondamentali di una legge di riforma economico sociale dello Stato; infatti nel caso in questione non sussistono i caratteri che, secondo le giurisprudenze di codesta ecc.ma Corte (sentenza n. 1033/1988), di tale limite sarebbero propri: soprattutto (ma non solo) sotto il profilo della «fondamentalità» dei valori tutelati.

Per i motivi illustrati, il settimo comma dell'art. 3 è dunque lesivo delle competenze legislative esclusive attribuite alla provincia ricorrente dall'art. 8, n. 21, dello statuto speciale.

2. — Violazione da parte dell'art. 5, primo, secondo, terzo e sesto comma, della legge impugnata, delle competenze provinciali di cui agli artt. 8, n. 21, 9, n. 10, e 16, primo comma, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (e relative norme d'attuazione), nonché dell'autonomia finanziaria della provincia ricorrente garantita dal titolo sesto dello statuto Trentino-Alto Adige come modificato ed integrato dalla legge 30 novembre 1989, n. 386.

2.1. — L'art. 5 della legge impugnata stabilisce delle sanzioni amministrative pecuniarie a carico di chi contravviene a talune prescrizioni stabilite dallo stesso art. 5. In particolare stabilisce un'ammenda per chi abbandona

animali custoditi nella propria abitazione; il secondo comma stabilisce una sanzione per chi omette di iscrivere il proprio cane all'anagrafe canina; il terzo comma stabilisce una sanzione per chi, avendo iscritto il proprio cane all'anagrafe, omette però di sottoporlo al tatuaggio.

In tutti e tre i casi si tratta certamente di disposizioni non di principio stabilite direttamente dal legislatore in materia di competenza esclusiva della provincia. Non può esservi dubbio, invero, che spetta esclusivamente a quest'ultima — nel proprio territorio — di imporre con una propria legge ai proprietari di animali gli obblighi sopra descritti, e di stabilire le relative sanzioni in caso di inosservanza. Ed infatti è appunto questo il contenuto degli artt. da 9 a 20 del già citato disegno di legge provinciale 18 maggio 1990, n. 93 («Disposizioni per la tutela degli animali») in corso di approvazione.

Le suddette disposizioni dell'art. 5 della legge n. 281/1991 sono dunque palesemente lesive della competenza legislativa della provincia ricorrente (salvo riconoscere ad esse un valore meramente suppletivo).

2.2. — Il sesto ed ultimo comma dell'art. 5 della legge impugnata stabilisce che «Le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative di cui al primo, secondo, terzo e quarto comma confluiscono nel fondo per l'attuazione della presente legge previsto dall'art. 8».

Tale disposizione, che fa confluire in un fondo statale le entrate derivanti dalle sanzioni suddette, è comunque lesiva delle competenze della provincia ricorrente, ed in particolare della sua autonomia finanziaria, quand'anche si attribuisse alle norme sanzionatorie di cui ai commi da 1 a 4 dello stesso art. 5 un valore meramente suppletivo nell'ambito provinciale.

È infatti evidente che l'autonomia finanziaria della provincia ricorrente, costituzionalmente garantita, comporta necessariamente che le entrate provenienti da sanzioni di competenza provinciale debbono affluire al bilancio della provincia, e non a quello dello Stato, come invece stabilisce l'ultimo comma dell'art. 6 impugnato.

Che questa sia una indefettibile conseguenza dei principi costituzionali dell'autonomia finanziaria delle regioni e delle province autonome è del resto cosa ben nota, in realtà, allo stesso legislatore nazionale, come espressamente risulta dalla disciplina della devoluzione dei proventi delle sanzioni amministrative stabilita in via generale dagli artt. 17, terzo comma, e 29, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 («Modifiche al sistema penale»). Ivi si stabilisce infatti che nei casi di sanzioni in materia di competenza regionale i proventi delle sanzioni medesime spettano esclusivamente alle regioni.

3. — Violazione da parte dell'art. 8 della legge impugnata delle competenze e dell'autonomia finanziaria provinciale di cui alle norme statutarie già indicate (come modificate ed integrate anche dalla legge 30 novembre 1989, n. 386, spec. art. 5), nonché del principio della riserva di legge *ex* art. 119 della Costituzione.

L'art. 8 della impugnata legge n. 281/1991, con il suo primo comma, istituisce presso il Ministero della sanità un fondo per l'attuazione della legge stessa e ne determina la dotazione. Il successivo secondo comma disciplina la ripartizione del fondo stabilendo che «Il Ministro della sanità, con proprio decreto, ripartisce annualmente tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano le disponibilità del fondo di cui al primo comma. I criteri per la ripartizione sono determinati con decreto del Ministro della sanità adottato di concerto con il Ministro del tesoro, sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, di cui all'art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400».

La surriferita disciplina è incostituzionale, siccome lesiva dei principi costituzionali relativi alla autonomia finanziaria della provincia ricorrente garantita dal titolo sesto dello statuto come da ultimo modificato ed integrato dalla legge n. 386/1989.

La legge n. 281/1991 non è una legge «speciale» che abbia come obiettivo la promozione di particolari interventi statali o regionali in un determinato settore. La legge in questione è (come essa stessa si autodefinisce) una «legge quadro», rivolta quindi a stabilire principi e criteri per indirizzare l'esercizio «ordinario» delle funzioni proprie delle regioni e delle province autonome. Il fondo di cui all'art. 8 della legge impugnata è un fondo destinato a trasferire alle regioni e province autonome le risorse finanziarie necessarie per soddisfare degli interessi pubblici la cui cura diretta è di loro esclusiva competenza, ancorché essi abbiano rilevanza nazionale. Si tratta, dunque, di un fondo cui si applica necessariamente la disciplina stabilita dall'art. 5 della legge n. 386/1989 (norma «rinforzata») e, quindi non derogabile col procedimento legislativo ordinario: sent. n. 116/1991 ed i criteri ivi stabiliti.

In conclusione, la disciplina legislativa impugnata, nella parte in cui demanda ad un atto governativo (decreto del Ministro della sanità) la determinazione di qualsivoglia criterio di ripartizione del fondo è certamente incostituzionale perché, ignorando la disciplina ora richiamata, rimette integralmente alla discrezionalità dell'esecutivo ogni criterio di ripartizione, così violando la garanzia dell'autonomia finanziaria provinciale. Infatti tale circostanza comporta in ogni caso — secondo l'insegnamento di codesta ecc.ma Corte (da ultimo sentenza n. 382/1990) — la violazione del principio della riserva di legge stabilito in via generale, per la materia in questione, anche dal primo comma dell'art. 119 della Costituzione.

P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare incostituzionale, in parte qua, le disposizioni impugnate della legge 14 agosto 1991, n. 281.

Roma, addì 27 settembre 1991

Prof. avv. Sergio PANUNZIO

91C1115

N. 40

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 ottobre 1991
(della regione Toscana)*

Igiene e sanità - Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo - Disciplina degli interventi a protezione degli animali domestici - Istituzione, da parte delle regioni, di un'anagrafe canina, risanamento dei canili comunali e costruzione di rifugi per cani - Obbligo delle regioni di indennizzare gli agricoltori per le perdite di capi di bestiame causate da cani randagi od inselvaticiti - Obbligo delle regioni e province autonome di adeguare la propria legislazione ai principi contenuti nella legge impugnata - Previsione di sanzioni amministrative pecuniarie confluenti nel fondo per l'attuazione della legge stessa - Ripartizione tra le regioni e province autonome del fondo per l'attuazione delle leggi in questione con decreto del Ministro della sanità di concerto con il Ministro del tesoro sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano - Asserita violazione della sfera di competenza regionale in materia di igiene e assistenza veterinaria ivi compresa la profilassi, l'ispezione, la polizia e la vigilanza sugli animali - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 382/1990, 740 e 1034/1988, 77/1987 e 307/1983.

(Legge 14 agosto 1991, n. 281, artt. 3, sesto comma, 5, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 8).

(Cost., artt. 97, 117, 118 e 119).

Ricorso per la regione Toscana in persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale rappresentato e difeso per mandato a margine del presente dall'avv. Alberto Predieri, e presso il suo studio elettivamente domiciliato in Roma, via G. Carducci n. 4, in forza di deliberazione g.r. n. 8033 del 20 settembre 1991, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, degli artt. 3, sesto comma, 5, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e otto, della legge 14 agosto 1991, n. 281 «legge-quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo».

1. — In data 30 agosto 1991 è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* la legge n. 281/1991, legge-quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo.

La legge riconosce, come risulta dalla sua stessa intitolazione di legge-quadro e dal contenuto dell'art. 3, la competenza regionale in materia, inserendosi in un contesto normativo già inaugurato dal d.P.R. n. 4/1972, art. 1, ultimo comma, che disponeva il trasferimento alle regioni della competenza in materia di assistenza zootiatrica.

Tuttavia, l'art. 6, n. 22, del citato d.P.R. disponeva nel senso della riserva statale in ordine, fra l'altro «alla profilassi, polizia, ispezione e vigilanza sanitaria sugli animali».

Tale materia era poi delegata alle regioni dall'art. 13, n. 17, del d.P.R. n. 4/1972 e, successivamente, il d.P.R. n. 616/1977, attribuiva la materia alla competenza regionale, stabilendo all'art. 27, lett. f), che spettano alle regioni, in quanto relative alla materia dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera, tutte le funzioni amministrative che tendono all'igiene e assistenza veterinaria, ivi compresa la profilassi, l'ispezione, la polizia e la vigilanza sugli animali.

Si può aggiungere che ai sensi dell'art. 6 lett. u), della legge n. 833/1978, spetta allo Stato la determinazione degli interventi obbligatori in materia di zooprofilassi: ma l'attuazione degli adempimenti disposti dall'autorità sanitaria statale è delegata alle regioni, ai sensi dell'art. 7, primo comma, lett. b).

2. — In questo quadro di attribuzione alle regioni delle funzioni amministrative in materia va inserita la legge-quadro n. 281/1991, che volutamente colloca le proprie disposizioni nel quadro dell'assistenza zootecnica (dato che, come risulta dall'art. 1, lo Stato promuove e disciplina «la tutela degli animali di affezione») e colloca altresì quest'ultima nell'ambito del rapporto, già evidenziato dal primo comma dell'art. 27 del d.P.R. n. 616/1977, tra assistenza agli animali e tutela della salute pubblica e dell'ambiente.

Come detto, l'art. 3 della legge (salvo il sesto comma, che appare costituzionalmente illegittimo nei limiti che diremo) riserva poi alle regioni competenze fondamentali, quali l'istituzione dell'anagrafe canina, la determinazione dei criteri per il risanamento dei canili comunali e la costruzione dei rifugi per cani, la ripartizione tra i comuni dei contributi per gli interventi di loro competenza, l'adozione di programmi di prevenzione del randagismo, la previsione di indennizzi a favore degli imprenditori agricoli al fine di tutelare il patrimonio zootecnico per le perdite di capi di bestiame causate da cani randagi o inselvatichiti.

3. — In questo quadro, le disposizioni dell'art. 3, sesto comma, dell'art. 5 e dell'art. 8 contraddicono il quadro normativo sin qui ricordato e in parte confermato dalla stessa legge con le disposizioni dell'art. 3 (salvo il sesto comma), e violano le competenze costituzionalmente garantite alle regioni nella materia dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera.

L'art. 5 disciplina le sanzioni amministrative, individuando le ipotesi in cui esse si applicano, il loro ammontare, la destinazione delle entrate da esse derivanti.

Come la Corte ha altre volte ricordato «la competenza a disciplinare e irrogare le sanzioni amministrative deve seguire le medesime regole di attribuzione o di affidamento relative alle competenze sostanziali cui quelle sanzioni si riferiscono» (sent. n. 1034/1988, punto 9, del diritto). Tale principio, afferma la Corte, è desumibile dall'art. 9 del d.P.R. n. 616/1977 che attribuisce alle regioni le funzioni di polizia amministrativa relative non soltanto alle materie trasferite, ma anche a quelle delegate e che pertanto risulta indebitamente violato dall'art. 5 della legge in esame. Nel principio che esso pone e che è stato riaffermato dalla Corte.

Altrettanto chiaramente, nella sentenza n. 740/1988, la Corte, sulla base della considerazione della «lievitazione a livelli superiori impressa alla polizia amministrativa dalla sua ricondizione alle funzioni di amministrativa attiva (dei comuni, delle province, delle regioni), ai sensi dell'art. 9 del d.P.R. n. 616/1977» ha affermato che «per effetto di tale ridefinizione — come è confermato dal successivo art. 19 — il contenuto della polizia amministrativa deve rinvenirsi in quella regolazione limitativa (ma anche orientativa) e in quella superiore vigilanza che si esplicano sulle attività dei privati nelle materie oggetto delle suddette funzioni mediante previsioni regolamentari (di obblighi, facoltà, modi procedurali, sanzioni amministrative e mediante provvedimenti dispositivi concreti (di licenza, autorizzazione, concessione, revoca, decadenza, applicazione di sanzioni amministrative)» (punto 3 del diritto): e analoghe considerazioni sono state espresse dalla Corte nella sentenza n. 77/1987, in cui è sottolineata l'interdipendenza funzionale tra le materie attribuite alla regione e le attività di polizia amministrativa.

Conformemente all'insegnamento della Corte, anche la dottrina in modo unanime ha attribuito alla disposizione contenuta nell'art. 9 del d.P.R. n. 616/1977 il significato di consentire all'amministrazione di indirizzare e coordinare l'attività dei privati nelle materie in cui esplica le proprie funzioni, sottolineando costantemente come, in base a tale norma, le funzioni di polizia amministrativa siano state pienamente ricondotte nell'ambito delle materie di competenza regionale cui si riferiscono (cfr. Mor Art. 9 in I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto n. 616/1977 di attuazione della legge n. 382/1996 a cura di Barbera e Bassanini, Bologna 1978, 143 e segg. Bozzi. Art. 9 in commento al D.P.R. 616 a cura di Capaccioli e Satta, Milano 1980, 237).

4. — In questa prospettiva l'aver sottratto alle regioni il potere di determinare l'entità, l'ambito e le modalità di applicazione delle sanzioni amministrative in materia e in relazione a poteri di competenza regionale, comporta la violazione delle competenze regionali costituzionalmente garantite dagli artt. 117 e 118 della Costituzione e dalla norma interposta dell'art. 9 del d.P.R. n. 616/1977, come interpretata dalla Corte.

5 — Con l'art. 8 della legge n. 281/1991, è stato istituito presso il Ministero della sanità un fondo per l'attuazione della legge (la cui dotazione è determinata inizialmente in lire un miliardo per il 1991 e lire due miliardi a decorrere dal 1992, essendo tuttavia prescritto che nel fondo confluiscono anche le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative di cui ai comma uno, due, tre e quattro dell'art. 5 della legge), che viene annualmente ripartito tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano con decreto del Ministro della sanità e sulla base di criteri stabiliti anch'essi con decreto del Ministro della sanità adottato di concerto con il Ministro del tesoro, sentita la conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni.

Le disposizioni dell'art. 8, e in particolare quelle del secondo comma concernenti i criteri per la ripartizione del fondo, sono ugualmente lesive delle competenze regionali costituzionalmente garantite e dell'art. 119 della Costituzione.

La Corte ha già avuto modo di dichiarare incostituzionali disposizioni legislative che demandano ad atti governativi la determinazione di criteri di ripartizione dei fondi con esse istituiti senza porre nessun limite alla discrezionalità dell'esecutivo, come avviene nel caso di specie.

Nella sentenza n. 382/1990 (ma già nella sentenza n. 307/1983) la Corte, pronunziandosi sulla legittimità costituzionale dell'art. 17 terzo comma, del d.l. n. 415/1989, nella parte in cui prevedeva che il residuo importo del fondo comune ivi indicato fosse «ripartito ed erogato con i criteri che all'uopo verranno fissati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri», sentita la conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato e le regioni, ha dichiarato incostituzionale tale disposizione, affermando che «nel rinviare a un atto governativo la determinazione di qualsivoglia criterio di ripartizione del fondo residuo senza porre in proposito il benché minimo limite alla discrezionalità dell'Esecutivo, l'art. 17, terzo comma, viola il principio della riserva di legge stabilito dall'art. 119, primo comma, della Costituzione».

Nel nostro caso abbiamo una disposizione di identico tenore, che merita pertanto l'identico trattamento. Non solo, infatti, l'istituzione, ad opera del legislatore nazionale, di fondi settoriali iscritti in capitoli di bilancio di singoli ministeri in relazione a materie di competenza regionale implica la successiva ripartizione di detti fondi tra le regioni anche laddove ciò non venga esplicitato (come la Corte ha affermato nell'ordinanza n. 163/1988, è nelle sentenze n. 64/1987 e 356/1985), ma i criteri di ripartizione di tali fondi non possono essere attribuiti ad un atto governativo senza che esso trovi il proprio fondamento in indicazioni puntuali contenute in una legge, in applicazione dell'art. 119, primo comma, della Costituzione.

Tali principi sono stati completamente disattesi dall'art. 8 della legge n. 281/1991, che è pertanto lesivo delle competenze regionali costituzionalmente garantite.

6. — Ugualmente lesiva delle competenze regionali è la disposizione dell'art. 3, sesto comma, nella parte in cui limita la facoltà della regione di utilizzare le somme assegnate a valere sul fondo istituito ai sensi dell'art. 8, stabilendo che solo il 25% di tale assegnazione può essere utilizzato dalla regione per l'intervento di propria competenza, mentre la residua quota deve essere necessariamente assegnata agli enti locali.

Come la Corte ha avuto modo di sottolineare (cfr. sentt. nn. 356/1985, 64/1987 e ord. n. 163/1988), l'istituzione di fondi settoriali quali quello di specie, attenendo a materie di competenza regionale, implica la libertà di impiego del fondo da parte delle regioni, che sia compatibile con il vincolo di destinazione.

Tale principio è palesemente contraddetto dalla limitazione contenuta nella disposizione qui censurata, laddove essa dispone che la regione ha la libertà di impiego solo del 25% delle somme ad essa assegnate a seguito della ripartizione del fondo.

Anche di tale disposizione pertanto va chiesta, per i profili e nei limiti ora ricordati, la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

P. Q. M.

La regione Toscana chiede che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità degli artt. 3, sesto comma, 5, primo, secondo, terzo, quarto, e sesto comma, 8, della legge n. 281/1991 per violazione degli artt. 117, 118, 119 e 97 della Costituzione.

Roma, addì 25 settembre 1991

Avv. Alberto PREDIERI

91C1116

N. 628

Ordinanza emessa il 1° luglio 1991 dal pretore di Milano nel procedimento civile vertente tra Barberis Franco ed altri e l'I.N.P.S.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni I.N.P.S. - Determinazione del trattamento di quiescenza in base ai massimali in vigore al momento del collocamento a riposo - Mancata previsione della rivalutazione della pensione in base alle variazioni dei massimali - Ingiustificata mancata corrispondenza tra contribuzione versata e pensione - Deteriore trattamento dei lavoratori privati rispetto ai lavoratori del settore pubblico (dirigenti) - Incidenza sui principi della proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione (anche differita), della assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di vecchiaia e di capacità contributiva.

(Legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 14; legge 23 aprile 1981, n. 155, art. 19; legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 3, tredicesimo comma; legge 14 aprile 1985, n. 140, art. 9; legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 21, sesto comma).

(Cost., artt. 3, 36, 38 e 53).

IL PRETORE

Visti gli atti, sciogliendo la riserva, considerato che i ricorrenti, titolari di pensioni di vecchiaia I.N.P.S. con decorrenza successiva al 1° gennaio 1985, chiedono in principalità la condanna dell'I.N.P.S. alla liquidazione delle pensioni sulla base delle medie retributive effettivamente percepite nell'ultimo quinquennio di servizio, mentre le pensioni sono state calcolate dall'I.N.P.S. in rapporto ai massimali annui in vigore al momento della liquidazione, inferiori alle retribuzioni effettive annue; nonché la condanna dell'I.N.P.S. al pagamento delle differenze e accessori conseguenti;

Considerato che i ricorrenti, in via subordinata, chiedono la liquidazione della pensione sulla base dei massimali introdotti successivamente al loro collocamento in pensione;

Considerato che, in ulteriore subordine, i ricorrenti chiedono accertarsi il diritto dal 1° gennaio 1988 al computo, secondo le aliquote di cui alla tabella allegata all'art. 21, secondo comma, della legge n. 67/1968, delle retribuzioni eccedenti i limiti massimi della retribuzione non pensionabile, previa rivalutazione a norma dell'undicesimo comma dell'art. 3 della legge n. 297/1982, e il diritto all'aggiunta della quota di pensione così calcolata alla pensione da essi percepita alla data del 1° gennaio 1988, con le conseguenti statuizioni di condanna dell'I.N.P.S.;

Considerato che le domande, sia poste in via principale che subordinata, sono precluse dalle norme vigenti in materia;

Ritenuto che i ricorrenti sollevano la questione di costituzionalità di dette norme, in generale per il principio della illegittimità della imposizione di massimali e dell'esistenza di trattamenti pensionistici diversi in relazione alla data di collocamento a riposo e della illegittimità di un trattamento diverso tra il settore pubblico (quello dei dirigenti) e il settore privato, stante l'identità delle situazioni sostanziali; e, in specie, dell'art. 3, tredicesimo comma, della legge n. 297/1982, dell'art. 9 della legge n. 140/1985 dell'art. 21, sesto comma, della legge n. 67/1988 nella parte in cui non prevedono l'applicazione delle variazioni dei massimali di pensione, in essi rispettivamente stabiliti, alle pensioni liquidate nel 1983 e successive scadenze, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione; degli artt. 14 della legge n. 153/1969 e 19 della legge n. 155/1981, per contrasto con gli artt. 3, 36, 38, secondo comma, e 53, della Costituzione, in quanto manca la corrispondenza tra la contribuzione versata (calcolata su tutta la retribuzione) e la pensione (calcolata solo su una parte della retribuzione);

Ritenuto che la questione di legittimità costituzionale sollevata dai ricorrenti è da ritenersi non manifestamente infondata ed appare rilevante e pregiudiziale per la soluzione del giudizio;

P. Q. M.

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

Solleva eccezione di costituzionalità dell'art. 14 della legge 30 aprile 1969, n. 153, nella parte in cui non limita la retribuzione assoggettata alla contribuzione alla concorrenza dell'importo via via fissato come massimale di pensione, per contrasto con gli artt. 3 e 53 della Costituzione, dell'art. 19 della legge 23 aprile 1981, n. 155, per contrasto con gli artt. 3,

36, 38, secondo comma, e 53, della Costituzione, dell'art. 3, tredicesimo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297, dell'art. 9 della legge 14 aprile 1985, n. 140, dell'art. 21, sesto comma, della legge 11 marzo 1988, n. 67, nella parte in cui non prevedono l'applicazione delle variazioni dei massimali di pensione, in essi rispettivamente stabiliti, alle pensioni liquidate nel 1983 e successive scadenze, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale sopra indicata;

Sospende il presente giudizio;

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

Il pretore: (firma illeggibile)

91C1104

N. 629

Ordinanza emessa l'8 aprile 1991 dal pretore di Milano nel procedimento civile vertente tra il consorzio provinciale per lo smaltimento dei rifiuti urbani di Desio e l'I.N.P.S.

Lavoro e previdenza (controversie in materia di) - Procedura monitoria - Parti: enti previdenziali e datori di lavoro - Opposizione a decreto ingiuntivo emesso per ritenuta debenza di contributi - Termine di giorni venti - Sospensione in periodo feriale - Omessa previsione - Lamentata violazione del diritto alle ferie per i dipendenti degli enti pubblici e per gli avvocati - Compressione del diritto di difesa.

(Legge 7 ottobre 1969, n. 742, art. 3).

(Cost., artt. 3, 24 e 36).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Sciogliendo la riserva di cui al verbale 14 febbraio 1991, osserva:

In ordine alla richiesta di sospensione della provvisoria esecuzione del decreto tardivamente opposto, si rileva che: trattandosi di decreto ormai divenuto definitivo, salva la questione di costituzionalità di cui infra, non pare concedibile una sospensione consentita solo nei confronti di una esecutività provvisoria, a tacere della mancata allegazione di gravi motivi di sorta che dovrebbero sostenerla.

Quanto alla questione di costituzionalità, il consorzio ricorrente ha denunciato di incostituzionalità le norme che stabiliscono la non sospensione dei termini feriali relativamente a tutte le controversie previste dall'art. 442 del c.p.c. quantomeno nella parte in cui la non sospensione riguarda anche le controversie tra istituti previdenziali e datori di lavoro e/o qualora esse vengano proposte mediante rito monitorio, per violazione degli art. 3 e 36 della Costituzione, in quanto viene sacrificato il diritto alle ferie annuali per le parti e gli avvocati senza necessità di tutela di un diritto pari o superiore, e per violazione dell'art. 24 della Costituzione per non consentire, attesi i brevi termini per fare opposizione a un decreto ingiuntivo — termini che possono anche interamente decorrere all'interno del periodo feriale — una difesa in giudizio. Il fatto che ha motivato l'eccezione è l'avvenuta notifica del decreto opposto — emesso il 2 luglio 1990 — in data 1° agosto 1990, con le conseguenti insormontabili difficoltà dell'ente pubblico opponente di deliberare e apprestare in concreto una tempestiva opposizione.

Preliminarmente, quanto alla rilevanza dell'eccezione, si rileva che la domanda, proposta dall'ente opponente all'I.N.P.S., di regolarizzazione contributiva (c.d. «condono») non preclude, come da giurisprudenza di legittimità — Cass., sez. Lavoro, 7 luglio 1987, n. 5029 — l'accertamento giudiziario della non debenza dei contributi, non disponendo alcuna norma in questo senso.

Va altresì affermato, sempre sul piano della rilevanza, che i motivi di merito dell'opposizione (tardivamente proposta) paiono fondati: premesso che i contributi in questione non sono sicuramente dovuti da parte di comuni e province, a norma dell'art. 38 del r.d.-l. 4 agosto 1935, n. 1827, la questione è se ne siano esenti, anche se non espressamente nominati, i consorzi di comuni e province, oppure no. La risposta affermativa sembra imporsi, leggendo

la norma citata con un minimo di logica e avuto riguardo alla difficoltà di enumerare compiutamente tutti i tipi di enti pubblici territoriali. Indicando le amministrazioni dello Stato, delle province e dei comuni (e delle istituzioni di beneficenza), il legislatore voleva chiaramente ricomprendere tutto l'impiego pubblico, inserito nello stato o in enti pubblici non economici. Non si vede in base a quale *ratio* i consorzi di comuni andrebbero trattati diversamente dai comuni. In questo senso ha deciso ripetutamente la Corte di cassazione (n. 5820 del 27 ottobre 1988, n. 1690 del 26 febbraio 1985) e non c'è davvero ragione di opinare in senso contrario.

Dunque l'opposizione, se ammissibile, sarebbe fondata — si ritiene — nel merito. Pertanto la questione di costituzionalità si ritiene rilevante.

La stessa si ritiene altresì non manifestamente infondata: la non sospensione dei termini feriali (istituto posto a tutela delle ferie di magistrati ed avvocati) si giustifica quando parte in causa è un lavoratore, per la urgenza sempre rivestita dalla tutela dei suoi diritti, in gran parte di tipo alimentare, e perciò è giustificata la compressione del diritto alle ferie degli operatori giudiziari; non si può dire lo stesso quando, come è solitamente evidente nel caso di specie ma è comunque vero in generale, la controversia sia tra enti previdenziali e datori di lavoro, e verta sulla debenza o meno di contributi sempre risalenti assai indietro nel tempo. In questi casi, in presenza di un ritardo comunque di anni rispetto all'epoca di insorgenza dell'obbligo contributivo, appare del tutto insignificante un eventuale ulteriore ritardo di un mese e mezzo; nel caso poi in cui l'ente agisca, come è suo diritto, con procedura monitoria, il termine di venti giorni per l'opposizione, già breve, qualora si ritengano non sospesi i termini feriali, può decorrere anche per intero all'interno del periodo feriale, con le conseguenti pressoché insuperabili difficoltà, a maggior ragione da parte di un ente pubblico, a deliberare una difesa e a trovare un difensore — a Milano in pieno agosto — che si assuma l'onere di studiare la pratica e proporre tempestivamente opposizione. Francamente non pare che la concreta compressione del diritto di difesa in capo a chi si veda — come nel caso di specie — notificare un decreto ingiuntivo il 1º agosto sia giustificata da alcuna esigenza meritevole di pari o superiore tutela. Le esigenze di cassa degli enti previdenziali non si vogliono disconoscere, al contrario: se hanno tanta fretta di incassare, ben possono anticipare la richiesta dei decreti e la loro notifica (nella specie avvenuta trenta giorni dopo l'emissione!) senza attendere a notificare quando le aziende sono chiuse, gli enti pubblici ridotti all'osso e gli avvocati — nella quasi totalità — in vacanza; in ogni caso quel mese e mezzo di ritardo — si ripete — appare irrilevante sui tempi di queste controversie, mentre, al contrario, il sacrificio del diritto di difesa degli igiunti è totale e definitivo. Per queste ragioni si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la proposta questione di costituzionalità.

P. Q. M.

Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, laddove esclude la sospensione dei termini feriali relativamente alle controversie previste dall'art. 442 del c.p.c. nella parte in cui tale esclusione riguarda anche le controversie tra istituti previdenziali e datori di lavoro e/o qualora esse vengano proposte mediante rito monitorio, per violazione degli artt. 3, 36 e 24 della Costituzione;

Sospende il giudizio;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per notificare la presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicarla ai Presidenti delle due Camere.

Milano, addì 8 aprile 1991

Il pretore: (firma illeggibile)

Depositata nella cancelleria della sezione lavoro della pretura di Milano, oggi 11 aprile 1991.

Il funzionario di cancelleria: VILARDO

91C1105

N. 630

*Ordinanza emessa il 9 luglio 1991 dal pretore di Torino
nel procedimento civile vertente tra Silmo Malinverni Elba ed altri e l'I.N.P.S.*

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni I.N.P.S. - Riliquidazione - Determinazione della misura - Computabilità della retribuzione imponibile eccedente il limite massimo di retribuzione pensionabile prevista - Trattamento riservato ai pensionati posti in quiescenza con decorrenza successiva al 31 dicembre 1980 e al 1° gennaio 1985 - Mancata previsione di detti benefici a favore dei soggetti già pensionati a tali date - Ingiustificata disparità di trattamento di situazioni identiche in base al mero elemento temporale - Riferimenti alla sentenza n. 173/1986 e all'ordinanza n. 120/1989.

(Legge 23 aprile 1981, n. 155, art. 19; legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 3, tredicesimo comma; legge 15 aprile 1985, n. 140, art. 9; d.-l. 22 dicembre 1990, n. 409, artt. 1, quarto comma, e 2, convertito in legge 27 febbraio 1991, n. 59).

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza r.g.l. n. 11924/90, promossa da Silmo Malinverni Elba e altri 435, rappresentati e difesi dagli avv.ti Marino Bin e Giovanni Villani, parti ricorrenti, contro l'I.N.P.S. - Istituto nazionale della previdenza sociale, rappresentato e difeso dai dott. proc. Franco Borla e Adele Ollà, parte convenuta.

Letti gli atti, ascoltati i patroni delle parti, osserva quanto segue:

1. — I ricorrenti, titolari di pensione I.N.P.S. a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, a far tempo da date comprese tra il 1976 ed il 1987, sono stati assoggettati alle disposizioni sui limiti massimi di retribuzione annua pensionabile (c.d. «tetto») via via succedutesi nel tempo ed operanti all'atto del pensionamento.

E chiedono al pretore:

a) in via principale, di estendere a loro beneficio le modifiche alla disciplina dei tetti introdotte dall'art. 19 della legge 23 aprile 1981, n. 155 (che ha elevato il massimale, quale previsto dall'art. 5, quinto comma, del D.P.R. 27 aprile 1968, n. 488, in L. 12.601.600, a L. 18.500.000, con riferimento alle pensioni liquidate con decorrenza successiva al 31 dicembre 1980), dall'art. 3, tredicesimo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297 (che dal 1° gennaio 1983 ha indicizzato il precedente massimale, elevato dal 1° gennaio 1983 a L. 20.271.000 e dal 1° gennaio 1984 a L. 21.271.000), dall'art. 9 della legge 15 aprile 1985, n. 140 (che ha elevato il massimale a L. 32.000.000 dal 1° gennaio 1985).

Il tutto a decorrere dalle rispettive date ivi indicate e con conseguente rideterminazione della retribuzione media pensionabile e ricalcolo pensionistico;

b) in via subordinata, di ritenere rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni di legge citate *sub a)*, in riferimento al principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non operano anche a beneficio dei già pensionati, i quali vengono così discriminati rispetto a quelli futuri, anche sotto il profilo del diverso e più svantaggioso collegamento tra retribuzione e pensione.

Una parte dei ricorrenti, titolari di pensione con decorrenza iniziale compresa tra il 1976 ed il 1984, beneficia ora delle nuove disposizioni sui limiti massimi di retribuzione pensionabile, introdotti dall'art. 2 del d.P.C.M. 16 dicembre 1989 (in *Gazzetta Ufficiale*, n. 299 del 23 dicembre 1989) e recepito dagli artt. 1, quarto comma, e 2, del decreto-legge 22 dicembre 1990, n. 409, convertito nella legge 27 febbraio 1991, n. 59.

E chiede al pretore:

c) in via principale, di far decorrere il ricalcolo pensionistico ivi previsto dalle rispettive date di iniziale decorrenza della pensione;

d) in via subordinata, di dichiarare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle citate disposizioni di legge, in riferimento al principio di ragionevolezza *ex art. 3* della Costituzione, nella parte in cui fanno decorrere detto ricalcolo dal periodo successivo al 31 dicembre 1989, anziché dall'anno di pensionamento, e fino al 31 dicembre 1990, in ragione solo del 60%.

In giudizio resiste l'istituto convenuto, il quale ravvisa negli stessi enunciati normativi invocati dai ricorrenti insormontabili ostacoli all'accoglimento delle proposte domande di riliquidazione pensionistica, riferendosi tali enunciati solo ed esclusivamente alle pensioni liquidate successivamente alle rispettive date ivi contemplate.

Quanto poi alle censure di legittimità costituzionale prospettate in subordine dagli attori, l'istituto chiede che vengano dichiarate manifestamente infondate. E in proposito richiama la motivazione della sentenza n. 173/1986 del giudice delle leggi.

Chiarite in tal modo le rispettive e contrapposte posizioni delle parti, il pretore osserva quanto segue in ordine alle stesse.

2. — Le domande *sub a)* appaiono infondate.

L'art. 19 della legge n. 155/1981 si riferisce esplicitamente solo agli assicurati con pensione avente decorrenza successiva al 31 dicembre 1980; talché non è consentita alcuna riliquidazione a favore dei già pensionati, neppure con decorrenza del ricalcolo a partire dal 1° gennaio 1981.

Lo stesso dicasi quanto alle ulteriori norme, che hanno aggiornato il massimale di retribuzione pensionabile, e cioè all'art. 3, tredicesimo comma, della legge n. 297/1982 e all'art. 9 della legge n. 140/1985. Tali disposizioni richiamano invero, esplicitamente, l'art. 19 della legge n. 155/1981 e, pertanto, pur nell'apparente diversa formulazione, non possono trovare applicazione ai già pensionati, attribuendo loro il diritto al ricalcolo del trattamento dalle date ivi rispettivamente indicate.

3. — La questione prospettata *sub b)*, ancorché già decisa dalla Corte (cfr. sent. 7 luglio 1986, n. 173, par. 11, in Foro it., 1986, I, c. 2095; nonché ord. 16 marzo 1989 n. 120, in *Gazzetta Ufficiale*, serie speciale, 22 marzo 1989 n. 12), merita comunque di essere riproposta.

La discrezionalità legislativa e le esigenze di modificare con gradualità la disciplina in oggetto, in vista di un suo definitivo superamento, certamente non autorizzano la violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione e cioè di ugual trattamento a parità di condizioni, non consentendo in tal modo l'introduzione di discriminazioni irrazionali.

La qual cosa si è appunto verificata con le disposizioni sopra richiamate, laddove queste hanno introdotto nuovi massimali di retribuzione pensionabile, in luogo di quelli antecedenti, a lungo cristallizzati o aggiornati in modo del tutto inadeguato, omettendo peraltro di estenderne i benefici anche ai già pensionati.

Per avere una esatta dimensione del problema è sufficiente considerare che il massimale di L. 12.601.600, introdotto nel 1968 e rimasto in vigore sino al 31 dicembre 1980, corrisponderebbe in base agli indici I.STAT. a L. 58.532.000 del 1981 e non a L. 18.500.000, come previsto dall'art. 19 della legge n. 155/1981 (cfr. AA.VV., Il trattamento di fine rapporto, Padova 1984, p. 161). Inoltre, secondo il sistema di indicizzazione menzionato nell'art. 3, tredicesimo comma, della legge n. 297/1982, il massimale dal 1° gennaio 1985 avrebbe dovuto essere pari a L. 22.819.000, se non fosse invece intervenuta la più favorevole disposizione di cui all'art. 9 della legge n. 140/1985, che lo ha viceversa elevato a L. 32.000.000 (cfr. Le nuove leggi civili commentate, 1986, p. 280).

In conseguenza di siffatte disposizioni avviene allora che gli stessi anni di retribuzione, da prendere in considerazione ai fini del calcolo della retribuzione media pensionabile, vengano assoggettati a diverso massimale, a seconda che il calcolo in oggetto sia effettuato in una data piuttosto che in un'altra.

Talché «due lavoratori aventi la stessa anzianità contributiva e lo stesso livello possono trovarsi titolari di pensioni che si differenziano di circa 6.000.000 di lire per il solo fatto che l'uno risulti quiescente ventiquattrore prima dell'altro» (così Foro it., 1986, I, c. 2089). Il che comporta un annullamento del collegamento o un più svantaggioso collegamento tra retribuzione e pensione, con conseguente «disparità di trattamento tra i pensionati a seconda della decorrenza della prestazione» (così Le nuove leggi civili, cit., p. 280).

4. — Anche la questione *sub c)*, che concerne quelli tra i ricorrenti la cui pensione decorre da epoca anteriore al 31 dicembre 1984, non pare poter trovare favorevole accoglimento.

La riliquidazione in oggetto decorre invero dal 1° gennaio 1990 o da epoca successiva, in relazione alla data di presentazione della domanda da parte dell'assicurato.

Il che sicuramente pone un problema di legittimità costituzionale, con riferimento all'art. 3 della Costituzione e al principio di ragionevolezza che da esso può essere desunto.

Per intendere la questione negli esatti termini in cui va collocata, occorre peraltro introdurre, a questo punto, un doveroso chiarimento.

5. — Nella concreta esperienza della Corte costituzionale l'art. 3 della Costituzione è in un primo tempo stato inteso ed utilizzato per introdurre un giudizio essenzialmente ternario e cioè relazionale; fondato cioè sul rapporto di identità-similitudine-diversità tra due o più persone o cose ed un determinato bene o un determinato standard di misura.

In questo quadro concettuale sono venuti assumendo un ruolo fondamentale ed imprescindibile i c.d. *tertia comparationis* e cioè le norme o i principi positivi dalla cui (non contestata) operatività discende, in virtù di altra norma contestata, la disparità di trattamento.

In ordine a ciò v. Corte costituzionale 30 gennaio 1980, n. 10 (in Giur. cost., 1980, I, p. 87) ove si legge che «le valutazioni di legittimità costituzionale sul rispetto del principio di eguaglianza (. . .) comportando per definizione che la normativa impugnata venga posta a raffronto con un'altra o con altre normative (. . .), per stabilire in tal modo se il legislatore abbia dettato disposizioni così poco ragionevoli da doversi ritenere costituzionalmente illegittime».

Per un verso la progressiva e crescente individuazione di sempre nuovi *tertia comparationis*, rappresentati anche da principi generali dell'ordinamento, e, per l'altro, l'approfondimento (sulla scia dei risultati cui è pervenuta la dottrina tedesca in tema di Gleichheit) del profilo di «ragionevolezza» delle disposizioni impuginate, hanno consentito alla Corte, nel periodo più recente, di ammettere alcuni casi di giudizio *ex art. 3* della Costituzione, sciolto peraltro da considerazioni comparative e cioè consistente in un controllo di logicità irrelato.

L'indagine imperniata sulla verifica della possibile violazione del principio di eguaglianza ha così finito, ad. es. «per sfociare nel sindacato sulla giustificatezza delle norme legislative impuginate», sindacato che «viene fatto dipendere dalla corrispondenza delle norme stesse agli scopi perseguiti dal legislatore»; «andando così (la Corte) alla ricerca delle contraddizioni nelle quali potrebbe esser caduta la regolamentazione sindacata» (così Giur. cost., 1984, I, pp. 254-55).

Gli esempi più significativi di questo recente indirizzo sono costituiti dalle seguenti pronunce:

a) sent. 18 dicembre 1987 n. 560 (cfr. Giur. cost., 1987, I, p. 3534), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, della legge 24 dicembre 1969, n. 990 (Fondo di garanzia per le vittime della strada) «per la parte in cui non prevede l'adeguamento dei valori monetari ivi indicati»; e ciò, come si legge in motivazione, per «la irrazionalità della disposizione legislativa che non colloca nel flusso temporale la ponderazione dei valori monetari della prestazione risarcitoria»;

b) sent. 11 febbraio 1988 n. 156 (cfr. Giur. cost., 1988, I, p. 525), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, terzo comma, del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 791, conv. nella legge 26 febbraio 1982, n. 54 (Opzione per la prosecuzione del rapporto di lavoro sino al sessantacinquesimo anno di età o sino al conseguimento dell'anzianità contributiva massima) «nella parte in cui non dispone che il termine ivi previsto per l'esercizio della facoltà di opzione . . . non possa comunque scadere prima che siano trascorsi sei mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge medesimo»; e ciò in quanto «il legislatore (. . .) è caduto nella singolare contraddizione di prevedere ad un tempo che in tal caso (cioè per chi ha maturato già il diritto a pensione n.d.r.) si prescinde dalla comunicazione al datore di lavoro e, subito dopo, che, invece, tale comunicazione deve essere effettuata non oltre la data in cui i predetti requisiti vengono maturati», contraddizione che «segnala l'irrazionalità intrinseca della disposizione ora richiamata»;

c) sent. 26 luglio 1988, n. 882, (cfr. Giur. cost., 1988, I, p. 4153), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, ultimo comma, del decreto-legge 9 dicembre 1986, n. 832, conv. nella legge 6 febbraio 1987, n. 15 (Indennità di buonuscita a favore di conduttore che gestisca un'attività di impresa); e ciò per «l'interna contraddizione di una *mens legis* che contemporaneamente vuole e disvuole l'affermazione di un atto di autonomia privata», risultando così «violato il principio di ragionevolezza imposto al legislatore dall'art. 3 della Costituzione»;

d) sent. 23 febbraio 1989, n. 55 (cfr. Giur. cost., 1989, I, p. 316), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, terzo comma, del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (Divieto di rinnovare per più di cinque anni i contratti annuali tra Università e lettori di lingua straniera), nella parte in cui non consente la prosecuzione del rapporto oltre l'anzidetto limite temporale; apparendo tale divieto irrazionale sia alla stregua delle finalità dell'art. 28, sia alla luce delle conseguenze pratiche aberranti da esso determinate» e cioè in contrasto «con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione»;

e) sent. 21 marzo 1989, n. 141 (cfr. Giur. cost., 1989, I, p. 678), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, terzo comma, della legge 4 febbraio 1952, n. 218 (Pensione spettante agli iscritti all'assicurazione facoltativa) «nella parte in cui non prevede un meccanismo di adeguamento dell'importo nominale dei contributi versati dal giorno della sua entrata in vigore in poi»; e ciò in quanto «l'omissione oggetto di censura rende la norma stessa non rispondente al fine medesimo sotto il profilo dell'effettività, in esso naturalmente implicito».

L'importanza di questo orientamento interpretativo in tema di art. 3 della Costituzione è stata del resto evidenziata dallo stesso presidente della Corte, nella relazione annuale su «La giustizia costituzionale nel 1987» (cfr. Giur. cost., 1988, II, p. 180), ove al par. 3.2 si legge quanto segue:

«... pur astenendosi naturalmente dal sindacare le scelte politiche del legislatore, la Corte ha portato il suo esame sull'intrinseca ragionevolezza della norma, in sé considerata, allorquando non era prospettabile il confronto con altre disposizioni: e così, con la sent. n. 560, ha ritenuto irragionevole il mancato adeguamento dei criteri di determinazione dell'indennizzo dovuto dal Fondo di solidarietà per le vittime della strada, quando l'autore dell'illecito sia rimasto ignoto ovvero risulti non assicurato».

6. — Ciò posto, torniamo a considerare il caso oggetto di causa.

L'art. 2 del d.P.C.M. 16 dicembre 1989 (*Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 23 dicembre 1989), ora recepito dagli artt. 1, quarto comma, e 2, del decreto-legge 22 dicembre 1990, n. 409, conv. nella legge 27 febbraio 1991, n. 59, ha introdotto nuovi massimali di retribuzione pensionabile, in sostituzione dei precedenti, ritenuti iniqui e inadeguati; e li ha innalzati, rispetto a quelli vigenti all'epoca, in modo decisamente considerevole.

In pari tempo ha previsto un sistema di riliquidazione dei trattamenti pensionistici, a favore dei pensionati sottoposti alla precedente disciplina dei tetti. Senonché ha limitato temporalmente la corresponsione degli arretrati solo al periodo successivo al 31 dicembre 1989 e inizialmente, e cioè fino al 31 dicembre 1990, in ragione solo del 60% del dovuto.

In tal modo la legge ha messo capo ad una disciplina normativa contrassegnata internamente da elementi assai evidenti di irrazionalità, irrispettosi come tali del canone *ex* art. 3 della Costituzione, come sopra precisato.

Da un lato riconosce infatti iniquità dei vecchi tetti e inadeguatezza del loro aggiornamento; dall'altro fa decorrere la liquidazione degli arretrati da data sensibilmente posteriore a quella in cui tale iniquità risulta riconosciuta. Crea in tal modo un divario tra il momento in cui per il pensionato si è consumato il danno e il momento in cui si provvede ora alla riparazione della perdita subita.

Il nuovo sistema comporta inoltre nuove sperequazioni nell'ambito della fascia di pensionati che sono divenuti tali nell'arco temporale in cui era operante la vecchia disciplina dei tetti, ora aggiornata.

È indubbio infatti che le maggiori perdite, come del resto attestato dalla c.t.u. contabile in atti, sono state subite dai titolari di trattamento pensionistico con decorenza iniziale più remota nel tempo. Questi, peraltro, anziché essere maggiormente ristorati, in quanto più estesi furono il sacrificio imposto e la perdita subita, sono viceversa risarciti in modo proporzionalmente minore e decrescente ispetto all'entità del danno loro derivato.

Il che appare contraddittorio con lo scopo perseguito dalla norma in oggetto, scopo che in tal modo viene in buona sostanza vanificato.

P. Q. M.

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge 23 aprile 1981, n. 155, dell'art. 3, tredicesimo colonnino, della legge 29 maggio 1982, n. 297, dell'art. 9 della legge 15 aprile 1985, n. 140, in riferimento al principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non operano anche a beneficio dei già pensionati, i quali vengono così discriminati rispetto a quelli futuri, anche sotto il profilo del diverso e più svantaggioso collegamento tra retribuzione e pensione; degli artt. 1, quarto comma, e 2 del decreto-legge 22 dicembre 1990, n. 409, convertito nella legge 27 febbraio 1991, n. 59, in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui fanno decorrere il ricalcolo pensionistico, correlato ai nuovi limiti massimi di retribuzione pensionabile indicati nell'art. 2 del d.P.C.M. 16 dicembre 1989 (*Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 23 dicembre 1989), da periodo successivo al 31 dicembre 1989 anziché dall'anno di pensionamento e, fino a tutto il 31 dicembre 1990, in ragione solo del 60%;*

Dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Torino, addì 9 luglio 1991

Il pretore: CIOCCHETTI

N. 631

Ordinanza emessa il 15 marzo 1991 (pervenuta alla Corte costituzionale il 26 settembre 1991) dal consiglio di Stato - sez. sesta giurisdizionale - sul ricorso proposto da Sargenti Manlio contro Ministero della pubblica istruzione ed altro.

Istruzione pubblica - Istruzione universitaria - Professori ordinari di ruolo - Riconoscimento ai fini pensionistici di attività e servizi prestati in precedenza nel limite massimo di otto anni - Irrazionalità ed ingiustificato diverso trattamento di situazioni identiche - Incidenza sui principi della proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione (anche differita), della imparzialità e buon andamento della p.a.

(D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, art. 103, quinto comma).

(Cost., artt. 3, 36 e 97).

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso in appello n. 1620/1989 proposto da Sargenti Manlio, rappresentato e difeso dall'avv. Ambrogio Robecchi Majnardi presso cui è elettivamente domiciliato in Roma, via Romagnosi n. 20 presso l'avv. Alfredo Codacci Pisanelli, contro il Ministero della pubblica istruzione, in persona del Ministro *pro-tempore* ed in rettore dell'università di Pavia, rappresentati e difesi *ex lege* dall'avvocatura generale dello Stato presso cui sono elettivamente domiciliati in Roma, via dei Portoghesi n. 12, per l'annullamento della sentenza del tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sez. terza n. 82 dell'8 marzo 1989;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle amministrazioni appellate;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Udita alla pubblica udienza del 15 marzo 1991 la relazione del consigliere C. Zucchelli e uditi altresì l'avv. Ferrari per delega dell'avv. Robecchi Majnardi per il ricorrente e l'avv. dello Stato Palmieri per l'amministrazione resistente;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Il prof. Sargenti, ordinario di diritto romano presso l'Università di Pavia dal 27 gennaio 1984, nominato professore straordinario con decorrenza giuridica dal 1° novembre 1980, in data 27 novembre 1984, presentava istanza chiedendo il riconoscimento dei servizi prestati anteriormente alla nomina a straordinario ai sensi dell'art. 103, del d.P.R. il luglio 1980, n. 382.

Con decreto rettorale in data 14 giugno 1985 n. 21299 venivano riconosciuti solo otto degli anni prestati prima della nomina dal 1936 al 26 gennaio 1981 e cioè il massimo consentito dall'art. 103 citato.

Impugnava pertanto il detto provvedimento rettorale dinanzi al tribunale amministrativo per la Lombardia, lamentando la illegittimità costituzionale dell'art. 103 in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione per disparità di trattamento.

L'amministrazione si costituiva, eccependo la tardività del ricorso, in quanto il decreto rettorale era stato comunicato in data 12 settembre 1985 mentre il ricorso era stato notificato in data 13 giugno 1986.

Il tribunale adito respingeva il ricorso osservando:

1) Quanto alla eccezione di tardività, la respingeva in quanto il ricorrente aveva avuto notizia in data 12 settembre 1985 solo della emanazione del decreto, ma non del suo contenuto lesivo.

2) nel merito riteneva la censura di incostituzionalità manifestamente infondata.

Osservava infatti che non appariva sussistere la violazione dell'art. 3 della Costituzione in quanto non si trattava di situazioni sostanzialmente identiche disciplinate in maniera difforme o situazioni oggettivamente diverse, ma regolate in identico modo, atteso che rientra nella più lata discrezionalità del legislatore riconoscere o non riconoscere, ovvero riconoscere parzialmente, periodi di servizio ai fini di un inquadramento in ruolo, poiché il periodo precedente costituisce una fase della carriera completamente autonoma dal successivo inquadramento.

Nella specie, quindi, il riconoscimento della precedente carriera è avvenuto, ma entro limiti di compatibilità anche finanziaria liberamente stabiliti dal legislatore.

La sentenza era notificata in data 5 giugno 1989, e con atto notificato il 28 agosto 1989 il prof. Sargenti la impugnava lamentando:

1) Incostituzionalità dell'art. 103, quinto comma, del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, per violazione dell'art. 3 della Costituzione. Osserva che rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire le modalità del riconoscimento di periodi di carriera pregressi, ma in tale disciplina il legislatore non può determinare modalità di fatto tali che inducano disparità di trattamento. Queste ultime per altro deriverebbero dalla sostanziale equiparazione dei periodi di carriera eccedenti i dodici anni nella qualifica di assistente e/o incaricato, superati i quali l'art. 103 riconosce sempre e comunque un massimo di otto anni. Osserva che sotto il vigore della passata disciplina non sussisteva tale limitazione.

2) Violazione dell'art. 36 della Costituzione, in quanto il riconoscimento così operato non attribuirebbe al ricorrente il trattamento economico realmente corrispondente alla anzianità effettiva.

3) Violazione dell'art. 97 della Costituzione in quanto la norma così concepita conduce alla violazione della imparzialità.

Si costituiscono in giudizio il Ministero della pubblica istruzione e l'università di Pavia eccependo:

1) La norma sospettata di incostituzionalità ha in realtà disciplinato in maniera uniforme il trattamento dei docenti disponendo per tutti l'eguale limite di otto anni nel riconoscimento di anzianità pregresse, e ciò esclude il vizio denunciato.

2) Costituisce circostanza di mero fatto che i singoli docenti possano trarre maggiore o minore vantaggio dalla norma stessa.

3) Il richiamo agli artt. 36 e 97 della Costituzione non è sorretto da adeguate argomentazioni ed è comunque infondato.

DIRITTO

Il ricorrente, come meglio specificato in narrativa, ha percorso sin dal 1936 tutte le tappe del *cursus honorum* universitario, e precisamente:

a) dall'anno accademico 1936/1937 al 1942/1943 quale assistente volontario presso l'università di Roma, per complessivi 7 anni;

b) dall'anno accademico 1940/1941 al 1942/1943 quale professore incaricato presso l'università di Perugia, per complessivi 3 anni;

c) dall'anno accademico 1945/1946 al 1972/1973 quale professore incaricato presso l'università di Pavia per complessivi 27 anni;

d) dall'anno accademico 1973/1974 al 26 gennaio 1981 quale professore incaricato stabilizzato nell'università di Pavia, per complessivi ulteriori 8 anni;

e) dal 27 gennaio 1981 è professore straordinario con decorrenza giuridica dal 1° novembre 1980 e così per un periodo complessivo di 45 anni di servizio di cui 38 quale professore incaricato.

L'art. 103 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, riconosce ai professori di ruolo, all'atto della nomina ad ordinario, il servizio prestato in qualità di professori universitari associati ed incaricati per i due terzi; per la metà quello prestato in qualità di ricercatori, e per un terzo quello prestato in una delle figure previste dall'art. 7 della legge 21 febbraio 1980, n. 28, o come assistente volontario.

Siffatto conteggio avrebbe fruttato al prof. Sargenti una anzianità pari a:

a) 1 anno e 3 mesi per il periodo maturato quale assistente volontario;

b) 23 anni e 4 mesi per il periodo maturato quale professore incaricato ed incaricato stabilizzato.

E quindi in totale 24 anni e 7 mesi.

Tuttavia, come è noto, il quinto comma dello stesso articolo dispone che il riconoscimento di attività e servizi di cui ai commi precedenti non può comunque superare il limite massimo di otto anni, ed a tale limitazione si è infatti attenuto il decreto rettorale del 14 giugno 1985 impugnato in primo grado.

Appare quindi evidente la rilevanza della questione di incostituzionalità dell'art. 103 or ora citato, atteso che la differenza di ben 16 anni e 7 mesi tra la anzianità valutabile ai sensi dei primi commi del citato articolo e quella massima di otto anni riconoscibile ai sensi del quinto comma, comporta un trattamento economico e pensionistico notevolmente deteriore e, come si dirà innanzi, non giustificabile alla luce dei principi costituzionali.

La norma, allo stato della sua interpretazione, è diretta a contenere comunque il periodo di servizio valutabile ai fini della carriera, e ciò a prescindere dalla effettiva durata di esso nonché dalla diversità delle qualifiche e dei ruoli nei quali sia stato maturato.

Essa appare quindi, allo stesso, non altrimenti interpretabile se non nel senso che, anche in presenza di lunghi periodi in cui il professore ordinario da inquadrare abbia prestato servizio presso l'università, l'anzianità progressiva comunque non influisce ai fini della carriera che nel limite degli otto anni.

Sotto questo profilo il dubbio di costituzionalità che il collegio nutre nei riguardi della norma si appalesa non manifestamente infondata, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

In effetti la norma così concepita ed interpretata potrebbe violare il dettato di cui agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione.

Ben conosce la Sezione la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di violazione del principio di uguaglianza, che può sintetizzarsi, a fini meramente espositivi, nel senso per cui situazioni identiche devono trovare identica regolamentazione, mentre situazioni difformi reclamano una differenziata disciplina; così come ben conoscere la giurisprudenza che esclude il vizio di disuguaglianza le volte in cui il diverso trattamento derivi non dalla norma giuridica in quanto tale, ma dalla situazione di fatto ad essa sottesa.

Siffatte impostazioni conducono al corollario per cui la ampia discrezionalità del legislatore può individuare le modalità giuridiche di intervento sulle varie situazioni, purché la difformità tra esse dia luogo ad una diversità di disciplina che di per sé, ovvero prescindendo dalle situazioni di fatto, riconduca le situazioni difformi ad una sostanziale uguaglianza.

Ritiene tuttavia la sezione che il principio di cui all'art. 3 della Costituzione sia diretto ad assicurare una uguaglianza sostanziale e non meramente formale tra i cittadini, il che non può perseguirsi tralasciando di considerare che il diritto vive nella realtà e tenta di modellarla, ma che tale realtà è di per sé multiforme e, talora, imprevedibile all'atto della normazione.

Non può quindi prescindersi dalle situazioni di fatto che conducono ad una applicazione diseguale della norma apparentemente egualitaria, quando esse non siano casuali, ma costituiscano la concreta fattispecie su cui la norma opera. Ed infatti, la norma non vive per sé quale precetto astratto, ma è destinata a regolare la realtà conferendo alla fattispecie una configurazione conforme all'intento del legislatore; ove tale configurazione finale, sia pure per influsso della fattispecie concreta, appaia discriminate nei confronti di altre fattispecie, se ne dovrà necessariamente concludere che la norma non era in grado di dettare una disciplina che assicurasse l'identico trattamento per casi identici o il differenziato trattamento per casi difformi.

Nella fattispecie sottoposta all'esame del Collegio, la sezione ritiene che si verta in un simile accadimento.

La discrezionalità del legislatore nel riconoscimento ai fini di carriera, dei periodi precedenti l'inquadramento in ruolo costituisce, in materia di pubblico impiego, una acquisizione certa ed indiscutibile. La stessa diversità, per definizione, delle qualifiche precedenti rispetto a quella di inquadramento induce a ritenere che il legislatore possa operare un giudizio di valore sui periodi pregressi, al fine di valutare, nel nuovo incarico, la professionalità maturata e se, ed in quale misura, essa sia idonea a far avanzare anticipatamente in carriera il dipendente.

Le limitazioni contenute nei primi commi dell'art. 103 in esame, ovvero sostanzialmente la valutabilità pro-quota dei vari periodi prestati come professore, incaricato, assistente, ricercatore etc., rispondono appunto a tale logica e a siffatta discrezionalità.

La norma di cui al quinto comma, invece, sembra interrompere la logicità del sistema imponendo un tetto massimo di valutabilità indipendente sia dalla durata che dalla qualifica dei servizi pregressi.

Orbene, non vi è dubbio che il legislatore abbia individuato all'art. 103 una gamma di servizi valutabili, riunendoli in categorie cui corrisponde una percentuale di valutabilità diversa, in relazione alla utilizzabilità nel nuovo ruolo della professionalità ivi acquisita. Ciò implica il riconoscimento di situazioni di partenza assai difformi le une dalle altre, tanto che a ciascuna di esse corrisponde una diversa valutazione automatica. Ma se ciò è, la norma in esame, che,

prescindendo dai diversi servizi prestati, comunque ne limita la riconoscibilità ad un massimo di otto anni, attribuisce a situazioni oggettivamente difformi un identico trattamento. Ed infatti, mentre i servizi valutabili sono dallo stesso legislatore considerati come aventi una valutazione, un «peso» si potrebbe dire, diverso, ciò nonostante all'interno del limite degli otto anni situazioni completamente difformi finiscono col ricevere l'identico trattamento: solo a mò di esempio si consideri che gli otto anni possono già maturarsi, per ciascuna delle categorie individuate, con: 12 anni quale professore associato o incaricato; 16 anni di ricercatore universitario o quiparato; 24 anni di assistente volontario, fermo restando, però, che qualsiasi anno ulteriore prestato in una qualsiasi delle categorie viene, ai fini di carriera, definitivamente perduto.

E ciò dicasi per qualsiasi delle combinazioni possibili nella multiforme varietà della vita concreta, il che sembrerebbe non solo condurre a conclusioni non egalarie, ma anche collidere con i principi di razionalità cui la norma deve attenersi. Infatti, la logica sottesa alla differente valutabilità dei periodi, di cui ai primi commi dell'articolo, si perde definitivamente con l'imposizione del tetto massimo che abbraccia, comunque, le tre categorie di valutabilità, sì che, in sostanza, il legislatore ha dettato due norme logicamente in contrasto tra di loro in quanto perseguono fini contrapposti ed inconciliabili. In effetti, la limitazione della valutabilità già è di per sé sufficiente a contenere, anche da un punto di vista economico, il riconoscimento ai fini della carriera, e non è poi a dire che il legislatore non fosse dotato di piena discrezionalità nel determinare la misura della percentuale di valutabilità senza che della legittimità costituzionale di tale aspetto della questione potesse dubitarsi in alcun modo. Né a dubbi avrebbe condotto un sistema che individuasse un tetto massimo di valutabilità all'interno delle tre categorie, ed opportunamente differenziato tra di esse. Il far confluire, invece, l'intera valutazione in una unica misura sembra decisamente collidere con i principi di uguaglianza e di logica cui il legislatore deve attenersi.

Per altro osserva la sezione che anche la efficienza della pubblica amministrazione, garantita dall'art. 97 della Costituzione, sembra essere violata.

Si consideri infatti che *la ratio* sottesa alla individuazione delle tre categorie di valutabilità (per due terzi, metà, un terzo) è quella di attribuire un «peso» diverso alle diverse esperienze professionali, e ciò ai fini di assicurare un maggior sviluppo di carriera, con assunzione di conseguenti maggiori responsabilità, a quei soggetti che abbiano maturato una maggiore professionalità. La norma in esame, invece, impedisce la valutabilità e la considerazione delle differenziate professionalità acquisite. In effetti, se il primo comma dell'art. 103 istituisce una sorta di equiparazione tra, rispettivamente, 12, 18 e 24 anni di servizio delle tre categorie, è logico ritenere che qualsiasi anno ulteriore di servizio abbia permesso l'acquisizione di una professionalità, sia pure nel rispetto delle proporzioni dettate, maggiore. La norma in esame impedisce di considerare tale accadimento e quindi finisce coll'attribuire a soggetti che abbiano acquisito una maggiore professionalità un punteggio uguale a quelli che ne abbiano acquisito, secondo il giudizio dello stesso legislatore, una minore. Sotto il profilo dell'interesse pubblico ciò conduce a situazioni contrastanti con l'efficienza della pubblica amministrazione in quanto attribuisce a soggetti di diseguale professionalità il medesimo sviluppo di carriera.

La norma infine sembra collidere altresì con l'art. 36 della Costituzione.

Il diritto alla proporzionalità del trattamento economico è visto nella giurisprudenza costituzionale in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato e quindi al grado di professionalità acquisito.

Il meccanismo descritto nelle righe che precedono conduce ad attribuire a soggetti dotati di professionalità diversa un medesimo trattamento economico, il che è indice, a contrario, di una violazione della proporzionalità nei confronti del dipendente dotato di maggiore professionalità. Né potrebbe ritenersi che la uniformità delle funzioni sia di per sé elemento giustificatore della uguaglianza della retribuzione. Se ciò fosse vero, lo stesso meccanismo delle classi stipendiali e degli scatti biennali dovrebbe essere tacciato di incostituzionalità, quando è invece indiscusso che proprio la maggiore professionalità acquisita nel lavoro costituisce parametro di quella proporzionalità di cui all'art. 36 della Costituzione. Ma se ciò è, ne consegue che della maggiore professionalità acquisita nei periodi precedenti, secondo quanto riconoscere esplicitamente lo stesso legislatore, deve darsi conto all'atto dell'inquadramento nel nuovo ruolo.

P. Q. M

Non definitivamente pronunciando sul ricorso di cui in epigrafe;

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 103, quinto comma, del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, in relazione agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione ed ai principi di logica cui deve attenersi il legislatore ordinario;

Sospende il giudizio;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla segreteria della sezione perchè la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente della Camera di Deputati ed al Presidente del Senato.

Così deciso in Roma, il 15 marzo 1991 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione sesta), riunito in Camera di Consiglio.

Il presidente: LASCHENA

Il consigliere estensore: ZUCHELLI

Il segretario: GHERA

Depositata in segreteria il 12 luglio 1991.

Roma, 15 luglio 1991

Il direttore della segreteria: GHERA

91C1107

N. 632

Ordinanza emessa il 14 dicembre 1990 (pervenuta alla Corte costituzionale il 27 settembre 1991) dal Consiglio di Stato sez. V giurisdizionale, sul ricorso proposto da Orlandi Severino ed altro contro Legnini Giovanni ed altri

Elezioni - Presentazione delle liste dei candidati - Necessità che la lista sia controfirmata da un numero determinato di sottoscrittori (nel caso di specie fino da un massimo di 30, trattandosi di comune con meno di 2.000 abitanti) - Prevista eliminazione della lista anche nel caso in cui il numero dei sottoscrittori sia superiore a quello massimo prescritto e non solo invece, ove tale numero sia inferiore a quello richiesto - Irragionevolezza con incidenza sul diritto di elettorato e sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

[D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 30, lett. a), in relazione alla legge 21 marzo 1990, n. 53, art. 12, primo comma, lett. a)].

(Cost., artt. 3, 51 e 97).

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento n. 2078/1990 proposto con appello di Orlandi Severino e Marinelli Trentino, rappresentati e difesi dall'avv. Lucio V. Moscarini, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso in Roma, Piazza Madonna del Cenacolo n. 14; contro Legnini Giovanni, rappresentato e difeso dagli avvocati Fiorella Carloni, Domenico Davoli e Walter Putaturo, con domicilio eletto presso lo studio dei primi due in Roma, via di S. Maria Maggiore n. 112; Belli Italo, non costituito in giudizio, e nei confronti del comune di Roccamontepiano, in persona del sindaco *pro-tempore*, della commissione elettorale circondariale di Chieti, in persona del presidente *pro-tempore*, dell'adunanza dei presidenti delle sezioni di Roccamontepiano, in persona del presidente *pro-tempore*, nonché di Conti Fernando, De Nardis Mario, Di Cola Americo, Di Marco Pasquale, Donatucci Luciano Enrico, Legnini Lorenzo Antonio Filoteo, Liberatore Giorgio, Lisio Luigi, Marinelli Emilio, Mattioli Pasquale Alessandro e Volpe Luigi, tutti non costituiti in giudizio; per l'annullamento della sentenza del tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione di Pescara, 28 giugno 1990, n. 518 (non notificata);

Visto il ricorso, con i relativi allegati, notificato il 24, 27 e 28 luglio 1990 e depositato il 3 agosto successivo;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Legnini Giovanni;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 14 dicembre 1990 il consigliere Carmine Volpe e uditi, altresì, gli avvocati L.V. Moscarini per gli appellanti e W. Putaturo per Legnini Giovanni;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Il giorno 11 aprile 1990 Belli Italo, nella qualità di delegato di lista, presentava al segretario comunale di Roccamontepiano una lista di candidati per il rinnovo del consiglio di quel Comune. La lista recava il contrassegno di un albero con la scritta «Crescere in libertà - Roccamontepiano 1990», era sottoscritta da 76 elettori (in regola con il minimo di 60 ed il massimo di 90, prescritti per i comuni da 2000 a 5000 abitanti) ed alla stessa venivano allegati 2 certificati collettivi (uno per 50 elettori e l'altro per i rimanenti 26), a prova della qualità di elettori del suddetto Comune da parte dei sottoscrittori medesimi.

Scaduti i termini per la presentazione delle liste dei candidati, il segretario comunale informava il Belli che nell'ultimo censimento del 1981 gli abitanti di Roccamontepiano risultavano 1990 e che, di conseguenza, i sottoscrittori Avrebbero dovuto essere in numero compreso tra 20 e 30 (come prescritto per i comuni fino a 2000 abitanti).

Pertanto, nel medesimo giorno dell'11 aprile 1990 il Belli presentava istanza al presidente della commissione elettorale circondariale di Chieti, chiedendo il ritiro del certificato elettorale di 50 sottoscrittori e considerando in tal modo valide unicamente le altre 26 firme.

Ma la commissione suddetta, con delibera in pari data, eliminava la lista di cui trattasi, rilevando che la stessa era sottoscritta da un numero di persone eccedente quello massimo di 30 previsto dall'art. 12 della legge 21 marzo 1990, n. 53 per i Comuni sino a 2000 abitanti (sulla base dei risultati dell'ultimo censimento del 1981) ed applicando l'art. 30, lett. a), del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

Il giorno dopo (12 aprile 1990) il Belli presentava ulteriore istanza al presidente della citata commissione, con la quale chiedeva il riesame della decisione presa e l'accoglimento di quanto dallo stesso domandato il giorno prima. La commissione però, con deliberazione in pari data, confermava la decisione adottata, motivando sull'inderogabilità del disposto dell'art. 30, lett. a), del decreto del Presidente della Repubblica n. 570/1960 in relazione all'art. 12 della legge n. 53/1990 in ragione della duplice esigenza di «assicurare un minimo di credibilità alla lista» e di «evitare che la presentazione si risolva in una pre-competizione».

Con un primo ricorso (rubricato al n. 242/1990), Legnini Giovanni e Belli Italo hanno impugnato le due citate delibere della suddetta Commissione, deducendo violazione dell'art. 30 del decreto del Presidente della Repubblica n. 570/1960, nonché eccesso di potere per illogicità manifesta, errore nei presupposti, difetto di motivazione e sviamento.

Con ordinanza del tribunale, indicato in epigrafe, 19 aprile 1990, n. 136, era accolta l'istanza di sospensione degli atti impugnati: per l'effetto la lista di cui trattasi veniva ammessa alla competizione elettorale del 6 e 7 maggio successivo e tutti i candidati della stessa erano proclamati eletti al consiglio comunale di Roccamontepiano.

L'atto di proclamazione degli eletti, con tutti i provvedimenti pregressi, veniva impugnato innanzi al medesimo giudice dai signori Legnini e Belli (ricorso portante il n. 355/1990), i quali deducevano gli stessi vizi posti a fondamento del precedente gravame.

Tale atto era altresì impugnato, con ricorso rubricato innanzi allo stesso tribunale con il n. 368/1990, da Orlandi Severino, candidato non eletto alle elezioni di cui trattasi, il quale deduceva eccesso di potere per difetto di motivazione, erroneità nei presupposti, illogicità, difetto di istruttoria e sviamento nonché violazione dell'art. 30, lett. a), del decreto del Presidente della Repubblica n. 570/1960.

Il suddetto Orlandi, unitamente a Marinelli Trentino, proponeva anche intervento *ad opponendum* nel procedimento n. 242/1990;

Con la sentenza in epigrafe indicata, il primo giudice:

- a) ha riunito i tre ricorsi suddetti;
- b) ha accolto il ricorso n. 355/1990, ritenendo che la commissione elettorale mandamentale avesse il potere di consentire la regolarizzazione della lista di cui trattasi, eliminando i certificati elettorali presentati in eccesso;
- c) conseguentemente ha considerato legittimo e definitivo l'atto di proclamazione degli eletti, *ab initio* assunto con chiari effetti provvisori ed ha annullato l'esclusione della lista *de qua* disposta dalla suddetta commissione;
- d) ha dichiarato improcedibile il ricorso n. 242/1990;
- e) ha in parte dichiarato improcedibile e in parte respinto il ricorso n. 368/1990.

Avverso tale sentenza hanno proposto appello Orlandi Severino e Marinelli Trentino, ritenendola erronea per i seguenti motivi:

1) non sarebbe stato possibile procedere alla proclamazione definitiva degli eletti in pendenza del giudizio avverso l'esclusione della lista *de qua*;

2) eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto di motivazione e sviamento nonché violazione e falsa applicazione dell'art. 30, lett. a), del decreto del Presidente della Repubblica n. 570/1960, poiché la disposta proclamazione degli eletti sarebbe illegittima non potendo la lista dei candidati di cui trattasi non essere esclusa;

3) inammissibilità del ricorso n. 242/1990;

4) il ricorso n. 368/1990 non si sarebbe potuto dichiarare improcedibile nella parte in cui si è sostenuto (dal ricorrente) che la proclamazione degli eletti non avesse espressamente carattere provvisorio (e non definitivo) e tanto meno respingere senza esaminare le censure svolte con riguardo all'esclusione della lista di cui trattasi.

Si è costituito Legnini Giovanni, resistendo all'appello.

Entrambe le parti in giudizio hanno proposto successive memorie, illustrando ulteriormente le loro pretese. La difesa di Legnini Giovanni ha inoltre eccepito, in via subordinata, l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, lett. a), del decreto del Presidente della Repubblica n. 570/1960, in relazione all'art. 51 della Costituzione.

Con decisione non definitiva resa in data odierna la sezione ha respinto in parte l'appello, ritenendo l'infondatezza del primo e del terzo motivo nonché del quarto con riguardo al primo profilo dedotto.

DIRITTO

1. — In seguito alla decisione non definitiva n. 823/1991 resa in pari data dalla Sezione, rimane da definire la questione inerente la legittimità delle due decisioni della commissione elettorale circondariale di chieti, con le quali è stata eliminata dalla competizione elettorale la lista indicata poiché sottoscritta da un numero di elettori (76) eccedente quello massimo (di 30) previsto dall'art. 12, primo comma, lettera a), legge 21 marzo 1990, n. 53, per i Comuni fino a 2000 abitanti.

Nella specie la commissione suddetta ha applicato l'art. 30, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, ai sensi del quale la stessa deve verificare che «le candidature siano sottoscritte dal numero prescritto di elettori, eliminando quelle che non lo sono».

Il punto di diritto da chiarire è se, in forza delle disposizioni suddette, la citata commissione debba eliminare la lista solo qualora la relativa dichiarazione di presentazione sia sottoscritta da un numero di elettori inferiore a quello minimo richiesto e non anche nel caso in cui la sottoscrizione sia effettuata da elettori in numero superiore a quello massimo ivi previsto, dovendo in tale ipotesi disporre, se richiesta, la relativa regolarizzazione; oppure se l'eliminazione vada effettuata anche, e comunque, qualora la dichiarazione di presentazione della lista sia sottoscritta da un numero di elettori superiore al massimo indicato.

2. — Il collegio premette che alla controversia per cui è causa non appare applicabile né la disposizione dell'art. 33, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 570/1960, dato che la stessa regola solo la presentazione delle candidature nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, né quella dell'art. 30, lettera e), dello stesso decreto, data la diversità dell'ipotesi ivi contemplata.

Il tutto conformemente alla giurisprudenza di questa sezione la quale ha, tra l'altro, ritenuto che fra i compiti della suddetta commissione non rientri (fatta eccezione per le determinazioni di rikusazione dei contrassegni) quello di sopperire in via di collaborazione ad eventuali errori o deficienze riscontrabili nelle liste presentate (decisioni 18 gennaio 1985, n. 16 e 29 giugno 1979, n. 470).

3. — Ciò premesso, rilevando che anche secondo le «istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature» nell'elezione dei consigli comunali diramate dal Ministero dell'interno (pubblicazione n. 5 del 1990, a cura dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato) la lista va rikusata qualora il numero dei presentatori risulti eccedente il limite massimo consentito dalla legge (pag. 19 penultimo periodo), non appare manifestamente infondata l'eccezione d'illegittimità costituzionale dell'art. 30, lett. a), del decreto del Presidente della Repubblica n. 570/1960 in relazione all'art. 51 della Costituzione. La questione va d'ufficio estesa anche con riferimento agli artt. 3 e 97 della stessa.

4. — La *ratio* del numero minimo di sottoscrittori richiesto dalla legge si comprende e si giustifica con la duplice esigenza di garantire, da un lato, una certa consistenza numerica di base ad una compagine che mira ad assumere

elettoralmente un ruolo di rappresentanza politico-amministrativa della comunità e di assicurare, dall'altro, a tale compagine un minimo di credibilità ed affidabilità. Viceversa la ragione della fissazione di un numero massimo di sottoscrizioni appare finalizzata alla mera semplificazione dei preliminari richiesti per la presentazione delle candidature, vale a dire a uno scopo più pratico che giuridico dal quale non dovrebbero scaturire conseguenze di principio.

Ne consegue la sussistenza di dubbi di legittimità costituzionale di una disposizione, quale il suddetto art. 30, lettera a), — in relazione all'art. 12, primo comma, lett. a), legge n. 53/1990 — che comporta, invece, come conseguenza, l'eliminazione dalla competizione popolare delle liste non sottoscritte dal numero di elettori prescritto e quindi anche se controfirmate da persone in numero superiore a quello consentito. In tal modo la norma sembra contraria a un elementare principio di ragionevolezza, quale limite invalicabile dal legislatore, oltre che agli articoli 3 e 51 della Costituzione, che garantiscono la massima libertà di accesso all'elettorato passivo, nonché al principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui al successivo art. 97. D'altronde, a rafforzare il convincimento sulla carente ragionevolezza della norma in questione, nella sua rigidità preclusiva, è da aggiungere che, nell'ordinamento positivo vigente in materia elettorale, le sottoscrizioni non sono sempre richieste (art. 1), primo comma, lettera b), decreto-legge 3 maggio 1976, n. 161, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 1976, n. 240, nel testo inserito dall'art. 12, terzo comma, legge n. 53/1990), a segno del relativismo del loro valore.

Quanto poi alla giustificazione, ritenuta dalla citata commissione, di evitare che la presentazione della lista si risolva in una pre-competizione elettorale dal risultato scontato, la stessa non appare affatto e seriamente probante. Non è vero, infatti, che la sottoscrizione di elettori in numero superiore ad una certa entità anticipi e influenzi il risultato della futura consultazione elettorale, considerata la diversità delle procedure e ritenuto che, nella segretezza del diritto di voto salvaguardata dall'art. 48 della Costituzione, ogni sottoscrittore ben potrebbe esprimere (per i più disparati motivi) una volontà diversa da quella inizialmente manifestata e finalizzata in sede di firma a presentazione delle candidature.

5. — La rilevanza della questione di illegittimità costituzionale è evidente, avendo la commissione elettorale circondariale di Chieti eliminato dalla competizione la lista di cui trattasi sul presupposto del carattere inderogabile del disposto letterale dell'art. 30, lett. a), del decreto del Presidente della Repubblica n. 570/1960.

6. — Va quindi rimessa alla Corte la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 30, lett. a), del decreto del Presidente della Repubblica n. 570/1960 — in relazione all'art. 12, primo comma, lett. a), legge n. 53/1990 — con riferimento agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, nella parte in cui la suddetta norma comporta l'eliminazione delle candidature sottoscritte da un numero di elettori superiore a quello massimo dalla stessa prescritto.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 — in relazione all'art. 12, primo comma, lett. a), della legge 21 marzo 1990, n. 53 — con riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, nella parte in cui comporta l'eliminazione delle candidature sottoscritte da un numero di elettori superiore a quello massimo prescritto dalla legge:

Sospende il giudizio in corso;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina, altresì, che a cura della segreteria copia della presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma, addì 14 dicembre 1990.

Il presidente: GESSA

I consiglieri: RIZZI - LA MEDICA

Il consigliere estensore: VOLPE

N. 633

Ordinanza emessa il 22 novembre 1990 (pervenuta alla Corte costituzionale il 27 settembre 1991) dal tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da Stramacci Paolo ed altra contro il comune di Roma

Edilizia popolare, economica e sovvenzionata - Piani di edilizia popolare ex lege 18 aprile 1967, n. 167, con scadenza entro il 31 dicembre 1987 - Possibilità di attuazione di detti piani qualora entro sei mesi dalla data di scadenza siano adottati gli atti o iniziati i procedimenti comunque preordinati all'acquisizione delle aree o all'attuazione degli interventi - Mancata previsione di un termine certo entro il quale deve avvenire l'acquisizione delle aree o l'attuazione degli interventi - Irragionevolezza ed incidenza sul diritto di proprietà - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 384/1991, 92/1982, 71/1980, 260/1976 e 55/1968.

(Legge 1º marzo 1985, n. 42, art. 1-bis, primo e secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 42).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso 1406/1987 proposto da Stramacci Paolo e Stramacci Serenella, rappresentati e difesi dall'avv. Claudio Manzia, nel suo studio elettivamente domiciliati in Roma, via Costabella n. 23, contro il comune di Roma, rappresentato e difeso dall'avv. Mauro Martis, presso la propria avvocatura elettivamente domiciliato in Roma, via del Tempio di Giove n. 21, per l'annullamento della deliberazione della giunta municipale n. 7220 del 7 agosto 1985 e della deliberazione consiliare di ratifica n. 253 del 29 aprile 1986, nonché di ogni altro atto della procedura espropriativa.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di Roma;

Vista la memoria difensiva prodotta dal comune di Roma;

Visti gli atti tutti della causa;

Udita alla pubblica udienza del 22 novembre 1990 la relazione del consigliere Aldo Ravalli e uditi, altresì, l'avv. Manzia per il ricorrente e l'avv. Barbicinti, per delega dell'avv. Martis, per l'amministrazione resistente.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

I nominati in epigrafe sono proprietari in Roma di un immobile in zona Arco di Travertino, adibito in parte ad abitazione ed in parte ad uso commerciale, realizzato negli anni trenta.

Detto immobile è stato inserito nel piano delle zone destinate ad edilizia economica e popolare, approvato con decreto Ministeriale dei lavori pubblici n. 3266 dell'11 agosto 1964, con specifica destinazione a parco pubblico.

Solo il 12 dicembre 1986 è stato notificato ai proprietari l'avviso ex art. 10 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, di espropriazione per la realizzazione del piano di zona n. 18 - Arco del Travertino (nota n. 4396 del 14 novembre 1986).

Da ciò il ricorso contro gli atti della procedura espropriativa, e cioè contro la deliberazione della giunta municipale di Roma n. 7220 del 7 agosto 1985, recante «espropriazione aree occorrenti per la costruzione del p.z. 18 - Arco del Travertino (completamento)», contro la deliberazione consiliare n. 253 del 29 aprile 1986 di ratifica della precedente, nonché contro lo stesso avviso di cui si è detto.

Si deduce:

1. — Violazione dell'art. 10 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, in relazione all'art. 1-bis della legge 1º marzo 1985, n. 42. Eccesso di potere per contraddittorietà e falsità dei presupposti. Violazione dell'art. 140 del testo unico n. 148/1915.

L'efficacia temporale del p.e.c.p. sarebbe scaduta l'11 agosto 1984 (venti anni dalla sua approvazione), né la deliberazione impugnata sarebbe valida a far rivivere gli effetti del p.e.c.p. ex art. 1-bis legge n. 42/1985 non avendo alcun contenuto precettivo, come dimostrerebbe il fatto che il deposito e la pubblicazione dei relativi atti espropriativi è avvenuta solo il 6 febbraio 1987, fuori del termine semestrale indicato nel citato art. 1-bis.

2. — Violazione e falsa applicazione dell'art. 13 della legge n. 2359/1985; difetto di motivazione.

Sarebbe stata omessa la indicazione dei termini prescritti dalla norma sopra citata, né varrebbero i termini di durata del p.e.e.p. fissati *ex lege* in ulteriori diciotto anni.

3. — Illegittimità costituzionale della legge n. 42/1985 per contrasto con gli articoli 3 e 42 della Costituzione.

4. — Violazione dell'art. 5 della legge 18 aprile 1962, n. 167, in relazione all'art. 284 del testo unico n. 383/1934; eccesso di potere per omessa motivazione.

La reminiscenza del p.e.e.p. scaduto avrebbe dovuto comportare una riformulazione delle previsioni di spesa, per evitare che quelle originarie divenissero palesemente fittizie ed inattendibili.

5. — Eccesso di potere per illegicità, contraddittorietà, perplessità, ingiustizia manifesta, difetto di motivazione.

La scelta del comune di portare a compimento il p.e.e.p. del 1964 si porrebbe in insanabile contrasto con il comportamento tenuto medio tempore dall'amministrazione.

6. — Eccesso di potere per errore e falsità dei presupposti; difetto di motivazione.

Il comune non avrebbe valutato i contrapposti interessi e data motivazione della scelta effettuata.

7. — Eccesso di potere per illogicità e difetto di pubblico interesse; violazione dell'art. 3, terzo comma, legge n. 167/1962.

L'area dei ricorrente sarebbe inidonea all'intervento di cui al p.e.e.p., esistendo sulla stessa un fabbricato.

Il comune di Roma, nella memoria del 20 novembre 1990, ha eccepito la inammissibilità del ricorso in quanto proposto contro un atto preparatorio ed interno e, quindi, non lesivo; ha, comunque, sostenuto la infondatezza nel merito dei motivi di ricorso.

DIRITTO

L'art. 1-*bis* del d.l. 22 dicembre 1984, n. 901, aggiunto in sede di conversione con legge 1° marzo 1985, n. 42, stabilisce che l'attuazione dei piani *ex lege* 18 aprile 1967, n. 167, i quali scadano entro il 31 dicembre 1987 «può essere portata a compimento qualora entro sei mesi dalla data di scadenza siano adottati gli atti o iniziati i procedimenti comunque preordinati all'acquisizione delle aree o all'attuazione degli interventi».

Il comune di Roma, con deliberazione di giunta del 7 agosto 1985, n. 7220 (ratificata dal consiglio con atto n. 253 del 29 aprile 1986) — richiamata la legge n. 42/1985 ed atteso che i tempi di attuazione delle procedure di esproprio relative al piano di zona n. 18 - Arco del Travertino erano prossimi alla scadenza —, ha stabilito «di promuovere il procedimento di espropriazione per pubblica utilità delle aree occorrenti per la realizzazione del p.z. n. 18 e, per l'effetto, di autorizzare il deposito presso la segreteria comunale dell'elenco dei proprietari riportati nel presente atto, nonché della planimetria catastale di piano regolatore generale e della mappa catastale sulla quale sono indicate le aree da espropriare».

Va considerato che il piano delle zone destinate ad edilizia economica e popolare, nel quale è inserito il p.d.z. di cui trattasi, è stato approvato con decreto ministeriale dei lavori pubblici n. 3266 dell'11 agosto 1964, per cui la sua efficacia temporale — pari a diciotto anni *ex art.* 51 della legge 5 agosto 1978, n. 457, cui vanno aggiunti ulteriori due anni *ex decreto* del presidente della giunta regionale del Lazio n. 1383 dell'8 luglio 1982 —, è scaduta l'11 agosto 1984.

Va, ancora, considerato che, a norma del secondo comma art. 1-*bis* della legge n. 42/1985, per i piani scaduti prima dell'entrata in vigore di detta legge di conversione, il termine di sei mesi per la «reviviscenza» dei piani di zona, decorre dalla data di entrata in vigore della legge di conversione. Nel caso, quindi, la legge n. 42/1985 aggiunge ai venti anni di validità del piano, più di un anno di ulteriore sua validità (sette mesi fino alla data di entrata in vigore della legge, e poi i sei mesi da essa previsti).

Va, infine considerato che l'art. 1-*bis* della legge n. 42/1985 citata dice idonea al fine del riacquisto della validità del piano scaduto l'adozione di atti o l'inizio di procedimenti «comunque preordinati all'acquisizione delle aree o

all'attuazione degli interventi». Tale condizione — secondo il giudizio del collegio espresso nella concomitante sentenza parziale — appare soddisfatta dalla deliberazione impugnata, che pronuncia l'avvio del procedimento espropriativo, autorizzando il deposito degli atti di cui all'art. 10 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, individuati e riportati nella deliberazione medesima.

Deve osservarsi, peraltro, che pur essendo l'impugnata deliberazione il primo atto riferibile al procedimento di espropriazione — dopo l'ormai remota approvazione del piano con effetti *ex lege* di dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza —, non è necessario che contenga — come in effetti non contiene — l'indicazione dei termini di cui all'art. 13 della legge 25 giugno 1965, n. 2359 (Cons. St. Ad. pl. 23 maggio 1984, n. 11). D'altra parte, il termine di dieci giorni previsto al secondo comma dell'art. 10 della legge n. 865/1971 per la notifica agli esproprianti e la notizia al pubblico dell'avvenuto deposito, non ha natura perentoria (Cons. St. IV 22 aprile 1980, n. 416), né v'è alcun termine entro il quale lo stesso deposito debba avvenire.

Ora, se non appare sindacabile la scelta legislativa circa lo strumento amministrativo per la reviviscenza o il protrarsi di vincoli preordinati all'espropriazione (nel caso, adottati atti o iniziati provvedimenti «comunque preordinati...»), l'indeterminatezza dello strumento, connesso con l'indeterminazione del termine dell'espropriazione, rendono non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale — prospettata dai ricorrenti — dell'art. 1-bis, primo e secondo comma, della legge n. 42/1985 in relazione agli articoli 3 e 42 della Costituzione.

Giova, in proposito, rammentare che una eguale questione di costituzionalità dell'art. 51 della legge 5 agosto 1978, n. 457, di proroga per ulteriori tre anni del p.e.e.p., era stata ritenuta manifestamente infondata (Cons. St. IV 6 ottobre 1983, n. 704) nella considerazione che la norma conteneva pur sempre un vincolo di scadenza temporale predeterminata e non eccessivamente lunga.

L'art. 1-bis ora in esame pone in effetti unicamente un termine all'onere dell'amministrazione di compiere atti o iniziare procedimenti «comunque preordinati all'acquisizione delle aree o all'attuazione degli interventi» il cui effetto è il protrarsi della validità dei piani di cui alla legge n. 167/1962; la medesima norma, tuttavia, non ha posto, né direttamente né indirettamente, alcun termine certo entro il quale deve avvenire l'acquisizione delle aree o l'attuazione degli interventi pena una nuova scadenza dei piani.

Nel caso, che la norma ammetta termini di scadenza indeterminati, che non consentono in quanto tali la valutazione a priori neppure della ragionevolezza della loro lunghezza, risulta evidente dal fatto che l'atto idoneo secondo la legge al protrarsi del vincolo è del 7 agosto 1985 (deliberazione g.m. n. 7220), la comunicazione al privato *ex art.* 10 della legge n. 865/1971 è di oltre un anno successiva (14 novembre 1986), mentre la pubblicazione sul F.A.L. è preannunciata nella medesima comunicazione solo per il 6 febbraio 1987.

Quindi, solo per atti preliminari del procedimento espropriativo il sistema *ex art.* 1-bis citato ha consentito all'amministrazione il mantenimento del vincolo per ben oltre ulteriori due anni.

Vero è che le finalità proprie dell'edilizia residenziale pubblica consentono al legislatore di dare prevalenza all'interesse pubblico rispetto a quello del privato, senza che ciò porti a violazione dei principi costituzionali (Corte costituzionale 31 luglio 1990, n. 384); peraltro, costante nell'insegnamento della Corte costituzionale il collegamento della prevalenza degli interessi pubblici con limiti preordinati e ragionevoli di tempo entro cui tali interessi debbono esser portati a realizzazione (sentenze 12 maggio 1982, n. 92, 29 dicembre 1976, n. 260, 29 maggio 1968, n. 55, nonché quanto al regime vincolistico delle locazioni, 20 maggio 1980, n. 71), ovvero con limiti di tempo preordinati e ragionevoli entro i quali la persistenza di vincoli preordinati all'espropriazione non si pongono in contrasto con l'art. 42 della Costituzione.

Vero, inoltre, che la diversa finalità che possono avere i vincoli non consente di ritenere violato l'art. 3 per la differente durata della loro validità (cinque anni i vincoli da piano regolatore; dieci i vincoli piano particolareggiato; diciotto, fino alla legge n. 42/1986, i vincoli da p.e.e.p.). Peraltro, non è manifestamente infondato il sospetto di violazione della norma costituzionale quando uno di tali vincoli (e, cioè, quello da p.e.e.p.) viene ad avere una durata così notevolmente differenziata, da apparire la norma che lo consente per ciò stesso priva di ragionevolezza.

In conseguenza di tutto quanto precede, il collegio, stante la evidente rilevanza della questione ai fini del decidere, e ritenuta la sua non manifesta infondatezza, rimette alla Corte costituzionale l'esame di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, primo e secondo comma, della legge 1° marzo 1985, n. 42, in relazione ai principi di cui agli artt. 3 e 42 della Costituzione, secondo e terzo comma.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, primo e secondo comma, della legge 1^o marzo 1985, n. 42, in relazione agli artt. 3 e 42, secondo e terzo comma, della Costituzione;

Ordina che a cura della segreteria della sezione siano trasmessi alla Corte costituzionale gli atti di causa, la concomitante sentenza parziale e la presente ordinanza;

Dispone la sospensione del giudizio;

Ordina che a cura della segreteria della sezione la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma il 22 novembre 1990, in camera di consiglio.

Il presidente: CAMOZZI

Il consigliere estensore: RAVALLI

Il consigliere: MILLEMAGGI

91C1109

N. 634

Ordinanza emessa il 2 luglio 1991 dal pretore di Venezia nei procedimenti civili riuniti pertinenti tra Forte Armando ed altri e l'E.N.P.A.L.S.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni erogate dall'E.N.P.A.L.S. - Non applicabilità della normativa perequativa stabilita per le pensioni corrisposte dall'a.g.o. (art. 5 della legge 15 aprile 1985, n. 140) - Mancata eliminazione con la legge n. 59/1991 della sperequazione nei confronti dei pensionati E.N.P.A.L.S. - Ingiustificata disparità di regolamentazione e di vicende dell'a.g.o. e dell'E.N.P.A.L.S. - Incidenza sul principio dell'assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore in caso di vecchiaia.

(Legge 14 aprile 1985, n. 140, artt. 5 e 10; d.-l. 31 luglio 1987, n. 317, artt. 7 e segg., convertito in legge 3 ottobre 1987, n. 398).

(Cost., artt. 3 e 38).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nelle cause riunite promosse da Forte Armando, Amadio Michele, Codato Alfredo, Francesconi Gino, Infante Raffaele, Samo Antonio, Fort Sergio, Santi Giorgio, Da Lio Tosca, Di Lisi Giorgio, Bergamaschi Luigi, Gastaldello Felice, Bella Salvatore, Savelli Aleardo, Benedettelli Glauco, Ronchin Giulio assistiti dall'avv. G. Morisi, contro l'E.N.P.A.L.S., assistito dagli avv.ti Cerisola M. e G. Pinello.

Premesso che i ricorrenti tutti pensionati E.N.P.A.L.S. chiedono che siano loro riconosciuti gli aumenti previsti dall'art. 5 della legge 5 aprile 1985, n. 140, per le pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori dipendenti;

che il convenuto eccepisce che le pensioni E.N.P.A.L.S. non rientrano in tale categoria perché l'ente gestisce una forma di previdenza sostitutiva ed esonerativa dell'a.g.o., per la quale a sensi dell'art. 10 della legge medesima era prevista invece una rivalutazione «con separati provvedimenti che tengono conto dei criteri previsti in materia dalle specifiche normative delle singole gestioni»;

che tali provvedimenti sono stati emanati con legge 3 ottobre 1987, n. 398, articoli 7 e seguenti e riguardano tutti i fondi speciali gestiti dall'I.N.P.S., per i quali la rivalutazione variamente congegnata decorre comunque dal 1985, ma nessun ulteriore provvedimento è stato invece adottato per i pensionati E.N.P.A.L.S.;

che il tribunale di Torino e il pretore di Torino con ordinanze rispettivamente del 18 luglio 1990 e del 2 novembre 1990 hanno dubitato della legittimità costituzionale l'uno dell'art. 10 della legge n. 140/1985 e l'altro degli articoli 7 e seguenti del decreto-legge n. 317/1987 convertito in legge n. 398/1987;

che, sopravvenuto il decreto-legge 22 dicembre 1990, n. 409, convertito in legge 27 febbraio 1991, n. 59, la Corte costituzionale ha restituito gli atti al pretore di Torino per un riesame della rilevanza;

Ritenuto che la sopravvenuta legge n. 59/1991 nulla dispone per il passato cosicché i pensionati dell'E.N.P.A.L.S. restano gli unici a non aver mai percepito nei cinque anni decorsi i miglioramenti previsti dalla legge 140/1985;

che la nuova disciplina non solo non li indennizza della grave sperequazione subita, ma anzi sembra ancora una volta negare alle pensioni E.N.P.A.L.S. — almeno secondo l'interpretazione letterale — la rivalutazione, che prevede invece per le pensioni dell'a.g.o. (v. art. 1/3), cosicché i coefficienti d'aumento apparentemente più alti fissati dal comma 2-bis del medesimo art. 1 per l'E.N.P.A.L.S. si risolvono in realtà in coefficienti inferiori a quelli risultanti dal secondo e terzo comma per l'a.g.o.;

che permangono dunque ad avviso del pretore tutti i dubbi di illegittimità costituzionale già espressi dai magistrati di Torino, s'intende nel presupposto che non l'art. 5, bensì l'art. 10 della legge n. 140/1985 disciplini il trattamento pensionistico E.N.P.A.L.S.;

che in particolare appare in contrasto con gli articoli 3 e 38 della Costituzione — nell'ambito di un intervento legislativo (leggi numeri 140 e 141 del 1985) che realizza miglioramenti per tutte le pensioni nei settori pubblico e privato dell'assicurazione generale obbligatoria — prevedere per quelle erogate dalle gestioni sostitutive ed esonerative del regime generale, e massime per l'E.N.P.A.L.S. che come ampliamento argomentato dal pretore di Torino è sempre stato accomunato all'I.N.P.S., da un lato l'implicita esclusione dalle disposizioni dettate per le pensioni I.N.P.S. (art. 5 della legge n. 140/1985) e dall'altro una norma (art. 10 della legge n. 140/1985) di mero valore programmatico, d'indirizzo, che come tale può essere senza sanzione alcuna disattesa, come lo è stato nel caso delle pensioni erogate dall'E.N.P.A.L.S.;

che analogamente vanno denunciati per il dubbio di non conformità agli articoli 3 e 38 della Costituzione gli articoli 7 e seguenti del decreto-legge 31 luglio 1987, n. 317, convertito in legge 3 ottobre 1987, n. 398, in quanto — attuando il dettato di cui all'art. 10 della legge n. 140/1985 — hanno escluso l'estensione dei miglioramenti previsti dall'art. 5 della suddetta legge ai pensionati E.N.P.A.L.S.;

P. Q. M.

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

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 5 e 10 della legge 14 aprile 1985, n. 140, e degli articoli 7 e seguenti del decreto-legge 31 luglio 1987, n. 317, convertito in legge 3 ottobre 1987, n. 398, in quanto escludenti le pensioni a carico E.N.P.A.L.S. dai miglioramenti previsti per le pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, vecchiaia e superstiti dall'art. 5 della legge 14 aprile 1985, n. 140, e ciò per contrasto con gli articoli 3 e 38 della Costituzione;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Manda alla cancelleria per la comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato.

Venezia, addì 2 luglio 1991

Il pretore: (firma illeggibile)

Il collaboratore di cancelleria: (firma illeggibile)

N. 635

Ordinanza emessa l'11 aprile 1991 dal pretore di Brescia, sezione distaccata di Montichiari, nel procedimento penale a carico di Moreni Fiorangela

Processo penale - Procedimento pretorile - Fascicolo per il dibattimento - Inserimento del verbale di protesto dell'assegno bancario - Omessa previsione - Violazione dei principi della legge-delega - Lamentata ingiustificata difficoltà per il p.m. di fornire le prove del reato - Lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.

(C.P.P. 1988, art. 431).

(Cost., artt. 24, 76 e 97; legge 16 febbraio 1987, n. 81, artt. 2, n. 1, e 103).

IL PRETORE

Visto che nel procedimento penale a carico di Moreni Fiorangela per il reato di cui all'art. 116, n. 2, del regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736, commesso in Calcinate il 20 e 28 febbraio 1990 si trova agli atti del fascicolo del dibattimento il verbale di protesto dell'assegno bancario in questione;

che tuttavia tale documento (su cui soltanto si fonda la prova della scopertura dell'assegno, essenziale ed integrale il reato per cui si procede) dovrebbe essere escluso, ai sensi dell'art. 491, quarto comma, del codice di procedura penale, dal fascicolo, giacché esso non è compreso tra gli atti elencati nell'art. 431 del codice di procedura penale e di cui soltanto può essere data lettura ai sensi dell'art. 511 del codice di procedura penale; né l'ostacolo può essere aggirato ammettendo l'atto stesso come prova documentale, perché, se è vero che, ai sensi del combinato disposto dagli articoli 234, 495 e 515 del codice di procedura penale, possono essere ammessi come documenti, anche a richiesta del pubblico ministero o addirittura d'ufficio *ex art.* 507 del codice di procedura penale, atti non contenuti nel fascicolo del dibattimento, è ovvio che per tale via non possono essere ammessi atti implicanti una dichiarazione di scienza nel loro contenuto testimoniale, ma, semmai, solo come evento storico (per dimostrare che un certo soggetto sapeva scrivere, era in vita, e così via) o ad altri fini (si veda, ad esempio, la particolare disposizione dettata dall'art. 511, quarto comma, che consente la lettura dei verbali di dichiarazione orale di querela o di istanza ai soli fini dell'accertamento dell'esistenza della condizione di procedibilità); e d'altra parte il verbale di protesto, in un processo per assegni a vuoto, può essere utile a fini probatori solo nel suo contenuto testimoniale, oltretutto indiretto (la dichiarazione, resa al notaio o ad altro pubblico ufficiale dall'incarico dell'istituto trattario, circa l'insufficienza dei fondi);

che tale divieto deriva dal principio del rito accusatorio, che impone la formazione della prova nel dibattimento, ed ha quindi la medesima *ratio* del divieto di introdurre, come prova documentale, i verbali delle attività compiute dal pubblico ministero o dalla p.g. nel corso delle indagini preliminari (che pure, al pari del verbale di protesto, costituiscono atti pubblici la cui eventuale falsità sarebbe penalmente perseguibile); ed a tal proposito va aggiunto che, sebbene l'atto di protesto si formi fuori del procedimento, non essendo atto del pubblico ministero né della p.g., e quindi non possa a questi equipararsi completamente, esso è pur sempre, tuttavia, atto di un pubblico ufficiale, che, nell'esercizio delle sue funzioni, rende una dichiarazione di scienza attestante l'accertamento di un reato, facendone poi denuncia all'autorità giudiziaria, e non può certo ignorarsi che, per un analogo caso di prova formatasi nel corso di attività della p.a. estranee al procedimento penale, l'art. 223, ultimo comma, delle disp. att. del codice di procedura penale prevede espressamente, a fronte di determinate garanzie difensive (non previste per l'elevazione del protesto) l'utilizzabilità come prova nel dibattimento dei relativi verbali: onde, poiché *ubi lex voluit dixit*, nel caso che interessa la utilizzabilità stessa andrebbe esclusa;

che l'acquiescenza dell'imputato e del suo difensore non potrebbero sanare l'inutilizzabilità della prova, rilevabile anche d'ufficio e persino in grado di legittimità (art. 191 del codice di procedura penale);

che neppure potrebbe sostenersi che il protesto sia «atto non ripetibile», al fine di farne entrare il relativo verbale nel fascicolo per il dibattimento, perché, a prescindere dalla considerazione che non sarebbe comunque atto del pubblico ministero né della p.g. (come richiede, invece, l'art. 431, lettere *b*) e *c*), in ogni caso la prova della mancanza dei fondi al momento dell'emissione dell'assegno sarebbe ancora facilmente acquisibile al dibattimento mediante la testimonianza del dipendente della banca a cui l'assegno stesso fu presentato per il pagamento) non invece attraverso la testimonianza del pubblico ufficiale che ha elevato il protesto in quanto testimonianza indiretta);

che tuttavia richiedere una tale testimonianza, per ogni procedimento penale in materia di assegni a vuoto, comporta un notevole appesantimento della attività giudiziaria in sede dibattimentale, che si appalesa altresì sproporzionata rispetto all'esigenza di difesa dell'imputato, giacché, nella normalità dei casi, né il dipendente della banca, né il pubblico ufficiale che verbalizza il protesto (e che oltretutto, in caso di *menducio*, risponderebbero dei reati di cui rispettivamente agli articoli 483 e 479 codice penale) hanno motivo di mentire, mentre, ove ciò dovesse in concreto verificarsi, ben potrebbe in tal caso ammettersi ogni ulteriore mezzo di prova su istanza dell'imputato che neghi la circostanza della mancanza di fondi;

che quindi la mancata inclusione, tra gli atti di cui all'art. 431 del codice di procedura penale, del verbale di protesto dell'assegno bancario, contrasta:

a) con l'art. 76 della Costituzione per violazione dell'art. 2, numeri 1 e 103, della legge 16 febbraio 1987, n. 81 (legge-delega) che prevede come criterio direttivo quello della massima semplificazione, da osservarsi specialmente nel processo davanti al pretore, mentre in questo caso ci si trova di fronte ad una complicazione inutile perché non giustificata da concrete esigenze difensive;

b) con l'art. 24 della Costituzione in quanto pone ingiustificati ostacoli al pubblico ministero — che è parte nel procedimento — nel fornire la prova di uno degli elementi essenziali del reato;

c) con l'art. 97 della Costituzione perché, comportando un inutile appesantimento di processi relativi ad un reato di notevole diffusione (e di assai lieve «allarme sociale») implica, non dissimilmente dalla verbalizzazione delle decisioni collegiali previste dall'art. 16 della legge n. 117/1988 (cfr. Corte costituzionale n. 18 del 19 gennaio 1989) «un intralcio costante all'attività giudiziaria, incompatibile col principio del buon andamento dell'amministrazione della giustizia».

P. Q. M.

Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 431 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede l'inserimento, nel fascicolo per il dibattimento, del verbale di protesto dell'assegno bancario, per contrasto con gli articoli 76, 24 e 97 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso e rinvia il dibattimento a nuovo ruolo;

Ordina la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e la sua comunicazione al Presidente della Camera e al Presidente del Senato.

Montichiari, addì 11 aprile 1991

Il pretore: (firma illeggibile)

91CIII

N. 636

Ordinanza emessa il 10 luglio 1991 dal magistrato di sorveglianza di Napoli nel procedimento di sorveglianza nei confronti di Di Guida Salvatore

Pena - Conversione della pena pecuniaria nella sanzione sostitutiva in caso di insolvibilità del condannato - Previsione di un tetto massimo di durata stabilito in un anno di libertà controllata e sei mesi di lavoro sostitutivo - Ritenuta inadeguatezza di tali limiti massimi a fronte di pene pecuniarie economicamente rilevanti irrogate per reati particolarmente gravi (associazione per delinquere, spaccio di sostanze stupefacenti) - Irragionevole equiparazione del grosso al piccolo delinquente con incidenza sul principio della funzione rieducativa della pena.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, artt. 102 e 103).

(Cost., artt. 2, 3, 24 e 27).

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Ha pronunciato la seguente ordinanza n. 104/90 R.G.S.S. mod. S/10;

Letti gli atti;

Considerato che Di Guida Salvatore nato a Napoli il 1° gennaio 1956 ivi domiciliato Vico della Neve a Materdei 18/G o 18/6 veniva condannato alla pena della reclusione per anni sette e alla pena pecuniaria di L. 25.000.000 (con sentenza del tribunale di Napoli del 4 maggio 1984) (con ordinanza del 29 luglio 1987 condannato ad anni due di reclusione e 10 milioni di multa); Rilevato che, una volta accertata la insolvibilità del condannato ai fini della esazione della pena pecuniaria, come da documentazione in atti, occorre procedere alla conversione della suindicata pena pecuniaria nella sanzione sostitutiva, ai sensi del combinato disposto degli artt. 660 del c.p.p. e 101, 102, 103 e segg. della legge n. 689/1981;

Preso atto che gli artt. 102 e 103 della legge n. 689/1981 stabiliscono un tetto massimo di durata delle sanzioni sostitutive applicate in sede di conversione della pena pecuniaria, sia libertà controllata, sia lavoro sostitutivo, rispettivamente di un anno e di sei mesi;

Così ricostruiti i termini della vicenda processuale, ritiene questo magistrato sollevare di ufficio, a norma dell'art. 23, terzo comma, della legge n. 87/1953 questione di legittimità costituzionale degli articoli 102, 103 della legge n. 685/1975, nella parte in cui stabilendo un tetto massimo di durata della sanzione sostitutiva applicata in sede di conversione della pena pecuniaria appaiono in contrasto con gli articoli 2, 3, 13, 24, 27 della Costituzione;

Pertanto, sciogliendo la riserva di cui all'udienza del 14 giugno 1991

OSSERVA

L'art. 660 del codice di procedura penale introduce nel sistema perial-processuale una disciplina assolutamente innovativa e garantistica, giurisdizionalizzando «in toto» la fase della conversione e/o rateizzazione della pena pecuniaria, con applicazione della sanzione sostitutiva soltanto «previo accertamento della effettiva insolvenza del condannato».

In presenza di situazioni di insolvenza, ex art. 660, quarto comma del codice di procedura penale, il magistrato di sorveglianza, se non ritiene di dover disporre la rateizzazione «... con l'ordinanza che dispone la conversione..... determina le modalità delle sanzioni conseguenti in osservanza delle norme vigenti».

Viene, quindi, chiamata in causa la normativa in materia di esecuzione e conversioni di pene pecuniarie, disposta dagli articoli 101, 102, 103 e seguenti della legge n. 689/1981.

Il primo comma dell'art. 102 della legge n. 689/1981 recita: «... La pena della multa e della ammenda non eseguita per insolvenza del condannato si convertono nella libertà controllata per un periodo massimo, rispettivamente, di un anno e di sei mesi».

Il primo comma dell'art. 103 della legge n. 689/1981 recita: «... Quando le pene pecuniarie devono essere convertite per insolvenza del condannato la durata complessiva della libertà controllata non può superare un anno e sei mesi, se la pena convertita è quella della multa e nove mesi se la pena convertita è quella dell'ammenda».

Prescindendo dalle problematiche inerenti la alternatività della applicazione degli articoli 102 e 103 della legge n. 689/1981, atteso che l'unico elemento determinante atto ad individuare gli spazi operativi corrispondenti sembra essere l'aggettivo «complessiva», leggi «durata complessiva», con riserva di applicabilità dell'art. 103 della legge n. 689/1981 in caso di pluralità di condanne a pene pecuniarie; sorvolando, pertanto, sulle molteplicità di interpretazioni sull'argomento con l'auspicio comunque, di un autorevole intervento della suprema Corte; gli articoli 102 e 103 della legge n. 689/1981 pongono seri dubbi di legittimità costituzionale, in contrasto con i principi di legalità, uguaglianza e umanizzazione della pena, nella parte in cui fissando un tetto massimo di durata, valido *erga omnes*, non tengono in debita considerazione la entità, rilevanza e gravità della pena pecuniaria in concreto irrogata con sentenza di condanna.

Restano, invero, superate le perplessità costituzionali inerenti la conversione della pena pecuniaria in una sanzione, che senza essere detenzione, comporta pur sempre una restrizione della libertà personale, vuoi la libertà controllata, vuoi il lavoro sostitutivo, atteso che la Corte costituzionale nella sentenza n. 131/1979 non ha voluto considerare illegittima ogni forma di conversione, ma si è limitata a dichiarare la illegittimità costituzionale di quella particolare configurazione della conversione «retaggio di concezioni arcaiche» contenute nel codice del 1930.

La medesima Corte nella sentenza n. 108/1987 riconosce che la legge n. 689/1981, realizzata sulla base dell'indirizzo costituzionale espresso nella sentenza n. 131/1979, attua quel bilanciamento di valori costituzionali, principio di legalità ed uguaglianza, anche in carenza di meccanismi di adeguamento alle concrete condizioni economiche del condannato. In effetti la Corte, nella sentenza n. 131/1979, precisava che, una volta accertata la necessità della conversione, il rispetto del principio di uguaglianza, pur nella inevitabilità di misure succedanee alle pene pecuniarie non corrisposte di indubbia maggiore gravità, potrebbe richiedere una riduzione minima di tale divieto. Il che sarebbe soddisfatto con l'agevolazione dell'adempimento della pena pecuniaria medesima, leggi rateizzazione, e con l'accertamento giurisdizionale della sussistenza di reali condizioni di instabilità, in una alla determinazione di un tetto massimo di durata delle misure applicate in sostituzione, lavoro sostitutivo e libertà controllata, si da evitare restrizioni di più lungo momento.

Bilanciamento di valori costituzionali, attuato nella legge n. 689/1981, cui il nuovo codice di procedura penale reca suffragio ulteriore con il disposto dell'art. 660, terzo comma, laddove sancisce la necessità dell'accertamento della effettiva insolvenza anche al momento della scadenza della singola rata, nel caso di pena rateizzata, si da ricondurre la disciplina della conversione della pena rateale alla regola generale.

Così ricostruito, il complesso normativo in tema di esecuzione di pena pecuniaria sembra uscire indenne da ogni qualsivoglia attacco alla tutela dei valori costituzionali già indicati.

Resta da determinare se la indiscriminata parità di trattamento imputata dagli artt. 102, 103 della legge n. 689/1981 pur in presenza di situazioni soggettive ed oggettive assolutamente divergenti, connesse a comportamenti consapevoli e non a circostanze contingenti, rispetta oggettivamente quei principi di uguaglianza, legalità della pena, tanto conclamati.

Va sottolineato, in via preliminare, che l'art. 660 del c.p.p., che disciplina il procedimento di conversione della pena pecuniaria, si innesta in un contesto procedurale inerente l'esecuzione della pena, ex art. 655 e segg. del c.p.p.

Il procedimento si svolge innanzi il magistrato di sorveglianza competente, ai sensi dell'art. 678, del c.p.p. il quarto comma dell'art. 660 del c.p.p. precisa che con l'ordinanza che dispone la conversione, il magistrato di sorveglianza determina le modalità delle sanzioni conseguenti in osservanza delle norme vigenti. E ciò, quale esplicita concretizzazione di quanto auspicato dalla Corte costituzionale nella succitata sentenza n. 108/1987, nella parte in cui evidenziava nella disciplina precedente, legge n. 689/1981 art. 55 e segg., le incongruenze di una distinzione delle fasi della conversione — provvedimento di conversione e determinazione delle modalità esecutive della sanzione — demandato ad organi diversi, in cui la garanzia del contraddittorio era inversamente proporzionale all'incidenza del provvedimento sui diritti del condannato, essendo previsto un procedimento giurisdizionale per la determinazione delle modalità di esecuzione della sanzione sostitutiva, dinanzi al magistrato di sorveglianza, mentre il provvedimento di concessione veniva emesso di ufficio dal p.m., nella più completa assenza di ogni garanzia costituzionale.

Giurisdizionalizzazione, quindi, dell'intero procedimento, con un giudizio che si celebra dinanzi al magistrato di sorveglianza già al momento della conversione della pena pecuniaria, previo accertamento della effettiva insolvibilità del condannato.

Giurisdizionalizzazione, però, che nasce pur sempre nell'ambito della esecuzione di una pena, pur se pecuniaria, già determinata dal giudice della cognizione e irrogata con sentenza definitiva. Il magistrato di sorveglianza interviene con un procedimento di sorveglianza ai sensi dell'art. 678 del c.p.p., che richiama l'art. 666 del c.p.p., nel rispetto, però, della normativa vigente in materia di sanzioni sostitutive, leggi artt. 101, 102, 103 e segg. della legge n. 689/1981.

Il magistrato di sorveglianza, pertanto, è chiamato alla conversione della pena pecuniaria insoluita, nel rispetto dei limiti degli artt. 102 e 103 della legge n. 689/1981, sicché la libertà controfatta o il lavoro sostitutivo imposti, non potranno superare il limite massimo, rispettivamente, di un anno e di sei mesi. Desta, però, quanto meno perplessità, l'introduzione di limiti alla durata delle sanzioni sostitutive applicabili in sede di conversione, atteso che la disciplina dei limiti e della natura delle pene trova posto in altra parte del codice penale, vedi art. 15 e segg., e in altro momento procedurale, ovvero la cognizione della sentenza di condanna.

Le stesse problematiche inerenti la costituzionalità delle pene pecuniarie, fisse e proporzionali, attengono, comunque, alla fase della cognizione e della condanna, in particolare al momento della determinazione della pena; mentre gli artt. 102 e 103 della legge n. 689/1981 operano nel campo proprio della esecuzione della pena precedentemente determinata.

E se è vero come è vero, che la giurisdizionalizzazione della esecuzione della pena è finalizzata in massima parte alla individualizzazione della pena con adeguamento della stessa alla progressiva responsabilizzazione del condannato, come dal dettato della sentenza n. 204/1974 della corte di cassazione, fonte della normativa sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure preventive e limitative della libertà, legge n. 354/1975 e succ. modifiche.

Se è vero come è vero che il principio di uguaglianza impone di tenere conto della necessità che, al variare delle condizioni essenziali valutate dal giudice della cognizione, devono corrispondere, entro i limiti posti dal principio di legalità, quelle modificazioni e quegli adattamenti in fase di esecuzione, idonei a soddisfare in concreto il principio di individualizzazione della pena, è altrettanto verosimile che, nella fase della esecuzione, non possono essere introdotti limiti legislativi, che operano indipendentemente e al di là di valutazioni strettamente penal-processuali e che di fatto, sottraggono una parte della pena al vaglio giurisdizionale. Gli artt. 102 e 103 della legge n. 689/1981, varati dal legislatore dal 1981, intervengono, in verità, in un momento procedurale in cui ben altri interventi legislativi, rispondendo ad altrettanto produzione giuridico-costituzionale, hanno preferito incentivare l'azione giurisdizionale a garanzia dei diritti del condannato in uno alla difesa della collettività.

Limiti che in verità, integrano una sorta di rinuncia dello Stato alla integrale soddisfazione di quel «diritto alla pena», più volte richiamato nella citata sentenza n. 204/1974, in rapporto al quale lo Stato sembra disposto a subire restrizioni soltanto in presenza di pronuncia giurisdizionale.

In effetti, l'introduzione nell'ordinamento di una complessa normativa, sia pure per tappe successive, ha condotto alla concreta possibilità di ridefinire, in sede di esecuzione, sia la durata della pena che le modalità della sua esecuzione con notevole ridimensionamento del principio della inderogabilità della pena. La stessa corte, però, ha tenuto a precisare, nella sentenza n. 282/1989 richiamando quanto già ribadito nella sentenza n. 204/1974, che i casi in cui si viene ad incidere sulla qualità e quantità della pena, in attuazione della c.d. «pena costituzionale», trovano nella legge una solida e ragionevole garanzia giurisdizionale, lungi dal rappresentare graziose concessioni od effetto di una ingiustificata rinuncia dello Stato alla ulteriore esecuzione della pena detentiva.

Né il discorso può mutare soltanto perché si verte in tema di esecuzione di una pena pecuniaria.

Nessuno pone in discussione che la pena pecuniaria presenta tutti i requisiti propri della pena, afflittività e restrizione, né, d'altronde, si pone in contrasto con la stessa funzione rieducatrice, come già affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 12/1966 e n. 67/1963.

La considerazione che ha ispirato l'introduzione dei limiti previsti dagli artt. 102 e 103, ovvero la necessità di superare le perplessità costituzionali insite nella conversione della pena pecuniaria in una sanzione sostitutiva di indubbia maggior afflittività, si presenta, nell'attuale sistema penale-processuale, alla luce degli artt. 660 del c.p.p. e 101 e segg. della legge n. 689/1981, dove le garanzie giurisdizionali abbondano e consentono una ampia tutela costituzionale in ogni momento dell'esecuzione, come un'isolata ed inutile roccaforte.

È tutto questo, anche a voler prescindere dal gravissimo nocumento che di fatto deriva dall'ottemperanza alle disposizioni *de quo* per quelle finalità di prevenzione e difesa sociale, cui la pena pur sempre è indirizzata.

Non c'è chi non veda quali vantaggi provengono dall'attuale sistema per la delinquenza organizzata, per il criminale di grosso calibro, per lo spacciatore, il sequestratore, per quei delitti, insomma, che nella loro forma più grave comportano la condanna, in una alla reclusione, a pene pecuniarie economicamente rilevanti.

Tutto lo sforzo socio-giuridico-processuale, che è alla base di tali condanne, resta vanificato dall'ossequio doveroso agli artt. 102 e 103 della legge n. 689/1981, che con i loro tetti massimi equiparano il grosso delinquente al ladro di biciclette; con il risultato di eliminare «in toto» l'incidenza neativa di una pena pecuniaria che, altrimenti eseguita, in tutta la sua efficacia, potrebbe avere effetto e conseguentemente da non sottovalutare o, quantomeno, tutte da sperimentare.

La questione prospettata appare infine rilevante nel concreto nel caso in esame in quanto dalla soluzione che ad essa sarà data dipenderà la possibilità di dare esecuzione o meno interamente alla pena pecuniaria irogata nella sentenza di condanna.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e successive modifiche.

P. Q. M.

Solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale degli artt. 102 e 103 della legge n. 689/1981 per violazione degli artt. 2, 3 e 24, 27 della Costituzione, nei termini indicati nella presente ordinanza;

Sospende, di conseguenza, il procedimento di sorveglianza a carico di Di Guida Salvatore;

Ordina alla cancelleria la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone, altresì, che copia della presente ordinanza sia notificata alla parte, al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicato ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Napoli, addì 10 luglio 1991

Il magistrato di sorveglianza: DI GIOVANNI

N. 637

*Ordinanza emessa il 3 maggio 1991 dal pretore di Cagliari - sez. distaccata di Sinnai
nel procedimento penale a carico di Piroddi Giovannino ed altri*

Processo penale - Procedimento pretorile - Richiesta di archiviazione al g.i.p. - Mancata condivisione - Restituzione degli atti al p.m. per formulazione dell'imputazione - Adempimento - Conseguente fissazione del giudizio innanzi allo stesso magistrato - Lamentata omessa previsione di incompatibilità di tale giudice - Contrasto con i principi e le direttive della legge delega.

(C.P.P. 1988, art. 34, secondo comma).

(Cost., art. 76).

II. PRETORE

Ha pronunciato, dandone lettura, la seguente ordinanza:

Premesso che con ordinanza in data 15 novembre 1990 emessa ai sensi dell'art. 554 secondo comma del c.p.p. questo pretore, in funzione di giudice per le indagini preliminari, disponeva che il p.m. formulasse l'imputazione di minaccia aggravata a carico dei Piroddi Giovannino, Fausto e Marco in atti già generalizzati e premesso inoltre che con provvedimento in data 24 aprile 1991 questo stesso pretore veniva designato supplente del titolare della sezione distaccata di Sinnai ed in tale veste incaricato di celebrare i dibattimenti fissati per l'odierna udienza;

Rilevato che fra i procedimenti iscritti a ruolo vi è anche, quello avente ad oggetto la cognizione del reato contestato ai Piroddi secondo quanto prescritto nella predetta ordinanza;

Considerato che avendo questo giudicante prima compiuto, in sostanza, un esame delle emergenze processuali cui è seguito il promuovimento dell'azione penale ed essendo poi stato chiamato a definire il successivo giudizio di merito, si trova ora in una situazione analoga a quelle ipotizzate — ma pacificamente non applicabili in via analogica — nell'art. 34, secondo comma del c.p.p. e considerato altresì che con la direttiva n. 67 il legislatore delegante ha appunto inteso stabilire il principio secondo il quale non potrebbe svolgere le funzioni di giudice il magistrato che abbia valutato il contenuto dei risultati delle indagini preliminari e la sussistenza delle condizioni necessarie per il promuovimento dell'azione penale (cfr. Corte costituzionale 15-26 ottobre 1990, n. 496);

Ritenuto che pertanto l'art. 34, secondo comma del c.p.p. risulti in contrasto con la legge-delega e, quindi, con l'art. 76 della Costituzione nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al successivo dibattimento il giudice per le indagini preliminari presso la pretura il quale abbia emesso l'ordinanza di cui all'art. 554, secondo comma, del c.p.p. e ritenuto, infine, che la questione sia rilevante, dipendendo dalla sua soluzione alternativamente, il dovere, per questo giudice di procedere oltre ovvero l'obbligo di astenersi e, quindi, l'esito del giudizio;

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 e segg. della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma del c.p.p. con riferimento all'art. 76 della Costituzione e, per l'effetto, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospende il giudizio ed ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Sinnai, addì 3 maggio 1991

Il pretore: Poddighe

91C113

N. 638

Ordinanza emessa il 12 agosto 1991 dal tribunale di Roma sull'istanza proposta da Spezzano Lorenzo

Processo penale - Custodia cautelare - Esecuzione della misura dopo il rinvio a giudizio - Controllo giurisdizionale sulla progressiva esistenza e sul permanere delle condizioni di applicabilità e delle esigenze cautelari - Omessa previsione - Lamentata limitazione dell'obbligo di interrogatorio e della estinzione della misura cautelare per omesso interrogatorio solo alla fase delle indagini preliminari - Denunciata violazione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, artt. 294 e 302).

(Cost., art. 24).

IL TRIBUNALE

Sull'istanza di declaratoria di «inefficacia della misura cautelare dell'arresto in carcere» proposta da Spezzano Lorenzo rileva: il principio di automatica estinzione del provvedimento cautelare, regolato dall'art. 302 del c.p.p., esaudisce la necessità di un controllo giurisdizionale per valutare «se permangono le condizioni di applicabilità, e le esigenze cautelari previste». Una valutazione quindi che attiene tanto a fatti sopravvenuti, che potrebbero non più giustificare il protrarsi delle misure irrogate, quanto a un riesame delle condizioni che hanno inizialmente determinato l'emanazione del provvedimento.

Tali esigenze vengono soddisfatte instaurando una dialettica processuale in cui l'imputato, posto per la prima volta dinnanzi all'autorità giudiziaria, ha la possibilità di chiarire, in diretto contraddittorio con le parti, la sua posizione.

Tale principio, posto a tutela fondamentale del diritto alla libertà personale oltre che una piena esplicazione del diritto di difesa, ha tuttavia nella sistematica del vigente codice, una concretizzazione limitata alla delle indagini preliminari.

In effetti l'art. 302 del c.p.p. stabilisce «la custodia cautelare disposta nel corso delle indagini preliminari» e l'art. 294 del c.p.p. (cui l'art. 302 fa esplicito riferimento) ribadisce: «nel corso delle indagini preliminari».

Il contenuto delle disposizioni normative citate è confermando nel «progetto preliminare del codice di procedura penale» in cui si dà atto che, in attuazione della direttiva 60 della legge delega, si è prevista, riproducendo una disposizione introdotta nell'art. 365 del c.p.p. del precedente codice di procedura penale dalla legge 28 luglio 1984, n. 398, l'automatica caducazione della custodia cautelare, disposta nel corso delle indagini preliminari».

È evidente quindi che in tutte le altre situazioni, in cui l'applicazione delle misure sia stata disposta dal «giudice che procede» (art. 279 del c.p.p.) o, come si è verificato nel caso in specie, quando l'esecuzione della misura sia iniziata dopo il rinvio a giudizio, non è dal codice previsto alcun meccanismo procedurale che possa sviluppare la dialettica processuale di cui si è fatta menzione.

Ne consegue che (come si è verificato nel caso in specie) l'imputato sottoposto a misura cautelare restrittiva della sua libertà, può rimanere per un periodo non determinato senza essere in grado di prospettare la sua difesa nel corso dell'interrogatorio al giudice.

Va quindi sollevato d'ufficio la questione, che appare non manifestamente infondata e rilevante (in ordine allo stato di custodia in cui versa il prevenuto), relativa alla costituzionalità degli artt. 302 e 294 del c.p.p., nei limiti in cui le proposizioni «nel corso delle indagini preliminari» art. 294 del c.p.p.) e la «custodia cautelare disposta nel corso delle indagini preliminari» (art. 302 del c.p.p.) limitano alla fase delle indagini preliminari l'obbligo di interrogatorio e la estinzione della misura cautelare per omesso interrogatorio in violazione dell'art. 24 della Costituzione.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e manda alla cancelleria per l'esecuzione e per le notifiche e le comunicazioni di rito.

Roma, addì 12 agosto 1991

Il presidente: (firma illeggibile)

91C1117

N. 639

Ordinanza emessa il 12 aprile 1991 dal Consiglio superiore della magistratura - sezione disciplinare nel procedimento disciplinare a carico di Scaduto Rosa Alba

Ordinamento giudiziario - Magistrati - Procedimento disciplinare - Esercizio dell'azione disciplinare - Termini - Consentito esercizio dell'azione, secondo interpretazione costituente diritto vivente, a ciascuno dei due titolari (Ministro di grazia e giustizia e procuratore generale) entro un anno dalla conoscenza dei fatti costituenti addebito anche quando sia decorso più di un anno dalla intervenuta conoscenza dei medesimi fatti da parte dell'altro titolare - Conseguente dilatazione del tempo entro cui il magistrato rimane assoggettato all'azione disciplinare - Irragionevolezza con incidenza sul diritto di difesa e sulla indipendenza del magistrato.

(D.P.R. 16 settembre 1958, n. 916, art. 59, sesto comma, modificato dalla legge 3 gennaio 1981, n. 1, art. 12).

(Cost., artt. 3, 24 e 104).

IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Con l'intervento del sostituto procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione delegato dal procuratore generale della Repubblica presso la Corte stessa, dott. Claudio Aponte e con l'assistenza del magistrato segretario, dott. Giovanni Mannarini, magistrato addetto alla segreteria del Consiglio superiore della magistratura, ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento disciplinare n. 59/1990 del registro generale a carico della dott.ssa Rosa Alba Scaduto, nata a Partanna il 27 settembre 1952, magistrato di tribunale con funzioni di pretore della pretura circondariale di Palermo, già pretore di Lercara Friddi, incolpata di avere mancato ai propri doveri di diligenza ed operosità rendendosi immeritevole della fiducia e della considerazione di cui il magistrato deve godere e compromettendo il prestigio dell'ordine giudiziario (art. 18 regio decreto-legge 31 maggio 1946, n. 511).

Alla data del 16 luglio 1988 risultavano pendenti presso la pretura di Lercara Friddi n. 950 procedimenti penali di cui 276 per violazione delle leggi edilizie.

In ordine a tali procedimenti, indicati e rubricati come di seguito:

1982: 18 - 196;

1983: 21 - 41 - 58 - 78 - 99 - 103 - 124 - 148 - 158 - 169 - 170 - 172 - 173 - 188 - 192 - 203 - 210 - 211 - 218 - 222 - 224 - 237 - 238 - 240 - 243 - 246 - 264 - 274 - 291 - 292 - 298 - 299 - 306 - 308 - 316 - 322 - 323 - 324 - 325 - 339 - 344 - 345 - 359 - 360 - 361 - 375 - 381 - 396 - 398 - 399 - 429 - 430 - 443 - 447 - 458 - 459 - 460 - 461 - 466 - 471 - 472;

1984: 3 - 4 - 5 - 7 - 13 - 21 - 23 - 24 - 27 - 32 - 34 - 44 - 45 - 46 - 47 - 48 - 49 - 50 - 51 - 54 - 55 - 56 - 57 - 58 - 59 - 60 - 61 - 62 - 63 - 64 - 65 - 66 - 67 - 68 - 69 - 70 - 71 - 72 - 73 - 74 - 75 - 76 - 77 - 78 - 79 - 80 - 81 - 82 - 83 - 84 - 109 - 111 - 113 - 114 - 115 - 116 - 117 - 118 - 119 - 120 - 121 - 122 - 123 - 124 - 125 - 126 - 127 - 128 - 148 - 150 - 157 - 158 - 160 - 161 - 187 - 188 - 190 - 192 - 194 - 195 - 236 - 256 - 258 - 275 - 287 - 306 - 314 - 346 - 362 - 364 - 365 - 389 - 390 - 400 - 401 - 414 - 415 - 416 - 420 - 428 - 455 - 497 - 498 - 505 - 506 - 507;

1985: 1 - 2 - 6 - 7 - 12 - 25 - 27 - 28 - 48 - 50 - 51 - 68 - 69 - 79 - 82 - 87 - 91 - 100 - 104 - 107 - 108 - 115 - 116 - 117 - 121 - 127 - 128 - 137 - 138 - 146 - 148 - 162 - 163 - 164 - 181 - 188 - 196 - 198 - 199 - 204 - 213 - 217 - 220 - 222 - 224 - 226 - 233 - 236 - 240 - 244 - 260 - 261 - 262 - 265 - 266 - 271 - 281 - 283 - 296 - 306 - 307 - 308 - 328 - 333 - 340 - 357 - 363 - 366 - 369 - 370 - 371 - 393 - 394 - 403 - 408 - 426 - 427 - 457 - 438 - 441 - 442 - 443 - 454 - 463 - 475 - 480 - 496 - 501 - 508 - 516 - 525 - 526 - 534 - 535 - 551 - 552 - 560 - 573 - 574 - 586 - 587 - 593 - 595 - 596.

La dott.ssa Scaduto — titolare della pretura dal 20 agosto 1984 al 21 marzo 1988 — con compiva alcun doveroso accertamento ai fini della applicabilità della sospensione sancita dall'art. 44 della legge n. 47/1985.

Di conseguenza, si sono verificate numerose prescrizioni, talune già dichiarate con sentenza istruttoria nei procedimenti 461/83, 339/83, 472/83, 194/84, 471/83, 7/84, 430/83, 187/84, 48/84 e 111/84.

Alla data predetta risultavano altresì pendenti, a fronte di una pendenza complessiva di n. 86 procedimenti, ben 13 procedimenti civili da oltre 4 anni ed 1 dal 1976.

Risultavano infine pendenti n. 140 procedimenti di esecuzione dei quali n. 17 da oltre 5 anni e 1 dal 1979.

Dall'anno 1985 al 21 marzo 1988, la dott.ssa Scaduto emetteva in media una quarantina di sentenze penali l'anno a fronte di una sopravvenienza di 535 procedimenti e nel settore civile emetteva circa 25 sentenze l'anno a fronte di una sopravvenienza di n. 75 procedimenti.

RITENUTO IN FATTO

Con nota 26 novembre 1988 il Presidente della corte di appello di Palermo trasmetteva al Consiglio superiore della magistratura ed al Ministero di grazia e giustizia due note del presidente del tribunale di Termini Imerese, in data 21 ottobre e 10 novembre 1988, con cui si evidenziava l'inerzia del pretore di Lercara Friddi dott.ssa Rosa Alba Scaduto per effetto della quale: svariati reati di costruzione abusiva erano caduti in prescrizione; non era stato compiuto alcun accertamento ai fini dell'applicabilità della sospensione sancita dall'art. 44 della legge n. 47/1985; su una pendenza complessiva di 86 cause civili ben 13 erano iniziate da oltre 4 anni ed una addirittura era pendente dal '76; parecchie procedure esecutive erano pendenti da oltre 5 anni; a fronte di una sopravvenienza media di 535 procedimenti penali erano state emesse solo 35 sentenze l'anno e meno di 20 sentenze civili per anno a fronte di una sopravvenienza media di 75 procedimenti; il tutto con riferimento al periodo 20 agosto 1984/21 marzo 1988 in cui pretore titolare era stata appunto la dott.ssa Scaduto. A dette note era allegata una relazione del nuovo pretore di Lercara Friddi in cui si illustrava la situazione delle pendenze, specificate per anno e per settori (penale - civile - esecuzioni - volontaria giurisdizione).

Con nota 12 giugno 1990 il presidente del Consiglio superiore della magistratura trasmetteva al procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione copia dei suddetti atti, che avendo dato luogo ad una pratica di prima commissione referente, giusta delibera del *Plenum* in data 6 giugno 1990.

Con nota 26 giugno 1990 il procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione comunicava al Consiglio superiore della magistratura che aveva promosso azione disciplinare nei confronti della dott.ssa Scaduto con nota 16 giugno 1990 inviata al Ministro di grazia e giustizia, per i fatti sopra evidenziati e come specificati nei capi di incolpazione in epigrafe trascritti.

Esaurita la sommaria istruzione con l'interrogatorio dell'incolpata e l'acquisizione agli atti di una sua memoria con allegata documentazione, con richiesta in data 6 novembre 1990 il procuratore generale instava per il rinvio a giudizio disciplinare della dott.ssa Scaduto.

Fissata la discussione orale con decreto 13 novembre 1990, all'odierna seduta si svolgeva il pubblico dibattimento, in presenza dell'incolpata senza assistenza di difensore.

Esaurita l'istruzione dibattimentale con l'interrogatorio dell'incolpata ed udite le conclusioni del procuratore generale e le difese della dott.ssa Scaduto, come da separato verbale, ritiene questa Sezione di dover sollevare, d'ufficio, questione di legittimità costituzionale nei termini e per i motivi di seguito specificati.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Osserva preliminarmente questa sezione che oltre un anno è trascorso (per l'esattezza dal 26 novembre 1988, data in cui il presidente della Corte d'appello di Palermo trasmetteva al Ministero di grazia e giustizia notizia dei fatti di rilevanza disciplinare concernenti il pretore di Lercara Friddi dott.ssa Rosa Alba Scaduto, al 26 giugno 1990, quando il procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione comunicava al Consiglio superiore della magistratura di aver promosso azione disciplinare nei confronti della dott.ssa Scaduto per gli stessi fatti) dal momento in cui da parte del Ministro di grazia e giustizia si è avuto per la prima volta notizia dei fatti a carico della dott.ssa Scaduto, a quando l'azione disciplinare nei suoi confronti è stata infine promossa da parte del procuratore generale della Repubblica, a seguito di nota del Consiglio superiore della magistratura; con la conseguenza che si sarebbero verificate le condizioni che determinano l'estinzione del procedimento in pendenza qualora fosse accolta la questione di legittimità costituzionale — che la sezione qui solleva d'ufficio — della norma di cui all'art. 59, sesto comma, del d.P.R. 16 settembre 1958, n. 916 come sostituito dall'art. 12, della legge 3 gennaio 1981, n. 1: norma la quale, mentre si preoccupa di stabilire (a salvaguardia di diritti del magistrato costituzionalmente protetti) il termine di un anno per la decadenza dell'azione disciplinare, non provvede tuttavia a contrastare l'ipotesi — che nel caso di specie appunto si realizza — che la notizia dei fatti di rilevanza disciplinare possa pervenire al titolare dell'azione stessa in tempi diversi, così consentendo (in aperta contraddizione con se stessa, e in pregiudizio di quei diritti) l'eventuale esposizione senza limiti di tempo del magistrato all'azione disciplinare.

Invero l'art. 59 del citato d.P.R. n. 916, come modificato dall'art. 12 della legge n. 1/1981 — il quale ha previsto tre diversi termini, il primo annuale di decadenza dal promuovimento dell'azione disciplinare, il secondo pur esso annuale entro il quale deve essere comunicato all'incolpato il decreto di fissazione della discussione orale davanti alla Sezione disciplinare, e il terzo biennale entro cui (con decorrenza da tale comunicazione) deve essere emanata la sentenza —, nel riportare in equilibrio il rapporto tra le rigorosa tutela del prestigio dell'Ordine giudiziario e la giusta tutela del magistrato nel procedimento a suo carico, è suscettibile tuttavia di riprodurre sotto altro profilo — in aperto contrasto con le intenzioni del legislatore del 1981 — la stessa situazione già sussistente nel vigore della precedente normativa, di nuovo e sempre a scapito della difesa e dell'indipendenza del singolo magistrato; e questo proprio là dove stabilisce — al sesto comma — che «l'azione disciplinare non può essere promossa dopo un anno dal giorno in cui il Ministro o il procuratore generale hanno avuto notizia del fatto che forma oggetto dell'addebito disciplinare», e cioè proprio là dove l'intervento del legislatore del 1981 ha inteso soddisfare a quella «esigenza di civiltà» posta in luce nella sent. n. 145 del 1976 in cui la Corte costituzionale aveva affermato il principio che «l'azione disciplinare dev'essere promossa senza ritardi ingiustificati, o peggio arbitrari, rispetto al momento della conoscenza dei fatti cui si riferisce».

Nessun problema si pone — com'è ovvio — nell'ipotesi in cui la notizia del fatto pervenga contestualmente ad entrambi gli organi titolari dell'azione disciplinare, poiché in tal caso il termine di un anno comincerà a decorrere per entrambi dallo stesso giorno, e dunque nello stesso giorno per entrambi verrà a scadere. Sicché, in questa ipotesi, verranno a coincidere, risultando egualmente soddisfatte, due contrapposte esigenze: quella del magistrato a che l'esercizio dell'azione disciplinare non abbia a protrarsi per più di un anno da quando i fatti sono venuti alla luce; e l'altra esigenza di conservare integro, per ciascuno dei titolari dell'azione disciplinare, il termine di un anno per poterla esperire.

Nell'ipotesi, evidentemente più frequente, in cui invece la notizia dei fatti pervenga ai titolari dell'azione disciplinare in tempi diversi, o addirittura pervenga ad uno soltanto dei due, e non all'altro, si pone allora il problema di individuare nella maniera più aderente ai principi costituzionali, e in conformità alla volontà del legislatore, la disciplina concreta del termine di decadenza, di cui alla norma sopra menzionata.

In mancanza di esplicita statuizione al riguardo, si è finora sempre dato per pacifico — in sede interpretativa — che dovesse ritenersi del tutto indipendente il termine annuale di decadenza relativo all'uno e all'altro dei due titolari dell'azione disciplinare, di modo che la decadenza maturatasi per l'uno non potesse valere anche per l'altro, qualora la notizia dell'illecito disciplinare fosse loro pervenuta in tempi diversi.

Una disciplina di questo tipo, esprimendo l'opzione tra le due contrapposte esigenze a tutto vantaggio di quella di mantenere comunque ferma la dotazione temporale di un anno prevista dal legislatore in favore di ciascuno dei titolari dell'azione disciplinare per poterla promuovere, finisce per provocare l'esposizione del magistrato all'azione stessa per un tempo che può essere di gran lunga superiore ad un anno, e perfino senza limiti di tempo, con la conseguenza di porre sostanzialmente nel nulla le ragioni per le quali il legislatore, con la legge 3 gennaio 1981, n. 1, ha introdotto il termine di decadenza di un anno, prima non esistente nell'Ordinamento; ragioni che la stessa Corte costituzionale di recente ha ribadito nella sentenza n. 579 del 1990, con cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato art. 12 allorché, in altra sua parte, non prevedeva che il termine annuale di estinzione del procedimento dovesse valere anche per il giudizio di rinvio a seguito di annullamento, da parte della Corte di cassazione, di precedente sentenza disciplinare.

In sintesi, il giudice delle leggi ha riaffermato il principio in base al quale la prefissione di termini per l'inizio e per la definizione del processo deve ritenersi presidio indispensabile per la tutela dell'indipendenza del magistrato: il quale, una volta che si sia avuta notizia di un illecito a suo carico, non può permanere in una situazione di incertezza oltre un periodo di tempo ragionevole, a pena di non poter esplicare con la necessaria serenità ed autorevolezza — anche per la conoscenza che all'esterno si abbia di tale situazione — l'esercizio delle sue funzioni, con evidente lesione dei valori di cui agli artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, della Costituzione.

Il principio appena ricordato, per il suo rilievo generale, deve trovare applicazione in tutti i casi analoghi a quello che ha formato l'oggetto della sentenza n. 579/1990; correlativamente è da ritenere che disposizioni di legge le quali se ne discostino abbiano un livello di illegittimità costituzionale pari a quello della norma che, in quella occasione, è stata censurata.

Orbene, contraria a questo principio appare anche la disposizione dell'art. 12 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, nella parte in cui non disciplina il decorso del termine di decadenza per l'esercizio dell'azione disciplinare in modo da eliminare qualunque incertezza circa l'effettivo periodo di soggezione del magistrato alla «spada di Damocle»

dell'esercizio dell'azione disciplinare nei suoi confronti. In particolare, la norma appare incostituzionale nella parte in cui dà vita ad una situazione di assoluta indipendenza tra la conoscenza della stessa notizia di rilievo disciplinare che ne abbia l'uno e ne abbia l'altro degli organi titolari dell'azione: sicché, anche quando il termine di decadenza sia decorso per l'uno, potrebbe invece quel termine non essere decorso anche per l'altro titolare, che ancora non ne avesse avuto notizia.

Una situazione del genere, com'è d'altronde evidente, pone il magistrato in uno stato di indiscutibile soggezione, tale da poterne menomare l'indipendenza di giudizio, poiché il periodo di incertezza circa l'esito della notifica disciplinare può addirittura protrarsi a tempo indeterminato, qualora la notizia sia giunta ad uno soltanto dei due titolari dell'azione, il quale abbia fatto trascorrere l'anno senza esercitarla, mentre l'altro titolare non ne abbia avuto alcuna conoscenza. Tutto questo non soltanto viola il principio di indipendenza del giudice che è garantito dalla Costituzione agli artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, come condizione estrinseca di corretto esercizio della funzione giurisdizionale, ma rende più difficile l'esercizio del diritto di difesa dell'incolpato, la cui tutela risiede nell'art. 24 della Costituzione, a causa del prolungato decorso del tempo fra l'infrazione e il giudizio disciplinare che ne consegue, e comporta altresì una disparità di trattamento nei confronti dei magistrati, più o meno garantiti a seconda che la notizia del fatto di rilievo disciplinare sia pervenuta ai titolari dell'azione contestualmente, o no.

D'altra parte, neppure sembra possibile — rovesciando l'opzione di base in favore dell'esigenza che sul singolo magistrato l'esperibilità dell'azione disciplinare non abbia a protrarsi per più di un anno da quando i fatti sono venuti alla luce — assumere la diversa interpretazione per cui il termine di decadenza, maturato nei confronti anche del solo Ministro di grazia e giustizia, o anche del solo procuratore generale, abbia valore assoluto, e pertanto estingua a quel momento il potere di azione per l'altro titolare, che pur non abbia avuto conoscenza del fatto, e non abbia quindi dato causa direttamente al verificarsi della decadenza: quasi a considerare l'esaurimento dell'anno per uno dei titolari come fatto estintivo dell'azione disciplinare dell'altro titolare. Ciò in quanto appare assai discutibile, sul piano della stessa legittimità costituzionale, prevedere un meccanismo di estinzione «per causa altrui» di un potere istituzionale riconosciuto dalla legge, e in particolare la cennata ipotesi interpretativa non appare comunque ragionevolmente applicabile all'azione disciplinare di competenza del Ministro di grazia e giustizia, al quale è riconosciuta addirittura dalla Costituzione *ex art. 107, secondo comma*, messa a repentaglio — in ipotesi — nella stessa sua sperimentabilità per disposto di legge (solamente) ordinaria. E d'altra parte, ne verrebbe su un piano generale una seria menomazione alla tutela del prestigio della funzione giudiziaria, tutela che trova in Costituzione un sicuro riconoscimento.

In realtà, una soluzione del problema che appare equilibrata e corretta sul piano costituzionale deve muovere, per potersi orientare, dal combinato disposto dell'art. 12 della legge in questione, già prima ricordato, e del primo comma, dell'art. 59, del d.P.R. n. 916/1958, a norma del quale «i rapporti relativi a fatti suscettibili di valutazione in sede disciplinare sono trasmessi al Ministro e al procuratore generale presso la suprema Corte di cassazione», e cioè contestualmente ad entrambi i titolari dell'azione disciplinare.

Premesso che l'espressione «rapporti» contenuta nella norma citata è da ritenere collegabile alla particolare natura di reato qualificato, prevista dall'art. 3 del c.p.p. abrogato, evidentemente la disposizione in oggetto è diretta a far sì che la notizia di violazioni disciplinari acquisite dai capi degli uffici giudiziari, siano da questi trasmesse contemporaneamente ai due titolari dell'azione disciplinare, con il risultato che il termine di un anno verrà per essi a consumarsi in contestualità.

I «rapporti» dei capi degli uffici, peraltro, non esauriscono l'intera gamma della possibili notizie di violazioni disciplinari, poiché tali notizie ben possono essere portate a conoscenza, ad esempio, per iniziativa di semplici cittadini i quali evidentemente non sono tenuti a trasmetterle a tutti e due i titolari dell'azione disciplinare, con la conseguenza che il termine di un anno comincerà a decorrere solo per uno di essi, e non per l'altro.

Ad evitare tale inconveniente, anche alla luce del primo comma dell'art. 59 citato, e considerando il principio costituzionale — sancito dagli artt. 101, primo comma, e 104, primo comma, della Costituzione — che garantisce la libertà dei singoli magistrati per assicurare l'indipendenza dei giudizi, sembra corretto ritenere che nella materia in questione il nostro ordinamento postuli un interesse alla «conoscenza contestuale» delle notizie di tutti quei comportamenti che appaiono suscettibili di valutazione in sede disciplinare sia da parte del Ministro della giustizia, sia da parte del procuratore generale presso la suprema Corte di cassazione; interesse (che l'art. 12, punto 3, del d.d.l. n. 1996, presentato alla Camera dei deputati il 1° dicembre 1987, nel testo approvato dalla seconda commissione

permanente della Camera, in sede referente, il 21 luglio 1988 conferma e persegue quando stabilisce che «Il Consiglio superiore della magistratura, i consigli giudiziari e i dirigenti degli uffici debbono comunicare al Ministero e al procuratore generale presso la Corte di cassazione ogni fatto suscettibile di valutazione in sede disciplinare. I presidenti di sezione e i presidenti di collegio debbono comunicare ai dirigenti degli uffici quei fatti concernenti l'attività dei magistrati della sezione o del collegio che siano suscettibili di valutazione disciplinare», che deve ritenersi costituzionalmente rilevante, e come tale garantito direttamente dall'obbligo di rapporto contestuale, qualora la notizia pervenga da soggetti obbligati al rapporto; e che non trova invece la doverosa applicazione concreta quando la notizia proviene da soggetti diversi.

In altri termini, l'ipotesi che a questa sezione appare la più sensata per centrare l'obiettivo di ricondurre il testo dell'art. 12 della legge n. 1/1981 — nella parte che qui interessa — ad un significato che consenta di pienamente realicare sia l'una che l'altra delle esigenze più sopra menzionate, obiettivo che certo la *ratio* dell'art. 12 in nessun modo autorizza ad eludere e che, anzi, il complesso di garanzie del sistema impone di perseguire — è questa: doversi ammettere l'esistenza di una norma, implicitamente vigente nell'ordinamento, che determina l'obbligo per quello dei due titolari — «il Ministro o il procuratore generale» — che per primo riceva notizia, da chiunque e in qualunque modo trasmessa, di fatti suscettibili di assumere rilevanza disciplinare, di darne diretta ed immediata comunicazione all'altro titolare: in modo che il termine di un anno per l'esercizio dell'azione disciplinare prenda a decorrere e arrivi a scadenza contestualmente, e comunque a distanza di pochissimi giorni per l'uno e per l'altro; sicché l'esposizione del magistrato all'azione disciplinare non superi il periodo di un anno, così come vuole l'art. 12 della legge n. 1/1981 quando stabilisce (al fine dichiarato di tutelare «l'indipendenza e la libertà dei singoli magistrati dal ritardo con cui vengono definiti i procedimenti disciplinari»: Atti parlamentari, Camera dei deputati, quarta commissione, sedute del 10 e 31 luglio 1980 relative al progetto di legge n. 1040 dell'ottava legislatura, sfociato poi nella legge 3 gennaio 1981, n. 1) il termine annuale per l'esercizio dell'azione disciplinare.

Pertanto, la disposizione dell'art. 59 del d.P.R. 16 settembre 1958, n. 916, come modificato dall'art. 12 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, appare incostituzionale per violazione degli artt. 3, 24, 101, secondo comma, e 104, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede a carico di ciascun titolare dell'azione disciplinare, qualora riceva notizia di infrazioni che non risultino contestualmente portare a conoscenza anche dell'altro titolare, l'obbligo di comunicarla a questo immediatamente al fine di consentire un tempestivo inizio del decorso del termine di decadenza di un anno per l'esercizio dell'azione stessa per entrambi i soggetti preposti all'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati.

Ritiene d'altra parte questa sezione che la prospettata questione sia rilevante, oltre che non manifestamente infondata, in quanto dall'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma dipende la possibilità di procedere nei confronti dell'incolpato. Invero, nel caso di specie l'accoglimento della prospettata questione darebbe luogo ad una pronuncia di non doversi procedere nei confronti della dott.ssa Rosa Alba Scaduto per estinzione del procedimento disciplinare a suo carico.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 104 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale — che solleva d'ufficio — dell'art. 59, sesto comma, del d.P.R. 16 settembre 1958, n. 916, come modificato dall'art. 12, della legge 3 gennaio 1981, n. 1, nella parte in cui viene interpretato come diritto vivente nel senso che l'esercizio dell'azione disciplinare è consentito a ciascuno dei titolari dell'azione stessa entro l'anno della conoscenza del fatto che abbia dato luogo all'addebito, anche allorché sia già decorso un anno dalla intervenuta conoscenza del medesimo fatto da parte dell'altro titolare, così indeterminatamente dilatando nel tempo l'assoggettabilità del magistrato all'azione disciplinare;

Sospende il giudizio in corso nel procedimento disciplinare n. 59/1990 r.g. a carico della dott.ssa Rosa Alba Scaduto;

Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per il giudizio di legittimità;

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma, addì 12 aprile 1991

Il presidente: GALLONI

Il magistrato segretario: (firma illeggibile)

L'estensore: PATRONO

N. 640

Ordinanza emessa il 6 e 7 marzo 1991 (pervenuta alla Corte costituzionale il 2 ottobre 1991) dal tribunale amministrativo regionale della Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, sui ricorsi riuniti proposti da Rodofile Lina ed altri contro il comune di Feroletto della Chiesa ed altri.

Elezioni - Giudizio elettorale davanti al t.a.r. - Limitazione della prova alle risultanze documentali - Mancata previsione di deroghe ai sistemi probatori ordinari e in particolare della possibilità di convocare ad interrogatorio gli elettori riconosciuti invalidi e perciò ammessi a voto assistito, per i quali è dubbia, sulla base delle risultanze documentali, la legittimità di tale ammissione - Conseguenze - Necessità di rinnovo delle operazioni elettorali anche in casi in cui con l'uso, nel giudizio innanzi al t.a.r., dei preclusi mezzi di accertamento, si sarebbe potuto evitare - Possibilità che in sede di rinnovo delle operazioni elettorali risulti legittima l'ammissione a voto assistito di quegli stessi elettori la cui votazione ha dato luogo al ricorso - Incidenza, sotto questi ed altri aspetti, sul principio di buon andamento della p.a.

(D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 83/11, quinto comma).

(Cost., art. 97).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sui ricorsi elettorali di seguito specificati:

n. 1047/1990 r.g. proposto da Rodofile Lina, Chindamo Vincenzo, De Felice Michele, Ceravolo Angelo, Zagarella Giuseppe, Misiti Vincenzo, Rodofile Biagio, Marchese Francesco, Alampi Vincenzo, Marchese Biagio, Furfaro Mercurio, Macri Salvatore, rappresentati e difesi dall'avv. prof. Antonio Romano e dall'avv. Rocco Licastro ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Antonino Falcone in Reggio Calabria, via Aschenez, n. 2, contro e nei confronti di:

- 1) comune di Feroletto della Chiesa in persona del sindaco *pro-tempore*, non costituito in giudizio;
- 2) De Leo Antonino, Papa Francesco, Furfaro Giuseppe, Raschellà Francesco, Corica Antonio, Macri Arcangelo, Misiti Giuseppe, Crea Angelo, Trungadi Rosario, rappresentati e difesi dall'avv. Alberto Panuccio e domiciliati presso il medesimo in Reggio Calabria, via P. Foti, n. 1;

- 3) Fiorello Angelo, De Vico Salvatore, Neri Biagio, non costituiti in giudizio;

n. 1048/1990 proposto da Rodofile Lina, rappresentata e difesa dal prof. avv. Antonio Romano e dall'avv. Rocco Licastro ed elettivamente domiciliata in Reggio Calabria alla via Aschenez, n. 2, presso lo studio dell'avv. Antonio Falcone, contro e nei confronti di:

- 1) comune di Feroletto della Chiesa in persona del sindaco *pro-tempore*, non costituito in giudizio;
- 2) Chindamo Vincenzo, De Felice Michele, Ceravolo Angelo, Misiti Vincenzo, Rodofili Biagio, Alampi Vincenzo, Marchese Biagio, Furfaro Mercurio, Macri Salvatore, Marchese Francesco e Zagarella Giuseppe, non costituiti in giudizio;
- 3) De Leo Antonino, Papa Francesco, Furfaro Giuseppe, Fiorello Angelo, Raschellà Francesco, De Vico Salvatore, Corica Antonio, Macri Arcangelo, Misiti Giuseppe, Crea Angelo, Neri Biagio, Trungadi Rosario, non costituiti in giudizio;

n. 1049/1990 proposto da Marchese Francesco, rappresentato e difeso dal prof. avv. Antonio Romano e dall'avv. Rocco Licastro ed elettivamente domiciliato in Reggio Calabria alla via Aschenez n. 2, presso lo studio dell'avv. Antonio Falcone, contro e nei confronti di:

- 1) comune di Feroletto della Chiesa in persona del sindaco *pro-tempore*, non costituito in giudizio;
- 2) Chindamo Vincenzo, De Felice Michele, Ceravolo Angelo, Misiti Vincenzo, Rodofili Biagio, Alampi Vincenzo, Marchese Biagio, Furfaro Mercurio, Macri Salvatore, Rodofile Lina e Zagarella Giuseppe, non costituiti in giudizio;
- 3) De Leo Antonino, Papa Francesco, Furfaro Giuseppe, Pirello Angelo, Raschellà Francesco, De Vico Salvatore, Corica Antonio, Macri Arcangelo, Misiti Giuseppe, Crea Angelo, Neri Biagio, Trungadi Rosario, non costituiti in giudizio;

n. 1050/1990 proposto da Zagarella Giuseppe, rappresentato e difeso dal prof. avv. Antonio Romano e dall'avv. Rocco Licastro ed elettivamente domiciliato in Reggio Calabria alla via Aschenez n. 2, presso lo studio dell'avv. Antonio Falcone, contro e nei confronti di:

- 1) comune di Feroletto della Chiesa in persona del sindaco *pro-tempore*, non costituito in giudizio;
- 2) Chindamo Vincenzo, De Felice Michele, Ceravolo Angelo, Misiti Vincenzo, Rodofili Biagio, Alampi Vincenzo, Marchese Biagio, Furfaro Mercurio, Macri Salvatore, Marchese Francesco e Rodofili Lina, non costituiti in giudizio;
- 3) De Leo Antonino, Papa Francesco, Furfaro Giuseppe, Fiorello Angelo, Raschellà Francesco, De Vico Salvatore, Corica Antonio, Macri Arcangelo, Misiti Giuseppe, Crea Angelo, Neri Biagio, Trungadi Rosario, non costituiti in giudizio;

per ottenere l'annullamento delle operazioni elettorali svoltesi in data 6 e 7 maggio 1990, relative al rinnovo del consiglio comunale di Feroletto della Chiesa, ivi compreso l'atto di proclamazione degli eletti dall'8 maggio 1990, con conseguente correzione dei risultati elettorali oggetto di impugnazione: in via subordinata per ottenere la ripetizione delle operazioni elettorali stesse;

Visti i ricorsi nn. 1047, 1048, 1049 e 1050 del 1990 depositati il 5 giugno 1990, notificati il 14 e 15 giugno 1990 e ridepositati il 20 giugno 1990;

Visto il controricorso, per il ricorso n. 1047/1990, proposto dai sigg. Papa Francesco, Macri Arcangelo, Furfaro Giuseppe, Corica Antonio, Trungadi Rosario, Misiti Giuseppe, Crea Arcangelo, Raschellà Francesco e De Leo Antonino, depositato il 29 giugno 1990, nonché la successiva memoria depositata il 5 febbraio 1991;

Visti gli atti tutti della causa ed in particolare la documentazione acquisita in esito alle ordinanze collegiali nn. 553 e 736 del 1990;

Uditi alla pubblica udienza del 6 marzo 1991, il giudice relatore dott.ssa Eleonora Di Santo, nonché l'avv. prof. Antonio Romano per i ricorrenti, ed il dott. proc. Aldo De Caridi, delegato dall'avv. A. Panuccio, per i controinteressati costituiti;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

I ricorrenti hanno adito l'intestata sezione di tribunale amministrativo chiedendo l'accoglimento delle conclusioni in epigrafe sintetizzate e deducendo, a supporto, tra l'altro, la violazione di norme sul voto assistito in testa a sezioni elettorali.

Con separata sentenza sono stati provvisoriamente rettificati i risultati elettorali, senza tuttavia, determinarsi sostituzione di eletti con non eletti, in accoglimento parziale dei ricorsi.

Infatti, la sezione ha rilevato che dalla documentazione acquisita in via istruttoria emergeva, altresì, relativamente a tutte le sezioni elettorali, un numero di voti, superiore al coefficiente dell'eventuale prova di resistenza dei risultati, espressi con accompagnatore per i quali non risultava essere stata effettuata prova empirica sull'invalidità dell'elettore che, al contempo, o non risultava neppure specificata, o non risultava specificata in senso sicuramente concludente nelle certificazioni mediche, cosicché, pur non potendosi rendere una pronuncia «a futura memoria» sul punto, non era da escludere a priori, alla stregua dei criteri affermati dalla prevalente giurisprudenza (già seguita dal tribunale in altri giudizi) che sussistessero le lamentate illegittimità.

DIRITTO

Ritiene la sezione di dover sollevare, in quanto non manifestamente infondata, questione di costituzionalità dell'art. 83/11, comma quinto, del d.P.R. n. 570/1960 (nel testo vigente) per contrasto con l'art. 97 della Costituzione nella parte in cui, non derogando ai sistemi probatori ordinari del giudizio avanti alla magistratura amministrativa, limita nei giudizi elettorali, alle risultanze documentali i poteri istruttori fruibili per la definizione del merito: non è neppure possibile, anche in caso di loro intimazione ad integrazione di contraddittorio che li renderebbe parti in senso processuale, convocare ad interrogatorio gli elettori per i quali è dubbia la legittimità di ammissione a voto assistito.

Sul punto della non manifesta infondatezza della questione pare al Collegio che non sia necessario diffondersi a lungo una volta premesso che sembra illogicamente riduttiva un'interpretazione dell'art. 97 della Costituzione che lo ritenesse riferibile soltanto all'organizzazione dell'apparato pubblico inteso quale complesso di uomini e mezzi e/o agli organi amministrativi in senso stretto e non anche alla normativa che procedimentalizza limitativamente l'attività giurisdizionale. Ed invero è evidente che, ove si accogliesse il dedotto motivo di illegittimità dei voti assistiti contestati sulla sola base delle risultanze documentali acquisibili ed acquisite, potrebbe poi verificarsi che, in sede di rinnovo delle operazioni, quegli stessi elettori la cui votazione assistita ha dato luogo al ricorso dovessero essere ammessi a votare con accompagnatore perché effettivamente portatori di invalidità permanenti all'uopo conferenti. E ciò non sembra corrispondere al principio di buon andamento degli uffici sia sotto il profilo finanziario per le spese che comporta qualsiasi rinnovo di elezioni, sia sotto il profilo dell'attività dell'amministrazione tanto che si abbia riguardo all'attività decisoria del giudizio, quanto che si consideri la pausa di attività dell'amministrazione sulla quale l'eventuale pronuncia di accoglimento del ricorso verrebbe ad incidere.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, nonché 23 e seguenti della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 85;

Dispone, sospeso il giudizio, l'immediata trasmissione degli atti, previa formazione di loro copia autentica integrale da conservarsi al locale archivio, alla Corte costituzionale per la decisione della questione, meglio precisata in parte motiva, di legittimità costituzionale dell'art. 83/11, quinto comma, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, in relazione all'art. 97 della Costituzione;

Manda alla segreteria di curare la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri ed alle parti nonché di provvedere a comunicarla ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso in Reggio Calabria, nelle camere di consiglio dei giorni 6 e 7 marzo 1991, con lettura del dispositivo all'udienza pubblica del 7 marzo 1991 ore 18.

- Il presidente: LAURITA

Il magistrato relatore: DI SANTO

Il segretario: (firma illeggibile)

Depositata l'11 marzo 1991.

Il primo dirigente: (firma illeggibile)

91C1119

N. 641

Ordinanza emessa il 21 agosto 1991 dal pretore di Roma, sezione distaccata di Frascati, nel procedimento penale a carico di Parere Milco ed altro

Processo penale - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Richiesta di pena sostitutiva - Lamentata omessa previsione di sanzioni con carattere rieducativo e consistenti in attività sociali - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

(C.P.P. 1988, art. 444; legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 53).

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

Vista la richiesta delle parti;

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

Premesso che la richiesta formalizzata dalle parti è prevista dall'art. 444 del c.p.p. che prevede l'applicazione di una sanzione sostitutiva e di una pena pecuniaria, determinata nella specie e nella misura;

che la richiesta delle parti è legittima anche nella sua quantificazione, ma emerge una questione di rilevanza costituzionale nella comparazione dell'art. 444 del c.p.p. e art. 53 della legge n. 689/1991 con l'art. 3, secondo comma, della Costituzione;

che il nuovo codice di procedura penale non prevede altre forme di sostituzione della pena se non quella prevista dall'art. 53 della legge n. 689/1981, non ritenendo manifestamente infondata la questione se gli artt. 444 del c.p.p. e 53 della legge n. 689/1981 siano costituzionalmente legittimi nella parte in cui non prevedono la sostituzione della pena richiesta in un servizio sociale o/e a favore della collettività;

Ritiene questo giudicante che l'art. 27 della Costituzione ha voluto formalizzare il principio che ogni pena deve tendere alla rieducazione del condannato, rieducazione che tanto è più efficace quando assume un valore sociale-economico e non soltanto afflittiva-rieducativa sul piano formale. Le sanzioni sostitutive previste dall'art. 53, consistono in tre distinte possibilità a secondo se viene irrogata una pena fino a un mese, fino a tre mesi o fino a sei mesi, ma nessuna sostiene un principio rieducativo proprio in senso endogeno o in senso esterno. Ma il condannato potrà trarre beneficio da un sacrificio sia esso di carattere pecuniario o afflittivo consistente nel recarsi ad apporre la firma presso l'autorità di P.S. o nel trascorrere le ore notturne presso una casa circondariale. Non esiste né un beneficio personale, né sociale.

Tale vuoto viene ad assumere particolare importanza con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale che all'art. 444 del c.p.p. ha rivisto l'istituto della sostituzione della pena breve ma regolando in modo molto generale quello istituto. Dal momento che il legislatore nel nuovo codice di procedura penale ha voluto considerare l'esecuzione delle pene brevi in modo diverso dalle altre condanne più gravi, restituendo nella fase esecutiva ciò che era stato tolto all'istituto della connessione (art. 12) nella applicazione della disciplina del reato continuato (art. 671) ovvero sull'invito a costituirsi per pene non superiori a mesi sei (art. 656).

Se è vero perciò che nel nuovo codice è venuta meno ogni attività di carattere inquisitorio sulla esecuzione di pene brevi è pur vero che in nessuna disposizione il legislatore si è preoccupato di dare esecuzione all'art. 27 della Costituzione concretizzando una fattiva rieducazione del condannato. In ogni paese ove il processo accusatorio trova applicazione esiste la possibilità di impegnare, per il benessere sociale, il condannato ponendo a suo carico attività sociali tanto da ricavare un beneficio senza annullare il carattere sanzionatorio della pena. Dal momento che l'art. 444 del c.p.p. nulla regola in tal senso questo giudicante non ritiene manifestamente infondata la questione e d'ufficio chiede che la Carta costituzionale si voglia pronunciare se l'art. 444 del c.p.p. e l'art. 53 della legge n. 689/1981 sono costituzionalmente legittimi nella parte in cui non prevedono la sostituzione delle pene detentive in altra pena che non sia quella prevista dall'art. 53 citato e più precisamente sulla possibilità di sostituire la stessa in lavoro in favore della collettività.

P. Q. M.

Visto l'art. 53 della legge 11 marzo 1953, n. 87, terzo comma, ritiene non manifestamente infondata la questione; Suspende il presente procedimento e ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale.

Così deciso oggi 21 agosto 1991 in Frascati.

Il vice pretore: IORIO

91C1120

N. 642

Ordinanza emessa il 3 giugno 1991 dal giudice conciliatore di Massa e Cozzile nel procedimento civile vertente tra Cantavenere Giuseppe e l'ufficio del registro di Pescia

Tributi in genere (imposte e tasse) - Tasse automobilistiche - Mancato pagamento - Onere per il contribuente di conservare la ricevuta per tre anni - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli uffici postali (percettori materiali del tributo) il cui obbligo relativo è limitato a due anni - Incidenza sul diritto del contribuente a far valere la prescrizione.

(Legge 28 febbraio 1983, n. 53, art. 5, in relazione alla legge 7 marzo 1986, n. 60, art. 3).

(Cost., art. 3).

IL GIUDICE CONCILIATORE

Ufficio di conciliazione di Massa e Cozzile.

Oggetto: Opposizione a ingiunzione di pagamento per tassa automobilistica, attore opponente, Cantavenere Giuseppe, convenuto opposto, ufficio del registro di Pescia, questione di legittimità costituzionale.

Il vice giudice conciliatore di Massa e Cozzile, relativamente all'opposizione suemarginata, sciogliendo la riserva, ritiene non infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dall'opponente-attore ex art. 3, per i seguenti motivi:

La legge 28 febbraio 1983, n. 53, art. 5, testualmente dice: «L'azione dell'amministrazione finanziaria per il recupero della tassa automobilistica si prescrive con il decorso del secondo anno successivo a quello in cui doveva essere effettuato il pagamento».

Sulla base di detta normativa la contestazione relativa alla supposta evasione doveva essere effettuata entro il 1985, ritenuto che il mancato pagamento si riferisce all'anno 1983.

Senonché la successiva legge 7 marzo 1986, n. 60, all'art. 3, stabilisce che il diritto dell'amministrazione finanziaria «si prescrive con il decorso del terzo anno successivo a quello in cui doveva essere effettuato il pagamento».

La stessa legge 28 febbraio 1983, n. 53, all'art. 5 fa obbligo all'amministrazione postale di conservare le ricevute di versamento per due anni.

Tale normativa appare, *ictu oculi*, palesamente incostituzionale nella parte in cui si rileva il diverso trattamento tra il cittadino-contribuente, cui è fatto obbligo di conservare la ricevuta per la durata di tre anni e l'amministrazione delle poste, il cui obbligo relativo è limitato a due anni, in aperto contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

P. Q. M.

Accoglie la questione di legittimità costituzionale della legge 28 febbraio 1983, n. 53, relativamente all'art. 5, e la legge 7 marzo 1986, art. 3, con riferimento all'art. 3 della Costituzione e rimette gli atti alla Corte costituzionale per la relativa pronuncia.

Il vice-conciliatore: (firma illeggibile)

Depositata in cancelleria il 3 giugno 1991.

Il cancelliere: (firma illeggibile)

91C1121

N. 643

Ordinanza emessa il 26 giugno 1991 dal pretore di Taranto, sezione distaccata di Manduria, nel procedimento penale a carico di Giuliano Luciano

Processo penale - Arresto in flagranza - Presentazione dell'imputato all'udienza avanti al g.i.p., non oltre il quindicesimo giorno dall'arresto dopo la convalida, per procedere a giudizio direttissimo - Ritenuta inapplicabilità di tale disciplina nel procedimento pretorile - Conseguente necessità di procedere con il rito ordinario - Disparità di trattamento tra imputati nel procedimento pretorile e quelli di reati di competenza del tribunale - Compressione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, art. 566, nono comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza n. 16290/91 reg. not. reato n. 61266/91 reg. dibatt., Giuliano Luciano veniva tratto all'odierna udienza a giudizio direttissimo ai sensi dell'art. 449, quarto comma, del c.p.p. (essendo stato convalidato il suo arresto davanti al g.i.p. di Taranto in data 17 giugno 1991) per il reato ascrittogli nel capo d'imputazione. Preliminarmente il p.m. ha sollevato questione di legittimità costituzionale relativamente all'art. 566, nono comma, del codice procedura penale. Il pretore, sentite le parti, ha provveduto sull'eccezione sollevata con la presente ordinanza.

Va dichiarata non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione — dell'art. 566, nono comma, del codice di procedura penale (secondo cui «fuori dei casi previsti dai commi precedenti, il pubblico ministero procede a norma del titolo secondo del presente libro») in quanto esclude l'applicabilità al procedimento pretorile della disciplina del rito direttissimo di cui all'art. 449 del codice di procedura penale, con particolare riferimento all'ipotesi di cui al quarto comma di quest'ultimo articolo (presentazione dell'imputato all'udienza non oltre il quindicesimo giorno dall'arresto dopo la convalida di arresto in flagranza).

Infatti nessun dubbio sorge, in giurisprudenza e in dottrina, sul fatto che il nono comma dell'art. 566 del c.p.p. impedisce da parte del p.m. l'utilizzo, nel procedimento pretorile, della forma del giudizio direttissimo di cui al quarto comma del 449 del c.p.p.

Ora tale esclusione pone una grave situazione di disparità in quanto l'imputato nel procedimento pretorile (per il quale il p.m. non ha ritenuto — come nel suo diritto — di dover procedere contestualmente con giudizio di convalida e direttissimo) non potrebbe usufruire di una ulteriore scelta del p.m. che lo conducesse a giudizio nel termine massimo di quindici giorni, come è possibile invece per gli imputati di reati di competenza del tribunale. La situazione di disparità si evidenzia sia per la maggior durata in sé del processo, da instaurare con il rito ordinario e quindi con termini più lunghi, sia per il protrarsi della custodia cautelare, come avviene nel caso di specie.

Tale disparità non lederebbe il principio costituzionale di cui agli artt. 3 e 24 della Costituzione se fosse giustificata da un'adeguata *ratio*. Nei lavori preparatori al codice ed in particolare nella relazione la giustificazione viene individuata nel fatto che la procedura prevista dall'art. 449, quarto comma, del c.p.p. è parsa poco congeniale alla massima semplificazione del procedimento in pretura, nel senso che in tale sede la regola è la contestualità tra convalida e giudizio direttissimo. Ora, come osserva la Corte costituzionale nella sentenza dell'11 marzo 1991, n. 102, se è vero «che il nuovo codice di procedura penale è caratterizzato da un evidente *favor* nei confronti dei procedimenti differenziati, nell'ambito dei quali, in particolare, la possibilità di ricorso al giudizio direttissimo sono state ampliate rispetto al codice abrogato, anche in considerazione della "accentuata caratterizzazione (di tale giudizio) sugli schemi del processo accusatorio" (v. relazione al progetto preliminare) va osservato che l'esclusione del processo di pretura del rito direttissimo in alcune ipotesi andrebbe sorretta, onde evitare ingiuste discriminazioni, da un'adeguata *ratio*, strettamente connessa con la struttura e le caratteristiche del processo pretorile».

Ora le motivazioni del legislatore sopra riportate non rispondono ai criteri dettati dalla sentenza della Corte. Infatti i motivi addotti non tengono conto del fondamentale principio della discrezionalità, da parte del p.m., nella scelta del rito direttissimo. Dopo l'arresto in flagranza dell'imputato il p.m. è il *dominus* del procedimento, potendo egli liberamente procedere per la contestuale convalida e giudizio oppure chiedere la convalida dell'arresto e poi proseguire per via ordinaria. Sussistendo tale libertà l'impossibilità di applicazione del 449, quarto comma, del c.p.p. al procedimento pretorile non comporterebbe, di per sé, una necessaria contestualità tra convalida e giudizio. Quale senso avrebbe allora privare l'imputato, arrestato in flagranza e non giudicato contestualmente, della possibilità di avere un giudizio nel termine massimo di quindici giorni? Anzi si può affermare che la scelta del legislatore potrebbe avere un effetto di «complicazione» del procedimento nelle ipotesi in cui le circostanze, che hanno indotto il p.m. a non volere immediatamente il giudizio direttissimo, si siano modificate in breve termine. Allo stato attuale il p.m. non potrebbe fare altro che procedere per vie ordinarie con le relative conseguenze in tempi processuali.

La questione di costituzionalità oltre ad essere non manifestamente infondata è rilevante poiché il giudizio non potrebbe essere definito senza risolvere la proposta questione. Infatti da essa dipende se procedere con rito direttissimo oppure rinviare gli atti al p.m. perché proceda con rito ordinario.

L'accoglimento dell'eccezione del p.m. comporta la necessaria sospensione del processo.

P. Q. M.

Solleva questione di legittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione — dell'art. 566, nono comma, del codice di procedura penale (secondo cui «fuori dei casi previsti dai commi precedenti, il pubblico ministero procede a norma del titolo secondo del presente libro») in quanto esclude l'applicabilità al procedimento pretorile della disciplina del rito direttissimo di cui all'art. 449 del codice di procedura penale, con particolare riferimento all'ipotesi di cui al quarto comma di quest'ultimo articolo (presentazione dell'imputato all'udienza non oltre il quindicesimo giorno dall'arresto dopo la convalida di arresto in flagranza);

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina la sospensione del procedimento;

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di rito.

Manduria, addì 26 giugno 1991

Il pretore: (firma illeggibile)

N. 644

*Ordinanza emessa il 14 febbraio 1991 (pervenuta alla Corte costituzionale il 3 ottobre 1991)
dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Rieti nel procedimento penale a carico di Conti Galafro ed altro*

Processo penale - Rito abbreviato ordinario - Dissenso immotivato e vincolante del p.m. - Insindacabilità da parte del giudice - Conseguente inapplicabilità della diminuzione ex art. 442, secondo comma, del cod. proc. pen. - Lamentato carattere decisorio del dissenso del p.m. anche in relazione alla quantificazione della pena - Irragionevole disparità di trattamento tra accusa e difesa, tra imputati e rispetto all'analogia disciplina del c.d. patteggiamento.

(C.P.P. 1988, artt. 438, 439, 440 e 442).

(Cost., artt. 3 e 25).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Letti gli atti del procedimento penale a carico di Conti Galafro e Capparella Gaetano imputati dal reato di «interesse privato continuato in atti di ufficio»;

Lette le istanze presentate nel corso dell'odierna udienza preliminare — all'esito delle sommarie informazioni di cui all'art. 422 del c.p.p. —, dagli imputati Conti e Capparella, i quali hanno richiesto, ai sensi degli artt. 438 e segg. del c.p.p., che il processo a loro carico sia definito nell'udienza preliminare medesima, allo stato degli atti, con il giudizio abbreviato;

Preso atto del dissenso del p.m. (apparentemente motivato dalla necessità che «solo in sede dibattimentale potranno delibarsi le diverse deposizioni e valutarsi la documentazione oggi esibita»), preclusivo per il giudice della possibilità di deliberare le suddette istanze;

Ritenuto di dover sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale degli artt. 438, 439, 440 e 442 del c.p.p., in riferimento agli artt. 3 e 25 delle Costituzioni (cfr. l'analogia ordinanza di rimessione di data 3 gennaio 1990 dello stesso giudice);

Ritenuto, sotto il profilo della rilevanza, che:

a) nella fattispecie concreta sarebbe invero possibile definire il processo allo stato degli atti, non essendo state richieste né risultando necessarie nuove acquisizioni probatorie, né rapportandosi la motivazione del dissenso del p.m. a parametri comunque attinenti alla nozione di definibilità del processo allo stato degli atti;

b) la risoluzione della questione incide non soltanto sulla scelta del rito, bensì direttamente e sostanzialmente sul *quantum* della pena, in caso di affermazione di responsabilità degli imputati, ai quali non potrà riconoscersi la riduzione di pena prevista dall'art. 442.2 del c.p.p., anche quando la richiesta risultasse fondata e ingiustificato il dissenso del p.m. all'esito dell'esame degli atti;

Ritenuto, sotto il profilo della non manifesta infondatezza, che l'ostacolo del dissenso immotivato e vincolante di una delle parti è di impedimento al giudice del potere-dovere di deliberare la fondatezza della richiesta dello speciale rito, nonché di applicare la congrua riduzione di pena astrattamente prevista in siffatto giudizio;

Ritenuto che la disciplina normativa di cui agli artt. 438, 439, 440 e 442 del c.p.p., nelle parti in cui:

a) subordina al consenso insindacabile del p.m. l'adozione del giudizio abbreviato richiesto dall'imputato;

b) non consente al giudice di valutare le ragioni addotte a giustificazione del dissenso del p.m.;

c) non consente al giudice, quando ritenga ingiustificato il dissenso medesimo, di provvedere comunque alla riduzione di pena prevista, appare lesiva dei principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 25 della Costituzione, attesa l'irragionevole disparità di trattamento che si viene a creare tra accusa e difesa, da un lato, e tra più imputati — in ipotesi nell'ambito dello stesso procedimento o per gli stessi reati — dall'altro, e valutata altresì la diversa disciplina dell'altro speciale rito dal c.d. patteggiamento, in cui l'esercizio della funzione giurisdizionale riservata esclusivamente al giudice non è menomato dalla mera e insindacabile scelta processuale dell'organo dell'accusa (v. Corte costituzionale n. 66 e n. 183 del 1990);

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 438, 439, 440 e 442 del c.p.p., in riferimento agli artt. 3 e 35 della Costituzione, nelle parti e nei sensi di cui in motivazione;

Sospende il procedimento in corso a carico degli imputati Conti Galafro e Capparella Gaetano;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, nonché l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Rieti, addì 14 febbraio 1991

Il giudice: CANZIO

Il collaboratore di cancelleria: RAVEGGI

91C1923

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

- ◇ **CNETI**
Libreria PIROLA MAGGIOLI
di De Luca
Via A. Herio, 21
- ◇ **L'AQUILA**
Libreria UNIVERSITARIA
Piazza V. Rivera, 6
- ◇ **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 MGNTMURRO NICOLA
Via d'Arte Beccarie, 69
- ◇ **POTENZA**
Ed. Libr. PAGGI DORA ROSA
Via Pretoria

CALABRIA

- ◇ **CATANZARO**
Libreria G. MAURO
Corso Mazzini, 89
- ◇ **COSENZA**
Libreria DOMUS
Via Monte Santo
- ◇ **PALMI (Reggio Calabria)**
Libreria BARONE PASQUALE
Via Roma, 31
- ◇ **REGGIO CALABRIA**
Libreria PIROLA MAGGIOLI
di Fiorilli E.
Via Buozzi, 23
- ◇ **SOVERATO (Catanzaro)**
Rivendita generi Monopolo
LEOPOLDO MICO
Corso Umberto, 144

CAMPANIA

- ◇ **ANGRI (Salerno)**
Libreria AMATO ANTONIO
Via dei Goli, 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
- ◇ **SALERNO**
Libreria ATHENA S.a.s.
Piazza S. Francesco, 66

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 al Duomo
- ◇ **PIACENZA**
Tip. DEL MAINO
Via IV Novembre, 160
- ◇ **RAVENNA**
Libreria TARANTOLA
Via Matteotti, 37
- ◇ **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
- ◇ **FROSINONE**
Cartolibreria I.E. MUSE
Via Marittima, 15
- ◇ **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
- Libreria GABRIELE MARIA GRAZIA
c/o Chiosco Pretura di Roma
Piazzale Clodio
- ◇ **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
- ◇ **VITERBO**
Libreria BENEDETTI
Palazzo Uffici Finanziari

LIGURIA

- ◇ **IMPERIA**
Libreria ORLICH
Via Amendola, 25
- ◇ **LA SPEZIA**
Libreria CENTRALE
Via Colli, 5
- ◇ **SALONA**
Libreria IL LEGGIO
Via Montenotte, 36/R

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
- ◇ **CREMONA**
Libreria DEL CONVEGNO
Corso Campi, 72
- ◇ **MANTOVA**
Libreria ADAMO DI PELLEGRINI
di M. Di Pellegrini e D. Ebbi S.n.c.
Corso Umberto I, 32
- ◇ **PAVIA**
GARZANTI Libreria internazionale
Palazzo Università
Libreria TICINUM
Corso Mazzini, 2/C
- ◇ **SONDRIO**
Libreria ALESSO
Via dei Caimi, 14
- ◇ **VARESE**
Libreria PONTIGGIA e C.
Corso Moro, 3

MARCHE

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

ASCOLI PICENO

- Libreria MASSIMI
Corso V. Emanuele, 23
- Libreria PROPERI
Corso Mazzini, 168
- ◇ **MACERATA**
Libreria MORICETTA
Piazza Annesione, 1
- Libreria TOMASSETTI
Corso della Repubblica, 11
- ◇ **PESARO**
LA TECNOGRAFICA
di Mattioli Giuseppe
Via Mameli, 80/82

MOLISE

- ◇ **CAMPOBASSO**
D.I.E.M. Libreria giuridica
c/o Palazzo di Giustizia
Viale Elena, 1
- ◇ **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
- ◇ **ASTI**
Libreria BORELLI TRE RE
Corso Alferi, 364
- ◇ **BIELLA (Vercelli)**
Libreria GIOVANNACCI
Via Italia, 6
- ◇ **CUNEO**
Casa Editrice ICAP
Piazza D. Galimberti, 10
- ◇ **NOVARA**
Libreria POLICARO
Via Mille, 16
- ◇ **TORINO**
Casa Editrice ICAP
Via Monte di Pietà, 20
S.O.C.E.D.I. S.r.l.
Via Roma, 80
- ◇ **VERCELLI**
Libreria LA LIBRERIA
Corso Libertà, 46

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 LAVIOVA
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 DELLE PROFESSIONI
Via Manzoni, 45/47
- ◇ **ORISTANO**
Libreria SANNA GIUSEPPE
Via del 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
- Libreria LA PAGLIA
Via Enea, 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, 10/74
- Libreria FLACCOVIO LICAF
Piazza Don Bosco, 3
- Libreria FLACCOVIO S.F.
Piazza V. E. Orlando, 15/16
- ◇ **RAGUSA**
Libreria E. GIGLIO
Via IV Novembre, 39
- ◇ **SIRACUSA**
Libreria CASA DEL LIBRO
Via Maestranza, 22
- ◇ **TRAPANI**
Libreria LO BUE
Via Cassio Cortese, 8

TOSCANA

- ◇ **AREZZO**
Libreria PELLEGRINI
Via Cavour, 42
- ◇ **GROSSETO**
Libreria SIGNORELLI
Corso Carducci, 9
- ◇ **LIVORNO**
Libreria AMEDEO NUOVA
di Quilici Irma & C. S.n.c.
Corso Amedeo, 23/27
- ◇ **LUCCA**
Libreria BARONI
Via S. Paolino, 45/47
- Libreria Prof.le SESTANTE
Via Montanara, 9
- ◇ **MASSA**
GESTIONE LIBRERIE
Piazza Garibaldi, 8
- ◇ **PISA**
Libreria VALLERINI
Via dei Mille, 13
- ◇ **PISTOIA**
Libreria TURELLI
Via Macallè, 37
- ◇ **SIENA**
Libreria TICCI
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

VENETO

- ◇ **BELLUNO**
Cartolibreria BELLUNESE
di Baldan Michela
Via Loreto, 22
- ◇ **PADOVA**
Libreria DRAGHI - RANDI
Via Cavour, 17
- ◇ **ROVIGO**
Libreria PAVANELLO
Piazza V. Emanuele, 2
- ◇ **TREVISO**
Libreria CANOVA
Via Calmaggiore, 31
- ◇ **VENEZIA**
Libreria GOLONDI
Calle Goldoni 4511
- ◇ **VERONA**
Libreria GHELFI & BARBATO
Via Mazzini, 21
- Libreria GIURIDICA
Via della Costa, 5
- ◇ **VICENZA**
Libreria GALLA
Corso A. Palladio, 41/43

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, Cartiere Millani Fabiano - S.p.a., via Cavour, 17;
- 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 - 1991

*Gli abbonamenti annuali hanno decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 1991
i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno 1991 e dal 1° luglio al 31 dicembre 1991*

ALLA PARTE PRIMA - LEGISLATIVA

Ogni tipo di abbonamento comprende gli indici mensili

<p>Tipo A - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 315.000 - semestrale L. 170.000 <p>Tipo B - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 58.000 - semestrale L. 40.000 <p>Tipo C - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 175.000 - semestrale L. 95.000 <p>Tipo D - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 58.000 - semestrale L. 40.000 	<p>Tipo E - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 175.000 - semestrale L. 95.000 <p>Tipo F - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari, e i fascicoli delle quattro serie speciali:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 600.000 - semestrale L. 330.000 <p>Tipo G - Abbonamento cumulativo al tipo F e alla Gazzetta Ufficiale parte II:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 800.000 <p>Tipo H - Abbonamento cumulativo al tipo A e alla Gazzetta Ufficiale parte II:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 530.000
--	--

Integrando il versamento relativo al tipo di abbonamento della Gazzetta Ufficiale, parte prima, prescelto con la somma di L. 70.000, si avrà diritto a ricevere l'Indice repertorio annuale cronologico per materie 1991.

Prezzo di vendita di un fascicolo della serie generale	L. 1.200
Prezzo di vendita di un fascicolo delle serie speciali I, II e III, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.200
Prezzo di vendita di un fascicolo della IV serie speciale «Concorsi»	L. 2.400
Supplementi ordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.300
Supplementi straordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.300

Supplemento straordinario «Bollettino delle estrazioni»

Abbonamento annuale	L. 110.000
Prezzo di vendita di un fascicolo ogni 16 pagine o frazione	L. 1.300

Supplemento straordinario «Conto riassuntivo del Tesoro»

Abbonamento annuale	L. 70.000
Prezzo di vendita di un fascicolo	L. 7.000

Gazzetta Ufficiale su MICROFICHES - 1991 (Serie generale - Supplementi ordinari - Serie speciali)

Abbonamento annuo mediante 52 spedizioni settimanali raccomandate	L. 1.300.000
Vendita singola: per ogni microfiches fino a 96 pagine cadauna	L. 1.500
per ogni 96 pagine successive	L. 1.500
Spese per imballaggio e spedizione raccomandata	L. 4.000

N.B. — Le microfiches sono disponibili dal 1° gennaio 1983. — Per l'estero i suddetti prezzi sono aumentati del 30%

ALLA PARTE SECONDA - INSERZIONI

Abbonamento annuale	L. 280.000
Abbonamento semestrale	L. 170.000
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.300

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 - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA
 abbonamenti ☎ (06) 85082149/85082221 - vendita pubblicazioni ☎ (06) 85082150/85082276 - inserzioni ☎ (06) 85082145/85082189



* 4 1 1 1 1 0 0 4 1 0 9 1 *

L. 6.000